



A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM MANAUS E A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À CRECHE

David Xavier da Silva



<https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p2299-2316>

Artigo recebido em 28 de Julho e publicado em 8 de Setembro de 2025

ARTIGO ORIGINAL

RESUMO

Este artigo analisa a política de educação infantil em Manaus a partir da Ação Civil Pública (ACP) ajuizada em 2014 pelo Ministério Público do Estado do Amazonas e da tese de Silva (2021). O objetivo é compreender como a judicialização do direito à creche emerge como resposta às omissões históricas do município, articulando fundamentos jurídicos, análise orçamentária e referenciais teóricos como o ciclo de políticas (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994) e o conceito de direito público subjetivo (CURY, 2002; 2008). Argumenta-se que a ACP representa um caso paradigmático de judicialização estrutural, que expõe tanto a insuficiência das políticas municipais quanto os limites do Judiciário na efetivação plena do direito à infância. Conclui-se que a superação do déficit exige prioridade orçamentária, planejamento territorial e compromisso político, sob pena de o direito continuar sendo garantido apenas por pressões externas.

Palavras-chave: Educação Infantil. Creches. Ação Civil Pública. Judicialização. Políticas Públicas. Manaus.



EARLY CHILDHOOD EDUCATION POLICY IN MANAUS AND THE JUDICIALIZATION OF THE RIGHT TO DAYCARE

ABSTRACT

This article analyzes early childhood education policy in Manaus through the Public Civil Action (ACP) filed in 2014 by the Public Prosecutor's Office of Amazonas State and Silva's doctoral thesis (2021). The aim is to understand how the judicialization of the right to nursery education emerges as a response to the city's historical omissions, articulating legal grounds, budgetary analysis, and theoretical frameworks such as the policy cycle (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994) and the concept of subjective public right (CURY, 2002; 2008). It is argued that the ACP represents a paradigmatic case of structural judicialization, which exposes both the insufficiency of municipal policies and the limits of the Judiciary in fully guaranteeing children's rights. It concludes that overcoming the deficit requires budgetary priority, territorial planning, and political commitment, otherwise the right will continue to be guaranteed only by external pressures.

Keywords: Early Childhood Education. Nurseries. Public Civil Action. Judicialization. Public Policies. Manaus.

Instituição afiliada – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA)

Autor correspondente: David Xavier da Silva dxsilva@uea.edu.br

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).





INTRODUÇÃO

A educação infantil ocupa um lugar singular no campo das políticas públicas brasileiras, não apenas por ser a etapa inicial da educação básica, mas também por constituir um espaço de socialização, cuidado e aprendizagem fundamentais ao desenvolvimento integral da criança. A Constituição Federal de 1988, em um movimento de ruptura com a tradição assistencialista que historicamente marcou a relação do Estado brasileiro com a infância, reconheceu expressamente a educação infantil em creches e pré-escolas como direito da criança e dever do Estado (art. 208, IV). Esse marco jurídico foi reforçado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que consagrou o princípio da prioridade absoluta (art. 4º) e estabeleceu a educação infantil como um dos direitos fundamentais a serem assegurados com precedência a qualquer outra política pública.

Contudo, entre o reconhecimento normativo e a efetivação concreta, instalou-se uma distância que, em muitos casos, se revelou abissal. A realidade de milhares de famílias brasileiras, sobretudo das camadas populares, continua a ser a busca incessante por uma vaga em creche, muitas vezes convertida em judicialização individualizada. O direito que deveria ser universal permanece seletivo, condicionado ao lugar onde a criança nasce, à capacidade de mobilização da família e à atuação de promotores e juízes.

Nesse contexto, a cidade de Manaus se apresenta como um caso paradigmático. Capital de um estado de importância estratégica na Amazônia, com forte presença de recursos federais e internacionais e beneficiada por programas de indução como o Proinfância (FNDE/MEC) e o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional (PROEMEM) financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Manaus deveria ter alcançado níveis mais elevados de atendimento à primeira infância. Entretanto, os dados demonstram que a cidade acumulou um déficit estrutural e persistente, a ponto de o Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE-AM) ingressar, em 2014, com a Ação Civil Pública (ACP) nº 0603404-34.2014.8.04.0001, exigindo que o Município cumprisse sua obrigação constitucional de oferecer vagas em creches.

A ACP, como veremos adiante, representa um ponto de inflexão importante. Ela



não se limita a pleitos individuais de matrícula, mas questiona a própria lógica de prioridades orçamentárias do Município, denunciando a suspensão de obras de creches em favor de subsídios a tarifas de transporte público e a manutenção de programas de bolsas universitárias em detrimento da infância. Ao fazê-lo, insere Manaus no centro do debate sobre a judicialização estrutural dos direitos sociais no Brasil, em que o Judiciário, provocado pelo Ministério Público, passa a ser guardião subsidiário do cumprimento de direitos fundamentais negligenciados pelo Executivo.

Este artigo, portanto, busca analisar a política de educação infantil em Manaus a partir da ACP de 2014, articulando-a com a tese de Silva (2021) — que investigou em profundidade o processo de formulação e implementação das políticas municipais para creches — e com aportes teóricos e jurídicos que permitem compreender os limites e as possibilidades dessa forma de intervenção judicial. O objetivo é duplo: por um lado, evidenciar como a ACP traduz em linguagem jurídica as omissões denunciadas pela pesquisa acadêmica; por outro, discutir o alcance e as limitações da judicialização como mecanismo de efetivação do direito à infância em contextos de déficit estrutural.

METODOLOGIA

A análise das políticas públicas requer instrumentos capazes de revelar não apenas seus textos normativos, mas também os contextos sociais, econômicos e políticos em que elas são produzidas e implementadas. Nesse sentido, o modelo do ciclo de políticas (*policy cycle*), proposto por Stephen Ball e Richard Bowe (1992) e posteriormente desenvolvido por Ball (1994), oferece uma lente analítica particularmente fecunda.

Segundo esse modelo, as políticas educacionais devem ser analisadas em três contextos principais:

1. Contexto de influência – espaço onde diferentes atores (organismos internacionais, elites políticas, movimentos sociais, imprensa) disputam a definição da agenda pública.
2. Contexto da produção de textos – momento em que a política é formalizada em leis, decretos, planos e documentos oficiais.



3. Contexto da prática – nível em que a política é interpretada e implementada pelas instituições, professores, gestores e comunidades escolares.

Silva (2021) aplicou esse modelo à realidade de Manaus, demonstrando como os organismos multilaterais, especialmente o BID, exerceram papel determinante no contexto de influência, ao condicionar recursos do PROEMEM à construção de novas unidades de educação infantil. Contudo, no contexto da prática, a SEMED-Manaus revelou dificuldades em transformar obras em atendimento efetivo, seja pela ausência de condições estruturante da política, seja pela desigualdade na distribuição territorial das creches. O ciclo de políticas, portanto, permite perceber que a judicialização não surge do nada, mas é consequência direta da falha de articulação entre os contextos: a legislação garante, o financiamento existe, mas a prática não acompanha.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A educação no Brasil, após 1988, adquiriu a natureza de direito público subjetivo. Essa expressão, desenvolvida por Cury (2002; 2008), significa que qualquer cidadão pode exigir judicialmente do Estado a oferta do serviço educacional, e que a ausência dessa oferta não configura mera falha administrativa, mas violação de dever constitucional. O artigo 208 da Constituição é claro: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade”.

O Supremo Tribunal Federal consolidou essa interpretação em decisões como o Recurso Extraordinário 436996/SP (2005), em que reconheceu que a matrícula em creches e pré-escolas é direito fundamental e pode ser exigida em juízo. Esse precedente abriu caminho para milhares de ações em todo o país, muitas delas individuais, em que famílias acionaram o Judiciário para garantir uma vaga para seus filhos.

No entanto, como adverte Piovesan (2012), a judicialização fragmentada, caso a caso, não resolve o problema estrutural. Para enfrentar o déficit coletivo, são necessárias ações como a ACP de Manaus, que não pleiteiam vagas pontuais, mas denunciam a omissão sistêmica do poder público e buscam obrigá-lo a reordenar suas prioridades orçamentárias.

De acordo com (CAMPOS; ROSEMBERG; FULLGRAF, 2006; CAMPOS, 2009;



HADDAD, 2006; HADDAD; FARIA, 2007; VASCONCELLOS, 2013) tem reiteradamente apontado para a tensão entre os avanços normativos e a limitação prática na universalização da educação infantil. Se, por um lado, houve crescimento significativo da rede, especialmente com o Proinfância e o FUNDEB, por outro, a cobertura ainda é insuficiente e marcada por desigualdades regionais e socioeconômicas.

Campos (2009) argumenta que o acesso à creche no Brasil tem sido estratificado: as famílias de maior renda conseguem acesso via rede privada; as de menor renda dependem do poder público, mas encontram uma rede pública insuficiente. Haddad (2006) acrescenta que não basta ampliar a oferta quantitativa; é necessário assegurar qualidade, o que requer financiamento adequado, formação docente, infraestrutura e projeto pedagógico consistente.

No caso de Manaus, Silva (2021) mostra que, apesar do aporte de recursos internacionais via BID, o município não conseguiu universalizar o acesso. Isso reforça a tese de que o problema não é apenas de falta de recursos, mas de ausência de prioridade política. A ACP de 2014 traduz essa constatação em linguagem jurídica, denunciando que a infância não recebeu a prioridade constitucionalmente prevista.

A judicialização das políticas públicas, especialmente em matéria de direitos sociais, é tema amplamente debatido. Para Sarmiento (2007), não se trata de violação da separação de poderes, mas do exercício legítimo do controle judicial sobre o cumprimento da Constituição. O Judiciário, ao ser provocado, não cria política pública, mas garante que o Executivo cumpra aquilo que já está previsto.

No campo educacional, a judicialização assume dupla face: de um lado, garante direitos negados; de outro, revela a incapacidade da política em se autorrealizar. A ACP de Manaus representa, nesse sentido, um caso paradigmático: necessária diante da omissão, mas limitada diante da ausência de planejamento estruturado.

A trajetória da política de creches em Manaus: entre a omissão histórica e a promessa de expansão

A trajetória da educação infantil em Manaus reflete, em muitos aspectos, o padrão nacional, mas guarda peculiaridades que tornam o caso especialmente revelador. Assim como em diversas cidades brasileiras, as primeiras experiências de



atendimento à infância na capital amazonense nasceram sob a égide da assistência social e da filantropia. Durante grande parte do século XX, a responsabilidade pelo cuidado das crianças pequenas recaiu sobre instituições religiosas, associações beneficentes e, mais tarde, sobre a Legião Brasileira de Assistência (LBA). O foco era oferecer proteção social básica às famílias pobres, em geral mães trabalhadoras, sem que houvesse uma concepção de creche como parte da educação básica. Como observa Silva (2021), a ideia de educação infantil como direito só começa a se consolidar após a Constituição de 1988, que transformou a creche em dever do Estado.

Contudo, a mudança normativa não foi acompanhada de um esforço político equivalente. Ao contrário, a década de 1990 foi marcada por descontinuidade institucional e por uma lenta transição da assistência para a educação. Em Manaus, esse período foi caracterizado pela ausência de um programa consistente de expansão de creches públicas. As poucas experiências de atendimento se davam em convênios pontuais ou em unidades isoladas, incapazes de responder ao crescimento populacional acelerado da cidade. Nesse contexto, a demanda por creche se tornava cada vez mais urgente, mas a resposta do poder público era insuficiente, mantendo milhares de crianças fora da escola.

O Contexto de Influência: Organismos Internacionais e Indução Federativa

Nos anos 2000, duas forças externas se tornaram decisivas para a expansão da rede de creches em Manaus: de um lado, o governo federal, por meio de programas como o Proinfância (FNDE/MEC), que financiava a construção de novas unidades em parceria com municípios; de outro, organismos multilaterais, em especial o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM).

Silva (2021) mostra que o PROEMEM foi o principal motor da expansão de creches na cidade. O projeto previa a construção de 28 novas unidades e representava um esforço de alinhamento da política municipal com padrões internacionais de gestão, baseados em metas de desempenho, monitoramento e eficiência. No entanto, o financiamento externo, ainda que tenha possibilitado a ampliação da infraestrutura, também condicionou a política local a lógicas gerenciais nem sempre compatíveis com



as necessidades concretas das famílias manauaras.

Esse movimento insere Manaus no que Ball e Bowe (1992) denominam de contexto de influência, onde interesses externos moldam a agenda educacional. A dependência de recursos do BID, como demonstra Silva (2021), significava que parte significativa da política de expansão não nascia de uma escolha autônoma do município, mas de compromissos assumidos com um organismo internacional. Essa característica ajuda a compreender por que, mesmo após a construção de novas unidades, o déficit persistiu: a lógica da expansão estava mais vinculada à execução de contratos do que ao atendimento integral da demanda social.

Paralelamente à influência externa, a política municipal foi marcada pela produção de documentos oficiais que, em tese, deveriam orientar a expansão da rede. Planos municipais de educação, programas específicos e discursos políticos anunciavam a construção de dezenas de novas creches. Em 2013, por exemplo, a prefeitura prometeu inaugurar 47 novas unidades, mas meses depois admitiu que nenhuma havia sido entregue. Esse descompasso entre discurso e prática caracteriza o que Silva (2021) identifica como “política da promessa”, em que textos oficiais e pronunciamentos públicos não se materializam em resultados concretos.

Esse padrão se conecta ao contexto da produção de textos no ciclo de políticas (BALL; BOWE, 1992). O município elaborava planos, assumia compromissos e divulgava metas, mas sem mecanismos eficazes de execução. Essa dissociação entre texto e prática acabou alimentando um clima de descrédito junto à população e ao Ministério Público, que, ao constatar a distância entre promessas e resultados, optou por judicializar a questão em 2014.

O contexto da prática: desigualdade territorial e exclusão persistente

No contexto da prática, a realidade era ainda mais dura. A distribuição das poucas creches existentes era extremamente desigual, concentrada em áreas centrais e de maior visibilidade política, deixando vastas zonas periféricas sem atendimento. Silva (2021), ao analisar mapas e dados da rede municipal, demonstra que a implantação de unidades não seguia critérios claros de territorialização, resultando em bairros inteiros sem oferta de educação infantil pública.

Em 2012, havia apenas uma creche municipal em funcionamento, com cerca de



208 crianças matriculadas, somada a três conveniadas. Em uma cidade com centenas de milhares de crianças de 0 a 3 anos, esse número era insignificante. A consequência era óbvia: famílias de baixa renda, sem condições de recorrer à rede privada, permaneciam excluídas. Silva (2021) reforça que essa exclusão não era fruto apenas de insuficiência financeira, mas de falta de prioridade política. O orçamento municipal, embora vinculado à educação, era frequentemente redirecionado para outros programas, como o Bolsa Universidade.

Embora o PROEMEM, financiado pelo BID, tenha representado um salto em termos de expansão física, seus limites foram evidentes. Muitas unidades planejadas demoraram anos para sair do papel; outras foram inauguradas sem professores suficientes, com infraestrutura incompleta ou em locais que não correspondiam às áreas de maior demanda. Como lembra Haddad (2006), a expansão da educação infantil não pode se reduzir à construção de prédios: exige também projeto pedagógico, manutenção adequada, valorização docente e qualidade de atendimento.

Silva (2021) destaca ainda que, ao final da execução do PROEMEM, o déficit permanecia elevado. A construção de 28 unidades não supria a necessidade estimada de quase 200 novas creches. Em outras palavras, a política induzida externamente ajudou, mas não resolveu. O direito continuava distante da prática, e a judicialização se tornava inevitável.

A Ação Civil Pública de 2014: entre a denúncia social e a exigência constitucional

A ACP nº 0603404-34.2014.8.04.0001, ajuizada pela 28ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Amazonas, não nasceu de um evento isolado, mas de um acúmulo de omissões administrativas e de tentativas frustradas de diálogo. O documento registra que, desde 2011, o MP expedia ofícios à SEMED/Manaus solicitando informações sobre a rede de creches e planos de expansão, “sem, contudo, obter resposta satisfatória” (ACP, 2014, p. 5).

A omissão administrativa se tornava ainda mais grave diante do quadro de déficit. A ACP cita matéria jornalística segundo a qual, em 2014, havia 27 mil crianças fora da creche e seriam necessárias 192 novas unidades para suprir a demanda (ACP, 2014, p. 12). Esse número dialoga diretamente com a análise de Silva (2021), que



descreve a realidade manauara como um “quadro de suboferta crônica e desigualdade territorial, no qual bairros inteiros permaneciam sem qualquer unidade de educação infantil pública” (SILVA, 2021, p. 210).

Esse descompasso entre direito e realidade confirma o argumento de Campos (2009), segundo o qual “a cobertura da educação infantil no Brasil ainda está longe da universalização, sendo marcada pela seletividade social: quem mais precisa é quem menos tem acesso”. A ACP, ao judicializar o problema, buscava justamente transformar a denúncia social em exigência legal vinculante.

A ACP fundamenta-se em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que não deixam margem para dúvidas quanto à obrigatoriedade do poder público em oferecer creches. O documento cita expressamente o art. 208, IV, da Constituição: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade” (CF/1988). Complementa com o art. 211, §2º, que estabelece ser competência prioritária dos municípios a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, e com o art. 227, que impõe a prioridade absoluta dos direitos da criança.

O MP também recorre ao Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando o art. 54: “É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (ECA, 1990). Ao lado disso, evoca a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), que em seu art. 11, V, prevê como incumbência do município “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas”.

A ACP, portanto, não trata a ausência de creches como falha administrativa, mas como violação constitucional. Como afirma Cury (2002, p. 180), “a educação, ao ser reconhecida como direito público subjetivo, transforma-se em obrigação jurídica, e sua ausência configura ilegalidade passível de correção judicial”. Essa visão foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 436996/SP, julgado em 2005, em que se reconheceu que “a educação infantil é direito fundamental e deve ser assegurada pelo poder público, sendo cabível a intervenção judicial em caso de omissão” (STF, 2005, p. 4).

A ACP cita, inclusive, a doutrina de Américo Bedê Freire Jr.: “Não existe discricionariedade na omissão do cumprimento da Constituição. Trata-se de



arbitrariedade que pode e deve ser corrigida” (ACP, 2014, p. 15). Esse argumento reforça que a judicialização não é ingerência indevida, mas exercício legítimo de controle de constitucionalidade.

Talvez o ponto mais incisivo da ACP seja a crítica às escolhas orçamentárias da Prefeitura. O documento denuncia que, em 2013, o prefeito anunciou a suspensão de obras de creches para destinar recursos ao subsídio das tarifas de ônibus:

“O Município de Manaus anunciou publicamente que deixaria de construir unidades de educação infantil para aplicar os recursos no subsídio do transporte coletivo, em evidente afronta ao princípio da prioridade absoluta previsto no art. 227 da CF e no art. 4º do ECA” (ACP, 2014, p. 18).

Além disso, o Município mantinha programas como o Bolsa Universidade, que direcionava recursos à concessão de bolsas em instituições privadas de ensino superior. A ACP argumenta que tal política contrariava a própria Lei Orgânica de Manaus, cujo art. 347 veda a manutenção de programas de ensino superior antes de plenamente atendida a educação básica.

Essa denúncia encontra eco na literatura acadêmica. Para Campos (2009, p. 45), “a baixa cobertura da educação infantil no Brasil não é apenas questão de restrição financeira, mas resultado da ausência de prioridade política, que destina recursos a outras áreas em detrimento da infância”. A análise de Silva (2021) reforça esse ponto ao demonstrar que “o orçamento municipal, mesmo quando contava com aportes externos do BID, era redirecionado de modo a não priorizar a educação infantil” (SILVA, 2021, p. 256).

Assim, o problema não era apenas a escassez de recursos, mas a forma como eram utilizados. A ACP, nesse sentido, operava como instrumento de justiça orçamentária, obrigando o Município a alocar verbas em conformidade com a Constituição e com a prioridade absoluta da infância.

A ACP como judicialização estrutural: potencialidades e limites

Diferentemente das ações individuais, que buscam vagas pontuais, a ACP de 2014 tinha caráter estrutural: denunciava a omissão sistêmica e buscava reordenar as prioridades do Município. Esse tipo de ação, como observa Sarmento (2007, p. 92), “não representa ativismo judicial indevido, mas o exercício da jurisdição constitucional em



face de direitos fundamentais descumpridos de forma generalizada”.

A judicialização estrutural, contudo, tem limites. Como lembra Piovesan (2012, p. 147), “o Judiciário pode determinar a construção de unidades, mas não substitui o planejamento educacional, nem garante a qualidade pedagógica e a valorização docente”. Essa limitação é confirmada pela pesquisa de Silva (2021), que mostra que mesmo após a inauguração de novas creches via PROEMEM, muitas funcionavam de forma precária: “a expansão física não foi acompanhada por uma política consistente de pessoal e de qualidade de atendimento” (SILVA, 2021, p. 312).

Ainda assim, a ACP cumpre papel fundamental ao explicitar que o direito à creche não é mera expectativa, mas exigência constitucional. Como bem sintetiza Cury (2008, p. 92), “quando a política falha, cabe ao Judiciário garantir a dignidade constitucionalmente prometida”.

A convergência entre a Ação Civil Pública e a tese de Silva (2021)

Ao confrontar a ACP de 2014 com a tese de Silva (2021), observa-se que ambas, ainda que produzidas em campos distintos — o jurídico e o acadêmico —, apontam para o mesmo diagnóstico: a negligência histórica do poder público municipal na garantia do direito à educação infantil. Enquanto a ACP transforma essa negligência em objeto de litígio judicial, a pesquisa acadêmica fornece o arcabouço analítico que explica suas causas estruturais.

Silva (2021) afirma que “o que é um direito, frente à omissão política, não passa de demanda social permanente” (SILVA, 2021, p. 32). A frase resume a essência do problema: a distância entre o direito assegurado na Constituição e a realidade concreta das famílias. Esse raciocínio encontra eco direto na ACP, quando o Ministério Público denuncia que, mesmo após promessas de expansão, “em 2012 havia apenas uma creche municipal em funcionamento com 208 crianças” e que, em 2014, “mais de 27 mil crianças estavam fora da rede de educação infantil” (ACP, 2014, p. 12).

Ambos os documentos denunciam também o caráter contraditório das escolhas orçamentárias. Para Silva (2021, p. 256), “o orçamento municipal não priorizou a educação infantil, havendo redirecionamento para programas e setores não vinculados diretamente ao atendimento da primeira infância”. A ACP reforça essa crítica ao citar a



destinação de recursos ao subsídio do transporte público e ao Bolsa Universidade (ACP, 2014, p. 18). Essa convergência é importante porque demonstra que a análise científica e a ação judicial não apenas se complementam, mas se confirmam mutuamente.

Além disso, Silva mobiliza o referencial do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992), revelando que a implementação das creches em Manaus foi capturada por influências externas (como o BID) e pela política da promessa. Essa constatação dialoga com a própria estratégia da ACP, que, ao acionar o Judiciário, buscava romper o ciclo da promessa não cumprida e transformar obrigações formais em práticas efetivas.

Nesse sentido, pode-se dizer que a ACP dá consequência prática ao que Silva (2021) chamou de “contradição estrutural” da política de educação infantil em Manaus. O trabalho acadêmico evidencia que a cidade expandiu fisicamente suas unidades com apoio externo, mas sem universalizar o atendimento; a ACP exige judicialmente que essa universalização seja tratada como obrigação, e não como promessa adiada.

O caso de Manaus e as implicações nacionais da judicialização da educação infantil

O caso manauara não é isolado: ele exemplifica um fenômeno nacional de crescente judicialização da educação infantil. Desde o julgamento do RE 436996/SP pelo Supremo Tribunal Federal, em 2005, consolidou-se o entendimento de que a oferta de vagas em creches é dever do Estado e pode ser exigida judicialmente. Naquele caso, o STF decidiu que “a educação infantil é direito fundamental de todas as crianças, e sua não oferta constitui omissão inconstitucional” (STF, 2005, p. 4).

Esse precedente abriu caminho para milhares de ações individuais em todo o Brasil. Famílias passaram a acionar o Judiciário para garantir a matrícula de seus filhos. Embora essas decisões representem vitórias pontuais, elas não enfrentam o problema estrutural: cada decisão resolve a situação de uma criança, mas não muda a lógica de exclusão que atinge milhares. Como aponta Piovesan (2012, p. 143), “a judicialização individual é paliativa, pois garante o direito no caso concreto, mas não altera o déficit coletivo”.

É nesse ponto que a ACP de Manaus ganha relevância nacional. Ao invés de pleitear vagas individuais, ela denuncia a omissão sistêmica e exige que o Município apresente plano para a expansão da rede. Essa modalidade de ação coletiva, chamada



por Sarmiento (2007, p. 92) de judicialização estrutural, tem a vantagem de atacar a raiz do problema. Ainda que limitada pela falta de vontade política, a ACP busca reorganizar prioridades, impondo ao Executivo a necessidade de cumprir a Constituição.

Além disso, a ACP de Manaus explicita um dilema que se repete em vários municípios: a disputa orçamentária entre diferentes agendas. Ao suspender obras de creches para subsidiar tarifas de ônibus, o Município expôs de forma cristalina a contradição entre a prioridade absoluta da infância e os interesses políticos imediatos. Esse dilema, como observa Campos (2009, p. 45), é central na política educacional brasileira: “o problema da educação infantil não é apenas de recursos, mas da falta de prioridade política”.

Por fim, o caso de Manaus reforça a necessidade de pensar a judicialização não como substituto da política, mas como mecanismo de pressão. Como bem sintetiza Cury (2008, p. 92), “o Judiciário não cria a política educacional, mas garante que a política constitucionalmente prevista não seja negada”. Portanto, o papel da ACP é garantir que a infância, tantas vezes esquecida nas planilhas orçamentárias, seja lembrada como prioridade absoluta, tal como previsto na Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da política de creches em Manaus, a partir da Ação Civil Pública de 2014 e da tese de Silva (2021), revela a persistência de um paradoxo estrutural que marca a educação infantil no Brasil: trata-se de um direito constitucionalmente assegurado e juridicamente exigível, mas sistematicamente negligenciado pelas políticas públicas municipais. A ACP, ao denunciar a existência de 27 mil crianças fora da creche e a necessidade de 192 novas unidades (ACP, 2014, p. 12), não apenas expôs uma realidade dramática, mas também deu consequência jurídica a uma omissão que, até então, era denunciada apenas pela sociedade civil e por estudos acadêmicos.

A convergência entre a ACP e a pesquisa de Silva (2021) é notável. Enquanto a tese evidencia que “o orçamento municipal não priorizou a educação infantil, havendo redirecionamento para programas e setores não vinculados diretamente à primeira infância” (SILVA, 2021, p. 256), a ACP transforma esse diagnóstico em acusação jurídica, apontando que o Município suspendeu obras de creches para subsidiar tarifas de ônibus



(ACP, 2014, p. 18). Ambas denunciam que o problema não é falta de recursos, mas falta de prioridade política, reafirmando a análise de Campos (2009, p. 45), para quem “a baixa cobertura da educação infantil não é mero reflexo de escassez orçamentária, mas do lugar secundário que a infância ocupa nas agendas governamentais”.

Nesse sentido, o caso de Manaus ilustra um fenômeno nacional. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no RE 436996/SP, consolidou o entendimento de que a educação infantil é direito fundamental exigível judicialmente. Contudo, como observa Piovesan (2012, p. 143), “a judicialização individual é paliativa, pois garante o direito no caso concreto, mas não altera o déficit coletivo”. É justamente esse déficit estrutural que a ACP de Manaus buscou enfrentar, convertendo a omissão sistêmica em litígio judicial coletivo.

O caso também reforça o argumento de Sarmiento (2007, p. 92), segundo o qual “não há invasão de competências quando o Judiciário é provocado a assegurar direitos fundamentais diante da omissão dos demais poderes”. Ao contrário, há cumprimento do pacto constitucional que conferiu prioridade absoluta à infância. A ACP, nesse sentido, deve ser interpretada como expressão do que Cury (2008, p. 92) denomina de judicialização necessária: não se trata de substituir a política, mas de forçar sua realização quando ela é negada.

No entanto, é preciso reconhecer os limites desse instrumento. O Judiciário pode determinar a construção de creches, mas não garante que elas sejam implantadas com professores suficientes, projeto pedagógico consistente e qualidade no atendimento. Silva (2021, p. 312) chama a atenção para esse risco ao afirmar que “a expansão física não foi acompanhada por uma política consistente de pessoal e de qualidade de atendimento”. A judicialização, sozinha, não resolve os dilemas da política; mas sem ela, o direito continuaria relegado ao plano da promessa não cumprida.

Diante disso, três caminhos parecem indispensáveis para a efetivação plena do direito à creche:

1. Prioridade orçamentária vinculante: assegurar que o orçamento municipal respeite a prioridade absoluta da infância, vedando o redirecionamento de verbas para setores não essenciais enquanto persistirem déficits de atendimento.



2. Planejamento territorial e pedagógico: construir creches em áreas de maior demanda social, garantindo projeto pedagógico qualificado, manutenção e valorização profissional.
3. Compromisso político duradouro: superar a política da promessa, transformando a educação infantil em eixo estruturante do planejamento educacional municipal.

O caso de Manaus, ainda que local, lança luz sobre um dilema nacional: o Brasil que proclama a prioridade absoluta da criança no art. 227 da Constituição é o mesmo que, décadas depois, continua precisando de tribunais para obrigar prefeitos a construir creches. Essa contradição revela a necessidade de avançar para além da judicialização emergencial, construindo um pacto político e social pela infância que assegure, de fato, o direito à educação infantil como base de um projeto de nação.

Como bem sintetiza Silva (2021, p. 32), “o que é um direito, frente à omissão política, não passa de demanda social permanente”. O desafio, portanto, é transformar essa demanda em política de Estado, para que as crianças de Manaus — e de todo o Brasil — não precisem depender de ações judiciais para terem reconhecido aquilo que já lhes pertence por força da Constituição: o direito de crescer, aprender e se desenvolver com dignidade desde os primeiros anos de vida.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. *Education Reform: A Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject Departments and the ‘Implementation’ of National Curriculum Policy. *Journal of Curriculum Studies*, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>. Acesso em: 1 set. 2025.

CAMPOS, M. M. A política de educação infantil no Brasil: a busca pela universalização com qualidade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, p. 37-59, jan./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000100003>. Acesso em: 1 set. 2025.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FULLGRAF, J. *Alfabetização e educação infantil no Brasil: história e políticas*. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200011>. Acesso



em: 1 set. 2025.

CURY, C. R. J. *A educação básica como direito*. São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE JR., A. B. *Controle judicial das omissões do poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

HADDAD, L. *Educação infantil: muitos olhares, um só objetivo*. São Paulo: Cortez, 2006.

HADDAD, L.; FARIA, A. L. G. (org.). *Educação infantil e qualidade: políticas e práticas*. Campinas: Autores Associados, 2007.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA, D. X. *Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de Manaus*. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Universidade do Estado do Amazonas, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/>. Acesso em: 7 set. 2025.

VASCONCELLOS, V. M. R. *Infância e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: UERJ, 2013. Disponível em: <http://www.neipe.uerj.br/>. Acesso em: 1 set. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. Ação Civil Pública nº 0603404-34.2014.8.04.0001. 28ª Promotoria da Infância e Juventude Cível, 2014. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/>. Acesso em: 1 set. 2025.