

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**CRECHES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DO SURGIMENTO À DISTRIBUIÇÃO ATUAL**

SUELLEN FREITAS STEFANON DOS SANTOS

São Paulo

2016

SUELLEN FREITAS STEFANON DOS SANTOS

**CRECHES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DO SURGIMENTO À DISTRIBUIÇÃO ATUAL**

Trabalho de Graduação Individual apresentado
à Universidade de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Betioli Contel

São Paulo

2016

SUELLEN FREITAS STEFANON DOS SANTOS

CRECHES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
DO SURGIMENTO À DISTRIBUIÇÃO ATUAL

Trabalho de Graduação Individual apresentado
à Universidade de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Betioli Contel

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Prof.

Prof.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal mapear, de maneira circunstanciada, a distribuição de creches públicas do município de São Paulo em 2016, considerando não apenas o caráter locacional dessas unidades educacionais, mas também dados relativos à demanda atendida em cada distrito paulistano. Devido à intensa distribuição periférica desses equipamentos urbanos, analisa-se essa distribuição em relação à história do conceito de infância e às primeiras instituições cuja função foi o atendimento ao coorte etário entre 0 e 3 anos. Utilizando como metodologia o conceito de periodização, são apresentados também aspectos mais recentes da luta por creches, dos avanços normativos e das políticas públicas conquistadas nos últimos anos. Não obstante a capital paulista apresente o melhor índice brasileiro de atendimento à demanda por creches – 75,34% –, o déficit é de ao menos 83 mil vagas. Essa carência, ligada a ampliação da rede de creches por meio de conveniamento com entes privados, torna a discussão sobre creches uma problemática social urbana de suma relevância.

Palavras chaves: educação infantil, infância, creches

ABSTRACT

The current research intends to map, in a detailed way, the distribution of public daycare centers in São Paulo, in 2016, considering not only the locational character of these educational units, but also the satisfied demand in each district of the city. Due to the intense peripheral distribution of this urban facilities, this analysis is conducted in relation to the history of the concept of childhood and the first institutions whose functions was to receive children at the age cohort between 0 and 3 years. Using as methodology the concept of periodization, others recent aspects of the struggle for daycare are presented as normative advances and public policies acquired for the population in recent years. Although São Paulo have the best Brazilian's index of daycare centers, 75.34% of satisfied demand, the deficit is at least 83,000 missing places. This shortage, related to expansion of the network of daycare centers through partnerships with private entities, places this discussion at the heart of urban social issues.

Key words: early childhood education, childhood, kindergartens, daycare centers

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Folheto sobre desnutrição infantil (1910)	14
Figura 2 – Periódico Daily Herald (de 16/5/1919)	15
Figura 3 – São Paulo: Número de creches diretas, indiretas e conveniadas entre 1967-2000.....	38
Figura 4 – Município de São Paulo: Coleção de mapas de déficit de vagas em creches públicas - 2013 a 2016	47
Figura 5 – Município de São Paulo: Coleção de mapas de criação de creches públicas sobre a demanda não atendida - 2013 a 2015.....	48
Mapa 6 – Município de São Paulo: Percentual de crianças não atendidas em creches públicas por distrito – 2016.....	51
Mapa 7 – Município de São Paulo: Distribuição das creches públicas – 2016	52
Mapa 8 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Central - 2016.....	53
Mapa 9 –Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Oeste - 2016.....	54
Mapa 10 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Leste – 2016.....	55
Mapa 11 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Norte – 2016	56
Mapa 12 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Sul – 2016	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1. Um breve histórico do atendimento à primeira infância.....	12
1.1 As concepções de infância do século XX.....	12
1.2 A Primeira Fase das Instituições de Atendimento à Primeira Infância: os Asilos Infantis, as Creches e as Escolas Maternais	19
1.3 A Segunda Fase das Instituições de Atendimento à Primeira Infância: o Estado e a Regulação Científica	22
CAPÍTULO 2. Rumo à Constituição de 1988 e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	27
2.1 Emergência dos Movimentos Sociais Urbanos e da Luta por Creches	28
2.2 A Redemocratização do país e a questão da infância	32
2.3 Constituição Federal de 1988, ECA e LDB.....	36
CAPÍTULO 3. Creches no Município de São Paulo: características principais de 2013 a 2016	39
3.1 Atlas de distribuição de creches públicas no município de São Paulo em 2016	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
EPÍLOGO	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

As dificuldades ligadas à acessibilidade das crianças de 0 a 3 anos nas creches públicas é uma problemática atual e concentra esforços políticos das diversas instâncias da federação para sua solução, principalmente da esfera municipal. No Brasil, o déficit de vagas para esta faixa etária atinge a marca de 7,76 milhões de crianças, segundo levantamento realizado pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) – em parceria do Ministério da Educação – em 2012. Para a faixa de 4 a 6 anos, coorte em que a matrícula das crianças na educação infantil acontece de maneira compulsória, o déficit de vagas é de cerca de 1 milhão, segundo o IBGE.

No município de São Paulo, em 2016, a média de atendimento à demanda total por creches foi de 75,34%, indicando um patamar elevado de atendimento se comparado aos demais municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Para exemplificar essa afirmação, o Anuário Brasileiro de Educação Básica de 2016, elaborado pela organização “Todos pela Educação”, indicou a Região Metropolitana de São Paulo como melhor índice de atendimento (42,4%), sendo a região de Belém a mais deficitária (19,0%).

Sabe-se que, apesar de elevado atendimento municipal, esse percentil não está equilibradamente distribuído no território. Nesse sentido, é fundamental a compreensão da distribuição das vagas dentro de maiores escalas territoriais para o planejamento de ações do poder público e para equalização as demandas. O objetivo dessa pesquisa, portanto, foi analisar de forma circunstanciada a distribuição das unidades de educação infantil do tipo creche (de 0 a 3 anos) pública no município de São Paulo, identificando áreas de maior e menor densidade delas na mancha urbana do município.

Essa pesquisa parte do pressuposto que um sistema urbano justo do ponto de vista social deve ser planejado visando o acesso pleno de sua população aos serviços públicos essenciais e, com isso, criar mecanismos de distribuição de renda numa população urbana (HARVEY, 1980). A localização dos equipamentos públicos urbanos é um dos aspectos que condiciona o uso e acesso aos serviços, provocando efeitos sobre a renda real dos indivíduos¹.

Se se considerar que a renda real de um indivíduo se altera segundo a disponibilidade de recursos disponíveis a ele, e se compreendermos o conjunto de creches como um recurso

¹ Entende-se por renda real “todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade” (TITMUSS, 1962, p. 34 *apud* HARVEY, 1980, p.41) e este poder, por sua vez, não pode ser separado da acessibilidade e do preço atribuído a esses recursos.

disponível a ser consumido pelos atores urbanos, é possível afirmar que a ampliação – ou a escassez – da oferta de vagas nestas unidades educacionais pode constituir-se como um mecanismo de redistribuição de renda real. A ausência desse serviço pode configurar-se como um fator contribuinte para desigualdade social no interior do espaço urbano.

Além da questão ligada à distribuição da renda, há outra função essencial cumprida pela justa distribuição das creches nas cidades: ela permite uma maior autonomia das famílias – e principalmente das mães – numa eventual participação no mercado de trabalho. A inexistência das creches, muitas vezes, dificulta esta participação e contribui para a manutenção de uma posição subalterna das mulheres na divisão social do trabalho.

Com intuito de atingir o objetivo de mapear a distribuição desses equipamentos, foi essencial a busca de dados primários quantitativos e qualitativos. Estes foram obtidos *online*, através de solicitações no portal E-sic² do município, nas quais foram fornecidas planilhas com o número de creches, seus respectivos endereços, quantidade de crianças matriculadas em cada unidade e a fila de espera, por distrito.

Além disso, foi intensamente consultado o portal “História da Educação e da Infância”, resultado do projeto “Fontes e Tendências Historiográficas na História da Educação Infantil” desenvolvido pela Fundação Carlos Chagas³. O acervo sobre creches disponibilizado é riquíssimo, possuindo documentos de diversas tipologias: jornais, panfletos de movimentos sociais e partidos, documentos oficiais, produção técnica de artigos e teses acadêmicas entre outros.

O olhar da pesquisa, voltada para o arquivo citado, possui duas características. A primeira, acadêmica, derivada da busca incessante por compreender a história de configuração espacial dos equipamentos alvos dessa pesquisa. Ao se deparar com uma distribuição municipal desigual, questionou-se a existência de motivações na escolha de localização das unidades. Esse questionamento resultou na necessidade de compreender quais paradigmas norteiam a concepção de infância, pretérita e atual, e que poderiam por sua vez orientar a escolha locacional da instalação dessa infraestrutura.

² Site de Transparência do município de São Paulo visa cumprir a exigência da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011), cujo objetivo é tornar acessíveis informações referentes às gestões de cada esfera administrativa: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>

³ Acesso em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/educacaoInfancia/EducacaoInfancia.abrirTopico.mtw?idTopico=6>

A familiaridade com arquivos é a segunda característica desse olhar. Fruto do aprendizado obtido no estágio realizado junto ao Arquivo do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB-USP), no Arquivo Milton Santos, e na disciplina optativa *Introdução à Arquivologia*, ministrada pela Profa. Ana Maria de Almeida Camargo, a preocupação com as fontes primárias históricas acompanha essa pesquisa. Longe de tratar-se de um trabalho de exposição exaustiva de fatos e eventos, espera-se que o pensamento histórico tenha cumprido sua função metodológica em uma pesquisa geográfica: a de criar uma periodização que permita identificar os processos que deram origem as creches, no contexto de sua configuração espacial.

O recurso da periodização (SANTOS, 2008) foi utilizado como metodologia de abordagem do tema dessa pesquisa, como meio de associação entre as variáveis tempo e espaço. “O espaço social não pode ser explicado sem o tempo social” afirma Milton Santos (2008, p.253), por isso a periodização insere a variável tempo na análise espacial, permitindo identificar momentos dotados de características particulares, os quais o autor chama de “sistemas espaço-temporais”.

A periodização dessa pesquisa não foi elaborada pelo pesquisador, mas desenvolvida pela historiografia da história da Educação Infantil (EI). Seguiu-se a “escola” da Fundação Carlos Chagas, formada principalmente pelos pesquisadores Maria Malta Campos, Fúlvia Rosemberg e Moysés Kuhlman Júnior, cujos estudos concebem dois períodos da história da Educação Infantil (doravante, EI): o primeiro, situado entre 1890 e 1960 e o segundo, pós década de 1970. O marco divisor entre esses dois momentos foi o surgimento de movimentos pró-creches e o registro de marcos legais que responsabilizaram o poder público pelo fornecimento de educação para crianças de 0 a 3 anos.

Bazilio (2001) acrescenta um sub-período anterior, entre 1890 e 1920, cuja principal característica é discernir a completa ausência do Estado e a atuação predominante de entidades filantrópicas e religiosas no atendimento de crianças de 0 a 3 anos em situação de abandono, orfandade ou pobreza. Essa fase também foi utilizada como referência para nossa investigação.

Por esse motivo, no primeiro capítulo são apresentadas as primeiras concepções de infância da era moderna, que construiu a noção de “direito da criança”, baseado por sua vez na experiência de carência sob a qual estava submetida grande parcela das crianças. Como se demonstra, o discurso de erradicação da pobreza infantil foi corroborado pela doutrina higienista de viés eugenista.

Foi também sob a vigência dessa doutrina médica que as primeiras instituições de atendimento à infância foram criadas. Tratou-se, pois, de compreender as diferenças e semelhanças entre os *asilos infantis*, *creches* e *escolas maternais* na fase que antecede marcos regulatórios mais significativos em relação a guarda social das crianças.

O capítulo 2 abarca o período pós 1970, que se inicia no contexto de restrição política do regime militar, com a formação de movimentos sociais pró-creches; percorre o processo de redemocratização, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e marcos regulatórios ligados ao direito infantil (ECA e LDB); e termina com o projeto neoliberal de governo implementado pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Embora a pesquisa tenha o município de São Paulo como principal recorte analítico, o foco na capital paulistana será mais explorado no terceiro capítulo. Alguns motivos impeliram a essa postura, mas o principal consistiu em buscar uma compreensão mais abrangente e contextualizada do funcionamento e distribuição espacial das creches. Por isso, é possível o leitor identificar que alguns eventos são apenas mencionados, sobre os quais esse trabalho não se debruça de maneira aprofundada.

O capítulo 3 possuiu como objetivo realizar um balanço do atendimento em creches encaminhado pela última gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo, sob o governo de Fernando Haddad, comparando-a às gestões anteriores e demonstrando a progressão de crescimento distrital e geral do município em relação a demanda requerente. Explora-se, neste mesmo capítulo, os tipos de vinculação das unidades com a prefeitura e a diferença entre eles.

Nas considerações finais, teceu-se reflexões sobre a formação das creches, sobre as políticas de expansão e cenário atual, resgatando a pesquisa em perspectiva. Embora peculiar, optou-se pela inserção de um posfácio, de caráter coloquial, cujo tema, por hora, é omitido.

Como um dos principais resultados dessa pesquisa, confeccionou-se um Atlas de Creches do Município de São Paulo, que teve como parâmetro uma publicação feita pela Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (SEBES) em 1987. Composta por dois volumes: o primeiro contém a lista de todas as unidades, seus respectivos endereços e número de vagas; e o segundo um atlas de distribuição de creches por região administrativa.

Uma visão em maior escala, sob o fundo de mapa da demanda atendida de 2016, permitiu uma observação mais detalhada da distribuição de creches em cada “zona cardeal”⁴ do município de São Paulo. Esse zoneamento foi escolhido como recorte analítico com a finalidade de comparar os produtos cartográficos dessa pesquisa com aqueles publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, em 1987.

⁴ O conjunto de macrozonas chamadas “zonas cardeais” (centro, norte, sul, leste, oeste) foi amplamente utilizado na década de 1970. Embora nenhum instrumento legal definisse seus limites, os paulistanos o adotaram como referencial de localização, e instituições como os Correios e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) utilizavam esse zoneamento com finalidade de planejamento (CAZZOLATO, 2005). Atualmente, é possível encontrar mapas produzidos pela PMSP cujas zonas cardeais são representadas e denominadas como “regiões” (http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/3_regioes_subprefeituras_e_distritos_munic_2016_10710.html).

CAPÍTULO 1. Um breve histórico do atendimento à primeira infância

1.1 As concepções de infância do século XX

Não há evidências de uma concepção de infância conferida aos meninos e meninas antes do século XVI (ROSA; 2005, p. 32). É somente na história moderna que estes adquiriram o *status* de criança, tornando-se uma categoria social passível de direitos específicos conforme suas diferenças e necessidades (ARIÈS, 1981). Essa mudança ocorreu, sobretudo, após a Revolução Industrial, na Europa do século XVIII.

No entanto, a defesa desses direitos ganhou destaque apenas no início do século XX. Eglantine Jebb⁵ é reconhecida como iniciadora do movimento mundial em defesa da infância, ao divulgar, durante a Primeira Guerra Mundial, fotografias de crianças vítimas da fome e da violência deste conflito. As Figura 1 e 2, ambas do arquivo pessoal da escritora Clare Mulley⁶, evidenciam a preocupação com a proteção à infância presente na década de 1910. Eglantine foi levada à prisão naquela oportunidade, sob acusação de obscenidade pela publicação de tais imagens.

Sua persistente atuação resultou na elaboração do documento “*Declaration of the Rights of the Children*” ou Declaração de Genebra, datada de 1923. Posteriormente, em 1948, o mesmo documento comporia a “Declaração Universal de Direitos do Homem”, da Organização das Nações Unidas (ONU), elevando o direito infantil à categoria de um direito internacionalmente reconhecido. Em sua primeira versão, a Declaração de Genebra averbava:

“Carta da união internacional de protecção à infância
Pela presente Declaração dos Direitos da Criança, dita Declaração de Genebra, os homens e as mulheres de todas as nações reconhecem que a Humanidade deve dar à criança o que possui de melhor e afirmam como seus deveres:
A criança deve ser protegida independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença.
A criança deve ser auxiliada respeitando-se a integridade da família.
A criança deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente.
A criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança deficiente deve ser auxiliada; a criança inadaptada deve ser reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos.

⁵ A britânica Eglantine Jebb (1876-1928), conhecida como “*White Flame*” por sua dedicação às causas em que se envolveu, foi uma ativista social e fundadora da organização que recolhe fundos para crianças vítimas de guerras, “*Save the Children Fund*”. Fonte: <http://www.savethechildren.org.uk/about-us/history> Acesso em: 12.jun.2015.

⁶ Clare Mulley é autora do livro “*The Woman Who Saved the Children*” (sem tradução), biografia de Eglantine Jebb, publicada em 2009 em comemoração ao 90º aniversário da organização “*Save the Children*”.

A criança deve ser a primeira a receber socorros em tempo de infortúnio.

A criança deve beneficiar plenamente de medidas de previdência e de seguro sociais; a criança deve ser colocada em condições de, no momento oportuno, ganhar a sua vida e deve ser protegida contra qualquer exploração.

A criança deve ser educada no sentimento de que as suas melhores qualidades devem ser postas ao serviço dos seus irmãos.”⁷

Desde esta época, os debates – e as ações políticas – envolvendo a questão da infância se avolumaram, e problemas deste tipo passaram a fazer parte da pauta dos gestores públicos, e de movimentos sociais de vários tipos, preocupados em chamar a atenção e aprimorar as condições de vida desta parcela da população mais frágil e vulnerável. As duas figuras abaixo nos dão uma ideia mais aproximada desta mudança na preocupação em relação à infância no mundo.

⁷ Extraído do Centro de Documentação e Informação Sobre a Criança – CEDIC – no portal: <http://cedic.iec.uminho.pt/legislacao/leis/declidircri1923.htm> Acesso em: 12.jun.2015.



Figura 1 – Folheto sobre desnutrição infantil (1910)
Fonte: Centro de Documentação e Informação Sobre a Criança – CEDIC



Figura 2 – Periódico Daily Herald (de 16/5/1919)

Fonte: arquivo Clare Mulley, em <http://www.claremulley.com/blog/23-may-2014> (Acesso em: 12.06.2015)

Conforme mencionado, evidencia-se neste período a noção de infância que orienta as primeiras instituições de atendimento à criança. Inicia-se nesta época o entendimento sistemático de que as crianças, como seres pobres e socialmente vulneráveis no mundo adulto, requerem muitas vezes a assistência por parte de instituições filantrópicas ou religiosas, que acabarão por se posicionar como substitutas às relações familiares (FARIA, 2005, p.1021).

Este contexto não estava apartado do já existente “higienismo médico” e da cultura de patologização da pobreza surgida no século XIX. Essa vertente, que tem como fundador o higienista Johann Peter Frank e sua obra “A Miséria do Povo: mãe das enfermidades”, objetivava relacionar as precárias condições de vida e de saúde dos centros urbanos à pobreza. Marques et al. (2012, p. 48), em revisão bibliográfica, destaca que:

“Outra contribuição importante durante o século XIX foi o médico sanitariano alemão Rudolf Virchow, o qual defendia que a medicina é uma ciência social e que além de intervenções médicas é necessário para a saúde o acesso à educação, democracia, liberdade e prosperidade” (MARQUES *et al*, 2012, p. 48).

Logo, a ordem médica oitocentista atribuía a si uma racionalidade capaz de considerar a Medicina como uma ciência do social, realizando um movimento de “colonização” dos demais saberes (GONDRA, 2002, p. 107). É através do discurso da Higiene, muitas vezes combinado ao discurso cristão, que se definia não somente a maneira de prevenir o estado enfermo, mas também orientava moralmente as práticas e costumes da sociedade.

A infância se torna um segmento da Higiene. Baseando-se em condutas europeias, os médicos brasileiros do século XIX alertavam sobre as altas taxas de mortalidade infantil e infanticídio, bem como sobre os “enjeitados”, crianças abandonadas cujo destino seria permanecer na rua ou encontrar abrigo em igrejas, conventos ou “instituições de roda”⁸. Tanto para estas instituições, quanto para o discurso médico, a criança, sobretudo a pobre, era representada unicamente como o futuro adulto, concebida em seu devir, para cujas ações assistenciais deveriam garantir sua vindoura integração na produção, no mundo do trabalho (GONDRA, 2002, p. 113).

Segundo Luiz Cavalieri Bazilio, até a década de 1920, o assistencialismo e a filantropia eram preponderantes mecanismos de atendimento infantil. Era esperado, diante da estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, que as iniciativas particulares fossem sustentadas por recursos públicos, por meio de privilégios e verbas que os setores privados adquiriam dentro da administração pública (BAZILIO, 2002, p. 46). A partir deste período, o Estado brasileiro criou um grande aparato jurídico e institucional para o atendimento à infância não obstante as normas de regulação social fossem ainda muito semelhantes àquelas que vigoraram na fase anterior. Isso porque o modelo adotado de atendimento continuou sendo baseado nos internatos, que podem ser consideradas como “instituições totais” (GOFFMAN, 2001)⁹.

Se no século XIX o movimento médico realizava a crítica às condições de higiene destas instituições, no século XX, o higienismo e o eugenismo orientaram fortemente as políticas públicas de internação, de enclausuramento, de fechamento dos indivíduos que se encontravam

⁸ As “Instituições de Roda” ou “Roda dos Expostos” eram instituições criadas pelos governantes para o abandono de crianças ou recém-nascidos, que garantiam anonimato daquele que as abandonava. São reconhecidas pela capacidade de transformar a população pobre em futura classe trabalhadora, afastando-a da “prostituição e da vadiagem” (LEITE, 1991, p. 66). As primeiras casas de Roda datam de 1726 e 1738, na Bahia e Rio de Janeiro respectivamente, e funcionaram até meados do século XX.

⁹ Segundo Erving Goffman, sociólogo norte-americano formulador do conceito citado, as instituições totais se pretendem substitutas da vivência ampla dos seres, em diferentes lugares, para controlá-la sob um único aspecto racional. Os indivíduos atendidos são separados integralmente da sociedade, produzindo um fechamento da instituição, o que simboliza seu caráter “total”. Como exemplos, o autor analisa manicômios, prisões e conventos.

física ou mentalmente fora de um padrão de “normalidade”. Tratava-se de proteger os sadios e domesticar os “desviantes”.

Representativo deste contexto foi o evento do I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, realizado no Rio de Janeiro, em 1922, pelo Departamento da Criança no Brasil. Foram 2.632 inscritos, entre eles médicos, advogados, religiosos, comerciantes entre outros, que contou com cinco eixos norteadores, a saber: sociologia e legislação; assistência; pedagogia; medicina infantil; e higiene¹⁰.

Ademais, o artigo nº 317 do Decreto 16.300 de 1923 criava a Inspetoria de Higiene Infantil subordinada ao Departamento Nacional de Saúde Pública. Constituíam como atribuições dessa inspetoria:

- “a) assistencia prestada á primeira infancia pelo Governo no Districto Federal;*
- b) fiscalização de todos os trabalhos de assistencia á infancia, executados no Districto Federal por instituições ou por particulares;*
- c) medidas especiaes de prophylaxia de doenças transmissiveis proprias das primeiras edades;*
- d) regulamentação dos serviços das operarias, durante o periodo de gestação e do trabalho das mesmas nas fabricas;*
- e) exame dos lactentes nas habitações collectivas e nos domicilios pobres que o permittirem;*
- f) inspecção e fiscalização de todos os logares, onde se exerça a criação a salario;*
- g) orientação e propaganda da alimentação apropriada á primeira e á segunda infancias, no estado hygido e no pathologico;*
- h) propaganda e ensino dos preceitos de hygiene que interessam ás primeiras edades;*
- i) inspecção domiciliaria e assistencia nos dispensarios infantis para os effeitos de propaganda hygienica e tratamento das crenças doentes;*
- j) inspecção das escolas particulares, collegios, recolhimentos e asylos infantis, crèches e quaesquer estabelecimentos destinados á infancia;*
- k) direcção e fiscalização das crèches fundadas pelo Governo e fiscalização das crèches particulares;*
- l) superintender, em sua séde, um laboratorio de pesquisas relativas ás doenças gastro-intestinaes da primeira infancia;*
- m) superintender, quando seja creado, um hospital modelo para lactantes;*
- n) fiscalizar os estabelecimentos de soccorros á infancia, subvencionados pelo orçamento da União, fornecendo annualmente ao Governo informações sobre o numero, qualidade e efficiencia dos*

¹⁰ Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. Arquivo do Grupo de Estudos e Pesquisas Higiene Mental e Eugenia (GEPHE). Disponível em: <http://old.ppi.uem.br/gephe/index.php/arquivos-digitalizados/14-sample-data-articles/86-primeiro-congresso-brasileiro-de-protecaao-a-infancia> (Acesso em 25.jun.2016).

serviços prestados, para o que essas instituições deverão enviar á Inspectoria, mensalmente, um quadro dos soccorros prestados.”¹¹

Desta maneira, configurou-se uma noção medicalizada de amparo à criança, baseada na higiene, denominada por Moysés Kuhlmann Jr. como “concepção de assistência científica” que é adotada pelo Brasil (KUHLMANN, 2000, p. 8). Para este raciocínio, majoritário até a década de 1970, a criança pobre deixada à revelia seria compelida à marginalidade. Sob o viés da internação, no Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1941, foi criado o Serviço de Assistência a Menores – SAM – e, em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem. Esta última, dentro do contexto da Ideologia da Segurança Nacional da Ditadura Militar, tinha como objetivo impedir a filiação da criança ou jovem pobre à doutrina comunista, portanto, inviabilizando o engajamento dos indivíduos em atividades de luta política e de resistência ao regime autoritário.

Portanto, em relação às concepções de infância analisadas até aqui, é possível perceber inicialmente um movimento de empatia às crianças, evidenciado por instituições de caridade, acolhimento, sejam elas filantrópicas ou religiosas, voltadas às necessidades de alimentação e cuidado não atendidas pela família. Na virada do século XX, no entanto, com a institucionalização do discurso médico higienista, intensificam-se as instituições de internação, sob a concepção de criança enquanto futuro adulto, inserido nas relações capitalistas de produção.

¹¹ Art. 138 do Decreto 16.300 de 1923, da Casa Civil da Presidência da República dos Estados Unidos do Brasil. Extraído de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300.htm (Acesso em 18.jun.2015).

1.2 A Primeira Fase das Instituições de Atendimento à Primeira Infância: os Asilos Infantis, as Creches e as Escolas Maternais

Baseadas na cultura historicamente construída do catolicismo, sob a lógica da filantropia e da assistência social, as primeiras instituições de atendimento à infância paulista são os asilos infantis destinados aos órfãos, aos expostos e aos delinquentes. Em 1900, havia cerca de oito instituições assistenciais deste tipo mantidas por particulares ou pelo Estado, sendo ao menos cinco aquelas localizadas na capital (KISHIMOTO, 1988, p. 43).

Tais estabelecimentos, classificados de acordo com a condição da criança, funcionavam em regime de internato e sob uma organização do tipo “quartel”; vastos dormitórios com dezenas de leitos e refeitórios únicos capazes de comportar centenas de pessoas. Não raro os asilos se encontravam superlotados, questão essa apontada já na época como problemática na formação da individualidade infantil. Alguns estudiosos do tema evidenciavam e denunciavam os danos de personalidade irreparáveis sofridos pelas crianças asiladas, uma vez que estavam sujeitas a realizar todas as esferas da vida (familiar, escolar, da brincadeira, do trabalho etc.) num mesmo local, sob uma mesma lógica racionalizadora e sob uma única autoridade. Segundo Tizuko Morchida Kishimoto, a atmosfera de isolamento, propiciado pelo afastamento físico dessas crianças com a sociedade, gerava comportamentos antissociais e que se convencionou chamar de síndrome do asilado.

Ainda que a Conferência Nacional de Proteção à Infância, realizada em 1933 no Rio de Janeiro, tentasse eliminar o preconceito existente em relação aos asilos, propondo alteração dos nomes “abrigos, asilos, orfanatos” para “Escolas de Socialização”, a ausência de uma função pedagógica corroborava a função unicamente assistencial a qual se propunham. Embora sua forma de funcionamento influencie as primeiras instituições pré-escolares, não é possível classificar os asilos como estabelecimentos pré-escolares devido à falta de caráter educacional (KISHIMOTO, 1988).

Até muito recentemente, como será visto nos capítulos subsequentes, acreditava-se amplamente que o simples atendimento às necessidades imediatas de alimentação, vestimenta, abrigo e hábitos de higiene seriam suficientes para um indivíduo se tornar apto à vida em sociedade. Essa noção arraigada culturalmente explica, em parte, porque essas instituições se fazem presentes da primeira metade do século XIX ao terceiro quartil do século XX.

As primeiras creches instaladas em São Paulo foram as da educadora Anália Franco, no início do período Republicano. Pela primeira vez os termos “creche” e “escola maternal” foram utilizados para denominar estabelecimentos de atendimento infantil no Brasil. Embora se assemelhassem aos asilos, pois atendiam sobretudo órfãos e abandonados sob regime de internato, algumas particularidades, que serão aprofundadas a seguir, definem essas instituições (KUHLMANN JR.,1996).

Internacionalmente, o surgimento e a expansão das creches ocorrem no final do século XVIII, início do XIX, e estão diretamente vinculadas ao crescimento industrial, que exige mobilização da força de trabalho feminina nas oficinas e fábricas. A função desses novos estabelecimentos foi, portanto, amparar crianças recém-nascidas e de até três anos durante a jornada de trabalho materna.

Na França, o filantropo Firmin Marbeau é reconhecido como iniciador do movimento de criação de creches, ao estabelecer, em 1844, no bairro de Chaillot em Paris, a primeira instituição voltada aos cuidados dos filhos de mães operárias, mediante pequeno pagamento. Esta iniciativa permitiu com que, já em 1884, as creches somassem cerca de 200 estabelecimentos na França, com atendimento para crianças na faixa de 0 a 3 anos, dispondo de lugar saudável, higiênico e pessoal especializado (KUHLMANN JR.,1996)

O contexto brasileiro, no entanto, difere daquele encontrado na França. A incipiente industrialização pela qual o país passou no último quartel do século XIX, foi suficiente para propiciar o surgimento e o adensamento de vilas e provocar movimentos migratórios em direção à capital paulistana. A ausência de infraestrutura urbana, combinada às condições de miserabilidade da população, resultava em consideráveis índices de abandono, mortalidade infantil e infanticídio.

Sensibilizada com as condições socioculturais do fim do Império, Anália Franco, professora de formação, cria um abrigo na capital paulistana em que recebe, inclusive, crianças negras “libertas” pela Lei do Ventre Livre. Por arcar sozinha com as despesas de aluguel e alimentação, frequentava as ruas com as crianças para pedir esmolas. Sua conduta espírita e republicana, polêmica em comparação às concepções sobre o tema na época, gerava indignação dos católicos monarquistas. No entanto, com o advento da República, conseguiu criar escolas maternais no interior e dois grandes colégios na capital. Com finalidade de coordenar o conjunto de instituições, em 1901, funda a Associação Feminina Beneficente e Instructiva com sede no

Largo do Arouche. Financeiramente, as instituições sobreviviam com donativos de sócios, simpatizantes, algumas vezes de indivíduos ligados ao movimento republicano e maçom, além de pequenas contribuições governamentais e através de renda da própria educadora em sua atuação como escritora. Segundo Kishimoto (1988), o trabalho assistencial desenvolvido por Anália Franco exemplifica o modelo institucional das primeiras creches e escolas maternas de São Paulo, que aproximam suas funções àquelas vigentes nos asilos e orfanatos, atendendo os necessitados.

Na Europa, como citado anteriormente, as creches e escolas maternas se voltaram ao atendimento dos filhos dos operários, uma vez que a industrialização intensa mobilizou enormemente a força de trabalho feminina. No Brasil, a industrialização ainda em seus primórdios – e combinada ao modelo de família patriarcal – não propiciou a criação de instituições com essa função, ao menos não nas primeiras décadas da urbanização efetiva do território brasileiro.

Embora com a mesma funcionalidade dos asilos, as instituições mantidas por Anália Franco continham algumas peculiaridades como: contar com profissionais formados no Liceu e currículo que propunha atividades de canto, tecelagem, dobraduras, jogos entre outras, fatores esses que garantiam certa orientação pedagógica, inclusive froebeliana¹², a esses estabelecimentos.

Contudo, o nível das instituições não era homogêneo. Parte da rede, localizada no interior, encontrava dificuldades pela ausência de pessoal qualificado, enquanto aquela da capital era assegurado melhor nível de atendimento. A indisponibilidade de recursos também se figurava como um problema recorrente, aumentando a semelhança dessas instituições a meros abrigos e dificultando o discernimento sobre a diferença entre os estabelecimentos de amparo à criança. Portanto, até aproximadamente os anos 1920, o pouco poder de pressão dos trabalhadores em relação ao Estado, cuja ação negligenciava as questões sociais, culminava na disseminação apenas de iniciativas particulares de filantropia e assistencialismo, sem a participação plena e regular do poder público. Essa realidade altera-se somente entre os anos 1920 e 1930, diante das mudanças histórico-sociais ocorridas neste período.

¹² Friedrich Wilhelm Froebel (1782-1852), pedagogo alemão, criador do *kindergarten*, ou jardim da infância. Inspirado por Comenius, Rousseau e pela filosofia alemã, ele centraliza a criança no currículo e valoriza a natureza como objeto de aprendizagem e símbolo da metáfora do desenvolvimento infantil (KISHIMOTO, 1996).

1.3 A Segunda Fase das Instituições de Atendimento à Primeira Infância: o Estado e a Regulação Científica

Segundo Bazilio (2002), o segundo período da história do atendimento à infância no Brasil tem início na década de 1920 e vai até meados de 1970. A marca desta fase, conforme esse autor, é criação de um corpo jurídico e institucional direcionado à infância baseado, sobretudo, nas chamadas instituições totais, cujo regime de internação impunha a clausura de seus integrantes (BAZILIO, 2002, p.47).

Antes, contudo, é relevante retratar o momento pelo qual o Brasil atravessava. O contexto anterior a essa fase, já em meados da década de 1910, estava interligado a importantes questões políticas e econômicas internacionais. A consolidação da 2ª Revolução Industrial nos países mais avançados alavanca o crescimento exponencial da força-de-trabalho e, com isso, surgiram os primeiros movimentos sindicais por ampliação de direitos trabalhistas e civis (CANO, 2012, p. 899).

Além disso, em 1914, com o fim da Primeira Grande Guerra, a hegemonia mundial, antes eurocêntrica, deslocava-se em direção aos Estados Unidos da América, evidenciando o papel importante dessa nação no contexto da guerra e o estado de esgotamento social, político e econômico vivido na Europa. Em 1929, o modelo que propiciou o crescimento econômico dos EUA enfrenta uma crise de superprodução, a qual se propaga para o resto do mundo, levando a primeira grande instabilidade financeira do século XX.

O Brasil, contudo, obteve lucros significativos com a exportação de *commodities* agrícolas, inclusive no período de guerra. Embora, em valor, a exportação do açúcar e da borracha apresentassem queda, a cultura cafeeira crescia em mais de 50% em 1920 (CANO, 2012, p. 901). Esse crescimento permitiu acumulação dos lucros, principalmente no estado de São Paulo, viabilizando o aumento da capacidade e diversificação das produções. Por seu caráter mais intenso, a dinâmica de crescimento de São Paulo colocou esse estado na dianteira em relação às demais regiões do Brasil, concentrando não somente o desenvolvimento industrial, mas também urbano. Sobre esse desenvolvimento ocorrido entre as décadas de 1920 e 1930, Wilson Cano escreveu (2012, p. 902):

“Por um lado, embora o período fosse “amortecedor de tensões” (com o grande aumento do emprego e da massa de salários e de lucros), o ciclo expansivo trouxe inevitável aumento de conflitos: excesso de capacidade produtiva (café e alguns setores industriais); maior

organização da classe trabalhadora; conflitos de interesses entre frações da burguesia; alta de preços; reivindicações por mais direitos sociais e expansão do movimento revolucionário tenentista, que culminaria nas Revoluções de 1922, de 1924, da Coluna Prestes nesse mesmo ano, e, ao final do período, na Revolução de 1930.”

Portanto, essa expansão acarretou em maior complexidade social e econômica, cujos conflitos obrigaram o fortalecimento institucional do Estado, com leis específicas e aumento do aparato repressor¹³.

Nos chamados “anos dourados” da indústria têxtil (1892-1930), ocorreram mais de sessenta greves no estado de São Paulo (SPINDEL, 1980, p. 164). Entre as principais motivações estão o arrocho salarial sofrido pelos operários, resultado do aumento do custo de alimentos e moradia; péssimas condições de trabalho; jornadas de 15 horas; uso intensivo de menores e mulheres em trabalhos insalubres; bem como assédio moral na forma de castigos, coação, multas etc. Soma-se a isso completa ausência de assistência previdenciária e de seguridade social garantida pelo poder público.

Surge, pois, a chamada “questão social” no Brasil, fruto do desenvolvimento do capitalismo nacional e da expansão do proletariado. Com ela, ganham dinamismo movimentos políticos-sociais de diversos tipos e matizes ideológicas: socialismo, nacionalismo, tenentismo, modernismo entre outros (CANO, 2012).

O escolanovismo¹⁴, trazido por Ruy Barbosa em 1882, ganhou visibilidade na década de 1930 através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), assinado por educadores, sociólogos e escritores como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Cecília Meireles, totalizando 26 intelectuais signatários. Com objetivo de renovar a educação no país, realizou-se a crítica ao modelo tradicional vigente, considerado bastante elitista, e propôs-se um modelo público, laico, gratuito e obrigatório.

Durante os anos de 1920 até 1924, Antônio de Sampaio Dória, em sua atuação como Diretor-Geral da Instrução Pública, foi responsável por inserir o ideário escolanovista nas propostas de

¹³ Na década de 1920, surgiram os primeiros Juizados de Menores, no Rio de Janeiro e em São Paulo, e o primeiro Código de Menores em 1927 (BAZILIO, 2002).

¹⁴ O movimento Escola Nova tem como principal fundador o suíço Adolphe Ferrière e é inspirado no ideal da igualdade entre os homens e direito de todos à educação por meio de um sistema público. O foco, para essa concepção de ensino, é o desenvolvimento moral do educando sob uma perspectiva humanista, enquanto sujeito autônomo e responsável. Fonte: Glossário elaborado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas HISTEDBR, Unicamp. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_pedagogia_escolanovista.htm Acesso: 29.jul.2016.

governo de São Paulo e, portanto, permitindo a elaboração de um arcabouço legal referente à participação do estado na criação de escolas maternais e creches para filhos de trabalhadores.

A lei 1.750 de 1920, que dispõe sobre a reforma da instrução pública do estado e permite a criação de escola maternal, especifica no artigo 1.º, § 1.º: “Onde houver continuidade do ensino, e o exigirem as necessidades sociais, o Governo instalará escolas maternas, de preferência junto a fabricas que offereçam casa para a instalação e alimentos às crianças”.

A primeira empresa beneficiada com essa lei foi a Cia. Nacional de Estamparia, de Sorocaba, cujas unidades de atendimento infantil foram alocadas em vilas operárias das fábricas Santo Antônio e Santa Rosália, ambas de fiação e tecelagem. Cada vila contava com cerca de 150 a 230 famílias e as escolas maternais eram exclusivas para os residentes (KISHIMOTO, 1988, p. 71).

É preciso ressaltar, contudo, que antes da referida Lei, entes particulares já haviam iniciado o atendimento a filhos de operários, como é o exemplo da Creche Bento Quirino, inaugurada em 1914, e da Creche e Escola Maternal Vila Maria Zélia, surgida em 1918. A primeira, localizada em Campinas e organizada pela Sociedade Feminina de Assistência à Infância, procurava atender, sob o sistema católico, as crianças que ficavam desamparadas pela necessidade do trabalho feminino nas indústrias campineiras. A segunda, na capital paulista, caracterizou-se como a primeira creche e escola maternal anexa a uma indústria, no interior de uma vila operária.

O empresário Jorge Street, proprietário da Cia. Nacional de Tecidos de Juta e da Fábrica Santana, localizadas nos bairros de Belenzinho e Brás respectivamente, possuía uma visão social controversa em relação a seus contemporâneos. Ele declarava proporcionar benefícios aos operários, não a título de caridade, mas em troca de salários mais elevados que seriam gastos em itens inúteis (DEAN, 1971, p. 169). Resultado dessa visão empresarial, sua vila continha, além das creches e escolas maternais, escolas primárias, farmácia, laboratório, consultório médico, dentista, igreja, armazém e clube.

Na década de 1920, durante o governo Washington Luís, outros decretos surgiram com objetivo de definir a estrutura e funcionamento das creches e escolas maternais e regulamentar a Lei 1.750. Intuições formadas no período pós-1920, auxiliadas ou não pelo governo, são

profundamente analisadas por Kishimoto (1988) e algumas características delas merecem ser destacadas.

Sobre a gestão, ela era particular. As instituições surgiam por iniciativa privada, geralmente por meio de associações, que poderiam ou não ser subsidiadas pelo Estado. Em relação ao viés de atuação, existiam instituições leigas e religiosas. Segundo a autora (KISHIMOTO, 1988), as escolas maternas subsidiadas pelo Estado tinham seu corpo docente formado por profissionais da educação, enquanto nas demais, leigos ou freiras tinham essa ocupação. Essa característica evidencia, pois, se a instituição possuía ou não uma abordagem pedagógica com a criança.

O atendimento amplia-se em relação ao período anterior (antes formada apenas por crianças abandonadas, órfãs ou marginalizadas), sendo que o atendimento se volta para os filhos de operários, sobretudo da indústria têxtil, cuja participação de mão-de-obra feminina era mais acentuada.

Todas as instituições passam a cumprir um protocolo higienista. Seja na criação de instituições do tipo “Gotas de Leites”, anexas às creches e escolas maternas, responsáveis pelo fornecimento de leite esterilizado; na orientação às mães, para que cumprissem a amamentação¹⁵; seja na presença de médicos e laboratórios de análises clínicas no interior das instituições¹⁶ entre outras práticas que foram sendo normatizadas e institucionalizadas.

Essas medidas são explicadas, em parte, pela preocupação presente no governo em diminuir as altas taxas de mortalidade infantil. É, portanto, por meio da legislação que o Estado regulamentou a oferta de serviço médico e instalações adequadas para as instituições de atendimento à criança.

Indo ao encontro dessa tendência, inclui-se nas Leis do Trabalho o artigo 389 do Decreto-Lei nº. 229 de 1967, que trata da obrigatoriedade das empresas, o seguinte: “§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação”. E complementa-se “§ 2º A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou

¹⁵ O decreto 3.847 de 1925 garantia que os proprietários que instalassem creches deveriam permitir que as mães operárias amamentassem, de duas em duas horas, seus filhos, na creche.

¹⁶ Como é o caso da Creche Bento Quirino e Creche e Escola Maternal Vila Maria Zélia.

mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais".

Embora fosse a primeira vez que esse direito tenha sido assegurado na esfera federal, Teixeira (s.d) alerta sobre as características da Lei que a tornaram pouco efetiva: ausência de sanções significativas para as empresas infratoras; poucos estímulos para aquelas que cumprissem a Lei; atendimento obrigatório apenas durante o período de aleitamento materno; além de dificuldades associadas ao transporte dos recém-nascidos por longas distâncias. A autora destaca também pesquisas que revelaram a demissão sumária das mulheres a resposta mais frequente das empresas diante dos eventos de casamento e gravidez, fator esse que evitava instalações de creches, bem como contribuía para a inaplicabilidade da legislação.

Por esse motivo, o Estado, seja em suas esferas municipal, estadual ou federal, se ausentou do oferecimento de creches, pois a criação e manutenção de creches e escolas maternais se inseriam, na legislação, com função apenas suplente.

O próximo capítulo tratará especificamente sobre as décadas posteriores a 1960 e as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas que propiciaram a expansão da rede de atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

CAPÍTULO 2. Rumo à Constituição de 1988 e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Como anteriormente abordado, até a década de 1980, o cenário normativo referente ao oferecimento de vagas em instituições de cuidado à primeira infância era determinado por dois textos legais: pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), na exigência desse atendimento em empresas com mais de 30 funcionárias; e pela lei nº 1.750 do Estado de São Paulo, quando, em 1920, registrou a responsabilidade do governo criar escolas maternais próximas às fabricas, onde julgasse necessário esse serviço.

A tensão social gerada pela ineficiência dessas leis em garantir atendimento à demanda crescente, criou um conjunto de ações e compreensões que culminaram com os avanços normativos e de políticas públicas obtidas através da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996.

O objetivo deste capítulo, portanto, é refletir como essas ações sociais criaram uma cultura de caráter predominantemente urbano, que reivindica o direito das mulheres a vida pública, das crianças a educação, culminando com o reconhecimento normativo pelo Estado desses direitos. Para esta análise, faz-se necessário compreender aspectos constituintes do Movimento de Lutas por Creches (MLC) e da transformação da concepção de infância. Ademais, a incorporação das demandas por creches nos textos legais.

Cabe lembrar que o ambiente urbano, em crescente expansão neste período, mais do que palco para essas ações, criou uma relação dialética com esses movimentos sociais. A pressão por políticas públicas urbanas transformou o ambiente urbano, agregando a ele maior variedade de equipamentos e, conforme o espaço foi sendo produzido, a organização dos movimentos sociais também se transformou.

2.1 Emergência dos Movimentos Sociais Urbanos e da Luta por Creches

Na obra *A Urbanização Brasileira*, Milton Santos ([1993] 2009) aponta para o aumento da influência da lógica industrial a partir das décadas de 1940 e 1950 na organização do território brasileiro. Na concepção desse autor, a lógica industrial não se restringe apenas ao modo produtivo das atividades industriais, mas é um processo social amplo e complexo de formação de mercado nacional, integração do território por meio de infraestruturas, expansão do consumo e, portanto, do setor de serviços. Concomitantemente ao crescimento demográfico intenso¹⁷, esses aspectos ativam o processo de urbanização (SANTOS, [1993] 2009, p. 30).

É preciso ressaltar que a racionalidade do processo de urbanização ocorreu seletivamente no espaço, portanto, de maneira desigual e voltado essencialmente para as unidades de produção e circulação da força de trabalho e de mercadorias. Nos centros urbanos, mantinham-se péssimas condições de vida e formavam-se, conseqüentemente, uma classe popular descontente com a ausência ou escassez de serviços públicos.

Mesmo durante o chamado “Milagre Brasileiro”, ocorrido entre os anos de 1967 e 1973, as condições de vida na cidade permaneciam precárias para a maior parte da população. Ainda que nesse período tenha havido crescimento significativo do Produto Interno Bruto – PIB – a níveis superiores a 10% ao ano e fossem verificadas inflação declinante e superávit no balanço de pagamentos, resultantes do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG – implementado por Castelo Branco, a tônica desse crescimento seria a de concentração de renda e não de sua distribuição.

É possível afirmar que o “Milagre Brasileiro”, como processo de acumulação econômica promovido pela Ditadura Militar, causou agravamento no quadro de empobrecimento da população brasileira sendo, por isso, bastante negativo às camadas de mais baixa renda, inclusive por ela estar alijada de seu direito de realizar protestos e manifestações.

Como consequência lógica desse contexto de empobrecimento geral da população na década de 1970, surgem os Movimentos Sociais Urbanos. Segundo Gohn (1987), a pauta que unifica esses grupos é justamente a problemática urbana, o uso, a distribuição e a apropriação do espaço

¹⁷ “Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia”. (SANTOS, [1993] 2009, P. 31)

urbano. São pertinentes a essa pauta geral reivindicações em relação a habitação, ao uso do solo, aos serviços e equipamentos coletivos de consumo público.

No âmbito desses grupos, insere-se o Movimento de Luta Pró-Creche cuja reivindicação principal é de garantir o cuidado e atenção de crianças de 0 a 6 anos mediante equipamentos sociais públicos de uso coletivo. Seu surgimento se concretizou através de mantenedoras de creches comunitárias localizadas na Grande Belo Horizonte, em Minas Gerais.

Na ata de Constituição do Movimento de Luta Pró-Creche, de 1979, são identificadas as primeiras cinco creches comunitárias filadas ao movimento: Sol Nascente, Vila Cemig, Casinha da Vovó, Vista Alegre e Tia Candinha. Todas vinculadas às demandas relacionadas a região industrial implantada nos anos 50 entre os municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Ibirité. Conforme aponta VEIGA (2005, p. 36), esses municípios:

“caracterizavam-se na época por possuir uma estrutura precária: a maioria dos bairros não tinha água, esgoto, posto telefônico, rede elétrica, ruas não tinham calçamento, o transporte coletivo era precário, as escolas públicas insuficientes para atender a população e havia poucas áreas verdes e de lazer”.

O público que lutava por estas mudanças era composto por trabalhadores industriais e por mulheres cuja força de trabalho era exercida de maneira informal, com baixa remuneração, nas funções de: empregadas domésticas, faxineiras, lavadeiras, cozinheiras e serventes, sendo que área em questão carecia de lugares para as mulheres deixarem seus filhos. Por isso, as creches comunitárias possuem basicamente as mesmas características de fundação: mães e mulheres diante da dificuldade de trabalhar e propiciar cuidados às crianças, para não as deixar nas ruas ou as trancar em casa, organizavam-se de modo a criar essas creches e mantê-las com os escassos recursos que possuíam.

Concomitantemente aquilo que ocorria em Belo Horizonte, nos primeiros anos de 1970, também a população trabalhadora paulistana se organizava na reivindicação por construção e manutenção de creches públicas. Sociedades Amigos de Bairro, Clube de Mães ou mesmo grupos filantrópicos e de moradores autônomos atuavam dispersamente, mas procurando diálogo com a Prefeitura Municipal, com a Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços – COBES – e com a Supervisão Regional de Serviço Social – SURS – entes responsáveis pela execução desses equipamentos.

Nesse período, em São Paulo, as creches públicas eram essencialmente viabilizadas mediante convênios entre entidades privadas e órgãos governamentais, através de verbas, alguma assistência técnica e fiscalização realizada pelo Estado. No caso de empresas que se preocupavam em respeitar as leis trabalhistas, elas também contribuíam com recursos para novas vagas. No entanto, devido ao seu caráter burocrático-administrativo, o convênio ocorria de maneira escassa nas periferias, onde as entidades mais ricas eram ausentes. Desse modo, nas áreas de maior carência, as entidades populares se organizaram espontaneamente, autônomas ao poder público, enfrentando severa escassez de recursos.

No final de 1960, momento em que o Estado começa a lidar com a responsabilidade social do cuidado de bebês, foram elaboradas ou incentivadas alternativas às creches de baixo – ou nenhum – custo para os cofres públicos. Surgem, e perduram atualmente, por isso, as “mães-crecheiras”: mulheres conhecidas pelos membros de uma comunidade ao abrigar, em suas próprias residências, inúmeras crianças, filhos de mães trabalhadoras.

O I Congresso da Mulher Paulista, realizado em 1979 por movimentos feministas, é o marco de fundação oficial do Movimento de Luta por Creches (MLC) Paulista, pois forneceu espaço para o debate e organização desses grupos antes dispersos. Como abordou-se anteriormente, a reivindicação por creches é inegavelmente imbrincada às questões concernentes ao gênero feminino, pois é um resultado da contradição entre a incorporação das mulheres na vida pública por meio da necessidade crescente de força de trabalho feminina e a responsabilidade culturalmente atribuída a elas nos cuidados da prole.

Nos dias 21 e 22 de setembro de 1981, ocorreu o Encontro Nacional de Creches, na cidade de São Paulo, organizado e financiado pelas fundações Carlos Chagas, Pathfinder e Ford. Segundos os dossiês do evento¹⁸, o Encontro foi um grande aglutinador dos diversos grupos envolvidos com essa temática, havendo relatos de experiências das mais diversas: creches comunitárias, de bairros, domiciliares, em presídios, rurais, creches dos aeroviários, de empresas, de cooperativa de pais, da Prefeitura de São Paulo, conveniadas à Prefeitura de São Paulo, creches de sindicatos e outras. Houve ainda participação de órgãos técnicos-administrativos: Ministério do Trabalho, da Saúde, da Educação, Coordenadoria de Bem-Estar da Prefeitura de São Paulo etc., bem como pareceres de psicólogos e médicos acadêmicos.

¹⁸ Disponíveis em:

<http://www.fcc.org.br/pesquisa/educacaoInfancia/EducacaoInfancia.abrirTopico.mtw?idTopico=6>

Assim como o encontro propiciou a troca de experiências entre grupos, através dele foram observadas:

- “ - diversidade entre projetos de creches quanto a gestão, funcionamento, fontes de financiamento e condições atuais e potenciais;
- diferenças entre os movimentos reivindicativos de creches quanto ao estágio de organização, atuação e propostas, por zonas da cidade, regiões do país e categorias profissionais;
- diferenças no histórico e no funcionamento dos berçários instalados em empresas que cumprem as determinações legais;
- a existência de experiências originais de creche, com projetos exclusivamente voltados para um tipo particular de usuários: presidiárias, aeroviárias, jornalistas, trabalhadoras rurais;
- diferentes propostas oficiais implantadas a nível nacional: creche domiciliar, creche casulo, pré-escola Mobral;
- diferentes projetos e programas educativos a nível de prefeituras municipais e de Ministérios para a faixa de 0 a 6 anos;
- a necessidade de creches por parte da trabalhadora rural, volante ou safrista e a utilização desse recurso em certas regiões do Estado de São Paulo”. (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 1981, p. 2 e 3).

Ademais, questões de caráter técnico foram debatidas, como o papel do convênio e dos técnicos da prefeitura nas diretrizes de cada unidade; ausência de recursos financeiros na manutenção das creches; o que seria uma orientação psicopedagógica esperada para a realidade de cada instituição etc. Neste contexto, é fundamental destacar a importância da Fundação Carlos Chagas tanto na promoção deste encontro, quanto na coleta de dados e análise dos mesmos desde meados de 1970. Coordenado pelos pesquisadores Moysés Kuhlmann Jr., Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg, o grupo da fundação se dedicou a realizar levantamentos nos diversos níveis da federação, com a finalidade de construir a história e um panorama de progresso desses equipamentos públicos, analisando impactos de políticas públicas implementadas.

2.2 A Redemocratização do país e a questão da infância

As discussões pertinentes às creches se tornaram tão frequentes, e tão amplamente debatidas, que permearam toda a década de 1980, adquirindo cada vez mais força. Parte da força propulsora advinha do enfraquecimento do regime militar, no mandato de João Batista Figueiredo, através da revogação do Ato Institucional nº. 5 e na promulgação da lei nº 6.683, de 1979, chamada lei da Anistia, em que foi concedida absolvição daqueles que haviam cometido os alegados “crimes políticos” entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

Também a promulgação da Lei nº. 6767, de 1979, foi de suma importância, pois colocou fim ao sistema bipartidário, composto apenas pela ARENA e MDB. Embora tenha sido utilizado como estratégia para dividir a oposição aglutinada no MDB, o retorno ao pluripartidarismo permitiu a criação de novos partidos, tornando o cenário político mais condizente com a transição democrática.

Em 1982, no contexto das eleições diretas para governador, deputados estaduais e federais, prefeitos e vereadores, foram elaborados documentos partidários com propostas e diretrizes para a criação e a operacionalização de creches no país. No arquivo da Fundação Carlos Chagas é possível encontrar documentos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista Brasileiro (PCdoB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) relativos a estes temas.

A leitura dos documentos evidencia distinções entre os discursos dos partidos PMDB e PT. O Partido dos Trabalhadores¹⁹ evidencia explícita relação com o Movimento de Luta por Creches (MLC), uma vez que possui membros constituintes em comum. Na fonte, são citadas experiências e dificuldades vividas por trabalhadores no cuidado dos filhos; identifica a criança como um sujeito dotado do direito à educação pública e gratuita, e o Estado, obrigatoriamente, como seu provedor direto.

O documento do PMDB²⁰ demonstra preocupação com os dados estatísticos referentes a escassez de oferta diante da crescente demanda, assim como com o estabelecimento de metas de planejamento, prazos e maneiras de universalizar o atendimento, inclusive apoiando e

¹⁹ PARTIDO DOS TRABALHADORES. Atuação direta do PT-SP no movimento de luta por creches. MLC. São Paulo, 1984.

²⁰ GRUPO DE TRABALHO ATENDIMENTO INTEGRAL DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS DO PMDB. Proposta para discussão da operacionalização das diretrizes. São Paulo: Instituto de Estudos Político e Social Pedro Horta, PMDB-SP, 1982.

incentivando convênios e as chamadas “soluções alternativas”. O projeto “PMDBista” acabou por se tornar vencedor desta “disputa”, até porque os dois primeiros governadores estaduais eleitos após a redemocratização eram de seus quadros (André Franco Montoro e Orestes Quércia, respectivamente).

No que diz respeito às políticas relacionadas às creches, os mandatos do PMDB foram severamente criticados pelo MLC pelos seguintes aspectos: não conseguiram ampliar significativamente o número de vagas; procuraram repassar creches vinculadas à prefeitura, ou ao estado, para entidades particulares; visavam intensificar o estabelecimento de convênios; e apoiar, inclusive financeiramente, soluções emergenciais.

Dois eram os principais motivos que levavam os movimentos mais progressistas à época negar o convênio, bem como outras formas “alternativas”, como solução. A comunidade, formada pelos pais, funcionários e profissionais da educação, pretendia participar ativamente da elaboração e execução dos planos de trabalhos de cada unidade, atividade essa que era impossibilitada no caso de creches de administração privada.

Outra característica era a informalidade das relações de trabalho no contexto do convênio, mediante a atuação de profissionais voluntários ou pouco habilitados nas funções necessárias ao cuidado e educação de crianças. Por não serem funcionários diretamente contratados pela municipalidade, estavam sujeitos a más remunerações e condições adversas de laboração.

No convênio, a família deveria arcar com uma quantia mensal requerida pela instituição, visto que o repasse de verbas públicas por criança estava aquém dos recursos necessários para mantê-las. Nos diversos documentos que analisam as creches conveniadas, todos abordam a carência de recursos como um problema estrutural, além das dificuldades gerais para a manutenção das instalações.

A prática das mães-crecheiras, antes espontânea, nesse momento se torna um programa oficial do governo de maneira a ser preconizado por diversas instituições nacionais e supranacionais. Também denominada por “creche domiciliar”, “creche residencial”, “creche familiar” ou “mãe-substituta”, esse tipo de atendimento, que deveria ser utilizado em caráter emergencial para evitar situações de risco à integridade da criança, torna-se oficialmente uma espécie de “solução” para a ausência de vagas.

Rosemberg (1986; 2002) aponta a proliferação de modelos “não formais”²¹ de atendimento às crianças, cuja principal vantagem para o Estado é o baixo investimento público aplicado. A autora realizou diversas críticas a essa “alternativa”, principalmente concernentes às questões pedagógicas e psicossociais desse tipo de atendimento. No entanto, destaca-se aqui o ponto de vista das relações de trabalho que se estabelecem: não há assalariamento da mãe, pois não há vínculo empregatício com o poder público. Os recursos são provenientes em parte dos próprios programas, das “doações” de alimentos ou dinheiro, e parte da família de cada criança. Gastos referentes as instalações, luz, água, gás, manutenção, tornam-se responsabilidade da “crecheira”.

A autora ressalta também que esta solução emergencial se disseminou em dois momentos: do fim da década de 1970 até meados de 1980 e entre 1994 e 2002. O primeiro período foi marcado por publicações, seminários internacionais e regionais, assessorias prestadas aos governos, financiamentos e acordos de cooperação entre países subdesenvolvidos (principalmente aqueles organizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco - e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef). O intuito desse esforço por meio de vários canais era o de divulgar as “novas ideias” e sugestões de políticas públicas de educação infantil a baixo custo, bem como de validar cientificamente, através de estudos das áreas de psicologia e educação, esses programas.

O segundo período culmina com a interrupção de propostas para Educação Infantil, reivindicadas pelos movimentos sociais e normatizadas pela Constituição Federal de 1988, e adoção de políticas econômicas e educacionais cujas diretrizes provinham do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). A dependência financeira em relação a essas instituições supranacionais, através de créditos adquiridos durante um longo período de endividamento do país (e incrementado no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso), resultou na adoção de reformas de viés economicista para educação, focalizando majoritariamente recursos no ensino fundamental, em detrimento das demais etapas de formação.

Houve, portanto, estagnação do aporte de recursos federais para educação infantil, tornando cada município responsável por ele e, diante das dificuldades de cada município realizar sua

²¹ A autora chama de “não-formais” os programas de educação infantil que se utilizam de recursos da comunidade, que se utilizam fundamentalmente de espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis no local.

arrecadação tributária, fez-se proliferar modelos de atendimento de baixos custos, como mencionado.

Embora esse tenha sido o cenário predominante das ações públicas para a infância, simultaneamente aos períodos citados, avançaram da mesma forma as lutas sociais, assim como as áreas do conhecimento relacionadas à infância e os marcos normativos importantes para reconhecer o direito da criança.

2.3 Constituição Federal de 1988, ECA e LDB

Se a Constituição de 1967 não versava em nenhum trecho sobre a infância, a Constituição de 1988 a menciona em diversas partes, que podem ser agrupadas em dois grupos temáticos: o da assistência social e o da educação. No capítulo sobre a Seguridade Social, que é o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes público e da sociedade destinadas a garantir os direitos fundamentais à saúde, educação, previdência etc, é assegurado o amparo às crianças e aos adolescentes carentes e o dever do Estado de garantir educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de até 5 anos.

A nova Constituição sustenta o direito social à infância, proporcionado prioritariamente pelo acesso à saúde, à alimentação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, colocando a criança a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Artigo nº 227). A mesma Carta Magna sustenta que a maternidade deve ser amparada por meio da previdência social e como direito social, protegendo-a.

Como meio de regulamentar o artigo 227º da Constituição Federal, elaborou-se a Lei nº 8.069/90 tratando do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que determina os direitos e ações de proteção às pessoas de 0 a 21 anos. Segundo o procurador-geral de justiça Olympio de Sá Sotto Maior Neto, em prefácio ao Estatuto da Criança e do Adolescente (doravante, ECA) comentado por Murilo Digiácomo e Ildeara Digiácomo (2013), tece o seguinte comentário sobre esse estatuto:

“Formulado com o objetivo de intervir positivamente na tragédia de exclusão experimentada pela nossa infância e juventude, o Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta duas propostas fundamentais, quais sejam: a) garantir que as crianças e adolescentes brasileiros, até então reconhecidos como meros objetos de intervenção da família e do Estado, passem a ser tratados como sujeitos de direitos; b) o desenvolvimento de uma nova política de atendimento à infância e juventude, informada pelos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa (com a consequente municipalização das ações) e da participação da sociedade civil”. (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013, p.ii)

Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – publicada em 20 de dezembro de 1996, caracteriza o atendimento gratuito em creches e pré-escolas, para crianças

de 0 a 4 anos, como um dever do Estado, representado pelo município nessa atribuição. Embora não seja compulsória, a frequência de crianças menores de 4 anos nas instituições infantis, o poder público deve atender a demanda requerente, pois há a compreensão de que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica; esta educação “tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Artigo 29, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Os três documentos jurídicos citados constituem-se como parte fundamental da luta por creches no Brasil, uma vez que simbolizam aspectos centrais do processo amplo de normatização dos direitos sociais. Nesse caso, os instrumentos legais foram elaborados a partir das reflexões conceituais e teóricas dos movimentos pró-creches, cuja reivindicação demandava não apenas o direito da mulher – enquanto força de trabalho –, compartilhar a guarda de seu filho em instituições públicas, mas das crianças serem reconhecidas como seres sociais, portadores de direitos amplos e com garantias de desenvolvimento pleno.

Para isso, era preciso realizar a transição de entendimento presente tanto na cultura social, quanto nos documentos legais anteriores a esse período, de que a questão infantil não é exclusivamente contemplada pelo ponto de vista da Assistência Social, mas conjuntamente ao da Educação. Reflexo dessa nova compreensão, foi a integração das creches de São Paulo ao Sistema Municipal de Ensino, sob incumbência da Secretaria Municipal da Educação. Antes sob tutela da Secretaria de Assistência Social, a transição foi realizada através do Decreto nº 40.268, de janeiro de 2001.

Embora o registro das normas seja um pacto do Estado para com a sociedade em relação aos seus deveres enquanto poder público, é sabido empiricamente que a materialização das políticas sociais previstas em lei são fruto também da capacidade de organização política e social da população, bem como da arrecadação de recursos de cada município.

Diante dos entraves enfrentados na prestação de serviços públicos e das especificidades que exigem a construção, execução e manutenção de equipamentos do tipo creche, apresenta-se a figura 3, composta por uma tabela e um gráfico, que demonstram a evolução do número de creches públicas segundo o seu vínculo com a Prefeitura de São Paulo.

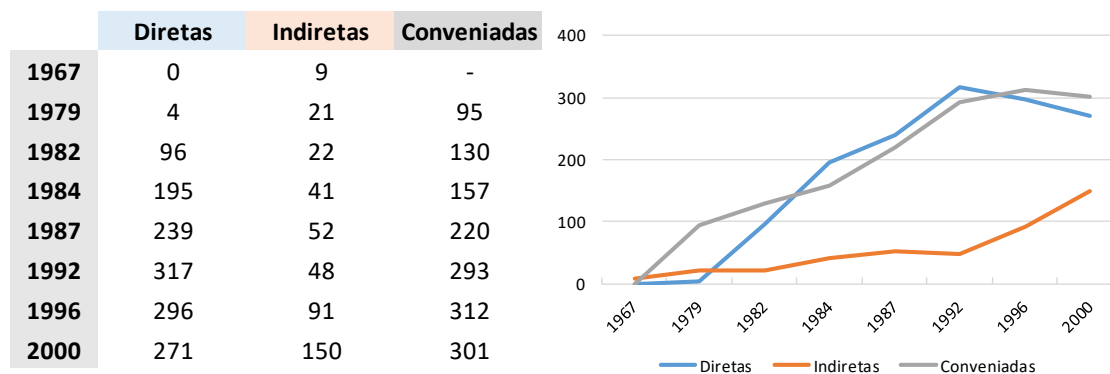


Figura 3 – São Paulo: Número de creches diretas, indiretas e conveniadas entre 1967-2000
Elaboração do autor a partir dos dados da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP

Em 1967, nove creches contavam com a ajuda da Prefeitura de São Paulo. Apenas em 1969 seria inaugurada a primeira creche direta, com estrutura e gestão pública, na região de Guaianazes (CORREIA, 2013). É possível constatar que até o início da década de 1980 a atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo ocorreu por meio de convênios com entidades particulares. Entre 1982 e 1992, a forma de atendimento que predominou foram as creches diretas, administradas e mantidas pela prefeitura, em infraestrutura própria. A partir de 1996, a rede conveniada volta a ultrapassar a rede direta, ampliando-se exponencialmente até a atualidade.

A alternância entre esses dois vínculos possíveis é coerente com a história política da luta por creches. Embora tenha havido expansão da rede como um todo, de maneira precária²² e incapaz de suprir a demanda também crescente²³, a rede direta se amplia com a força dos movimentos sociais, com o registro oficial dos direitos infantis, e decresce a partir do governo de Paulo Salim Maluf na Prefeitura Municipal, quando também se institucionalizam – e perdem parcela de sua força reivindicativa²⁴ – alguns dos movimentos sociais na política nacional. A expansão da rede conveniada como forma principal de atendimento à demanda perpetua-se até os dias atuais, como poder-se-á verificar no próximo capítulo.

²² Maria Aparecida Antero Correia (2013) afirma que na década de 1970 houve um processo de expansão significativo da rede de creches públicas, mas de forma precária e barata. Isso porque: “devido à dificuldade de encontrar entidades com suporte financeiro para assumir uma creche, dado que a política da época era a de conveniar creches” (OLIVEIRA; FERREIRA, 1986, p. 45 apud CORREIA, 2013, p. 44).

²³ Segundo dados da PMSP, em 2000, 721 equipamentos do tipo creche atendiam 82.125 crianças, o que significa 24,69% de taxa de cobertura desse serviço. (FRANCO, 2009, p. 49)

²⁴ Sobre a institucionalização dos movimentos sociais urbanos ver CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1996.

CAPÍTULO 3. Creches no Município de São Paulo: características principais de 2013 a 2016

Após sete anos de gestão do ex-prefeito Gilberto Kassab, Fernando Haddad se torna prefeito em exercício do município de São Paulo em 2013. Como compromisso de campanha, Fernando Haddad responsabilizara-se com a construção de 243 unidades de educação infantil e abertura de 150.000 vagas até o final de seu mandato.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação, Haddad herdou a rede com 214.094 crianças matriculadas e um déficit de 93.814 vagas (crianças em lista de espera). Para comandar a pasta de Educação, César Callegari, sociólogo por formação e ex-Secretário de Educação Básica no Ministério da Educação, atuou como Secretário Municipal da Educação durante os dois primeiros anos da gestão (2013-2014), sendo substituído por Gabriel Chalita em 2015, cujo mote de apresentação de sua posse foi a ampliação das vagas em creches.

As ações políticas não são as únicas a pressionar as gestões em direção à ampliação de oferta dos serviços públicos. Em 2013, em caráter inédito, o Tribunal de Justiça de São Paulo determinou à Prefeitura não apenas a criação de 105.000 vagas em creches até o fim do mandato, mas fixou critérios de fiscalização para essa ampliação. A determinação proveio de uma ação civil pública das ONGs Ação Educativa e Rede Nossa São Paulo, com apoio da Defensoria Pública e do Ministério Público Estadual.

Dentre as diretrizes determinadas pelo Tribunal de Justiça estão: metade das vagas deve ser criada num prazo fixado de 18 meses; a Prefeitura deve prever os gastos orçamentais com educação infantil; criação de um comitê de fiscalização, com representantes da Coordenadoria de Infância e Juventude do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública e do Ministério Público Estadual; na concorrência por vagas, crianças de famílias mais pobres devem ser priorizadas; e em caso de descumprimento dessas determinações os desembargadores responsáveis pela decisão indicaram que um juiz de primeira instância deveria sancionar o prefeito e seu secretário de educação.

A atuação da justiça vem, provavelmente, tentar diminuir uma prática tornada regular diante da ausência de vagas, que é a família entrar com pedido na Defensoria Pública para assegurar o direito da criança em ser matriculada num centro de educação infantil. Com isso, a Secretaria

Municipal de Educação – SME – afirmou que recebeu 12.274 e 14.040 determinações judiciais para matrícula em creche respectivamente nos anos de 2013 e 2014.

O objetivo deste capítulo, portanto, é avaliar em que medida a gestão atual conseguiu avançar com o atendimento em creches nas unidades públicas, diminuindo a lista de espera, e, principalmente, atuando em áreas do município historicamente com maior carência deste serviço. Como forma de abordagem empírica do fenômeno, foram analisados os dados relativos à oferta e à demanda de vagas, bem como possíveis ações diferenciais da política pública para educação infantil durante os últimos anos.

Segundo o Decreto nº 47.155/2006 que regulamenta a Lei nº 14.127/2006 que dispõe sobre a criação do Programa de Informação sobre demanda por acesso e permanência de crianças, jovens e adultos na Rede Municipal de Ensino, a Secretaria Municipal de Educação disponibiliza os dados de crianças matriculadas, em processo de matrícula e na lista de espera de todas as fases do ensino, inclusive da educação infantil, segundo a unidade espacial/distrital²⁵.

A série temporal acessível pelo Portal SME tem início em junho de 2007 com levantamento até o momento desta pesquisa. Via de regra, os dados sobre matrícula e demanda são coletados trimestralmente (março, junho, setembro e dezembro) pela secretaria, salvo a partir de 2013 em que a coleta se tornou bimestral. A compilação dos dados relativos às creches deu origem ao gráfico 1, cuja análise permite algumas observações quantitativas – e qualitativas – em relação a oferta e demanda não atendida.

²⁵ Dados sobre demanda escolar retirados do portal SME em 29.fev.2016
<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Demanda-Escolar>

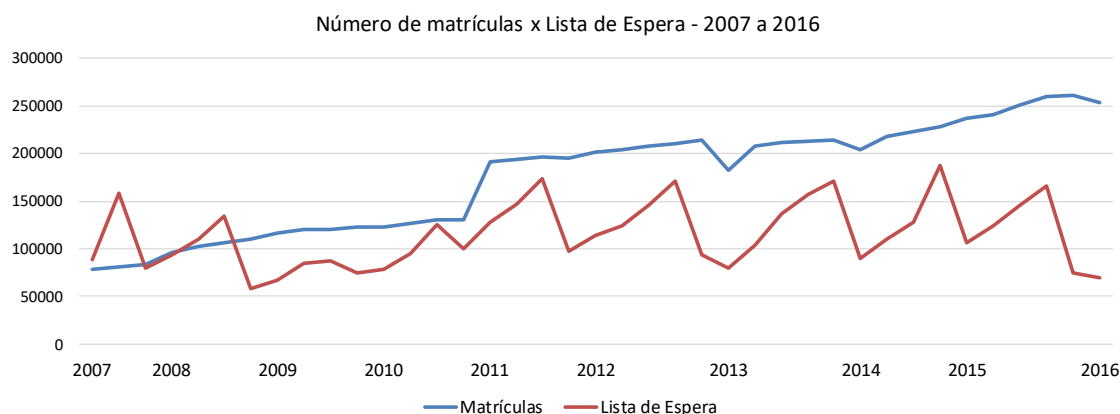


Gráfico 1 – Município de São Paulo: Número de matrículas e de crianças em lista de espera por creches públicas no município de São Paulo – 2007 a 2016

Elaboração do autor a partir dos dados da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP

Primeiramente é necessário esclarecer o porquê do movimento irregular apresentado pela linha de tendência referente a lista de espera. O processo de matrícula possui uma dinâmica específica: entre os meses de janeiro e fevereiro são consolidadas as matrículas daqueles que pleitearam vagas no ano anterior, por esse motivo o gráfico possui quedas bruscas em todo início de ano. Conforme o decorrer do ano, as famílias apresentam suas demandas que serão atendidas, na maior parte dos casos, no início do próximo ano letivo. O que é possível observar graficamente, portanto, é esse movimento irregular da lista de espera durante os anos.

Essa característica da lista de espera é usada de maneira frequente pelos meios de comunicação ao noticiar o número de crianças em aguardo por creches²⁶. Os números apresentados como déficit de vagas são divulgados predominantemente nos meses de novembro e dezembro, em que os valores absolutos de espera estão entre 150.000 a 200.000 crianças, sendo que nos meses seguintes esses valores apresentam quedas significativas.

É possível realizar uma análise mais detalhada dos valores apresentados no gráfico acima através da tabela 1. Nela são apresentados os números anuais de crianças matriculadas, em lista de espera e da demanda total (matriculadas mais lista de espera) referente às creches, bem como

²⁶ “Mais de 156 mil crianças aguardam por vagas em creches públicas de SP” - 05/11/2013 - <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/11/mais-de-156-mil-criancas-aguardam-por-vagas-em-creches-publicas-de-sp.html>; “Fila para conseguir vaga em creches em São Paulo tem 150 mil crianças” - 25/11/2015 - <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/11/fila-para-conseguir-vaga-em-creches-em-sao-paulo-tem-150-mil-criancas.html>; “Falta de creche prejudica 160 mil crianças da capital” - 01/12/2014 - <http://g1.globo.com/busca/?q=creches+mil+crian%C3%A7as+2014&cat=a&ss=3d18475f500acb21&st=Bom+Dia+Brasil&sct=Bom+Dia+Brasil&page=5> Acessos em 29 de fevereiro de 2016.

as taxas de crescimento anual de cada uma dessas variáveis. Foi estipulado o mês de março como mês de referência, salvo pela ausência de dados desse mês nos anos de 2007 e 2016.

A matrícula é a variável com característica mais linear se comparada às demais, apresentando incrementos anuais. Enquanto a gestão de Gilberto Kassab, durante os anos de 2009 a 2012 foi ampliado em 87.342 o número de vagas, a atual gestão matriculou, até o momento, mais 45.737 crianças desde 2013.

Ano	Mês	Matrículas	%Mat	Lista de Espera	%Lista	Demanda Total	%Demanda
2007	jun	78474		88218		166692	
2008	mar	96217	22,6%	93476	6,0%	189693	13,8%
2009	mar	116167	20,7%	67619	-27,7%	185587	-2,2%
2010	mar	123485	6,3%	78284	15,8%	203474	9,6%
2011	mar	190691	54,4%	127651	63,1%	319594	57,1%
2012	mar	203509	6,7%	123560	-3,2%	328484	2,8%
2013	mar	207712	2,1%	103637	-16,1%	313448	-4,6%
2014	mar	218062	5,0%	110639	6,8%	330253	5,4%
2015	mar	236505	8,5%	105967	-4,2%	343741	4,1%
2016	jan	253449	7,2%	70126	-33,8%	336387	-2,1%

Tabela 1 – Município de São Paulo: Número de crianças matriculadas, em lista de espera e demanda total de vagas em creches públicas e taxas de aumentos anuais

Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria Municipal da Educação - SME

Das 87 mil vagas criadas por Kassab, quase 70 mil foram abertas em 2011. Contudo, segundo dados do INEP, sabe-se que a partir de 2007 as creches estaduais foram, de consonância com a LDB, sendo transferidas para esfera municipal. Embora não se saiba de que maneira a realocação de vagas aconteceu, é possível que essa transferência tenha refletido em taxas elevadas de aumento de matrículas, como se nota na tabela 1.

Ao contrário do que se poderia esperar como senso comum, as taxas de variação anual da demanda total não possuem regularidade, pois ora crescem, ora decrescem. Durante o mandato de Fernando Haddad, a demanda total cresceu em aproximadamente 23.000 crianças e, com o incremento de matrículas, isso significou diminuição no número de crianças em lista de espera nos anos de 2015 e 2016. Neste último ano, o valor foi o segundo mais baixo durante os 9 anos analisados.

É importante ressaltar o fato de que embora haja uma quantidade significativa de crianças de 0 a 3 anos alijadas de seu direito a creche, durante a série temporal estudada, a oferta sofreu

ampliação em 223%, passando de 78.474 vagas para 253.449. Se fosse possível sanar a questão de acesso às creches públicas, seriam necessárias ao menos 83 mil vagas em 2016.

Como abordado anteriormente, embora se saiba que em 2016 a média de atendimento à demanda total por creches foi de 75,34% no município de São Paulo, esse percentil não está equilibradamente distribuído no território. Nesse sentido, é fundamental a compreensão da distribuição das vagas dentro de maiores escalas territoriais para o planejamento de ações do poder público.

Para essa compreensão foram utilizados os mesmos dados relativos à demanda escolar obtidos no portal da SME, caracterizando-a por distrito e calculando o percentil de atendimento²⁷. Como produtos, foram geradas uma tabela e uma coleção de mapas, que são apresentadas a seguir.

Na tabela 1 foram selecionados os 20 distritos, dos 96 existentes, com menores índices de atendimento entre os anos de 2007 e 2013. Em 2007, 18 distritos dessa lista possuíam índices abaixo de 40%. Já em 2016, apenas dois distritos encontram-se abaixo dos 50%; logo, 80,2% dos distritos estão com atendimento acima de 70%. Torna-se evidente, portanto, que houve ampliação da oferta de vagas em creches entre os distritos, cumprindo a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de atender 50% da demanda por creches até 2024. No entanto, mais do que corroborar essa afirmação, realizada de maneira mais geral na análise dos dados médios do município, a tabela subsidia a compreensão do histórico de atendimento dos distritos mais carentes de oferta em 2016.

Em 2016, os seis distritos com os menores percentuais de atendimento às crianças de 0 a 3 anos possuem carência de vagas quando verificados os anos antecedentes da série. Pedreira, Capão Redondo, Jardim Ângela e Cidade Ademar, que sempre estiveram entre os 15 distritos menos atendidos, desde 2013 apresentam incrementos significativos, porém não o suficiente para colocá-los em posições mais favoráveis neste *ranking*. A partir de 2013, Tremembé e Cursino obtiveram importante ampliação da oferta, tornando-os distritos com valores de 61,9 e 68,9%

²⁷ O percentual de atendimento por distrito foi calculado através da razão entre o número de matrículas e a demanda total (matrículas + lista de espera) daquela unidade distrital.

respectivamente. Vila Andrade e Sé foram os únicos distritos que tiveram sua posição agravada desde o início da atual gestão.

É possível representar cartograficamente esses mesmos dados sobre percentual de demanda atendida por área distrital durante os anos de mandato da atual gestão municipal. Na figura 4 é possível visualizar espacialmente como a demanda não atendida foi sendo “suavizada” e como os distritos passaram a patamares mais elevados de atendimento, excetuando-se Vila Andrade e Sé. Observa-se um mapa mais claro, que identifica um processo de homogeneização do acesso às creches públicas no território municipal.

ANO - 2007		ANO - 2008		ANO - 2009		ANO - 2010		ANO - 2011	
DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%
VILA ANDRADE	17,3%	VILA ANDRADE	14,6%	SE	28,2%	SE	20,1%	REPUBLICA	19,0%
CURSINO	27,9%	SE	26,7%	VILA ANDRADE	34,5%	VILA ANDRADE	27,7%	SE	29,8%
CIDADE ADEMAR	28,5%	TREMEMBE	32,8%	REPUBLICA	38,9%	JARDIM ANGELA	36,8%	VILA ANDRADE	35,4%
SE	29,4%	CASA VERDE	34,7%	CAPAO REDONDO	44,3%	CURSINO	40,0%	CURSINO	37,5%
SANTO AMARO	31,8%	JARDIM ANGELA	34,7%	JARDIM ANGELA	44,5%	CAPAO REDONDO	42,2%	CAPAO REDONDO	38,8%
CAMPO LIMPO	32,3%	MARSILAC	36,4%	CAMPO LIMPO	45,1%	CAMPO LIMPO	42,5%	CAMPO LIMPO	38,9%
CASA VERDE	35,3%	GRAJAU	38,2%	PERUS	45,5%	CASA VERDE	44,5%	CASA VERDE	39,8%
PERUS	35,6%	LIBERDADE	38,6%	CIDADE ADEMAR	46,9%	GRAJAU	45,2%	TREMEMBE	40,1%
JARDIM SAO LUIS	35,8%	VILA FORMOSA	38,7%	GRAJAU	48,0%	VILA SONIA	46,0%	JARDIM ANGELA	44,7%
CAPAO REDONDO	36,8%	PERUS	38,7%	CURSINO	48,9%	TREMEMBE	46,1%	CANGAIBA	45,4%
PEDREIRA	36,9%	CAPAO REDONDO	38,8%	CASA VERDE	48,9%	PERUS	47,0%	SAO DOMINGOS	45,4%
CAMBUCI	36,9%	PARELHEIROS	40,1%	LIBERDADE	49,7%	CIDADE ADEMAR	47,2%	ANHANGUERA	46,0%
LIBERDADE	38,1%	CAMPO LIMPO	40,9%	IGUATEMI	49,8%	LIBERDADE	47,6%	PIRITUBA	46,2%
JARDIM ANGELA	38,3%	CIDADE ADEMAR	41,1%	TREMEMBE	49,8%	PEDREIRA	52,3%	PERUS	46,2%
JACANA	38,5%	LIMAO	42,3%	LIMAO	49,9%	JARDIM SAO LUIS	53,0%	CIDADE ADEMAR	47,7%
ANHANGUERA	39,7%	ITAIM PAULISTA	42,6%	VILA SONIA	51,8%	IGUATEMI	53,2%	LAPA	50,2%
CANGAIBA	39,7%	JARDIM SAO LUIS	42,8%	JARDIM SAO LUIS	52,1%	VILA MARIANA	53,6%	IGUATEMI	50,4%
JABAQUARA	39,9%	BOM RETIRO	43,4%	BOM RETIRO	53,1%	CAMBUCI	53,8%	CAMBUCI	50,7%
VILA FORMOSA	40,2%	CURSINO	43,5%	CAMBUCI	54,0%	TUCURUVI	54,7%	JARDIM PAULISTA	50,9%
BELA VISTA	40,5%	PEDREIRA	43,5%	PARELHEIROS	54,9%	MORUMBI	55,0%	LIMAO	51,2%

ANO - 2012		ANO - 2013		ANO - 2014		ANO - 2015		ANO - 2016	
DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%	DISTRITO	%
SE	30,2%	CAPAO REDONDO	39,5%	SE	31,3%	SE	27,1%	VILA ANDRADE	28,3%
CAPAO REDONDO	37,0%	VILA ANDRADE	39,6%	VILA ANDRADE	36,2%	VILA ANDRADE	31,2%	SE	41,3%
TREMEMBE	37,3%	TREMEMBE	43,0%	CAPAO REDONDO	40,8%	CAPAO REDONDO	39,0%	PEDREIRA	51,2%
CURSINO	39,3%	CURSINO	45,4%	CURSINO	41,5%	CIDADE ADEMAR	44,0%	CAPAO REDONDO	53,9%
VILA ANDRADE	40,4%	SE	45,5%	JARDIM ANGELA	43,0%	JARDIM ANGELA	44,8%	JARDIM ANGELA	54,0%
CAMPO LIMPO	40,4%	CIDADE ADEMAR	45,7%	TREMEMBE	43,1%	PEDREIRA	49,5%	CIDADE ADEMAR	54,6%
CIDADE ADEMAR	42,4%	JARDIM ANGELA	47,8%	CIDADE ADEMAR	43,3%	TREMEMBE	50,6%	ITAIM BIBI	58,9%
PEDREIRA	45,5%	PEDREIRA	48,1%	PEDREIRA	45,5%	IGUATEMI	51,5%	MORUMBI	59,2%
JARDIM ANGELA	46,1%	CAMPO LIMPO	48,5%	ANHANGUERA	45,8%	CURSINO	52,5%	CAMPO LIMPO	59,4%
CANGAIBA	47,7%	ANHANGUERA	50,4%	IGUATEMI	49,5%	CAMPO LIMPO	52,8%	JACANA	60,2%
IGUATEMI	49,2%	IGUATEMI	50,9%	CAMPO LIMPO	49,8%	PARI	55,2%	BRAS	60,3%
ANHANGUERA	50,9%	CANGAIBA	54,6%	JARDIM SAO LUIS	54,0%	CAMPO GRANDE	55,4%	TREMEMBE	61,9%
IPIRANGA	54,3%	JARDIM SAO LUIS	55,4%	CAMPO GRANDE	54,7%	GRAJAU	55,6%	CAMPO GRANDE	62,0%
GRAJAU	55,0%	BRAS	55,4%	GRAJAU	56,1%	MORUMBI	57,1%	SAO RAFAEL	65,8%
BRAS	55,2%	ERMELINO MATARAZZO	56,5%	ERMELINO MATARAZZO	56,7%	ITAIM BIBI	57,3%	PARI	66,0%
JARDIM SAO LUIS	56,5%	SAO DOMINGOS	57,0%	PARI	57,7%	JARDIM SAO LUIS	57,9%	JARDIM SAO LUIS	66,6%
SAO RAFAEL	56,6%	GRAJAU	57,6%	CANGAIBA	57,8%	ERMELINO MATARAZZO	58,4%	IGUATEMI	67,7%
SAO MATEUS	56,6%	SAO RAFAEL	58,6%	BRAS	57,8%	SAO RAFAEL	59,4%	CURSINO	68,9%
JAGUARA	57,3%	IPIRANGA	58,9%	LAPA	58,7%	BRAS	60,0%	JABAQUARA	69,6%
TUCURUVI	57,5%	VILA SONIA	60,7%	SAO RAFAEL	59,1%	CANGAIBA	60,8%	CONSOLACAO	70,8%

Tabela 2 – Município de São Paulo: Demanda atendida pela rede de creches públicas por distrito - 2007 a 2016

Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria Municipal da Educação - SME

Com finalidade de subsidiar essa análise, produzimos uma coleção de mapas com as unidades educacionais que foram criadas nos anos de 2013, 2014 e 2015. Algumas observações podem ser realizadas através da figura 5. A primeira delas é sobre a intensificação da criação de unidades educacionais do tipo creche durante os anos de mandato. No ano de ingresso da nova gestão foram fundadas 37 creches e nos anos subsequentes 141 e 241 unidades. A segunda diz respeito a atuação espacialmente seletiva da Prefeitura na criação de novas creches. Como se poderia supor, a lógica locacional de implantação é dirigida pela demanda não atendida, motivo pelo qual é possível observar a atenuação da demanda não atendida em quase todo o território paulistano.

O terceiro aspecto, não menos importante, é aquele de manutenção e ampliação do modelo conveniado em detrimento ao modelo direto na criação de novas unidades. Em 2016, a rede de atendimento as crianças de 0 a 3 anos contava com 1.241 Creches Privadas Conveniadas, 349 CEIs Indiretos, 317 CEIs Diretos, 45 CEIs em Centro Educacional Unificado (CEU), 4 CEMEIs, 3 CECIs e 3 CCI/CIPS (gráfico 2).

Atualmente, a Secretaria Municipal de São Paulo garante o atendimento de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses através dos Centros de Educação Infantil (CEIs); Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs); Centros de Educação Infantil Indígena (CEIIs) ligadas aos Centros de Educação e Cultura Indígena (CECIs); e Centros de Convivência Infantil (CCI) e Centros Integrados de Proteção à Saúde (CIPS).

Como metodologia de construção dos mapas apresentados, os tipos de unidades educacionais foram agregados segundo grau de filiação a SME. As unidades conveniadas se relacionam com o poder público segundo dois modelos: o de Creches Particulares Conveniadas (CR. P. CONV) e o de CEIs Indiretas. No primeiro, a entidade responsável pelo convênio cede o imóvel e as instalações; no segundo, o imóvel é da própria SME. Em ambos os modelos, a Secretaria Municipal da Educação realiza repasse de verbas por aluno matriculado.

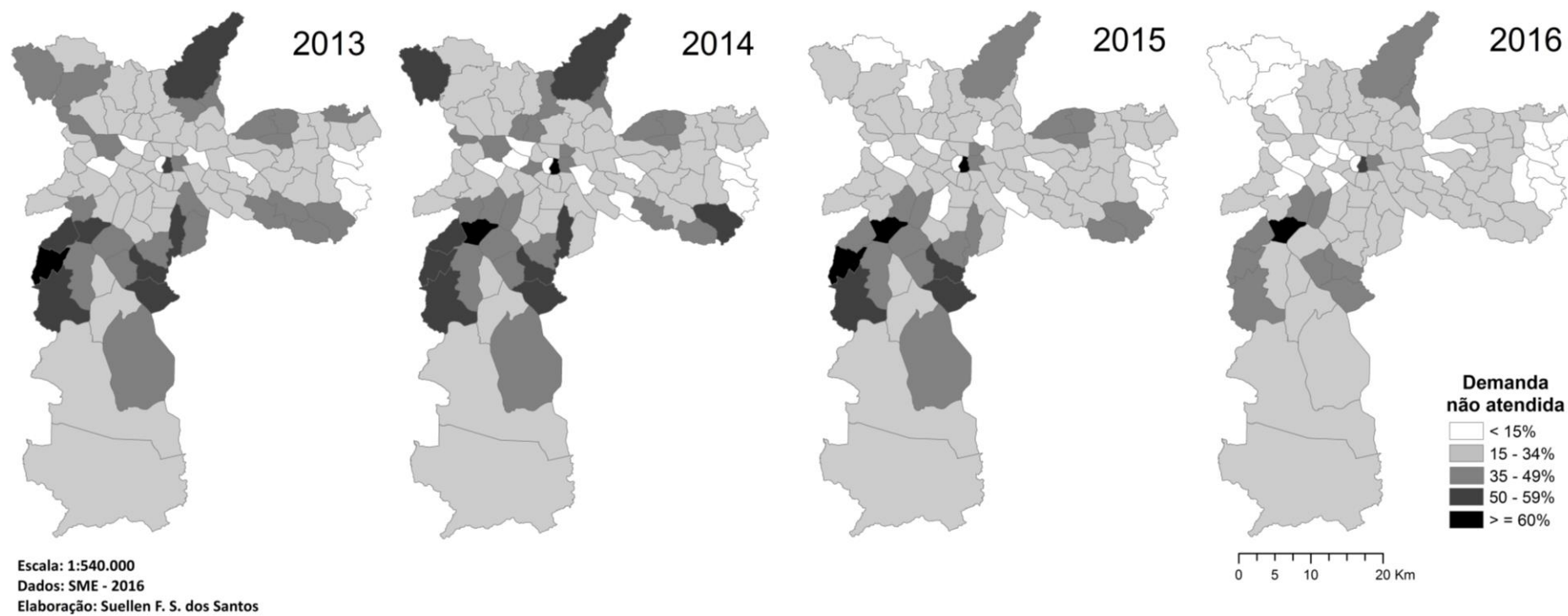


Figura 4 – Município de São Paulo: Coleção de mapas de déficit de vagas em creches públicas - 2013 a 2016

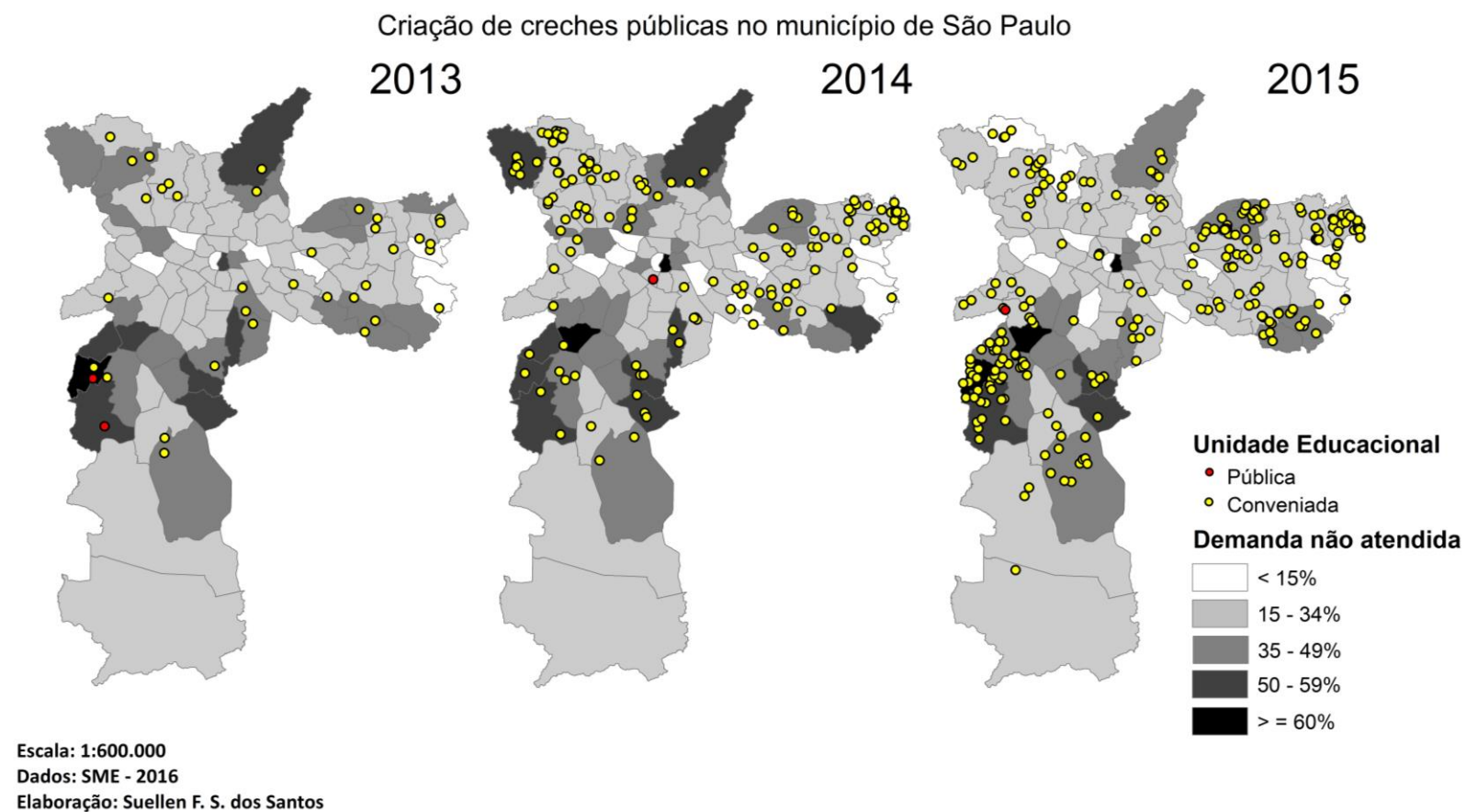


Figura 5 – Município de São Paulo: Coleção de mapas de criação de creches públicas sobre a demanda não atendida - 2013 a 2015

Tipo de Unidade Educacional em 2016

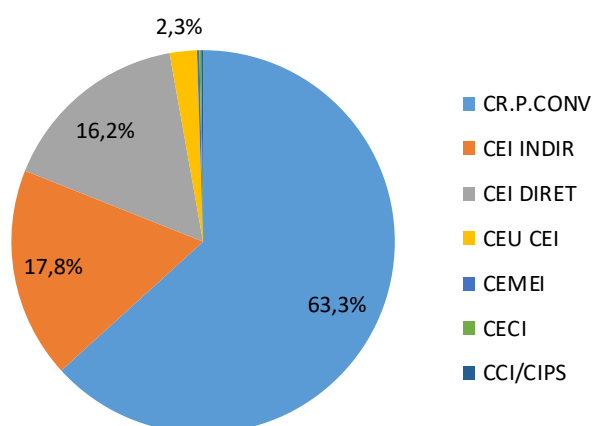


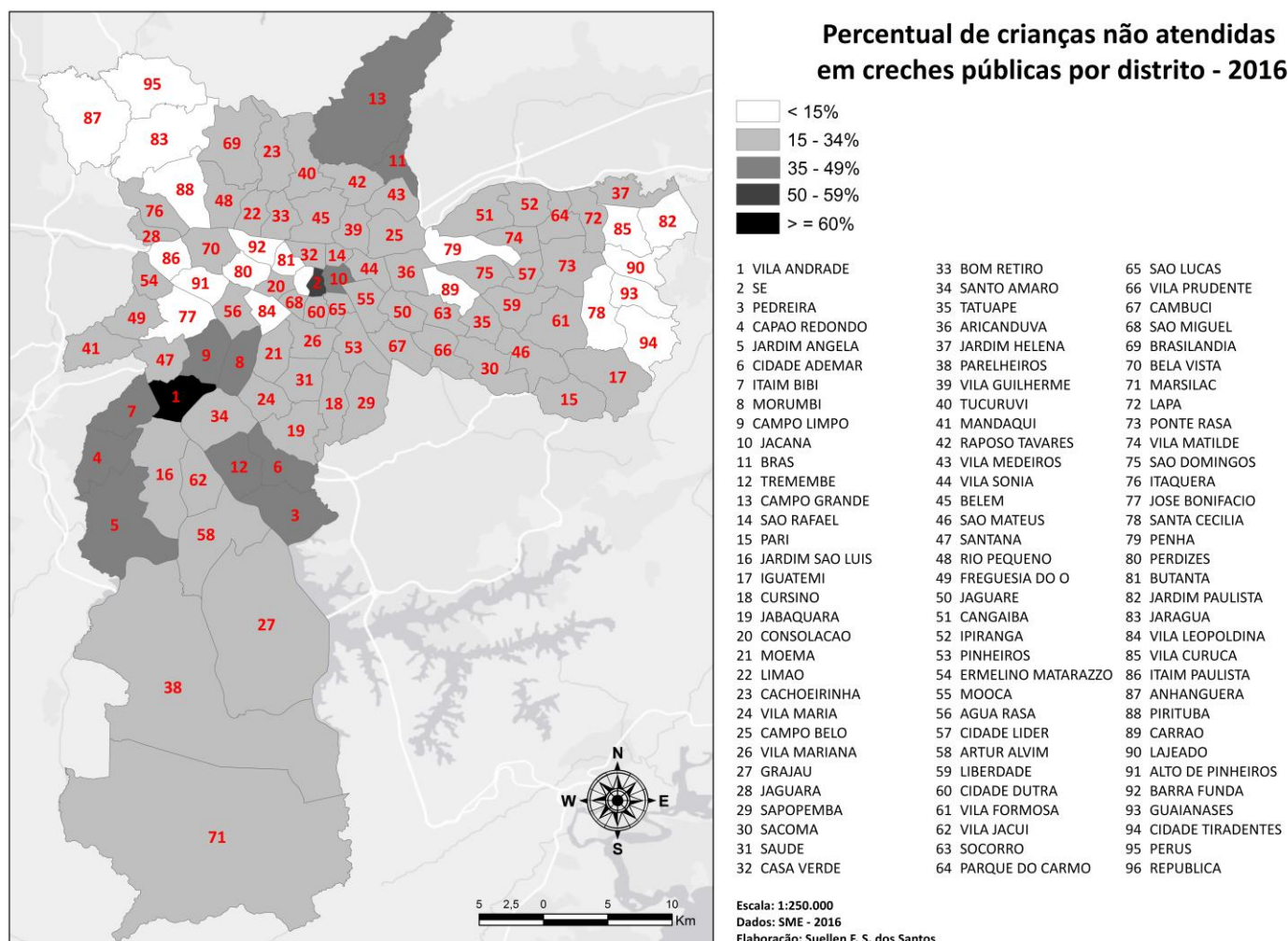
Gráfico 2 – Município de São Paulo: Percentual de creches segundo tipologia da Secretaria Municipal de Educação – 2016

Elaboração do autor a partir dos dados da Secretaria Municipal da Educação - SME

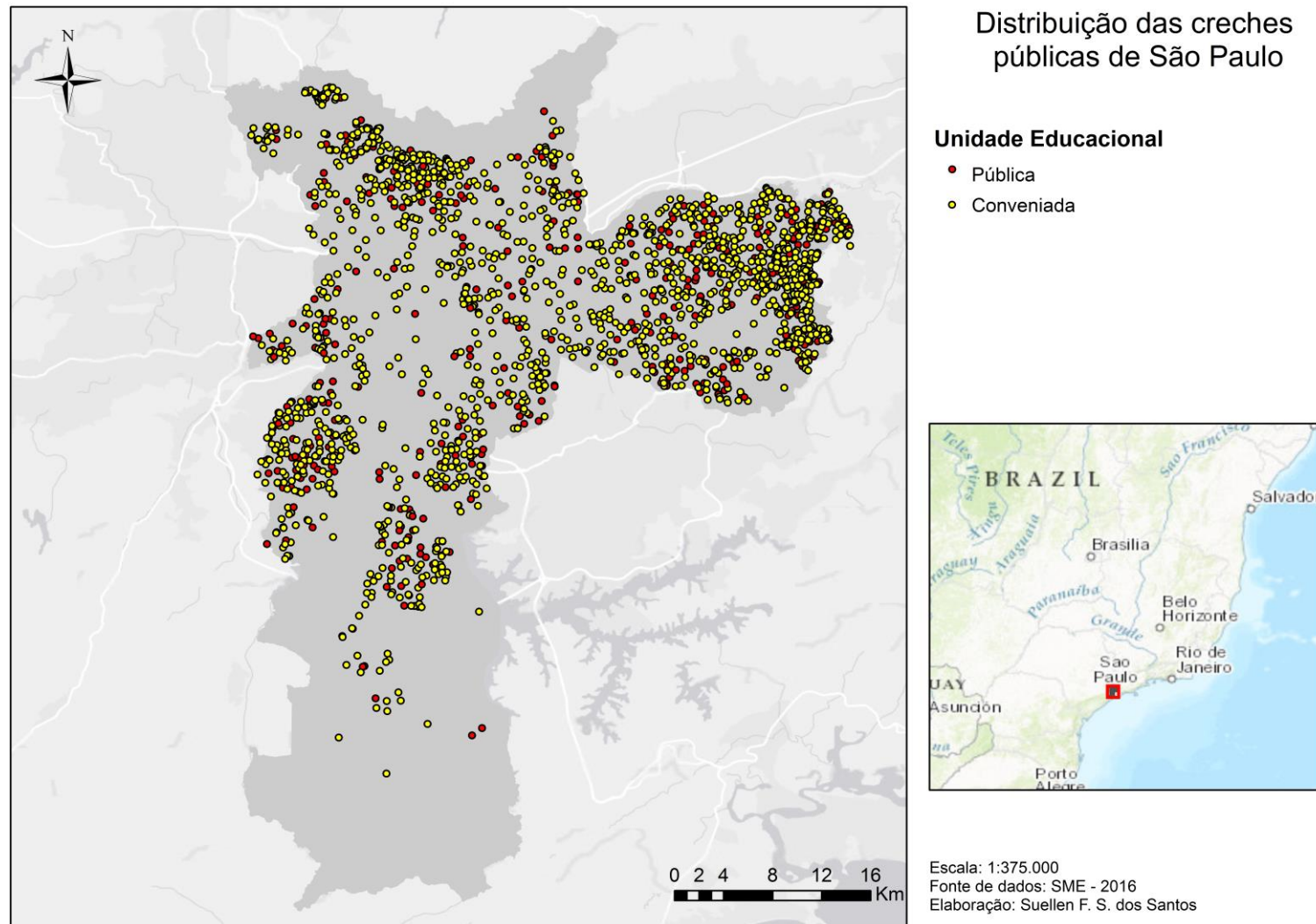
Já os demais tipos são geridos completamente pelo poder público. Os profissionais, edifícios e bens móveis são da Prefeitura. No mapa, essas unidades foram categorizadas como públicas. Através do gráfico 2 constata-se que 18,9% da demanda por creches é suprida pela rede diretamente pública.

Em sequência, apresenta-se a produção de um pequeno atlas de distribuição de creches públicas no município de São Paulo em 2016.

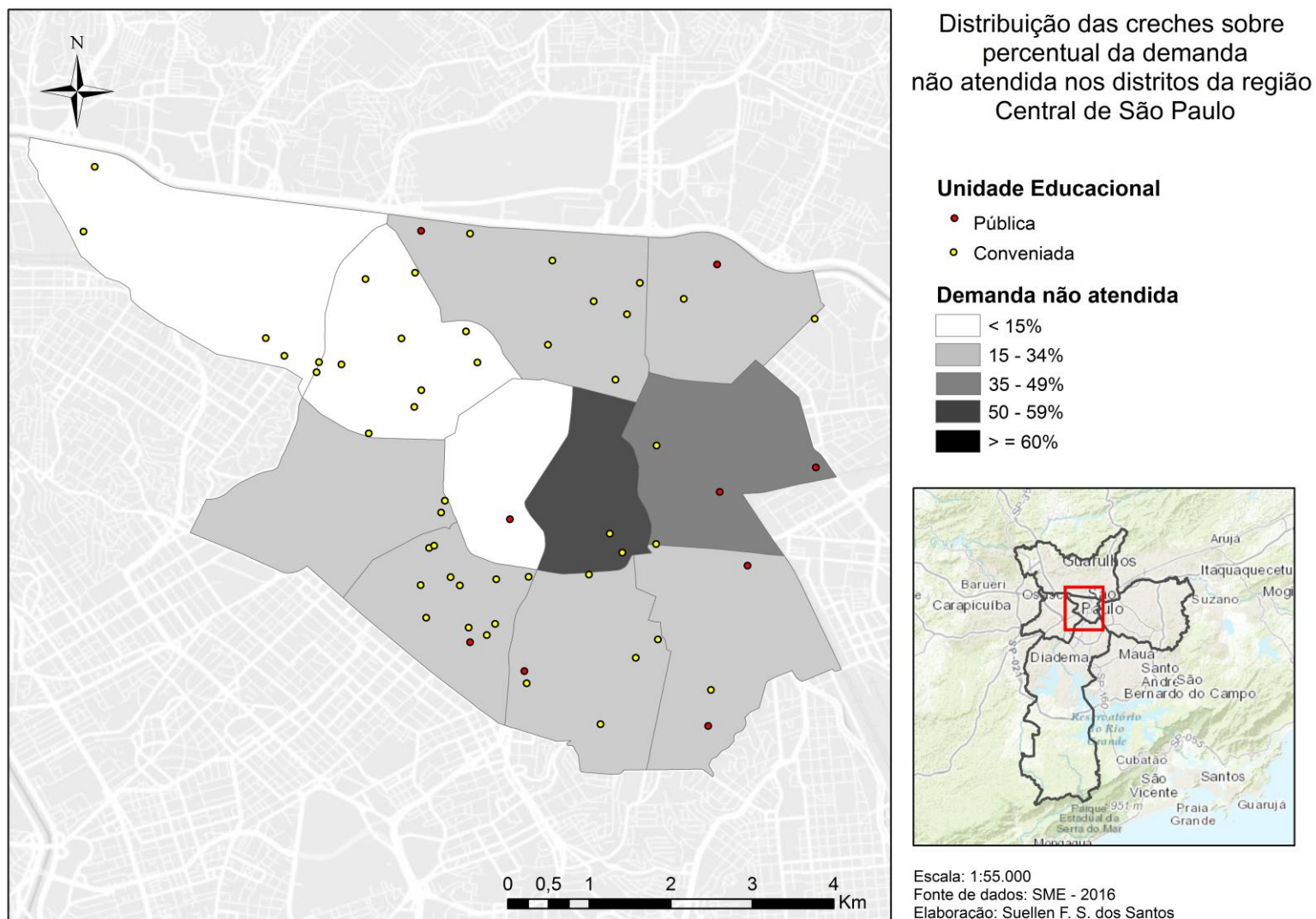
3.1 Atlas de distribuição de creches públicas no município de São Paulo em 2016



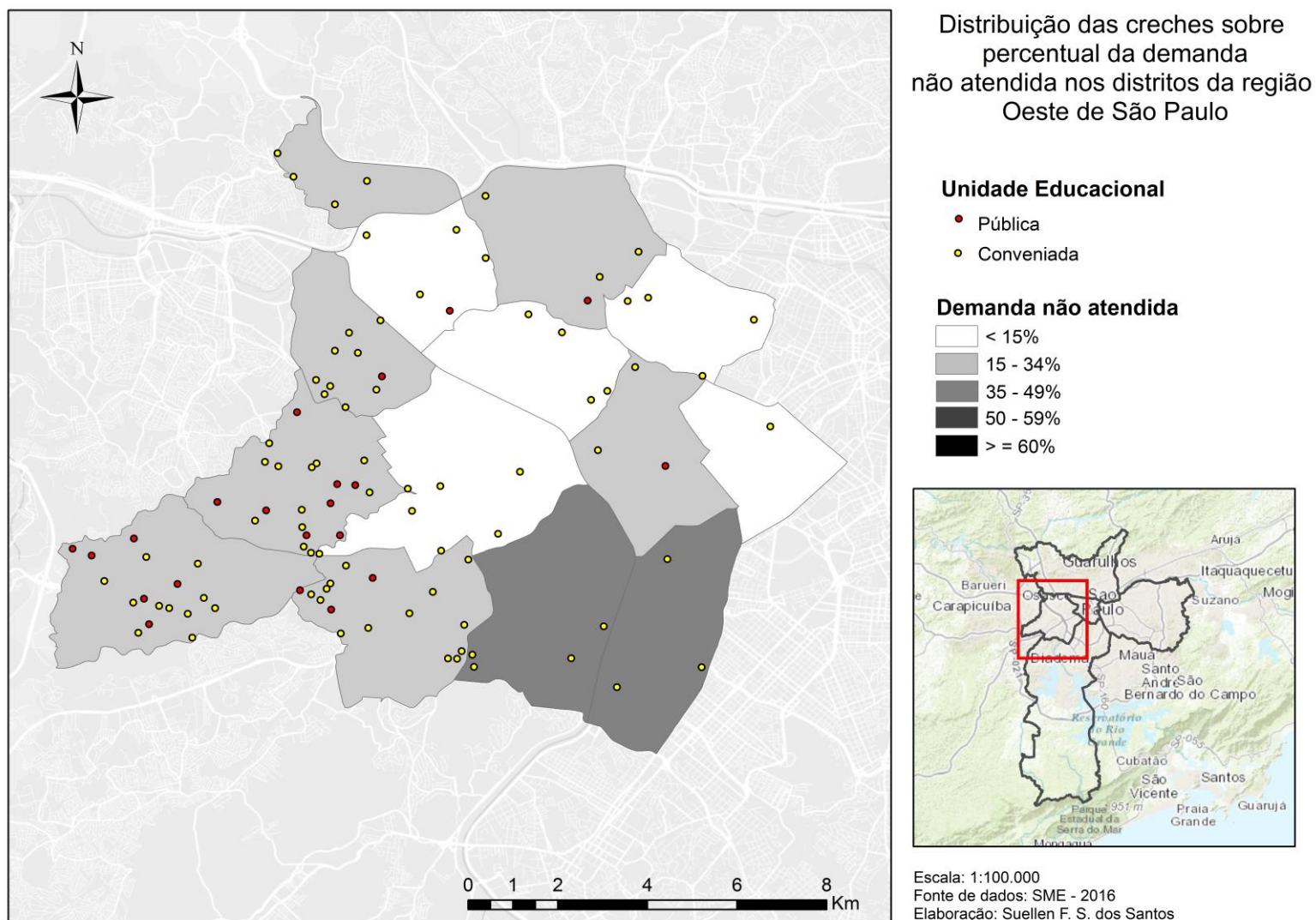
Mapa 6 – Município de São Paulo: Percentual de crianças não atendidas em creches públicas por distrito – 2016



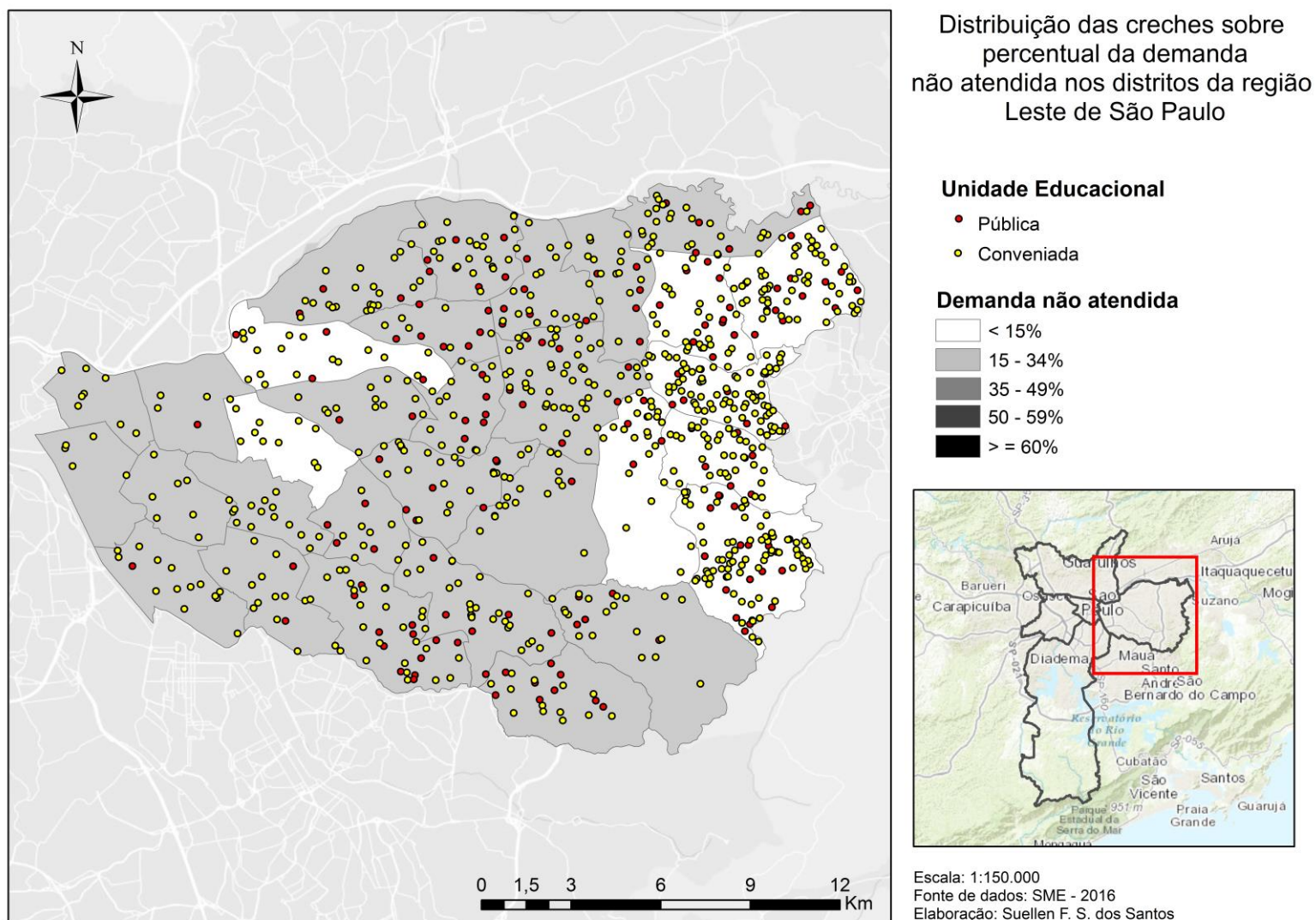
Mapa 7 – Município de São Paulo: Distribuição das creches públicas – 2016



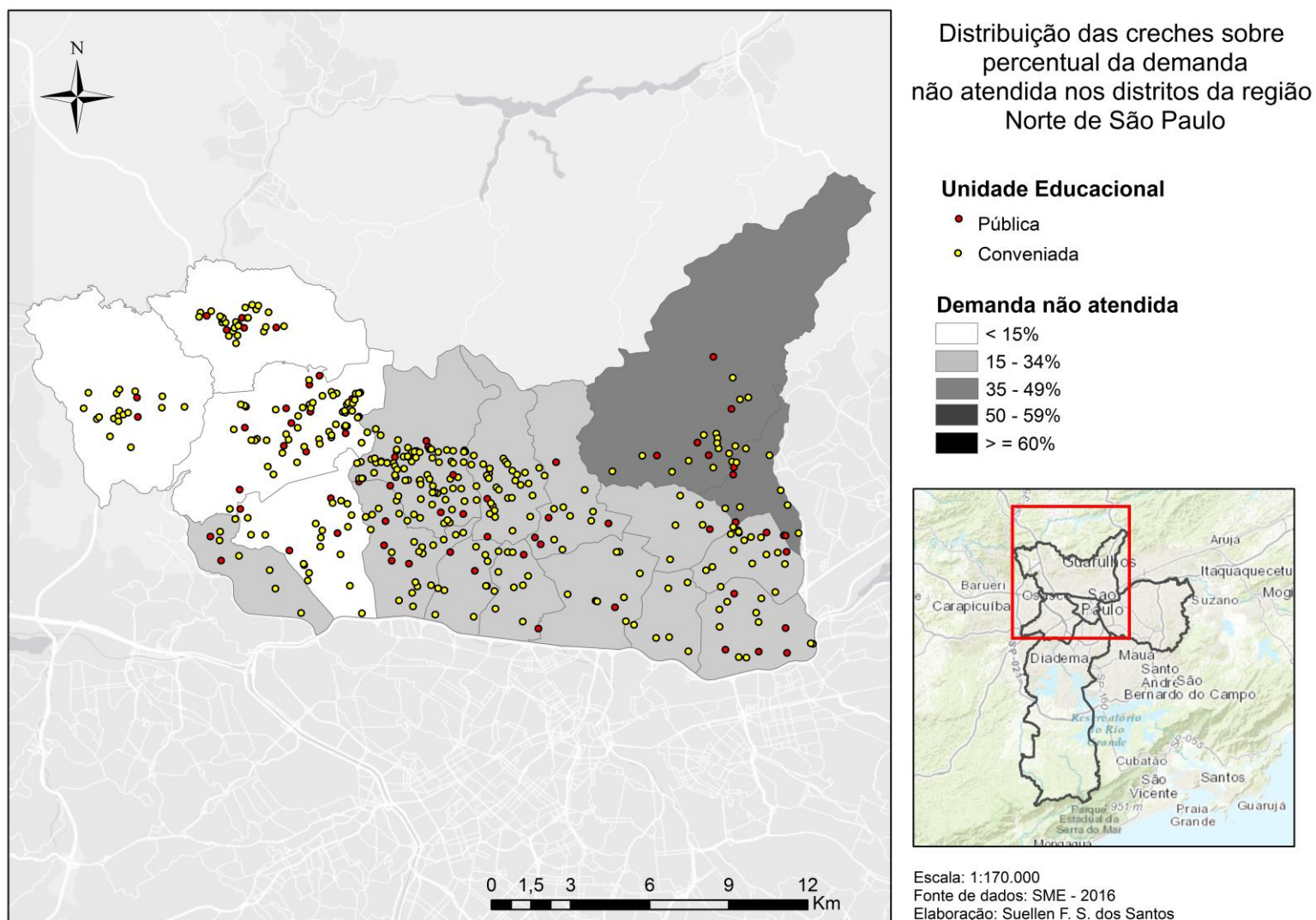
Mapa 8 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Central - 2016



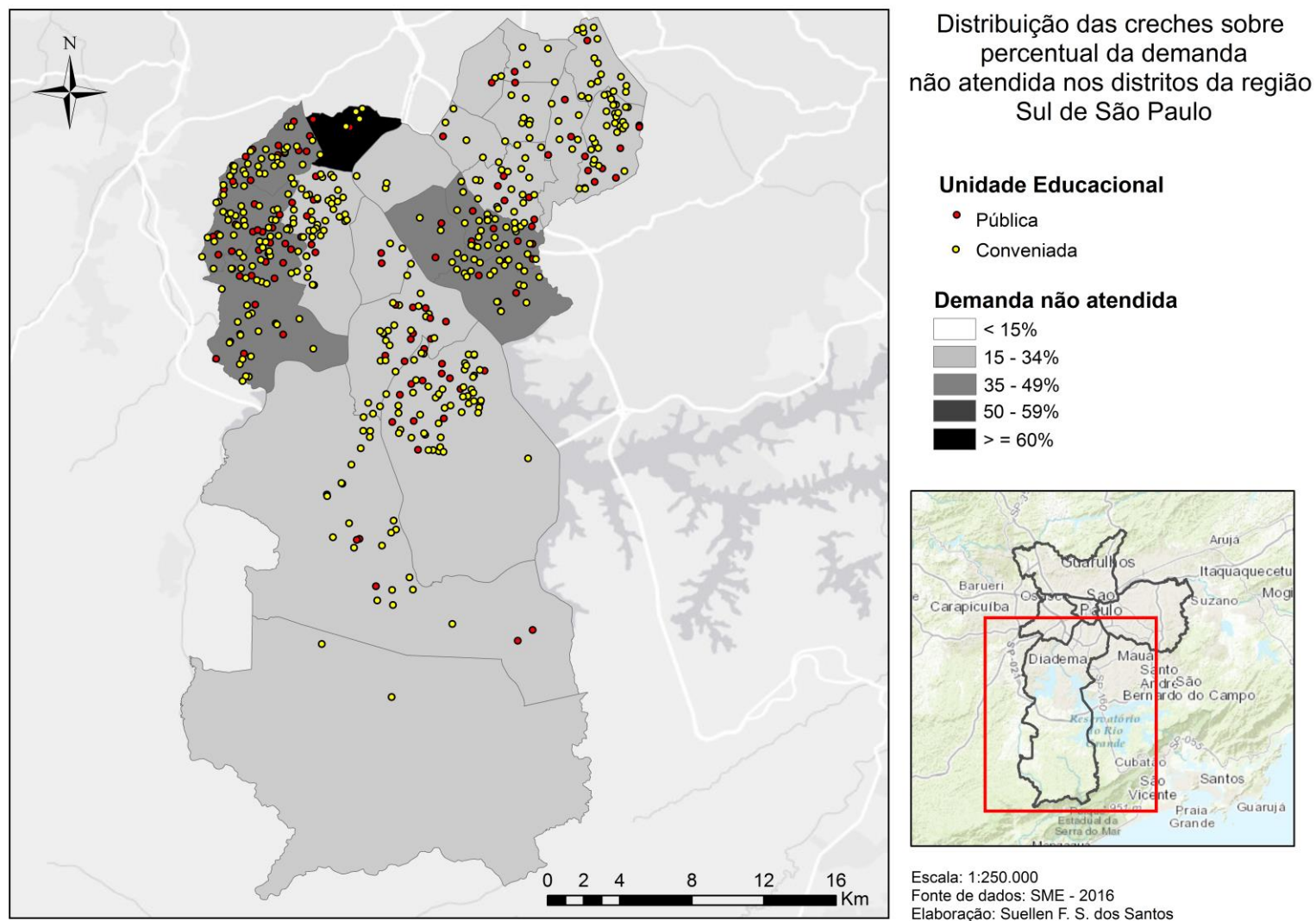
Mapa 9 –Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Oeste - 2016



Mapa 10 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Leste – 2016



Mapa 11 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Norte – 2016



Mapa 12 – Município de São Paulo: Distribuição das creches sobre percentual da demanda não atendida nos distritos da região Sul – 2016

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atenção às crianças pequenas tem uma história relativamente recente, e se pautou por diferentes concepções de sociedade, família, maternidade e – mais recentemente – da busca por propiciar as mulheres que exercem a maternidade, maiores chances de participar ativamente do mercado de trabalho. Em relação à orientação das primeiras instituições criadas para atendimento destas crianças pequenas, foi possível confirmar, através da bibliografia consultada, que ela sempre esteve assentada na concepção de infância em situação de carência material e familiar. A atuação de entidades filantrópicas e religiosas, sob o viés higienista, fazia-se necessária para evitar a alta mortalidade infantil durante a passagem do século XX e suas primeiras décadas.

As creches da educadora Anália Franco, instaladas em São Paulo, são predecessoras das atuais. Naquele momento, essas instituições pouco se diferenciavam de asilos infantis, pois prestavam assistência sobretudo a órfãos e crianças abandonadas. O amparo era realizado mediante cuidados nutricionais e médicos, sendo negligenciado o aspecto pedagógico/educacional, principalmente nas unidades em que os recursos eram escassos.

Apenas entre as décadas de 1920 e 1930, com o crescimento das cidades e da população urbana, as creches iniciaram o atendimento para filhos de trabalhadores. Em certa medida, a chamada “questão urbana” no Brasil impulsionou movimentos sociais de valorização dos direitos dos trabalhadores. Durante esse período, fábricas foram compelidas a criar ou subsidiar creches e escolas maternas em vilas operárias. Por esse motivo, a distribuição de creches neste período estava associada aos centros urbanos que possuíam unidades fabris.

Tanto em função das dificuldades do Estado para a elaboração de legislação específica, de políticas públicas e de fornecimento de subsídios financeiros, assim como pela omissão das empresas, que se viam desobrigadas a auxiliar mães trabalhadoras, foram ganhando corpo, paulatinamente, os movimentos sociais pró-creches. No interior do contexto da expansão da indústria e da urbanização, bem como das mudanças culturais geradas no interior da sociedade, a reivindicação por creches se tornou uma bandeira principalmente das mulheres trabalhadoras, enquanto um direito feminino.

Esse contexto possibilitou a criação do Movimento de Luta por Creches Paulista (MLP), assim como a organização de reuniões, eventos, pesquisas sobre essa temática, gerando formas de

atuação política dos grupos reivindicatórios e produção teórica sobre o tema, principalmente nas áreas de educação e psicologia. Os esforços teóricos e práticos desse grupo contribuíram de modo fundamental para transformação do conceito de infância. Elevadas à categoria de ser social, as crianças passaram a possuir o direito às creches, compreendidas como etapa de sua formação e socialização. Esse novo ideário norteou a Constituição Federal de 1988, bem como todas as leis que a sucederam.

Como demonstrou-se, a partir de 1980, no município de São Paulo, o processo de conveniamento com entidades privadas vêm sendo ampliado como maneira de garantir maior percentual de atendimento às crianças que necessitam de creches. Entre 1992 e 1996, o número de unidades conveniadas ultrapassou o de unidades diretas, evidenciando uma postura dos gestores de delegação de suas funções públicas para entidades particulares. Ressalta-se, como abordado no desenvolvimento deste trabalho, que essa lógica foi direta e indiretamente incentivada pelo poder federal, principalmente pela pouca quantidade relativa de recursos destinados à educação infantil repassados às prefeituras.

A última gestão da Prefeitura de São Paulo optou por manter as parcerias privadas como estratégia para expansão de vagas em creches. Foram criadas, entre janeiro de 2013 a janeiro de 2016, 421 creches, sendo 95,7% conveniadas. Atualmente, dentro do conjunto geral de creches em funcionamento, as parcerias equivalem a 63,3% das unidades. Durante esses três anos, a expansão de vagas tornou mais homogêneo o percentual de atendimento da demanda requerente no território municipal. Em 2013, São Paulo possuía 19 distritos cujo percentual de atendimento estava abaixo de 60%, em 2016, esse número caiu para 9.

Embora algumas regiões tenham ganhado significativo incremento desse serviço, a pesquisa constatou que existem seis distritos com maior déficit de vagas hoje, a saber: Vila Andrade, Sé, Pedreira, Capão Redondo, Jardim Ângela e Cidade Ademar; cabe lembrar ainda que eles estão entre os 20 mais deficitários dos últimos 10 anos da história da cidade. Essa negligência histórica do poder público paulistano com esses distritos demonstra a dificuldade de priorizar a oferta de serviços públicos nos espaços de maior carência desses serviços. Existe, portanto, a necessidade de priorizar recursos para esses distritos.

Através da análise dos mapas presentes no atlas, é possível ainda estabelecer algumas reflexões de caráter conclusivo. O padrão de distribuição de unidades do tipo creche pública, no interior da mancha urbana, possui aspecto periférico. A maior densidade desse tipo de equipamento foi

verificada em áreas limítrofes, próximas às divisas de outros municípios. Ao contrário de outros equipamentos, cuja espacialidade é territorialmente centralizada, há uma ocorrência significativa das creches públicas em áreas mais periféricas da cidade. Um mapeamento comparativo com as creches privadas identificaria possíveis dessemelhanças de distribuição entre equipamentos de gestão pública e privada.

Entre as zonas cardeais analisadas – Norte, Sul, Leste e Oeste –, aquela com menor acesso às creches públicas é a zona sul de São Paulo. Nela, localizam-se seis, dos sete distritos com menor percentual de atendimento.

Por fim, ressalta-se que o esforço da sociedade civil organizada em reivindicar o cumprimento do direito da família e da criança vêm contribuindo enormemente para a expansão do número de vagas em creches públicas. No entanto, a análise demonstra que as ações públicas precisam ser mais contundentes para enfrentar desigualdades espaciais e históricas de acesso, elaborando projetos consoantes com os desenvolvimentos práticos e teóricos conquistados pela Educação Infantil.

EPÍLOGO

Introduzo esse posfácio com pedidos de escusa aos leitores. Peço agora vossa permissão para ser subjetiva e coloquial, com apenas um pretexto: advogar brevemente em favor das creches em ambientes universitários. Para isso, contarei um pouco sobre a minha trajetória de graduação junto ao crescimento e desenvolvimento de minha filha, Livia, e sua vivência na Creche Central da Universidade de São Paulo.

Para mim, o exercício da maternidade se mostrou uma experiência compatível com a vida acadêmica apenas por uma razão: a existência das creches mantidas pela USP. Elas são responsáveis, hoje, pelo atendimento de 323 famílias de alunos, funcionários e docentes da universidade. Não fossem elas, essa pesquisa não existiria.

A Livia ingressou na Creche e Pré-Escola Central em 2012, sendo introduzida na rotina da instituição com oito meses, através de uma adaptação atenciosa e por mim acompanhada. Desde o começo ficou evidente a experiência profissional e conhecimento de todos que ali trabalhavam: educadores, auxiliares técnicos, psicólogos, coordenação pedagógica e direção.

Equilibrando rotinas de cuidado com atividades pedagógicas, sem torná-las contraditórias ou excludentes entre si, na Creche Central encontrei apoio para a guarda e educação da Livia, mas apoio também para mim, que passava pela primeira experiência de maternidade. As relações interpessoais que a instituição propicia, por manter as portas abertas à comunidade, possibilitam a troca de experiências entre crianças, pais, bem como entre esses e a equipe profissional. Essa atmosfera propaga o afeto e o respeito dentro dessa comunidade.

Embora haja estas, e tantas outras qualidades do serviço público ali prestado (desde as qualidades mais pragmáticas relacionadas à necessidade dos pais de manter seus filhos sob cuidados, até as valiosas em termos de geração de projetos, pesquisas, experiências e conhecimentos pedagógicos), não há reconhecimento pela atual Reitoria da Universidade de São Paulo da importância da Creche para o funcionamento global de nossa Universidade. Desde pelo menos dois anos atrás, a Reitoria recusa-se a aceitar o ingresso de novas crianças, sob o pretexto de uma crise financeira, deixando ociosas 140 vagas nas cinco creches geridas pela Superintendência de Assistência Social – SAS.

Talvez o mais grave dessa situação seja o fato de que deixar de ingressar crianças em vagas ociosas não gera economia financeira, mas desperdício de recursos públicos. A infraestrutura encontra-se subutilizada, assim como a equipe de educadores. Muitas famílias necessitam dessas vagas, não obstante o que se evidencia é o início do processo de desconstrução dessas creches.

Cabe lembrar que o movimento de luta por creches na USP surgiu em meados da década de 1970, encabeçado pelas funcionárias desta universidade. Em 1975, houve a I Passeata dos Bebês, realizada em frente a reitoria, com intuito de pressionar medidas de atendimento às crianças da comunidade universitária. Apenas 4 anos depois, em 1979, o projeto de creches foi implementado. Nele incluía-se o entendimento das crianças enquanto seres sociais, que tem como direito o pleno desenvolvimento de suas capacidades e o exercício de sua expressão individual. Algumas práticas realizadas até hoje, advindas desse projeto, podem ser consideradas pioneiras como: abertura da creche para a comunidade²⁸; formação conjunta da equipe de profissionais; proporcionar a troca de relações e experiências entre crianças de diferentes idades; presença de profissionais da área de psicologia; permitir estágios e pesquisas das áreas da saúde e educação entre outras atividades que caracterizam as creches da USP como espaços de excelência.

Sou incapaz de expressar em palavras a gratidão que tenho pela Creche e Pré-Escola Central, pela extrema dedicação e olhar atento que cada funcionário teve – e tem – com as crianças e famílias. E é com muita tristeza no coração que vivemos esse período de escassez de recursos, de vagas disponíveis e de possível extinção de um projeto com mais de trinta anos de investimentos e aprimoramento.

Desde 2015, existe a Comissão Creches Mobilizadas, formada por pais, professores e funcionários das creches da USP, cujas ações desenvolvidas procuram reverter esse processo de desmanche. Em grupos de trabalho, a comissão atua em várias frentes: produzindo materiais audiovisuais de sensibilização da comunidade universitária; organizando festas e manifestações; encaminhando ações jurídicas; promovendo o debate com o Conselho Universitária (CO), com os meios de comunicação etc.

²⁸ É concedida à família autorização para entrar nas creches e permanecer nelas durante o horário de entrada (7h-9h) e saída (17h45-19h), brincando junto com a criança, conversando com a equipe e pais, participando de ateliês etc.

A luta pela Educação Infantil é uma luta diária, que só cessará de existir quando houver efetiva universalização do acesso às creches e às pré-escolas e qualidade de atendimento para toda a população que necessite deste serviço nas cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.

BAZILIO, Luiz Cavalieri. Infância “rude” no Brasil: alguns elementos da história e da política. IN: GONDRA, José Gonçalves. **História, Infância e Escolarização**. 1ª edição. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.

BRASIL. Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0229.htm>. Acesso em: 29 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923. **Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300.htm>. Acesso em: 29 jul. 2016.

CANO, Wilson. **Da Década de 1920 à de 1930: Transição Rumo à Crise e à Industrialização no Brasil**. Revista EconomiA, Campinas: ANPEC, vol. 13, n. 3b, p.897-916, set/dez, 2012.

CARDOSO FILHO, Ronie. O primeiro jardim de infância do Brasil (1862): um lugar de memória? IN: **Anais do VI Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação: Percursos e Desafios da Pesquisa e do Ensino de História da Educação**. Uberlândia: UFU, 2006.

DEAN, WARREN. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: Difel, 1971.

DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim; DIGIÁCOMO, Murillo José. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. 6ª edição. Ministério Público do Estado do Paraná: Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 1.750, de 8 de dezembro de 1920. **Reforma a Instrução Pública do Estado**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1920/lei-1750-08.12.1920.html>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

FARIA, Ana Lúcia Goulart. **Políticas de regulamentação, pesquisa e pedagogia da educação infantil, primeira etapa da educação básica**. Educação & Sociedade, Campinas: CEDES, vol. 26, n. 92, p.1013-1038, outubro, 2005.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Dossiê do Encontro Nacional de Creches**. São Paulo, v.2, setembro, 1981.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais urbanos no Brasil**: produção teórica e projetos políticos. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº25, ano VIII, dezembro, 1987.

GONDRA, José Gonçalves. **Dos arquivos à escrita da história**: A educação brasileira entre o império e a república no século XIX. 2ª Edição. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2002.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **Pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **Froebel e a concepção de jogo infantil**. Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, vol. 22, n.1, 1996.

KUHLMAN JR., Moysés. **As exposições internacionais e a difusão das creches e jardins de infância (1867-1922)**. Revista Pro-Posições, Campinas, v.7, n. 3, p. 24-35, novembro, 1996.

KUHLMAN JR., Moysés. **Histórias da educação infantil brasileira**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, agosto, 2000.

LEITE, Miriam Lifchitz Moreira Leite. **A roda dos expostos**: o óbvio e o contraditório da instituição. Revista Resgate, Campinas, CMU, vol. 2, n. 3, p. 66-75, 1991.

MARQUES, Ana Carla Nunes et al. Saneamento básico e qualidade de vida na Amazônia. IN: **Anais do 1º Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras**: fronteiras da interdisciplinaridade e a interdisciplinaridade das fronteiras. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.

ROSA, Mariéte Félix. **O direito da criança a ter direito**: A Educação infantil no Mato Grosso do Sul (1991-2002). 250 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2005.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Creches domiciliares**: argumentos ou falácias. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 56, p. 73-81, fevereiro, 1986.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 115, p. 25-63, março, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª edição, 2ª impressão. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Edusp, 2008.

SPINDEL, Cheywa R. **Homens e máquinas na transição de uma economia cafeeira**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

TEIXEIRA, Elizabeth. **Creche**: organização popular. 52 f. Trabalho de Graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Braz Cubas. s.d.

VEIGA, Márcia Moreira. **Creches e políticas sociais**. São Paulo: Annablume, 2005.