

ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTERSINSTITUTIONAL COLLABORATION AND THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICIES:
THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO PUBLIC PRESCHOLAR EDUCATION CASE

*Michel Kurdoghlian Lutaif**
*Arthur Paku Ottolini Balbani***
*Lucca Lopes Monteiro da Fonseca****

Resumo:

A administração pública, na contemporaneidade, não pode mais ficar presa aos seus antigos dogmas, sobretudo no que toca à implementação e gestão das suas políticas públicas. O modelo vertical e hierárquico não mais se mostra eficiente para atender às demandas sociais e nem para solucionar os litígios estruturais que se apresentam como os principais desafios ao gestor. A articulação interinstitucional, espécie de governança pública que reúne horizontalmente os principais atores envolvidos com a política pública que se deseja implementar em busca de um alinhamento comum para maximização de resultados, é uma alternativa que se afigura possível a esse quadro tradicional e tem se demonstrado exitosa na prática, como se verifica no caso da redução a zero da fila de vagas da educação pré-escolar no Município de São Paulo – marco que nunca havia sido alcançado.

Palavras-chave: Administração Pública. Articulação Interinstitucional. Educação Infantil. Judicialização. Políticas Públicas.

Abstract:

Nowadays, the Public Administration sector, including governmental action, can no longer be stuck to its past conceptions and beliefs, mainly when it comes to implement public policies and control this process. Vertical and hierarchical structures are no longer sufficient and adequate to surpass users' expectations and also cannot be used as a tool to solve structural controversies. The adoption of collaborative networks, a species of public governance that preconizes an horizontal association of the main public actors involved in a specific public policy in order to reach convergence on the grounds of possible and real decisions, is a possible choice to the Administration, in this scenario, showing also extraordinary results, as seen in the public pre-scholar education case in the city of São Paulo, when it reduced to zero the amount of people waiting for this service – a situation never verified before.

* Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail: michel.lutaif@alumni.usp.br.

** Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Assistente Jurídico do Tribunal de Justiça de São Paulo. E-mail: abalbani@tjstj.usp.br.

*** Graduando em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail: lucca.lopes@usp.br.

Keywords: Collaborative Networks. Judicialization. Preschool education. Public Administration. Public Policies.

Introdução

O planejamento, nas lições de Grau (1990, p. 282) consiste na “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”. Tal ferramenta de ação estatal se difundiu ao longo do século XX no contexto da substituição de um modelo de Estado Liberal por um modelo de Estado Social (TOLEDO, 2019, p. 155). Ao passo que o Estado foi acumulando cada vez mais funções, ainda mais considerando as revoluções tecnológicas e o sistema econômico, cada vez mais necessário se tornou promover a coordenação do agir público com os agentes de mercado e a sociedade civil, elevando a função pública de planejamento a um patamar de essencialidade.

No caso do Brasil, isso se mostra verdade, o que fica claro com um simples olhar para a Constituição de 1988, a qual em diversas oportunidades impõe ao Estado a elaboração de planos de ordenação do território, da economia, do desenvolvimento social chegando, em seu art. 174, a indicar a atividade de planejamento como “determinante para o poder público e indicativo para o setor privado” (TOLEDO, 2019, p. 165).

Olhando especificamente para as políticas públicas, estas, que se caracterizam por serem ações governamentais coordenadas em ampla escala para a concretização de direitos fundamentais, se inserem em um ciclo descrito na doutrina, envolvendo sua regulação, organização burocrática, alocação de recursos, avaliação de resultados, entre outros. Neste ciclo, o planejamento se mostra como a primeira etapa.

Ao longo do presente artigo, busca-se analisar a importância do planejamento e da articulação interinstitucional e seu impacto na judicialização de políticas públicas, utilizando o caso da educação infantil no Município de São Paulo como modelo. Para tanto, abordar-se-á a doutrina referente ao processo administrativo de planejamento, com suas fases, nuances e características para, em seguida, adentrar à problemática da judicialização de vagas em estabelecimentos de ensino infantil, demonstrando como, ao final, o modelo da articulação interinstitucional proporcionou o adequado atendimento à demanda municipal.

1. O processo administrativo de planejamento

O conceito de processualidade ampla está relacionado à ideia de ver o processo não como algo estrito à função jurisdicional do Estado, mas como meio através

do qual se é exercido o poder estatal. Podemos ver esse conceito abarcado na Lei n. 9.784/1999, por exemplo, em seu art. 1º, *caput* e § 1º, quando fala sobre a aplicação das disposições desta lei, ou seja, do processo administrativo, à Administração direta e indireta, assim como a todos os órgãos do Poder Legislativo e Judiciário, quando no desempenho de função administrativa.

A partir da visão da processualidade ampla, o agir estatal deverá ser sempre precedido de processo, com o objetivo de garantir os direitos dos administrados, melhorar o conteúdo das decisões, legitimar o exercício do poder estatal, levar ao correto desempenho da função pública, assim como à justiça na Administração, à aproximação entre Administração e cidadão, à sistematização de atuações administrativas e à facilitação do controle da Administração. Nesse sentido, todo e qualquer ato emitido pela Administração Pública seria formado a partir de um processo administrativo prévio, sendo este de maior ou menor complexidade, considerando a complexidade da própria decisão a ser tomada.

Olhando para o contexto das políticas públicas, como apontado por Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 258-259), estas se expressam normalmente pela forma jurídica de planos, mesmo que nem toda ação governamental no âmbito das políticas públicas venha por esse meio. A política pública em si pouco se distingue de sua infraestrutura jurídica, exposta nesses instrumentos, de forma que, seja o plano, seja outra forma de ação governamental, o que temos é a consolidação de uma decisão complexa derivada do planejamento realizado.

Em se tratando de processo realizado no âmbito da Administração Pública, aplica-se ao processo de planejamento os ditames das leis de processo administrativo, a exemplo da Lei n. 9.784/1999 em âmbito federal, o que fica claro em seu já mencionado art. 1º, *caput* e § 1º. Disso, podemos atrair para a regulamentação do planejamento o regime jurídico geral dos processos administrativos, incluindo “direitos à ampla publicidade ou à informação pessoal prévia, à manifestação, à motivação da decisão, de impugnar ou recorrer” (SUNDFELD, 2014, p. 309-310) entre outros, derivados do direito fundamental ao devido processo legal e contraditório, aplicável aos processos administrativos por determinação expressa da Constituição Federal.

1.1. Fases do processo de planejamento

Uma vez estabelecido que o planejamento consiste no processo administrativo do qual deriva uma política pública, retomando o conceito de processualidade, ampla, em sendo a política pública uma decisão complexa, tanto no sentido institucional, vez que muitas vezes envolve a coordenação de diversos agentes, quanto no sentido material, na medida em que seu resultado é influenciado por diversos fatores, muitos dos quais fora

do controle da Administração Pública, o processo que leva a essa decisão também é um processo complexo.

Os diversos autores que abordam o tema do processo de planejamento de políticas públicas, por mais que variem em detalhes e nomenclaturas, seguem uma mesma base quanto às etapas desse processo, sendo elas, em geral, uma primeira etapa de diagnóstico da situação-problema a ser enfrentada, uma segunda de análise de alternativas possíveis de solucionar esse problema e, por fim, uma terceira de tomada efetiva da decisão.

A respeito da estruturação do procedimento, Marques Neto e Queiroz (2011, p. 714-715) enxergam-no em seis fases, sendo a primeira equivalente à já mencionada etapa de diagnóstico, esclarecendo o problema a ser enfrentado, as dificuldades na solução deste e fixando metas a serem alcançadas. As três fases sucessivas seriam um destrinchamento da etapa de análise de alternativas possíveis, sendo elas a análise de vantagens e desvantagens de cada opção de caminho, a obtenção de fatos, diagnósticos e previsões sobre cada caminho e a análise, seleção e combinação das evidências de acordo com o contexto em que a solução se dará.

Aqui, podemos perceber o esboço de uma fase de instrução de um processo administrativo, sendo necessária a produção probatória para respaldar em evidências qual a melhor solução. Entre os instrumentos à disposição para tal colhimento de evidências temos a realização de estudos econômicos e contábeis, análises estatísticas, estudos de impacto, recolhimento de opiniões de especialistas, entre muitos outros, sendo a escolha dos instrumentos feita *in caso*, de acordo com o que for mais adequado para a decisão que for ser tomada.

A quinta fase indicada por Marques Neto e Queiroz seria o equivalente à etapa de efetiva tomada da decisão, em que, após a análise dos fatos, estudos e demais evidências colhidas nas fases anteriores, a Administração Pública escolhe a opção que parecer mais adequada à solução do problema identificado. Ressalta-se que, por mais que se mencione em a Administração tomar a decisão, afinal, a palavra final é do Estado, a participação social é de extrema importância nessa fase, trazendo os autores a questão das contribuições e sugestões da sociedade civil, as quais devem necessariamente ser consideradas pela Administração na tomada da decisão, consistindo, ao menos, em ônus argumentativo a ela para afastar os argumentos levantados e demonstrar que as soluções são menos adequadas do que aquela escolhida.

Por fim, os doutrinadores indicam uma fase a mais do que aquelas três etapas levantadas acima, sendo a de preparação da execução do plano editado. Aqui entra a questão da exequibilidade da política pública, a forma dela se relacionar com outros agentes, sua adequação às normas do ordenamento, as questões mais práticas e logísticas de sua execução e o convencimento daqueles que por ela serão afetados.

Esta modelagem, contudo, não é imune a críticas. Conforme expresso por Toledo (2019, p. 157-159 e p. 163), esse formato de processo de planejamento típico do modelo racional é criticado por outras escolas de pensamento, como da racionalidade limitada – modelo cognitivo –, do modelo incremental e do chamado “lata de lixo”, ou aleatório[2]. A principal crítica dessas escolas de pensamento ao modelo racional é que este se baseia na premissa, não necessariamente verdadeira, de que o gestor-planejador conseguirá sempre enxergar todas as soluções possíveis para o problema e terá à sua disposição todas as informações para a tomada da decisão, quando, na verdade, ele possui apenas uma visão parcial dos fatos.

1.2. Participação social no planejamento de políticas públicas

Nesse contexto de incompletude de informações à disposição do gestor-planejador que se insere a questão da participação social no processo de planejamento. É bem verdade que a questão da participação é muito associada na doutrina com o aspecto da legitimidade do plano e da política pública, como colocado por Marrara (2011, p. 9), “é preciso que o plano seja democraticamente validado quer por sua conformidade com a vontade do povo (...) quer pela manifestação direta da sociedade nos processos de planejamento”. Entretanto, não é apenas quanto a isso que a participação se presta.

Se partimos do pressuposto que o agente público não detém, até por ser humanamente impossível, todas as informações sobre o problema, não sendo possível a ele vislumbrar por si todos os caminhos de solução possível, da mesma forma que todos os prós e contras de cada um destes, a participação entra como fator essencial à qualidade da decisão a ser tomada. As contribuições dos agentes do mercado, da sociedade civil organizada e daqueles que serão afetados pela política pública em modelagem auxiliam na racionalização e melhora da qualidade da decisão, por adicionarem pontos de vistas e ampliarem a margem considerada no planejamento.

Os meios para tal participação são vários, como as audiências e consultas públicas, ou até mesmo pela habilitação no processo como interessado, haja vista o conceito amplo deste que é trazido pela Lei n. 9.784/1999, podendo se manifestar e participar da instrução, sendo, inclusive, obrigatória a consideração dessas manifestações e provas, nem que seja para não acolher, por parte do Poder Público.

1.3. Vício do processo de planejamento

A respeito dos vícios do processo de planejamento que podem eivar o plano a partir dele editado, temos o conjunto do que é sistematizado por Perez (2020, p. 292) como sendo os testes de legalidade. Por uma perspectiva mais simples, olhando primeiro

para o plano em si, temos os vícios de competência, forma e conteúdo deste. Desses, vale comentário o vício de forma, pois, conforme apontado por Toledo (2019, p. 172):

Embora não seja incomum que planos sejam veiculados por meio de decretos, para que sejam dotados do chamado poder extroverso da Administração, atingindo outros destinatários além dos agentes públicos que estejam hierarquicamente vinculados à autoridade emissora da norma, é necessário que sejam positivados por meio de lei em sentido estrito.

Indo mais a fundo, focando no processo de planejamento em si, temos a questão da instauração efetiva do processo, sua condução completa e isenta, a existência material de motivos para a decisão e sua correção ao quanto instruído no processo e a ausência de desvio de finalidade (PEREZ, 2020, p. 292). Esta necessidade de processo se relaciona muito aos elementos do ato administrativo, sendo meio de identificação da finalidade de interesse público e compondo a motivação do ato, além de parte da doutrina já reconhecer o processo como elemento autônomo do ato, sendo que sua ausência ou irregularidade já seria suficiente para anular um determinado ato administrativo.

Finalmente, a respeito do desvio de finalidade, este se caracteriza pela presença de finalidade diversa àquela publicizada quanto ao agir, ou deixar de agir, estatal. Na aferição desse vício, nem sempre fácil, deve-se buscar indícios de favorecimento de interesses pessoais da autoridade administrativa, favorecimento ou prejuízo a terceiros que mantenham vínculo pessoal com a autoridade, se há uma pluralidade de interesses considerados no processo de formação da decisão, se a decisão guarda relação com o interesse público que a motivou e se foram tomados os devidos cuidados para impedir a captura do processo (PEREZ, 2020, p. 266).

Passa-se em seguida a apresentar a problemática da judicialização de vagas em estabelecimentos de educação infantil no Município de São Paulo.

2. Judicialização da educação infantil

A questão da judicialização da educação é uma velha problemática enfrentada por gestores públicos federais, estaduais e municipais. No caso dos Municípios, em específico, a situação se torna ainda mais dramática por conta, na maioria dos casos, das limitações impostas por sua infraestrutura, seu orçamento, seus recursos humanos, entre outros. Na capital de São Paulo, contudo, em que pese a maior disposição de recursos, a situação é também agravada pelo enorme quantitativo de demandas ajuizadas.

Nos últimos anos, milhares de ações propostas na arena judicial buscaram a obtenção de matrículas em creches. A situação que se observa é semelhante para a quase totalidade dos casos: em razão da alta demanda, pais e responsáveis buscavam a Administração Pública para requerer a matrícula para seus filhos nos estabelecimentos de

ensino infantil, o que nem sempre é atendido de pronto, em razão da falta de vagas. Sendo a educação um direito de todos e dever do Estado, conforme a previsão constitucional do art. 205, e sendo dever dos Municípios a atuação prioritária na educação infantil, de acordo com a dicção do art. 211, § 2º, a questão chega ao Poder Judiciário, que também na maioria das vezes concede decisões determinando a matrícula, ainda que em sede de tutela antecipada.

No âmbito da Câmara Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a quem compete o julgamento em segunda instância dos casos de judicialização de vagas em estabelecimentos de ensino infantil ou pré-escolar, apenas a título demonstrativo, confira-se trecho de decisão de lavra do Desembargador Renato Genzani Filho nos autos da Apelação Cível n. 1057435-79.2018.8.26.0002, em linha que embasa muitas das decisões daquele colegiado:

Em se tratando de educação, por se tratar de direito fundamental, o poder público não possui discricionariedade para optar entre garanti-la ou não. Está obrigado ao seu cumprimento, existindo certa discricionariedade tão somente no tocante à forma de fazê-lo.

De modo que, é dever do Município garantir o acesso à educação à criança, independentemente da elevada demanda existente. Pelo que se apurou dos autos, trata-se de família humilde e os pais ou responsáveis pela criança necessitam trabalhar para o sustento do lar, evidenciando a relevância e a necessidade do imediato atendimento em creche.

A concessão da vaga escolar não implica em violação ao princípio da igualdade, pois o Município deve garantir o direito fundamental à educação de forma universal às crianças que solicitem e, não o contrário, que implicaria em universalizar a violação a esta obrigação constitucionalmente imposta, a pretexto de não atender a alguns que não se socorrem do judiciário.

Além disso, não é admissível a alegação de criação de listas de espera ou a violação ao princípio da isonomia, pois se trata de direito fundamental constitucionalmente garantido.

Definitivamente, em se tratando da concretização do direito fundamental à educação, não cabe à Administração justificar sua omissão com a aplicação da cláusula da “reserva do possível”, pois sua conduta deve pautar-se pelo princípio da “máxima efetividade da Constituição” (conforme entendimento do C. STJ, no REsp n. 811.608/RS, rel. MIN. LUIZ FUX, julgado em 15.5.2007). (SÃO PAULO, 2020).

Os principais argumentos levantados pelos Municípios – quais sejam, o da impossibilidade de matrícula em razão do princípio da reserva do possível e a violação à separação dos Poderes – já é tese há muito tempo superada no Poder Judiciário.¹

O próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, nessa linha, editou os enunciados das súmulas ns. 63 e 65, que respectivamente dispõem que “é indeclinável a obrigação do Município de providenciar imediata vaga em unidade educacional a criança ou adolescente que resida em seu território” e

Não violam os princípios constitucionais da separação e independência dos poderes, da isonomia, da discricionariedade administrativa e da anualidade orçamentária as decisões judiciais que determinem às pessoas jurídicas da administração direta a disponibilização de vagas em unidades educacionais ou o fornecimento de medicamentos, insumos, suplementos e transporte a crianças ou adolescentes.

Assim, as demandas judiciais apresentadas nesse sentido e nessas condições são levadas quase que em sua totalidade à procedência, com confirmação em segunda instância e amplo amparo e alinhamento com as decisões dos tribunais superiores.

Diante desse cenário, sabendo do dever constitucional de garantia de oferta de ensino infantil aos munícipes e com a enxurrada de decisões judiciais determinando a imediata matrícula dos requerentes de vagas, que se descumpridas caracterizariam crime de desobediência, foi necessária a adoção de uma solução articulada, abrangente e eficaz para a questão.

Cesar Callegari explica a problemática e a solução encontrada por gestores públicos para a demanda:

No afã de logo decidir pela justeza da demanda por acesso a uma vaga e dar consequência ao seu julgamento, juizes liminarmente mandam fazer: ordenam que se matricule a criança. E cumpra-se! Mas a experiência mostra que pode haver um caminho melhor, que as relações não precisam ser necessariamente de litigância e que novas formas de proceder podem beneficiar as crianças e suas famílias, cujas necessidades dão sentido ao trabalho dos agentes públicos. Esse caminho seria o do diálogo prévio: um entendimento formal entre os Poderes compreendendo direitos, objetivos, metas, limites, recursos, responsabilidades, prazos e sistemas de acompanhamento e controle social (CALLEGARI, 2017, p. 69).

¹ Sobre o tema, confira-se no âmbito do Supremo Tribunal Federal o ARE 639.337/SP, 2ª T., rel. Min. Celso de Mello, d. j. 23.8.2011.

A esse diálogo prévio envolvendo diversos Poderes, entidades públicas e privadas e demais interessados para um entendimento conjunto sobre os problemas, metas, responsabilidades e atuação dá-se o nome de articulação interinstitucional, que se passará a abordar no tópico seguinte.

3. Articulação institucional e soluções adotadas

O diálogo interinstitucional e a criação de redes de governança junto a Administração Pública é parte fundamental da solução dos litígios e controvérsias atinentes à implementação das políticas públicas. Afinal, atualmente, não se vislumbra mais a possibilidade de compreender a ação governamental como um fenômeno atomístico, isolado de seu contexto, sendo premente que se analise todo o processo de construção e implementação da política pública, dando voz a todos os atores nela envolvidos (DENHART; CATLAW, 2017, p. 291-292).

É nesse sentido que, uma vez configuradas na prática múltiplas redes de governança política, em que as relações internas de poder são fluídas e desprovidas de hierarquia, pois predomina um modelo horizontal, não se pode mais preconizar a utilização do modelo clássico, verticalizado, de implementação da política pública. Deve, assim, ser priorizado um método que permita uma gestão mais democrática da política pública e seja apto a atenuar – ou até mesmo eliminar – potenciais pontos de conflito desde a fase de elaboração e gestação da política a ser implementada.

A estrutura de qualquer rede de governança passa por cinco características fundamentais, na concepção de Thomson e Perry (2006, p. 25-27): governança (decisões conjuntas), efetiva administração (necessidade de se adotarem práticas de gestão e atribuição de responsabilidade aos membros), autonomia (possibilidade de se buscar a conciliação de interesses, mas sem necessariamente impor a adesão a uma certa postura), mutualidade (as partes devem buscar a negociação e os interesses comuns) e confiança/reciprocidade (expectativa mútua de contribuição dos membros). Esta estrutura genérica traçada pelos autores revela, como eixo central das redes de governança, a busca por uma efetiva articulação sincrônica em que as partes não percam seus traços característicos e que possua uma sólida estrutura que permita que suas decisões sejam dotadas de efetividade.

Não existe um único modelo para as redes de governança, e nem um grau único de complexidade – contudo, partindo do traço comum dessas redes de governança, pode-se afirmar uma convergência para um modelo de articulação interinstitucional, com variações específicas decorrentes do objeto de análise e das peculiaridades da realidade fática.

A articulação interinstitucional, assim, emerge como um potencial mecanismo para que se atendam essas exigências contemporâneas da gestão pública.

Através da criação de espaços de diálogo e de um ambiente horizontal, busca-se a atração de todos os atores envolvidos com a política pública que se deseja implementar, sejam eles públicos ou privados, o que decerto não é tarefa das mais simples e enseja uma revisão do próprio papel institucional que historicamente se atribuiu a cada um desses atores, o que por vezes é erroneamente interpretado como uma perda de prestígio e relevância (HUXHAM; VANGEN, 2000, p. 780).

Contudo, se verifica situação fática diversa: em vez de perder relevância, os atores acabam sendo ainda mais prestigiados, pois a eles é franqueado um importante espaço participativo e atuacional junto à Administração Pública, permitindo que demandas tipicamente judicializáveis possam ser debatidas e implementadas desde logo. Tal situação decorre da multiplicidade de vínculos formados internamente ao processo de estabelecimento da governança/articulação: além do compartilhamento de informações e a colaboração na elaboração das políticas públicas, há também uma possibilidade de intercâmbio de recursos (financeiros e pessoais), bem como a formação de uma maior rede de contato entre os agentes, reduzindo os custos inerentes do processo (KOLIBA *et al.*, 2019, p. 212).

E essa importante redução dos custos processuais possui implicações no ciclo da política pública. Ainda que a fase decisória, nos modelos contemporâneos de governança administrativa, continue a recair sobre os órgãos competentes da Administração, é fato que não é ela a mais relevante do ponto de vista estrutural para a política pública: afinal, nela apenas se limita a concretizar aquilo que já foi previamente estruturado, partindo, portanto, de um pano de fundo bastante consistente.

Os custos processuais, nessa fase, são diminutos se comparados àqueles verificados nas etapas destinadas ao diagnóstico e à análise da política a ser implementada, pois neles ainda se está a buscar um ferramental possível, dentro de um arcabouço de possibilidades, que melhor se adequa à realidade fática, provocando o menor ônus possível aos interessados. Caso a estrutura e o desenvolvimento da política pública sejam feitos em um modelo retilíneo e franqueando aos interessados a sua participação, minimiza-se a probabilidade de ocorrência de um litígio, pois os potenciais litigantes têm ciência de todo o processo por detrás do desenvolvimento da política pública e tiveram seus posicionamentos ao menos levados em consideração nesta fase.

E Van Slyke (2009, p. 138), nesse sentido, trabalha com a ideia de “credibilidade do gestor público” como um termômetro para se aferir o custo inerente para a tomada de uma decisão pela Administração. Quanto maior a credibilidade, menor o custo, em decorrência de uma percepção social de que aquela decisão é a melhor possível que poderia ser tomada pelo gestor diante de uma dada situação concreta. Por outro lado, a diminuição da credibilidade acarreta no aumento do custo decisório, pois os seus atos se revestem de uma aparência de incerteza.

O cenário teórico que se apresenta para a articulação interinstitucional, portanto, é de uma tentativa de se modificar a estratégia de implementação da política pública para, diminuindo seus custos, imprimir-lhe maior eficácia e maximizar a probabilidade de êxito.

O caso das vagas de creches e unidades pré-escolares no Município de São Paulo, acima destacado, foi fruto de uma experiência bem-sucedida de articulação interinstitucional e, por isso, deve ser relatado.

A intensa demanda por vagas em creches e pré-escolas no Município de São Paulo não é fato recente (nesse sentido, RIZZI; XIMENES, 2014, p. 11) e decorria de anos de utilização de políticas públicas malsucedidas: não se conseguia criar vagas suficientes para atender a demanda reprimida. Em consequência, como destacado no item anterior, a judicialização era medida praticamente imperativa para se conseguir acesso a uma vaga – chegou-se a afirmar que existiam duas filas correndo em paralelo, uma oficial e outra destinada a atender a judicialização.

Diante desse panorama em que a situação de fato era praticamente insuperável e que a via tradicional da judicialização não era suficiente – acarretando mais problemas do que soluções para a política pública –, uma ação conjunta dos atores envolvidos, mediada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, foi revolucionária e abriu a possibilidade de modificação do estado então verificado: partindo-se de audiências públicas e da determinação de que a Municipalidade apresentasse um plano de expansão das vagas em pré-escola, foi criado um inédito Comitê de Assessoramento e Monitoramento, que acompanharia a execução do plano apresentado pela Prefeitura e permitiria a aferição do efetivo cumprimento daquilo que havia sido pactuado (GOTTI; XIMENES, 2018, p. 397).

A criação do Comitê de Assessoramento foi uma estrutura fundamental para que se reduzisse a zero o *deficit*² das vagas de creche no Município de São Paulo em 2020. Além de ser mediada pelo Judiciário, o que mostrou uma superação da tendência a não participação no ambiente de articulação pelo sistema de justiça, a articulação se mostrou bem sucedida porque, pioneiramente, conseguiu enfrentar as bases estruturais da política pública que se pretendia tornar mais eficiente, em vez de simplesmente propor uma solução pré-construída e que não contava com a oitiva dos principais interessados.

Nota-se que o sucesso da articulação feita e da construção dessa governança passou pelo enfrentamento de duas situações correntes no âmbito da judicialização das políticas públicas: a primeira, a priorização do plano coletivo em detrimento da

² <https://tcero.tc.br/2021/06/15/durante-apresentacao-ao-gaepe-ro-secretario-de-educacao-do-municipio-de-sao-paulo-detalha-sucesso-ao-zerar-filas-em-creches/>

litigiosidade individual; a segunda, o escopo colaborativo e orientado pela primazia da realidade.

A construção de uma governança/articulação interinstitucional permite melhores resultados para a coletividade do que o simples ajuizamento de ações individuais, na medida em que é direcionada ao cerne da deficiência verificada na política pública. Já se tem ínsito a esse processo que se buscará um resultado que atenda a interesses comuns de todos os envolvidos, sendo necessárias mútuas concessões e a consciência de que o resultado possível não necessariamente será o idealizado.

E é justamente em decorrência dessa primazia da realidade que o produto da governança resulta em maior eficiência concreta do que aquele decorrente da mera judicialização ou da imposição da política pública. Ademais, uma vez que se constrói desde logo algo que se sabe ser exequível e que atenda às expectativas dos usuários, também é aberto espaço de continuidade para que, remanescendo os vínculos formados, possa se aprimorar a política implementada.

Conclusão

A implementação de políticas públicas não é um processo fácil, tampouco decorrente da ação isolada de um único indivíduo (ou do Estado). Trata-se de atividade caracterizada por ciclos de planejamento e que enseja a ativa participação daqueles que são diretamente afetados pelos seus resultados, visando a maximizar-se a eficácia destes e a minimizar os custos operacionais necessários para a sua implementação.

Em decorrência desse quadro de complexidade e ante a pluralidade de atores envolvidos, não há como se cogitar da existência de um instrumento único para implementação da política pública. Contudo, diante de uma Administração Pública democrática e inserida numa sociedade reticular, a adoção de governanças interinstitucionais – também denominadas de articulação interinstitucional – se mostra como uma alternativa efetiva, eficaz e minimizadora dos conflitos intrínsecos a esse processo: cria-se um espaço de diálogo horizontal, em que os principais atores constroem conjuntamente a política pública, tendo como norte as suas expectativas e a realidade fática, buscando conciliar, portanto, os obstáculos concretos com o desenho ideal, criando uma modelagem exequível.

A redução da judicialização infantil em São Paulo – principalmente no que toca à fila de vagas para a educação infantil (creches e educação pré-escolar) – é uma conquista que decorreu diretamente da adoção desse modelo de governança. Conseguiu-se simultaneamente resolver uma demanda estrutural que afligia o Município de São Paulo desde longa data e criar outra alternativa que não a judicialização, mostrando-se mais eficiente que esta última.

Verifica-se, portanto, que o uso das técnicas democráticas de gestão pública pode ser um ferramental extremamente útil ao gestor público na superação das demandas estruturais que afetam a Administração Pública – e, conseqüentemente, se mostram como uma tendência que deve ser incorporada ao cotidiano da gestão, atuando complementarmente às demais técnicas existentes, de modo a criar sólido arcabouço apto a aprimorar o quadro qualitativo das políticas públicas.

São Paulo, julho de 2021.

Bibliografia

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CALLEGARI, Cesar. A judicialização da educação infantil no Brasil. In: CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano; FALZETTA, Ricardo. (coord.). *Reflexões sobre justiça e educação*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2017. p. 67-78. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/posts/19.pdf.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração pública*. Tradução da 7. edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- FALZETTA, Ricardo. (ed.). *Reflexões sobre justiça e educação*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2017.
- GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 365-399. Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/462/416/1623-1>.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- HUXHAM, Chris; VANGEN, Siv. Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. *Human Relations*, Thousand Oaks, v. 53, n. 6, p. 771-806. jun. 2000.
- KOLIBA, Christopher J.; MEEK, Jack W.; ZIM, Asim; MILLS, Russell W. *Governance networks in public administration and public policy*. 2. ed. New York: Routledge, 2019.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos. (coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 681-740.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 34, p. 9-45, jul./set. 2011.

PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

RIZZI, Ester Gammardella; XIMENES, Salomão Barros. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANDHEP, 8.; 2014, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2014. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Câmara Especial. Apelação Cível 1057435-79.2018.8.26.0002; Relator: Des. Renato Genzani Filho. Apelante: Município de São Paulo. Apelado: o F. G. G. do N. São Paulo, SP, 07/01/2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, São Paulo, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13219574&cdForo=0>.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. rev.e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L. Collaboration processes: inside the black box. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 66, Special Issue, p. 20-32, Dec. 2006.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. *Desenho jurídico-institucional de políticas públicas: a carreira docente como elemento estrutural da educação básica*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

VAN SLYKE, David M. Collaboration and relational contracting. In: O'LEARY, Rosemary; BINGHAM, Lisa Blomgren. *The collaborative public manager: new ideas for the twenty-first century*. Washington: Georgetown University Press, 2009. p. 137-156.