



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**  
**COLEGIADO DE ENSINO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ALAN MENDONÇA DE SOUZA SILVA**

**O DIREITO A CRECHE E O PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO**  
**PASSO: ENTRE O LEGAL E O REAL**

Salvador  
2017

**ALAN MENDONÇA DE SOUZA SILVA**

**O DIREITO A CRECHE E O PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO  
PASSO: ENTRE O LEGAL E O REAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Serviço Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me.<sup>a</sup> Danielle Viana Lugo Pereira

Salvador  
2017

**ALAN MENDONÇA DE SOUZA SILVA**

**O DIREITO A CRECHE E O PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO  
PASSO: ENTRE O LEGAL E O REAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, Instituto de Psicologia, curso de Serviço Social, Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em 01 de setembro de 2017.

Danielle Viana Lugo Pereira-Orientadora \_\_\_\_\_  
Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Jakeline Gonçalves Bonifácio Sena \_\_\_\_\_  
Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Ana Maria Ferreira Cardoso \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

A minha mãe Antonia Mendonça, por todo amor, dedicação e luta, pelo cuidado e por sempre ter dado o máximo por mim. Nada nesse mundo pode ser maior que o meu amor por você.

A meu pai Manoel Filho, pelo amor, pelos ensinamentos, por todos os momentos de carinho que vivemos juntos, e por todo tipo de apoio que me deu.

A minha namorada e amiga Letícia Souza, pelo amor, carinho, paciência e companheirismo, por me apoiar nos momentos mais difíceis e me fazer acreditar que seria possível. Ter te encontrado foi como encontrar a paz no meio de um caos, foi fundamental para que eu pudesse ter mais momentos de alegria e continuar lutando por meu objetivo.

As amigas que fiz durante o curso, Caroline Souza e Suian Santos e ao amigo Matheus Mascarenhas, por terem dividido comigo muitos momentos de alegria e companheirismo. As tardes que passei com vocês vão ficar guardadas na lembrança como os melhores momentos do período do curso. Sem vocês a jornada seria mais difícil.

Ao amigo Leandro Bueno, por todas as conversas e incentivos que me ajudaram a ficar de pé. Você é uma daquelas pessoas que vale a pena conversar. Admiro sua luta, sua história e seus posicionamentos frente às adversidades desse mundo.

A Marina Mattos, por sua competência e profissionalismo, por ter me dado a oportunidade de aproveitar do seu trabalho e por ter colaborado para que eu pudesse lutar, trilhar meu objetivo, e seguir aprendendo a lidar com os medos e adversidades que surgiram no caminho.

A minha tia Luzia e ao seu marido Crispim, por terem cedido moradia quando mais precisei.

A minha orientadora, Danielle Lugo, pela competência, paciência e dedicação que colocou no processo de orientação. E acima de tudo, por ter me incentivado e ajudado a acreditar que seria possível.

A todos e todas, minha gratidão.

*Aos meus pais.*

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano citando Fernando Birri.

SILVA, Alan Mendonça de Souza. O direito a creche e o programa salvador primeiro passo: entre o legal e o real. 54 f. il. 2017. Trabalho de conclusão de curso – Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

Esse trabalho de conclusão de curso teve o objetivo de analisar o direito à creche, em Salvador e de que maneira o Programa Salvador Primeiro Passo garante esse direito. Para tanto, o estudo se efetivou através de pesquisa bibliográfica, documental e de entrevista. Inicialmente o estudo percorreu um caminho que analisou a trajetória histórica dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, partindo desde o período colonial, até adentrar na contemporaneidade. Feito isso, a ênfase recaiu na análise histórica do surgimento das creches no país até chegar a sua legitimação atual. Após isso, se buscou pesquisar como o direito a creche é tratado na particularidade de Salvador, e nesse contexto destacou-se o Programa Salvador Primeiro Passo no que tange a alguns dos principais aspectos: o seu funcionamento e o seu significado no contexto atual das políticas sociais. Deste modo, concluímos que o Programa Salvador Primeiro Passo está longe do que se espera, quando se analisa a garantia ao direito a educação.

**Palavras-chave:** creche; criança e adolescente; programa salvador primeiro passo; educação infantil.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|              |   |
|--------------|---|
| ECA          | Estatuto da Criança e do Adolescente  |
| FEBEM        | Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor   |
| FUNABEM      | Fundação Nacional do Bem-estar do Menor   |
| FUNDEB       | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| IBGE         | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| INAM         | Instituto Nacional de Assistência ao Menor  |
| INEP         | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                                  |
| LDB          | Lei de Diretrizes e Bases da Educação   |
| PEC 55       | Proposta de Emenda Constitucional 55  |
| PEE-BA       | Plano Estadual de Educação  |
| PME-SALVADOR | Plano Municipal de Educação de Salvador   |
| PNBEM        | Política Nacional do Bem Estar do Menor   |
| PNE          | Plano Nacional de Educação  |
| SAM          | Serviço de Assistência ao Menor   |
| SMED         | Secretaria Municipal da Educação  |
| SNE          | Sistema Nacional de Educação  |
| SPM          | Secretaria de Políticas para as mulheres  |
| SPMJ         | Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude                                   |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| GRÁFICO 1.Distribuição percentual das mulheres por raça/cor em Salvador, 2010..... | 38 |
|--|----|

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| TABELA 1. Total de matriculas por segmento.....      | 39 |
| TABELA 2. Matriculas por cor/raça.....               | 39 |
| TABELA 3. Matriculas por sexo.....                   | 40 |
| TABELA 4. Matriculas por tempo integral/regular..... | 40 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>2. TRAJETÓRIA SÓCIO-HISTÓRICA DO DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DA RODA DOS EXPOSTOS A SUJEITOS DE DIREITOS.....</b>                     | <b>18</b> |
| 2.1.BREVE ANÁLISE SOBREA INFÂNCIA E A LEGISLAÇÃO NA PASSAGEM DO BRASIL COLÔNIA AO BRASIL IMPÉRIO (1500-1889) .....  | 18        |
| 2.2.BREVE ANÁLISE SOBREA INFÂNCIA E A LEGISLAÇÃO NO BRASIL REPÚBLICA: DO ANO DE 1889 ATÉ A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM 1990 ..... | 22        |
| <b>3. A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO A CRECHE NO BRASIL: A REALIDADE DE SALVADOR E O PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO PASSO.....</b>                                    | <b>28</b> |
| 3.1.CRECHE: BREVE HISTÓRICO DO SEU SURGIMENTO NO BRASIL.....  | 28        |
| 3.2. A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO A CRECHE NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....                                 | 32        |
| 3.3. BREVE ANÁLISE DO DIREITO A CRECHE NO MUNICÍPIO DE SALVADOR.....  | 36        |
| 3.4.PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO PASSO: ENTRE O LEGAL E O REAL.....   | 42        |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>50</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

No dia 13 de julho de 2017, a lei 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA completou 27 anos. Fruto de muitos debates e mobilizações para o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direito, o ECA propõe uma série de direitos, que envolvem a saúde, educação, cultura, esporte, lazer, direito a convivência familiar, profissionalização e proteção ao trabalho, além de dispor sobre os critérios e cuidados referentes à guarda, tutela e adoção, e propor tratamento diferenciado aos que por algum motivo entrem em conflito com a lei. Também está expresso no ECA que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento e lhes colocam prioridade na formulação das políticas sociais.

Ao me deparar com todas essas garantias legais e após conviver entre o mês de agosto de 2015 a dezembro de 2016, com crianças e adolescentes no meu campo de estágio realizado no Projeto Axé<sup>1</sup>me despertou o interesse em abordar a temática referente às crianças e adolescentes no meu trabalho de conclusão de curso. Desejo nascido da indignação em ver de forma empírica diversos dos direitos citados sendo negados.

A vivência exposta anteriormente, suscitou o interesse de colaborar com a discussão de como os direitos das crianças e adolescentes vem sendo efetivados em Salvador, e fazer desse meu empenho, uma forma de união a todos aqueles que lutaram e lutam pelo ECA. Sua promulgação é uma conquista da sociedade brasileira, um avanço na concepção de proteção social para crianças e adolescentes, na medida em que demonstra a grande responsabilidade do Estado na formação deste grupo, devendo atuar juntamente com a família e com a sociedade na efetividade do direito. Como é exposto nos artigos 3 e 4 :

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a

---

<sup>1</sup> O Projeto Axé foi fundado pelo italiano Cesare de Florio La Rocca no ano de 1990, momento em que se respiravam ares de redemocratização do país. Seus princípios fundamentais são uma espécie de herança de todo o movimento pela afirmação dos direitos das crianças e adolescentes. A instituição fica situada em Salvador e trabalha oferecendo arte e educação para crianças e adolescentes em situação de risco social.

fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.”  
Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” (BRASIL, 1990).

Assim, o objetivo da pesquisa foi analisar o direito a creche na particularidade do Programa Salvador Primeiro Passo<sup>2</sup> e de que maneira o programa garante esse direito. Tal objetivo está em consonância com o projeto ético-político do serviço social<sup>3</sup>, pois buscou investigar e contribuir na perspectiva da luta pela educação infantil como um direito social:

O enfrentamento da questão social envolve a luta pela construção, materialização, consolidação dos direitos sociais, como uma mediação para a construção de uma outra sociabilidade. Uma das formas de acessar e garantir esses direitos é por meio das políticas sociais. E as políticas sociais que compõem a proteção social tem se constituído em respostas, muitas vezes fragmentadas, para as complexas expressões da questão social produzidas neste sistema de exploração e dominação. [...] (CFESS, 2012)

O reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direito é amplamente expresso na legislação brasileira, a exemplo da Constituição Federal de 1988:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (BRASIL, 1988).

---

<sup>2</sup> O Programa será abordado no capítulo 3, mas a priori registro que o mesmo é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Salvador, e garante um auxílio financeiro no valor de 50 reais para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que tenham filhos de 0 a 5 anos que não conseguiram vagas em creches ou pré-escolas públicas e que tenham pais que não recebam o auxílio-creche em seus empregos.

<sup>3</sup> Para entender melhor a construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social, ver Netto (1999).

Tais direitos são reforçados e regulamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente, em que se registra uma ampla proteção, o que faz Rizzini e Pilotti (2011, p.323), considerarem que:

O Brasil ocupa uma posição de vanguarda no ordenamento jurídico da problemática infanto-juvenil. Aprovou uma das leis mais avançadas do mundo- o Estatuto da Criança e do Adolescente fruto de participação popular sem precedentes na história da assistência a infância. A nova lei pretendeu garantir os direitos básicos de crianças e adolescentes de qualquer origem social, com absoluta prioridade. (RIZZINI e PILOTTI, 2011, pag. 323).

No que diz respeito especificamente ao direito a educação infantil, o ECA determina:

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)(BRASIL, 1990).

O ECA em suas diretrizes estabelece a obrigatoriedade da municipalização do atendimento às crianças e adolescentes em seu artigo 88º:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I- municipalização do atendimento;

E no que tange ao direito a educação infantil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- (LDB/1996), deixa transparente que:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)(BRASIL, 1996).

E sobre os municípios:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.(BRASIL, 1996).

Portanto, a creche é um direito garantido, de responsabilidade dos municípios, e sendo assim é de grande relevância social a investigação sobre como se apresenta tal direito em Salvador e conseqüentemente conhecer o Programa Salvador Primeiro Passo, e o seu significado social. Em síntese, analisando se o mesmo se coloca como um avanço ou retrocesso frente aos marcos legais.

E para realizar a investigação proposta, esse trabalho de conclusão de curso se deu através de pesquisa exploratória, pois:

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. (GIL, 1989, p.44).

Dessa forma, usou-se pesquisa bibliográfica, que “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 1989, p.71), como também pesquisa documental, que “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. (GIL, 1989, p.73) e entrevista, que se define por:

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. (GIL, 2008, p. 109)

Deste modo, para fomentar tais análises e debates, esta investigação possui a introdução (capítulo I) e mais dois capítulos. O item seguinte ao introdutório (capítulo II), apresenta uma breve análise da construção histórica dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil e foi dividido em duas seções: a seção 2.1 analisa desde o período colonial até o império; enquanto a seção



2.2 investiga o período republicano, partindo desde os seus primórdios, chegando até a contemporaneidade.

Ao dar seguimento a escrita, o terceiro capítulo faz uma breve análise sobre como se deu a legitimação do direito a creche no Brasil. Este item, dividido em 4 seções: a seção 3.1 analisa o surgimento das creches no Brasil; a seção 3.2 faz um levantamento sobre o direito a creche na legislação brasileira; enquanto a seção 3.3 investiga alguns dados a respeito da configuração social e do direito a educação infantil em Salvador, dando ênfase ao direito a creche; finalizando na seção 3.4 a análise se deu a respeito do Programa Salvador Primeiro Passo, com o intuito de conhecer seus critérios de participação e como se dá seu funcionamento. Por fim, apresento as considerações finais, sintetizando as conclusões da pesquisa.

## **2. TRAJETÓRIA SÓCIO-HISTÓRICA DO DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: DA RODA DOS EXPOSTOS A SUJEITOS DE DIREITOS**

Neste capítulo, analisa-se de forma breve, a história da legislação, no que diz respeito à criança e ao adolescente, passando pelo período colonial com o início da prática de expor crianças na roda, além do período da independência, em que se inicia o Brasil Império, até o Brasil República, chegando até a contemporaneidade. O objetivo é observar o tratamento dado as crianças e adolescentes e a forma que se constituíram o conjunto de leis ao longo da história. A análise partirá desde o código criminal de 1830, passando pela lei do ventre livre, o código de menores de 1927 e de 1979, até chegar ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

### **2.1. BREVE ANÁLISE SOBRE A INFÂNCIA E A LEGISLAÇÃO NA PASSAGEM DO BRASIL COLÔNIA AO BRASIL IMPÉRIO (1500-1889)**

Desde o período colonial era realidade o abandono de crianças pobres, que estavam a margem da sociedade. Tal abandono se dava principalmente através da entrega das mesmas às Rodas de expostos, que segundo Marcílio (1997):

[...] foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história. Criada na colônia perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a república e só foi extinta definitivamente na recente década de 1950 (MARCÍLIO, 1997, p.51)

Gandelman (2001, p.618, apud TSUDA, 2008, p.18) explica como funcionava a “roda dos expostos” ou “casas da roda”:

As rodas eram assim chamadas por manterem um dispositivo giratório, através do qual as crianças adentravam nas instituições ao girar da roda, do outro lado, um funcionário recolheria o bebê, no anonimato do abandono. A “casa dos

expostos” era uma instituição destinada a acolher as crianças expostas, ou seja, aquelas que não tinham filiação reconhecida. Em geral, elas eram abandonadas nas igrejas, nas residências de pessoas de prestígio, nas casas de parentes ou simplesmente deixadas na rua. (GALDELMAN 2001, p.618, apud TSUDA, 2008, p.18)

Segundo Tsuda (2008), essas crianças abandonadas, geralmente eram filhos de mulheres pobres, mulheres jovens, e também filhos ilegítimos dos senhores de engenho, que eram frutos das relações destes com as mulheres escravizadas, em que estas muitas vezes eram violentadas.

Com a chamada independência do Brasil (1822) e o início do regime imperial, deixava de serem parâmetros as ordens do Reino de Portugal, e as discussões sobre os menores de idade giravam em torno daquela que foi a primeira lei penal do Império: o código criminal de 1830. Esta determina a responsabilidade penal para menores que tenham idade a partir de 14 anos e prevê o recolhimento para as casas de correção, quando praticassem crimes. Também ficava nítido nas primeiras décadas do novo regime, o cunho cristão, tanto na legislação quanto no trato da infância, marcado pelo caráter assistencialista, baseado na caridade da igreja, como aponta Rizzini et al (2011, p.100):

A tônica da legislação nas primeiras décadas do Brasil império que fazem menção à infância será em torno da preocupação com o “recolhimento de crianças órfãs e expostas” – preocupação fundada na ideologia cristã de amparar a infância órfã e abandonada. Praticavam-se medidas de caráter essencialmente assistencial, lideradas pela iniciativa privada de cunho religioso e caritativo.(RIZZINI 2011, p.100)

Assim, criavam-se parcerias entre a igreja, com suas obras de caridade e o governo: Rizzini et al (2011, p.101):

Aqui percebe-se o penetrar da administração das instituições asilares religiosas na legislação, através das alianças que se estabeleciam entre a igreja com suas obras de caridade e o governo. A responsabilidade de zelar pelos expostos era nitidamente da igreja, que para tanto, contava com subsídios provenientes dos cofres públicos. A legislação reflete, portanto, a nítida associação existente entre as ações do governo e da igreja na esfera política e mesmo no âmbito mais estritamente jurídico. (RIZZINI 2011, p.101)

Nota-se também, que começava certa preocupação com a questão educacional, principalmente na segunda metade do século XIX, em que criavam-se leis que regulamentavam o ensino primário e secundário no município da corte (Decreto n.630, de 17 de setembro de 1851 e o 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854), além do decreto 5.532, de 24 de janeiro de 1874, que criava escolas públicas de instrução primária. No decreto de 1854, se coloca a obrigatoriedade de ensino para os maiores de 7 anos, e se analisarmos junto aos outros dois decretos, observa-se o incentivo a criação das escolas, como também a permissão de que crianças pobres tenham acesso à educação. Contudo, não havia um caráter universal nesse acesso, pois eram excluídos os filhos dos escravizados e as crianças que tivessem alguma doença contagiosa, além das que não fossem vacinadas.

A partir de 1850 começa a se incorporar nos marcos legais os filhos dos escravizados, sendo criada a lei do ventre livre, de nº 2.040 de 28 de setembro de 1871, que determinava que os seus filhos, que nascessem a partir daquela promulgação seriam livres. Apesar deste avanço, considerando que as crianças antes tinham seus destinos decididos pela vontade dos seus donos, e que a partir de então passavam a ser de responsabilidade do governo, na prática a lei não dava alternativa de seguimento em liberdade para aquelas crianças que acabavam sendo criadas com suas mães escravizadas, sob o poder dos senhores, já que:

A lei, conhecida como “do ventre livre”, estabelecia que a partir de então os filhos de escravos nasceriam libertos (“ingênuos”). No entanto, tal liberdade permanecia condicionada à vontade do senhor, à medida em que este, ao “criá-los” até os 8 anos de idade, adquiria o direito de usufruir de seu trabalho até que completassem 21 anos, ou então entregá-los ao Estado, recebendo, neste caso, uma indenização (RIZZINI et al., 2011, p.103-104)

Dessa forma, continuava vantajoso para os senhores, manterem os filhos dos escravizados, principalmente pelo fato da economia até então, ser agrícola e baseada na escravidão. Além dessa vantagem econômica, Moura (2005) destaca como motivo para tal manutenção dos recém libertos, a falta de assistência do governo, pois:

Apesar da promulgação da lei o Governo Imperial não tinha se planejado para garantir as condições necessárias de moradia, assistência social, saúde e educação aos filhos livres da mulher escrava. A documentação que envolve o ingênuo em Pernambuco mostra que os Governos Imperial e Provincial não sabiam o que fazer com os filhos libertos da mulher escrava. (MOURA, 2005. p.2)

Além disso, a autora cita que o fato dessas crianças não serem consideradas desvalidas, mas sim ex-escravos em condição de liberdade, complicava ainda mais a sua situação de vida, pois não eram admitidas nas instituições existentes, como as Casas dos expostos e o Colégio dos órfãos:

Nas outras instituições regidas pela Santa Casa de Misericórdia, como a Casa dos Expostos e Colégio dos Órfãos, as crianças libertas não eram admitidas pela alegação de não estarem dentro dos preceitos exigidos pelos estatutos dos referidos estabelecimentos, isto é, não se encontravam na condição de órfãos desvalidos da Província como determinavam os regulamentos para admissão. (MOURA, 2005. p.3)

Nesse período em que o século caminhava para o fim, vale ressaltar que o país começava o processo de urbanização e industrialização, o que demanda do Estado uma nova organização. Junto a isso, soma-se o alto índice de crianças abandonadas e o aumento da população nas grandes cidades, e assim começava a ganhar destaque social, a preocupação com as crianças, sobretudo no ponto de vista médico, com a influência da medicina higienista:

Nesta conjuntura, marcada pelas transformações das cidades, onde se via com temor o crescimento e a concentração das populações urbanas, ganhavam particular relevo os conhecimentos médicos sobre higiene, notadamente sobre controle e prevenção de doenças infecto-contagiosas. Dada a importância evidente e imediata da prática médica para a vida social urbana, sua influência foi decisiva. Os conhecimentos médicos referentes ao saneamento e a higiene coletiva eram aplicáveis a todos os segmentos da sociedade, por indivíduos de quaisquer classes sociais serem atingidos pelas epidemias. ( RIZZINI, et al.,2011, p.104-105).

Assim, observa-se que nesse período da história, a legislação para a infância e adolescência mostrava preocupações fundadas na ideologia cristã, que articulava a filantropia religiosa e a repressão.

## 2.2.BREVE ANÁLISE SOBREA INFÂNCIA E A LEGISLAÇÃO NO BRASIL REPÚBLICA: DO ANO DE 1889 ATÉ A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM 1990

Na passagem para o Brasil República, há o aumento com a preocupação em relação à infância e adolescência, que se dá de maneira diferente da vista até então, pois surge um novo paradigma, que marca um novo ciclo da história da legislação das crianças e adolescentes, já que se insere a esfera jurídica como protagonista na formulação do problema:

O problema da criança começa a adquirir uma dimensão política, consubstanciada no que muitos denominavam de “ideal republicano” na época. Não se tratava de ressaltar apenas a importância, mas sim a urgência de se intervir, educando ou corrigindo “os menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade (RIZZINI et al., 2011, p.109).

Dessa maneira, surgiram vários decretos, que mostram a preocupação com a ordem pública, levando a judicialização da questão da infância e adolescência. Exemplo disso foi à criação do novo código penal de 1890, principal marco jurídico dos primeiros anos da República, e que traz a redução da idade penal para 9 anos. Esse caráter repressivo também foi notório no decreto 145 de 1893, que autorizava o recolhimento de jovens considerados delinquentes para as casas de correção.

Em continuação ao caráter jurídico e também policial, surge o decreto n.6.994, de 19 de junho de 1908, que tratava dos casos de internação, em que o governo incentivava a criação de colônias correcionais e autoriza autoridades policiais a atuarem nas mesmas para manter a ordem vigente. Vale destaque ainda, o fato da não-exclusividade dos menores em tais colônias, já que “os menores eram classificados juntamente com outras categorias de desvalidos da sociedade” (RIZZINI et al. , 2011, p.123).

Merecem destaque ainda a lei n.4.242, de 5 de janeiro de 1921, que autorizava o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delincente, como também o decreto n. 16.273 de 1923 que incluiu o juiz de menores na administração da justiça, e o decreto 16.300 de 1924, que instituiu a inspetoria de higiene infantil, como parte do Departamento

Nacional de Saúde Pública, e também o decreto 16.388 de 1924, que aprovou o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores.

Nesse caminho, se estabelecia o primeiro Código de Menores em 1927, através do decreto n. 17.943-A, que consolidava as leis de assistência e proteção aos menores, que:

[...]é extremamente minucioso, contendo 231 artigos. A extensão do texto faz com que destoe dos demais projetos e decretos que o antecederam; contudo a sua lógica segue o caminho que vimos percorrendo ao longo dos anos, mantendo-se os dispositivos centrais da evolução apontada. A impressão que se tem é que através da lei em questão procurou-se cobrir um amplo espectro de situações envolvendo a infância e a adolescência. Parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas “protectivas” e também assistenciais, enveredou por uma área social que ultrapassava em muito as fronteiras do jurídico. O que o impulsionava era “resolver” o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de “tutela”, “guarda”, “vigilância”, “educação”, “preservação” e “reforma”. (RIZZINI et al. , 2011, p.133).

Uma leitura atenta leva a constatação que a lei dá ao juiz de menor e ao juizado de menores, uma grande esfera de ação e de interpretação em diferentes casos, como fica subentendido no capítulo VII do Código de Menores, art.68, § 2:

Si o menor fôr abandonado, pervertido ou estiver em perigo de o ser, a autoridade competente proverá a sua collocação em asylo casa de educação, escola de preservação ou confiará a pessoa idonea por todo o tempo necessario á sua educação comtando que não ultrapasse a idade de 21 annos. (BRASIL, 1927).

Vale destacar também o capítulo X do Código de Menores que é intitulado de: “Da vigilância sobre os menores”, e que no seu artigo 136 (BRASIL, 1927), acaba proporcionando grande liberdade a autoridade pública sob os menores, o que acaba legitimando uma grande invasão em suas vidas:

A autoridade pública encarregada da proteção nos menores póde visitar as escolas, officinas e qualquer outro lugar onde se achem menores, e proceder a investigações, tomando as providencias que forem necessarias. (BRASIL, 1927)

O que dá um caráter repressivo e punitivo ao Código de Menores, pois:

A introdução do Capítulo X, que trata “ Da vigilância sobre os menores”, emprestará um tom policial investigativo ao Código, estabelecendo ampla liberdade a que a autoridade pública competente fiscalize qualquer local onde existam menores e proceda a investigações que considere necessárias. Apesar de já termos indicado essa tendência em decretos anteriores, o Código de 1927 vai muito mais longe, ao exercer vigilância sobre o que poderia ser exibido a menores, vetando-lhes tudo aquilo que fizesse (RIZZINI et al. , 2011, p.135).

Dessa forma, fica nítida a intenção de manter a ordem vigente, focando nas crianças e nos adolescentes vistos como menores abandonados, vadios, desordeiros, e potenciais criminosos e ameaçadores da paz social.

No ano de 1942, na Era Vargas, cria-se o Serviço de Assistência ao Menor- SAM, vinculado ao Ministério da Justiça e aos Juizados de Menores. Tal órgão também demonstrava caráter repressivo e de correção:

Órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do sistema penitenciário para população menor de idade. A orientação do SAM é, antes de tudo, correcional – repressiva. Seu atendimento baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados. (COSTA, apud SCHEFFER, 2004, p. 18)

No curso da história o SAM foi substituído pelo Instituto Nacional de Assistência ao Menor – INAM, que segundo Ataíde e Silva (2014) fundamentou uma nova organização para a proteção da infância, porém sem sucesso. Foi então reformado e substituído pela Política Nacional do Bem Estar do Menor – PNBEM em 1964, que “tinha por finalidade a extinção das práticas repressivas, obtidas no Código de Menores” (ATAÍDE e SILVA, 2014, p. 8)

Em dezembro do mesmo ano, criou-se a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor – FUNABEM, que deu origem as Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor – FEBEM.

Em 1979, surgiu o novo Código de Menores- Lei n. 6.697/79, que veio com a mesma perspectiva do anterior, tratando o menor como uma ameaça e com forte caráter repressivo. Porém, como afirma Scheffer (2004), o novo código foi ainda mais severo, pois nele aumentou-se o poder dos juízes de menores, e, além disso, o contexto político era marcado por forte repressão, em que o Estado



proibia a participação popular, ou seja, o que dificultava questionamentos por parte da população. Além disso, “o código de menores não se preocupava com toda a minoridade, mas com aqueles em situação irregular” (SCHEFFER, 2004, p.22).

Por situação irregular, o Código de Menores de 1979 considerava que:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de :a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável ;b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a:a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. (BRASIL, 1979)

Como se observa no Código de Menores de 1979 prevalece à chamada doutrina da situação irregular, que tinha como centralidade o controle da criança e adolescente pobre. Desse modo, as crianças e os adolescentes que tivessem algum tipo de conduta definida pelos setores conservadores da sociedade, como desajustada, tinha como consequência a judicialização.

Assim, o paradigma da Situação Irregular só será substituído após muitas lutas dos movimentos sociais, que culminou com o fim do regime de ditadura militar em 1985, iniciando a implantação do Estado Democrático de Direito. E como marco importantíssimo para a história das lutas sociais do Brasil, surge em 1988, à nova Constituição Federal, em que se tem inclusos artigos que estabelecem direitos para crianças e adolescentes:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (BRASIL, 1988).

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, posteriormente são reafirmados no Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA, em 1990, a doutrina de proteção integral para crianças e adolescentes, colocando-os como sujeitos de direitos e alvos de prioridade absoluta. Pini (2015) enfatiza a importância da nova Constituição federal como significado de um avanço histórico:

Em 1988, no contexto ideopolítico, socioeconômico e cultural, é conquistado o Estado Democrático de Direito no Brasil, por meio da Constituição Federal. Esta Constituição traz vários avanços nos marcos da sociedade capitalista, de modo, particular, demarca uma ruptura com a situação irregular e um novo paradigma para a infância e adolescência, tendo em vista o reconhecimento destes como seres em condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com prioridade absoluta nas políticas sociais, sem distinção de etnia, condição socioeconômica e religiosa, orientação sexual e classe social e aponta como responsáveis pelo cuidado e proteção, com a infância e a adolescência, o Estado, a sociedade em geral, a família e a comunidade. (PINI, 2015, p.11)

Ao comentar a importância do ECA, Scheffer (2004) sinaliza que a lei prever essencialmente três políticas públicas, que são: as políticas básicas de prevenção primária, as políticas protetivas de prevenção secundária e as políticas sócio-educativas de prevenção terciária:

Este tríptico sistema, de prevenção primária (políticas públicas), prevenção secundária (medidas de proteção) e prevenção terciária (medidas sócio-educativas), opera de forma harmônica, com acionamento gradual de cada um deles. Quando a criança ou o adolescente escapar ao sistema primário de prevenção, aciona-se o sistema secundário, cujo grande agente operador deve ser o Conselho Tutelar. Estando o adolescente em conflito com a lei, atribuindo-se a ele a prática de algum ato infracional, o terceiro sistema de prevenção, operador das medidas sócio-educativas, será acionado, intervindo aqui o que pode ser chamado genericamente de sistema de justiça (Polícia/ Ministério Público/ Defensoria/ Judiciário/ Órgãos Executores das medidas sócio-educativas. (SARAIVA, 2003, p.24 apud SCHEFFER, 2004, p.28).

Pode-se concluir que o ECA instala a doutrina da proteção integral e consagra crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, com a garantia de

terem prioridade absoluta no tocante as políticas sociais, possibilitando o pleno desenvolvimento humano. Dessa forma, abole a doutrina da situação irregular, e o uso estigmatizante do termo “menor”, que foi usado ao longo da história para caracterizar crianças e adolescentes pobres, que não tinham suporte familiar. Portanto, o ECA caracteriza-se como um marco legal de uma conquista histórica em relação à infância e a adolescência no Brasil.

Após essa breve análise da história da legislação para a infância no Brasil, é importantíssimo elucidar um dos principais empecilhos para a efetivação dos direitos garantidos no ECA, que é a contrarreforma neoliberal<sup>4</sup>. A referida contrarreforma representa a ofensiva burguesa desde os anos 80 do século XX, e busca a manutenção das super taxas de lucro do capital e impacta nas políticas sociais:

Nesse sentido, o Estado acompanha os períodos longos do desenvolvimento do capitalismo de expansão e estagnação e se modifica histórica e estruturalmente, cumprindo seu papel na reprodução social do trabalho e do capital, e expressando a hegemonia do capital, nas formações sociais particulares, ainda que com traços gerais comuns. (BEHRING, 2009)

Portanto, o contexto de redemocratização do Brasil, ocorre concomitantemente ao avanço neoliberal, que atinge a todos, sobretudo a classe trabalhadora. Assim, o ataque do neoliberalismo preza pela redução do papel do Estado na garantia dos direitos sociais, pois amplia as privatizações das políticas públicas. E nesse sentido, afeta diretamente os direitos sociais e os colocam em risco eminente.

Dito isso, passaremos a tratar no próximo capítulo, sobre o ponto central a que se propõe esse trabalho de conclusão de curso, que é analisar o direito a creche em Salvador e de que maneira o Programa Salvador Primeiro Passo garante esse direito. Para isso, serão analisados os marcos legais correspondentes ao direito à creche no Brasil, para posteriormente abordar a efetivação desse direito no município de Salvador.

---

<sup>4</sup> Para maior aprofundamento no tema, ver Behring (2003) e Behring (2009)

### **3. A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO A CRECHE NO BRASIL: A REALIDADE DE SALVADOR E O PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO PASSO**

Como foi ditonos capítulos anteriores, a construção dos direitos das crianças e adolescentes percorreu um longo caminho, marcado por lutas, até alcançar importantes avanços. E frente a isso, esse capítulo analisa a construção do direito a educação infantil. Mais precisamente, faz uma breve análise sobre o direito à creche, que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é assegurada para todas as crianças brasileiras. Feito isso, a análise se dará em saber como vem sendo tratado o direito a creche em Salvador, analisando como o Programa Salvador Primeiro Passo garante tal direito.

#### **3.1. CRECHE: BREVE HISTÓRICO DO SEU SURGIMENTO NO BRASIL**

TSUDA (2008) aponta que no período Colonial, marcado pela escravidão e pelo grande poder do senhor de engenho, já era possível notar o grande número de crianças abandonadas, inclusive os filhos ilegítimos dos referidos senhores. Essas crianças nasciam das práticas de violações contra as mulheres escravizadas, e que como já foi dito anteriormente (capítulo 2), entregavam essas crianças às rodas dos expostos, como também faziam as mulheres pobres e jovens que não tinham condições de criar seus filhos.

O abuso dos senhores as mulheres também é fato relatado por Spada (2005, p.3)

O sistema escravocrata, por sua vez, facilitava a promiscuidade masculina, pois os senhores de escravos encontravam muita facilidade em tomar como prostitutas mulheres pobres e escravas, além de alugar estas últimas, explorando-as como objeto sexual. Tais práticas ocasionaram um alto índice de abandono de crianças não desejadas [...].

Assim, a entrega de crianças as rodas, foram às primeiras formas de atendimento, sendo praticadas pela igreja católica, com caráter filantrópico e religioso, voltado para crianças órfãs, pobres e abandonadas. Abramovay e Kramer (1991, p.23 apud TSUDA, 2008, p. 19) afirmam que:

Nesse sentido, o atendimento a infância pobre, órfã e abandonada teve como objetivo cuidar e proteger as crianças,

deixando suas marcas até os dias de hoje com a função de guarda.

O contexto que colocou em pauta a criação de creches no Brasil, se deu após a abolição da escravidão, em que os escravizados recém-libertos foram largados a própria sorte e engrossaram a camada de pauperizados, sem nenhum projeto social, o que impulsionou, dentre outros fatores, o crescimento das periferias da cidade, com a opção de mendigar e viver de eventuais trabalhos. Como analisa Oliveira (2007, p.42 apud TSUDA, 2008, p.21):

Tanto a abolição da escravidão quanto a Proclamação da República não trouxeram mudanças imediatas positivas para a vida da população pobre, nem para a dos negros libertos – que ao serem considerados incapacitados para muitas atividades não tiveram espaço garantido no mercado de trabalho. O descaso das autoridades é marcado pelo isolamento dessa população do convívio social.

Posto esse contexto, as mulheres recém-libertas, com filhos pequenos, começam a trabalhar como empregadas domésticas e levam seus filhos para o trabalho, sendo que a elite considerava a presença dessas crianças como uma ameaça a tranquilidade e a honra da família. Assim, começou a discussão sobre a necessidade de criar creches, com o intuito de acolher os filhos dessas mulheres, no período em que elas trabalhavam.

Na fase inicial da República e com o advento da industrialização, que se criaram as primeiras creches em algumas cidades, e estas foram frutos das lutas do movimento operário, que contava prioritariamente com imigrantes, que se manifestavam contra a exploração que lhes era imposta, como aponta Oliveira e Ferreira (1989):

[...] reivindicando uma série de vantagens, protestavam contra as precárias condições de vida e de trabalho a que se achavam submetidos: jornadas excessivas, insalubridade, inexistência de assistência médica, habitações precárias, infra-estrutura sanitária ausente, etc. Dentre outras reivindicações, surgia a da creche para filhos de trabalhadores. (1989, p.37 apud TSUDA, 2008, p.22)

Dessa forma, ao fim do século XIX e início do XX, foram fundadas as duas primeiras creches destinadas aos filhos dos trabalhadores e trabalhadoras. Uma

no Rio de Janeiro em 1889 e outra em São Paulo em 1918, sendo ambas mantidas sob a responsabilidade da Fábrica de Fiação e Tecidos Corcovado.

Contudo, não havia atendimento para todas as crianças, principalmente as pobres, o que segundo análise de Kishimoto (1988), leva a espírita Anália Franco a criar a partir de 1902, várias escolas maternas, destinadas ao amparo de órfãos em São Paulo. Segundo Spada (2005,p.3):

[...] as entidades que foram instaladas em São Paulo, no final do século XIX, como as de Anália Franco, têm o intuito de minimizar os graves problemas de miséria vividos por mulheres e crianças, além do importante atendimento em regime de internato oferecido às crianças órfãs e abandonadas.(Spada (2005,p.3)

Com isso, é possível afirmar que o contexto histórico de 1. final de escravidão e falta de projeto social para os ex-escravizados e seus filhos, junto 2. à entrada das mulheres no campo do emprego doméstico e posteriormente no trabalho industrial, junto com as 3. manifestações da classe operária, fizeram da creche uma necessidade social, que começou a ser atendida misturando o caráter de guarda e proteção, filantropia, falta de cunho educativo e falta de compromisso estatal.

Ao falar desse processo de criação das creches, Spada (2005, p.2) relata que:

O histórico de sua implantação é marcado por omissão Estatal, filantropia, ausência de orientação pedagógica, entre tantos outros problemas que contribuíram para que as creches fossem vistas como locais de acolhimento – guarda e proteção – das crianças carentes, cujas mães eram absorvidas pelo mercado de trabalho e, portanto, não poderiam assumir a responsabilidade pelos cuidados com a criança.

Além disso, essa omissão estatal acabou criando o estigma do assistencialismo nas instituições, e contribuiu para que fossem vistas com discriminação social:

Em função do desenvolvimento industrial e comercial vivido pelo Brasil e conseqüente inserção feminina no mercado de trabalho, configurou-se uma forte necessidade de criação e manutenção de locais onde as crianças, filhas de operários, pudessem ficar durante o período em que seus pais se dedicavam ao trabalho. Contudo, a omissão do Estado em assumir a responsabilidade pela criação e manutenção das creches fez com que essas

instituições sofressem discriminação e, sobretudo, fez com que a creche ficasse durante anos envolta em um nebuloso conceito de assistencialismo, o que impossibilitou a construção de uma identidade bem definida e bem estabelecida não somente para a instituição, mas também para seus funcionários. (SPADA, 2005,p.2).

Ainda segundo Spada (2005), no governo de Getúlio Vargas, no período denominado de Estado Novo (1937-1945) o Estado passou a assumir oficialmente as responsabilidades na esfera infantil, após a criação do Ministério da Educação e Saúde, sendo que após 1950 vem a repassar auxílios advindos de doações. E assim nos Estados e municípios, as entidades de cunho filantrópico mantinham suas obras sociais através desse auxílio. Ou seja, o Estado atuava de maneira indireta e restrita.

De um modo geral, as propostas do Estado para atendimento à infância estavam baseadas no estabelecimento de convênios com entidades filantrópicas e particulares, na manutenção do atendimento indireto e na implantação de programas como “mães crecheiras”,afastando-se, desse modo, da criação e gerenciamento direto de instituições para o atendimento da infância e, principalmente, transferindo para a sociedade civil uma responsabilidade inquestionavelmente estatal.(SPADA, 2005,p.4).

Assim, as dificuldades vividas pelas famílias mais pobres se tornavam cada vez mais evidentes, e em função da necessidade do atendimento dos filhos dessas famílias, faz crescer as reivindicações da classe trabalhadora. Além disso, surge nesse contexto o Movimento de Luta por Creches, que atuou em São Paulo, entre 1978 a 1982, desenvolvendo papel relevante na luta pela ampliação das vagas em creches, apontando que a sua criação e manutenção seria de responsabilidade do Estado. Assim,

Percebemos assim, que a criação das creches foi resultado de clamores populares, principalmente das classes operárias e dos movimentos organizados em prol da infância e das famílias que necessitavam desses serviços [...] (SOUZA, 2016, p.32).

Dessa forma, observa-se até aqui, que a creche era tratada pelo Estado com omissão, restrição, deixando-a sob responsabilidade de entidades filantrópicas, que empregavam um caráter de ajuda e guarda as crianças pobres.

Este panorama só começa a mudar após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, e a educação infantil como um direito social universal, sob responsabilidade do Estado.

Hoje a creche não se constitui como espaço de guarda destinado a população pobre, mas sim como um espaço de educação, reconhecido como um direito social garantido perante as legislações. Assim, compõe parte do período da educação infantil, que corresponde ao atendimento da faixa etária que vai de 0 a 5 anos, sendo a creche incumbida do atendimento de 0 a 3 anos. Portanto, o direito a creche tem grande importância no desenvolvimento das crianças, pois, como afirma Abramowiz (1995, p.39, apud SANTOS, 2008, p.10) “a creche é um espaço de socialização de vivências e interações”.

Na próxima seção será aprofundada a explicação dessa mudança de panorama, analisando a legislação que segue após o ano de 1988.

### 3.2. A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO A CRECHE NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Posto o contexto do surgimento das creches no Brasil e dado o significado social desde direito, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, apresentado ao final da seção 2.2 que, será feita uma breve análise sobre a legislação, no tocante ao direito à creche, apresentando um panorama, que parte da Constituição Federal de 1988 e chega aos dias atuais.

Na referida constituição, há a determinação de que a educação é um direito social universal e é dever do Estado ofertá-la. No seu capítulo II, que trata dos direitos sociais, o artigo 7, XXV, garante como direito da classe trabalhadora urbana e rural, “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).(BRASIL, 1988).

No capítulo III, seção I, que trata da educação, o artigo 208, IV aponta que o dever do Estado com a educação infantil será efetivado mediante a garantia de: “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de



idade;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).(BRASIL,1988).

Em 1990, o ECA reafirma tal direito, e no capítulo IV, referente ao direito a educação, cultura, esporte e lazer, assegura: “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade”. (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016).(BRASIL, 1990).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei n. 9.394 de 1996, aponta que o ensino nacional tem por finalidade, o pleno desenvolvimento do educando, e no seu capítulo IV, referente à organização da educação nacional, apresenta no artigo 11, V, que é dever dos Municípios:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.(BRASIL, 1996).

Na seção II, que corresponde especificamente à educação infantil, o artigo 29 a define:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).(BRASIL,1996).

E no artigo 30, I e II, garante que a educação infantil será oferecida em “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade”, e em “pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”.(BRASIL, 1996).

Em 2007, a lei 11.494, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que no seu artigo 10 trata da distribuição proporcional dos recursos dos fundos para todas as etapas da educação básica. Fica estabelecido um maior repasse para as creches públicas ou conveniadas em tempo integral, em relação às creches públicas ou conveniadas em tempo parcial.

Além dessas regulamentações, vale destaque para o Plano Nacional de Educação (PNE), que surge em consonância com o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que determina:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 1988).

Portanto, o PNE tem periodicidade de dez anos e busca articular o Sistema Nacional de Educação (SNE), sendo que os planos estaduais, distritais e municipais devem ser construídos de acordo com o mesmo.

O último PNE foi aprovado em 2014, (Lei N. 13.005) e tem vigência até 2024, sendo composto de 20 metas, e a educação infantil é pauta logo na primeira delas:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.(BRASIL, 2014).

É importante destacar aqui outra meta, a de número 20, que trata do investimento público frente a educação:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014).

Dessa forma, observam-se avanços significativos do ponto de vista legal, pois com essas regulamentações, surge a responsabilidade jurídica do Estado

frente aos direitos estabelecidos, no entanto existe a incerteza sobre o cumprimento das metas, assim como da efetivação de diversos direitos, pois o marco legal não necessariamente vai se tornar o real, não se mostra como uma garantia absoluta, pois a história dos direitos sociais no Brasil vem trilhando avanços e retrocessos. E como dito aqui outrora, o avanço neoliberal se coloca de maneira que inviabiliza a concretização dos direitos conquistados após 1988:

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de outsider (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e , acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros- a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada-, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.148.)

Portanto, o processo de contrarreforma do Estado, desde a entrada dos anos 1990 tende a precarizar as políticas públicas, contrariando a Constituição Federal de 1988 e levando a parcela mais pobre da população a um estado de negação de direitos. Tudo isso para seguir uma agenda neoliberal, em que aumenta o apelo para a sociedade civil executar políticas sociais, desmontando a proposta de seguridade social constitucional.

Dentre outros momentos em que o Estado nega direitos, vale citar o recente retrocesso imposto a sociedade brasileira, através da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 55 (PEC 55), que tem o objetivo de congelar os gastos públicos por 20 anos e dessa forma, ameaça diversos direitos sociais, e compromete o avanço da garantia do direito a creche:

Em relação à educação, consultores da Câmara estimaram em agosto que a área perderá 45 bilhões de reais até 2025 com o limite do aumento de gastos. O congelamento deve inviabilizar o cumprimento da meta de universalizar o atendimento das

crianças e adolescentes até 2020, como prevê o Plano Nacional de Educação. (CARTA CAPITAL, 2016)

Enquanto isso, o artigo 26 da Constituição Federal de 1988, que diz respeito à realização da auditoria sobre a dívida pública, que consome parte significativa do Produto Interno Bruto do país, continua sendo ignorado:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. (BRASIL, 1988).

Portanto, se observa que toda luta dos movimentos sociais em torno dos direitos da infância e especificamente, ao direito a creche, resultou na vinculação da mesma com o direito a educação, sendo tratada como responsabilidade estatal, o que se nota em diversas legislações. Porém, a efetivação desse direito está em construção e passa por momentos de avanços e retrocessos, que se dão no embate político, econômico e social.

Na próxima seção, será feita uma breve análise do direito a creche no Município de Salvador, para assim, identificar se o marco legal está de fato sendo transformado em realidade.

### 3.3. BREVE ANÁLISE DO DIREITO A CRECHE NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

Antes de adentrar centralmente na análise sobre o direito a creche em Salvador, é importante iniciar apresentando algumas características sociais que configuram a cidade.

De acordo com dados do censo demográfico do ano de 2010 apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada de Salvador até o ano passado era de 2.938.092. Desse total, se estima que, 165.646 tenham entre 0 e 4 anos, ou seja, em idade que deve acessar a educação infantil, estando excluídas do quantitativo as crianças de 5 anos, que também se inserem na educação infantil. Desse total, 83.909 são do sexo masculino e 81.737 do sexo feminino.

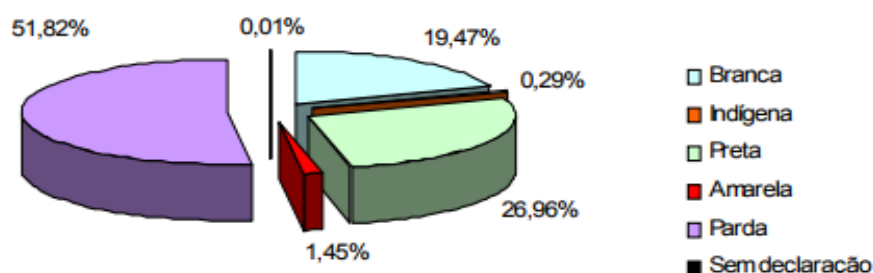
Em relação à renda, se constata que até 2015, 36,8% dos domicílios tinham rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, o que colocou a cidade na posição 3.211 de 5.570 dentre as cidades do país.

Se for analisado o rendimento das pessoas residentes em domicílios particulares, levando em consideração os declarados brancos ou pretos, se observa que, os declarados brancos totalizam 502.591 pessoas, sendo que 19.255 não tem rendimento, 174.593 ganham até 1 salário mínimo, 177.543 ganham mais de 2 a 10 salários mínimos, e os que ganham mais de 10 salários mínimos são 40.015. Já os declarados pretos totalizam 727.677 pessoas, sendo que 37.622 não tem rendimento, 479.849 ganham até 1 salário mínimo, 75.389 ganham mais de 2 a 10 salários mínimos, e as que ganham mais de 10 salários mínimos são 3.675.

Portanto, fica em evidência uma disparidade na renda de pessoas declaradas brancas ou pretas, na medida em que os declarados pretos são maioria quando se trata das categorias “sem rendimento” e “ganham até um salário mínimo”, e são minoria nas categorias “ganham mais de 2 a 10 salários mínimos” e “ganham mais de 10 salários mínimos”. Assim, os declarados brancos são minoria no quantitativo geral, é verdade, mas são maioria em relação aos que possuem renda mais alta.

Em relação à categoria gênero, a Secretaria de Políticas para as mulheres (SPM) em 2012 afirmou que Salvador é predominantemente feminina com 53% da população sendo formada por mulheres. Dessas, 19,47% se declaram brancas e 26,96% se declaram pretas. No gráfico abaixo é possível ver o percentual total.

Gráfico 1: Distribuição percentual das mulheres por raça/cor em Salvador, 2010:



FONTE: IBGE, 2010

Em síntese, é possível constatar que Salvador é a capital com mais pessoas declaradas pretas no Brasil, e quando se leva em consideração as que se declaram pretas ou pardas (que formam a categoria “negra”), segundo a SPM em análise aos dados do IBGE, é possível notar que a cidade fica em terceiro lugar, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Adentrando na questão educacional, se constata que o Estado da Bahia tem aprovado o seu Plano Estadual de Educação (PEE-BA), como lei 13.559 de 11 de maio de 2016, e o município de Salvador tem aprovado o Plano Municipal de Educação (PME- SALVADOR), como lei 9.105/2016. Ambos os planos estão em consonância com o PNE e possuem vigência de 10 anos.

A Prefeitura Municipal de Salvador oferta vagas em creches municipais e através de convênios entre a Secretaria Municipal da Educação (SMED) e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas<sup>5</sup>.

---

5 Instituições Comunitárias – são aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade (FNDE, 2009);

Instituições Confessionais – são aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas (FNDE, 2009);

Instituições Filantrópicas – são pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e promovem assistência educacional à sociedade carente (FNDE, 2009).

De acordo com dados apresentados no site da SMED, atualmente existem 23.655 matrículas realizadas para a educação infantil em Salvador, sendo 15.945 para pré-escolas e 7.710 para creches.

Tabela 1: Total de matrículas por segmento:

|                      | EDUCAÇÃO INFANTIL |            | ENSINO FUNDAMENTAL |        |        |        |
|----------------------|-------------------|------------|--------------------|--------|--------|--------|
|                      | CRECHE            | PRÉ ESCOLA | REGULAR            |        | EJA I  | EJA II |
|                      |                   |            | ENS I              | ENS II |        |        |
|                      | 7.710             | 15.945     | 79.972             | 18.250 | 10.110 | 8.840  |
| <b>TOTAL ALUNOS:</b> |                   | 23.655     |                    | 98.222 |        | 18.950 |

Fonte: SALVADOR, 2017

Quando se analisa os números, levando em conta o recorte cor/raça, se constata que entre os matriculados em creches, a maioria é de pardos e pretos, totalizando 5.702 crianças.

Tabela 2: Matrículas por cor/raça:

| COR/RAÇA             | EDUCAÇÃO INFANTIL |            | ENSINO FUNDAMENTAL |        |        |        |
|----------------------|-------------------|------------|--------------------|--------|--------|--------|
|                      | CRECHE            | PRÉ ESCOLA | REGULAR            |        | EJA I  | EJA II |
|                      |                   |            | ENS I              | ENS II |        |        |
| AMARELO              | 61                | 122        | 542                | 131    | 66     | 61     |
| BRANCO               | 540               | 1.070      | 4.920              | 988    | 423    | 419    |
| INDIGENA             | 7                 | 41         | 196                | 41     | 28     | 29     |
| NÃO DECLARADO        | 1.400             | 2.548      | 7.906              | 1.456  | 1.169  | 683    |
| PARDO                | 4.179             | 9.138      | 50.494             | 11.772 | 5.355  | 5.273  |
| PRETO                | 1.523             | 3.026      | 15.914             | 3.862  | 3.069  | 2.375  |
| <b>TOTAL ALUNOS:</b> | 7.710             | 15.945     | 79.972             | 18.250 | 10.110 | 8.840  |

Fonte: SALVADOR, 2017

Em relação ao sexo, nota-se que existem mais meninos matriculados, chegando a um total de 3.924, e as meninas são 3.786.

Tabela 3: Matrículas por sexo:

| SEXO          | EDUCAÇÃO INFANTIL |            | ENSINO FUNDAMENTAL |        |       |        |
|---------------|-------------------|------------|--------------------|--------|-------|--------|
|               |                   |            | REGULAR            |        | EJA I | EJA II |
|               | CRECHE            | PRÉ ESCOLA | ENS I              | ENS II |       |        |
| FEMININO      | 3.786             | 7.933      | 37.933             | 8.984  | 0     | 0      |
| MASCULINO     | 3.924             | 8.011      | 42.038             | 9.266  | 0     | 0      |
| TOTAL ALUNOS: | 7.710             | 15.944     | 79.971             | 18.250 | 0     | 0      |

Fonte: SALVADOR, 2017

Uma característica importante em relação às creches do Município é o fato delas receberem a grande maioria das crianças em regime de tempo integral, chegando a um total de 6.474. Já as creches de tempo regular, recebem 1.236 crianças.

Tabela 4: Matrículas por tempo integral/regular:

| ALUNOS EM ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL | EDUCAÇÃO INFANTIL |            | ENSINO FUNDAMENTAL |        |        |        |
|-------------------------------------|-------------------|------------|--------------------|--------|--------|--------|
|                                     |                   |            | REGULAR            |        | EJA I  | EJA II |
|                                     | CRECHE            | PRÉ ESCOLA | ENS I              | ENS II |        |        |
| INTEGRAL                            | 6.474             | 3.243      | 1.531              | 889    | 0      | 0      |
| REGULAR                             | 1.236             | 12.701     | 78.440             | 17.361 | 10.109 | 8.840  |
| TOTAL ALUNOS:                       | 7.710             | 15.944     | 79.971             | 18.250 | 10.109 | 8.840  |

Fonte: SALVADOR, 2017

Entre as intervenções municipais em relação à educação infantil, está o Programa Combinado, que surge na primeira gestão (2013 a 2016) do atual



prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, o ACM Neto, e é composto por 111 ações, que buscam promover melhorias na rede municipal de ensino.

No site oficial da prefeitura consta que uma das metas do programa era a ampliação de vagas para a educação infantil, em que essa categoria educacional passaria das 20 mil vagas disponíveis para todo o segmento, para mais de 40 mil em dois anos. Ou seja, havia 20 mil crianças de 0 a 5 anos matriculadas em creches e pré-escolas. Com o programa, a ideia era dobrar o número de vagas até 2016. Constata-se também, que havia até então 278 unidades de ensino para a faixa etária de 0 a 5 anos:

Salvador vai ganhar o dobro do número de vagas na Educação Infantil até 2016. Em apenas dois anos, o segmento vai saltar de 20 mil para 40 mil alunos de 0 a 5 anos atendidos na rede municipal de ensino.

Parte do programa Combinado, o plano de ampliação do número de vagas conta com a construção de 40 novas unidades exclusivas de Educação Infantil, além da elevação de 49 das 278 unidades de ensino que já oferecem educação para crianças até 5 anos. No total, serão 40.379 vagas, sendo que 25% delas estão destinadas à região do Subúrbio Ferroviário. O investimento de R\$100 milhões é o maior já feito pela Prefeitura no segmento em toda a história da capital baiana. (SALVADOR, 2015).

Segundo dados do censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2016 Salvador registrou 20.203 matrículas para a educação infantil, sendo 5.796 matriculados em creches e 14.407 matriculados em pré-escolas. Portanto, em 2016 o município alcançou a marca de 20.203 vagas e em 2017 se encontra segundo dados da própria prefeitura, com 23.655 vagas, ficando até hoje muito distante da meta de 40.379 vagas que era para ser atingida em 2016.

Portanto, se no início da primeira gestão do prefeito ACM Neto, havia 20 mil vagas para a educação infantil e em 2017 existem 23.655 matriculados, se conclui que houve a ampliação de 3.655 vagas, e como a ideia da gestão era alcançar 40.379 vagas até o ano passado, existe um déficit na meta de 16.724 novas vagas.

Diante desta realidade, e considerando a estimativa do IBGE, que aponta a existência de 165.646 crianças com idade de 0 a 4 anos, conclui-se que a defasagem de vagas entre a oferta e o público que tem direito a elas, chega em um déficit de 141.991 vagas, e tudo isso sem contabilizar as crianças com idade de 5 anos.

É importante destacar que a LDB no artigo 6, coloca como dever dos pais ou responsáveis a efetuação da matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 anos. Portanto, não é obrigação para os pais ou responsáveis colocar as crianças em creches, mas é obrigação do Estado atender a demanda. E no caso de Salvador essa demanda da educação não é atendida satisfatoriamente, e exemplo disso é a criação do Programa Salvador Primeiro Passo, que oferta a quantia de 50 reais por criança para as famílias que não conseguem vagas em creches e até para as que não conseguem vagas em pré-escolas. O referido programa será melhor analisado na próxima seção.

#### 3.4. PROGRAMA SALVADOR PRIMEIRO PASSO: ENTRE O LEGAL E O REAL

Para analisar o Programa Salvador Primeiro Passo, buscou-se obter informações através de pesquisa documental, como também, realizou-se entrevista semi-estruturada, com um participante que atua no programa desde a sua gênese em 2014. A princípio foi feita uma tentativa de participação com um funcionário que ocupa um cargo extremamente importante e que está ligado diretamente a gestão do programa, porém, pelo motivo do referido funcionário ter apenas cerca de um mês frente ao programa, o mesmo sugeriu que um colega com mais experiência participasse da entrevista.

A entrevista e a pesquisa documental tiveram os seguintes eixos: 1- o histórico do programa e sua finalidade, 2- o perfil das crianças beneficiárias, 3- a secretaria que o programa se vincula e o porquê da vinculação, 4- a atuação dos profissionais envolvidos, 5- a acessibilidade do programa, 6- o quantitativo de creches do Município.

Para melhor síntese e organização das ideias, a análise não será apresentada separando pelos referidos eixos, pois eles se encontram entrelaçados.

De acordo com o site oficial da prefeitura, o programa consiste em um repasse financeiro combinado com ações de educação, saúde e ação social. O mesmo surgiu na gestão do prefeito ACM Neto, no ano de 2014.

Segundo constatou-se na entrevista, o programa surgiu na secretaria da educação, pela ligação que a mesma tem em relação às creches da cidade e pelo controle das matrículas, mas hoje faz parte da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude-SPMJ, e de acordo com os dados a mudança ocorreu para aperfeiçoar a organização do programa.

Através do decreto nº 25.822, de 11 de fevereiro de 2015, há a regulamentação da lei 8.651 de 03 de setembro de 2014, que criou o programa, denominado de “Projeto Primeiro Passo”.

Para entender seus objetivos e finalidades, é importante o conhecimento do artigo 2 e 3 do decreto nº 25.822:

Art. 2º O Projeto Primeiro Passo tem como finalidade promover o desenvolvimento infantil, através do apoio às famílias com crianças em idade de creche e pré-escola (do nascimento aos 05 anos) beneficiárias do Programa Bolsa Família que não estejam matriculadas nas unidades de ensino públicas ou conveniadas, por falta de oferta de vaga, mediante ações de educação, saúde e promoção social.  
§ 1º Será concedido às famílias referidas no caput deste artigo, auxílio financeiro de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais por criança elegível até o limite máximo de 03 (três) crianças, ressalvada a hipótese de mais de um nascimento por gestação, cujo valor do benefício ficará vinculado ao número de crianças nascidas até o máximo de 03 (três) gestações. (SALVADOR, 2015)

Seus objetivos são descritos no artigo 3:

Art. 3º Os objetivos do Projeto Primeiro Passo, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados, são:  
I - incentivar o acesso à rede de serviços públicos municipais, em especial, de educação, saúde e assistência social;  
II - melhorar os indicadores municipais de saúde e educação na primeira infância de Salvador;  
III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza no Município de Salvador;  
IV - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações do Poder Público Municipal, voltadas à primeira infância. (SALVADOR, 2015)

De acordo com o artigo 1 da lei 8.651 de 2014, o benefício tem caráter temporário: “O benefício de que trata o caput deste artigo tem caráter temporário e cessará imediatamente após a matrícula nas unidades escolares da rede municipal ou conveniada”.(SALVADOR, 2014)

Para o entrevistado “o objetivo do Programa é suprir a falta de vagas em creches no Município”.

Portanto, o programa surgiu em 2014 e completará 3 anos no próximo dia 03 de setembro. O seu alcance se dá de maneira focalizada nas crianças de 0 a 5 anos, que sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, e que não tenham conseguido matrícula em creches ou pré-escolas públicas ou conveniadas e coloca o limite máximo de participação de 3 crianças por família, com exceção para casos em que há mais de um nascimento por gestação. Desse modo, a pobreza é condição para ter direito ao benefício de 50 reais mensais em substituição do direito a creche e pré-escola, que proporcionam educação, higiene, socialização, brincadeiras, alimentação, e um melhor desenvolvimento da criança.

Além desses critérios, o artigo 5, I, IV do decreto nº 25.822, torna inelegível para o programa, famílias que:

Art. 5º Não são elegíveis para participar do Projeto Primeiro Passo: I - as famílias que receberem auxílio-creche ou pré-escolar de empresas com as quais mantenham vínculo trabalhista;  
IV - as crianças cujos responsáveis as retirarem da creche ou pré-escola pública ou conveniada, conforme verificado pelo dado do Sistema de Matrícula Informatizada da SMED.  
(SALVADOR, 2015)

Em relação ao quantitativo de crianças atendidas, o entrevistado relata que “estima-se que sejam atendidas em torno de 26 mil crianças e esse número tende a aumentar, pois recentemente foram feitos novos cadastros”.

Em relação à raça/etnia, não foi possível encontrar dados, pois a informação foi que “o sistema não tem dados referentes à raça/etnia dos beneficiários, não tem essa categoria como controle”.

Também foi informado que a região com mais crianças atendidas é a região do Subúrbio, porém não foi informado o quantitativo.

Em relação às inscrições para o Programa, o artigo 6 determina que:

Art. 6º As inscrições no Projeto Primeiro Passo serão efetuadas exclusivamente através de agendamento a ser realizado nos locais determinados e amplamente divulgados pela Prefeitura Municipal do Salvador (SALVADOR, 2015)

Assim, são feitas nos postos de atendimento, que são: Prefeitura-bairro do Centro/Brotas, Prefeitura-bairro do Subúrbio/Ilhas, Prefeitura-bairro de Cajazeiras, Prefeitura-bairro de Itapuã, Prefeitura-bairro da Cidade Baixa, Prefeitura-bairro do Cabula, Prefeitura-bairro de Pau da Lima, Prefeitura-bairro de Valéria, Prefeitura-bairro da Liberdade/São Caetano, Prefeitura-bairro da Barra/Pituba, e no Posto da SEMPS, localizado no Comércio.

Após a inscrição, as famílias recebem o cartão do Programa no mesmo posto onde realizou o cadastro e recebem transferência direta no valor de 50 reais mensais, por criança cadastrada.

O artigo 9 coloca algumas condições para que as famílias permaneçam recebendo o benefício, que são:

Art. 9º Para concessão dos benefícios do Projeto Primeiro Passo será observado o cumprimento das seguintes condicionalidades:  
I - As crianças beneficiárias do Projeto Primeiro Passo deverão realizar pelo menos uma consulta de acompanhamento e puericultura por semestre, registrada na Caderneta de Saúde da criança;

II - As famílias beneficiárias do Projeto Primeiro Passo deverão participar de encontros periódicos organizados pelas Secretarias Municipais da Promoção Social, Esporte e Combate à Pobreza (SEMPS), da Educação (SMED) e da Saúde (SMS) e voltados para o desenvolvimento da primeira infância. (Redação dada pelo Decreto nº 26.283/2015)

III - As famílias beneficiárias do Projeto Primeiro Passo serão assistidas por meio de visitas técnicas bimestrais, realizadas por Agentes de Desenvolvimento Infantil, no intuito de acompanhar o desenvolvimento da criança e garantir o efetivo cumprimento das condicionalidades. (Redação acrescida pelo Decreto nº 26.283/2015). (SALVADOR, 2015)

É importante ressaltar que no artigo 9 constava que esses encontros periódicos seriam organizados mensalmente, mas após o decreto 26.283 de 23 de julho de 2015, há uma alteração no artigo, e os encontros ficam definidos como “encontros periódicos”.

Ao falar desses encontros de saúde, educação e ação social, a entrevistada, afirma que:

As famílias precisam participar de ações de saúde, educação e social. Essas ações são encontros com as famílias e são feitos dentro das regiões onde são cadastradas e visa ter controle sobre a vacinação, orientar as famílias sobre questões de saúde, educação e dar encaminhamentos para a rede de atendimentos. Em alguns encontros misturam-se as três ações. [...] No primeiro ano do Programa aconteceram às três ações, mas por problemas de verbas não tem períodos programados e acontecem de maneira aleatória.

Em relação às visitas previstas no capítulo III, o entrevistado relata que “os profissionais que atuam são técnicos, eles fazem visitas em domicílios, com a intenção de identificar possíveis questões de saúde, educação, etc. A ideia é ir até as casas dos beneficiários ao menos 3 vezes durante o ano”.

Durante a entrevista, foi destacado que existem junto ao Programa, ações do governo municipal com a meta de ampliação das creches, dando prioridade para os inscritos no Programa Salvador Primeiro Passo, e que a prefeitura usa dados do Programa para instalar creches onde mais necessita, porém não foram informados dados referentes a essa ampliação.

Por fim, vale a reflexão sobre os critérios para inserção no programa, que condiciona o acesso a pobreza e ao não acesso as creches e pré-escolas, o que caracteriza a focalização na pobreza e mostra um traço marcante da lógica neoliberal, como aponta Yazbek (2009, p.14):

[...] não podemos esquecer que, nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, os anos 80 e 90 foram anos adversos para as políticas sociais e se constituíram em terreno particularmente fértil para o avanço da regressão neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado em relação à questão social. (YAZBEK, 2009, p.14):

Portanto, o Programa Salvador Primeiro Passo, substitui as creches e pré-escolas, em casos em que as famílias não conseguem vagas na rede municipal. E tal substituição é limitada as famílias em situação de pobreza, que passam a receber a transferência de 50 reais por criança cadastrada. E entendendo a importância da educação infantil, para o desenvolvimento da criança, a

constatação feita é que esse valor está muito aquém do que representa as creches e pré-escolas para as crianças e suas famílias.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse trabalho teve como objetivo central analisar o direito a creche em Salvador e de que maneira o Programa Salvador Primeiro Passo, garante esse direito, na medida em que o mesmo substitui as vagas em creches e pré-escolas em casos em que as famílias não conseguem matrícula na rede municipal.

Até chegar à análise do programa, foi possível entender a construção histórica dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, e notar que mesmo após muitas lutas da sociedade em prol do reconhecimento desses direitos que se legitimaram na Constituição Federal de 1988, no ECA, e em outras legislações, ainda existem dificuldades para a sua efetivação. Dificuldades que se mostram com o avanço neoliberal e a precarização das políticas sociais, o que castiga, principalmente aos mais pobres.

Em relação ao surgimento da instituição creche no Brasil, foi possível notar a influência do contexto pós-abolição e a falta de inclusão social dos então recém-libertos, e a necessidade que as mulheres negras tinham de levar seus filhos para o trabalho de empregada doméstica, e como isso incomodava as elites da época. Tanto esse fato, quanto a luta do movimento operário e de outros movimentos sociais organizados em prol da infância, fez da creche uma necessidade social. Necessidade que foi marcada por omissão estatal, filantropia e caráter de guarda para a infância pobre, mas que chega a atualidade com um olhar diferente, em relação ao ponto de vista educacional e legal, mas que por sua vez está longe de se efetivar, tanto no Brasil, quanto na particularidade de Salvador.

No que tange a problemática principal abordada no TCC, conclui-se que a atual quantidade de matrículas na educação infantil (23.655) está muito distante do que a atual gestão do município prometeu para o ano de 2016, que foram 40.379 vagas, que mesmo que fossem atingidas estaria muito abaixo da estimativa do IBGE sobre a população de 0 a 4 anos, calculada em 165.646 crianças, isso sem contabilizar as que tem 5 anos de idade. No que tange ao direito a creche, a situação se mostra ainda mais caótica, com apenas 7.710 matrículas realizadas em 2017.



No que diz respeito ao Programa Salvador Primeiro Passo e se o mesmo garante o direito à creche, conclui-se que esse Programa focaliza a pobreza e oferta 50 reais para cada criança, colocando o limite de três por família (a exceção só em casos de gêmeos). 50 reais no lugar da creche e tudo que deve ser ofertado dentro dela: educação, refeição, cuidado, socialização, interação, brincadeiras. O programa se mostra como uma expressão da precarização da política social, como uma amostra de transformação de um direito universal em um programa focalizado.

Outro resultado importante para ressaltar, é de como a falta de vagas em creches implica em dificultar que os responsáveis pelas crianças possam trabalhar. Essa situação é devido à falta de um lugar onde deixem as crianças em segurança, e isso implica, sobretudo nas mulheres, que numa estrutura social machista, acabam tendo mais dificuldades na busca de sua emancipação financeira, pois acabam em muitas vezes sendo responsabilizadas pelo cuidado das crianças.

Por fim, vale uma breve reflexão sobre a questão racial. A creche virou pauta após a abolição da escravatura, sendo uma necessidade das mães negras, pois precisavam levar seus filhos para o trabalho. Salvador é a cidade com mais pessoas declaradas pretas e a terceira colocada quando se considera os declarados pretos e pardos. É também composta na sua maioria por mulheres (53%), sendo 26,96% declaradas pretas e se juntar as que se declaram pardas, o total chega a 78,78%. Também foi possível notar a disparidade dos salários entre pretos e brancos em Salvador, sendo esses, donos dos melhores salários e aqueles, donos dos piores. Dessa forma, finalizo levando em consideração todo esse contexto, com a certeza que a política de creche é acima de tudo um direito da criança, mas também colabora para a melhoria de vida, especialmente das mulheres e famílias negras de Salvador.

## REFERÊNCIAS

ATAIDE, J. B.; SILVA, M. T. **Violação dos direitos infanto-juvenis**. Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.ufal.edu.br/noticias/2014/02/pesquisa-aponta-que-maceio-lidera-ranking-de-ameacas-de-morte-a-criancas-e-adolescentes/tcc-violacao-dos-direitos-infanto-juvenis-o-combate-a-violencia-letal-e-o-ppcaam-al.pdf>. Acesso em 17/06/2017.

BAHIA, Lei 13.559, de 11 de maio de 2016. **Plano Estadual de Educação**. Diário Oficial da Bahia.

BEHRING, E. R. **As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital**. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, CFESS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra- reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm). Acessado em: 26/05/2017.

BRASIL. Lei 8.662/93. CFESS- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética Profissional**. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf) Acessado em: 27/05/2017.

BRASIL. Resolução CFESS n.273\93, de 13 de março de 1993. **Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais e dá outras providências**. Brasília, mar.1993<sup>a</sup>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1993.

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação- (LDB/1996)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acessado em 29/05/2017.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Código de Menores**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm). Acesso em: 01/06/2017.

BRASIL. Lei nº 2040, de 28 de setembro 1871. **Lei do Ventre Livre**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM2040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm). Acesso em: 30/05/2017.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Código de Menores**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: 01/06/2017.

BRASIL. Lei nº13.306, de 04 de julho de 2016. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13306.htm). Acesso em 10/08/2017.

BRASIL. Lei nº12.796, de 04 de abril de 2013. **Diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1). Acesso em 11/08/2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1). Acesso em 10/08/2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em 10/07/2017.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm). Acesso em 16/07/2017.

Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, Serie Legislação, 2014..

Carta Capital. 24 de agosto de 2017. **PEC 55, que congela gastos sociais, é aprovada em 2º turno no Senado**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-que-congela-gastos-sociais-e-aprovada-em-segundo-turno-no-senado>. Acesso em 15/08/2017.

**CFESS - Conselho Federal de Serviço Social. SUBSÍDIOS para atuação de assistentes sociais na política de educação, serie 3, 2012**. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS\\_SUBSIDIOS-AS-EDUCACAO.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS_SUBSIDIOS-AS-EDUCACAO.pdf). Acessado em 01/06/2017.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Ministério da Educação, Brasília. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/entidades\\_conveniadas.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/entidades_conveniadas.pdf). Acesso em 09/06/2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2 Edição, São Paulo, Editado Atlas S.A., 1989.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 Edição, São Paulo, Editado Atlas S.A., 2008.

Globo.com. Salvador é a capital mais negra do país, aponta IBGE. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2011/11/salvador-e-capital-mais-negra-do-pais-aponta-ibge.html>. Acesso em 15/07/2017.

IBGE -INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTISTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=292740>. Acesso em: 06/07/2017

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em 11/07/2017.

MARCILIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada no Brasil colonial: 1726-1950**. FREITAS, Marcos Cezar. (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

MOURA, V. L. B. M. **Meninos livres, mãe escrava**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23, 2005, Londrina. Anais do XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz. Londrina: ANPUH, 2005.

NETTO, José Paulo. **A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

PINI, O.R.F.. **Estatuto da Criança do Adolescente, 25 anos de história. ECA: Salvar o ECA**. 1 Edição, São Paulo, 2015.

Portal da Educação, Salvador. Disponível em: <http://educacao.salvador.ba.gov.br/sistemas/>. Acesso em 01/06/2017.

Portal da Educação, Salvador. Disponível em: <http://educacao.salvador.ba.gov.br/programa-projeto/creche-e-pre-escola-primeiro-passo/>. Acesso em 01/06/2017.

Portal da Educação, Salvador. Disponível em: <http://educacao.salvador.ba.gov.br/combinado/>. Acesso em 02/06/2017.

Portal MEC. PNE em movimento. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em 02/07/2017.

RIZZINI, Irene. **Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever**: Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene et al. **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência á infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 2. p. 97-149.

RIZZINI, Irene, PILOTTI, Francisco et al. **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência á infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. P.323.

SALVADOR. Decreto n<sup>o</sup> 25.822, de 11 de fevereiro de 2015. **Lei Orgânica**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2582/25822/decreto-n-25822-2015-regulamenta-a-lei-n-86512014-que-cria-o-projeto-primeiro-passo-e-da-outras-providencias>. Acesso em 03/08/2017.

SALVADOR. Lei n<sup>o</sup> 8651/2014, de 03 de setembro de 2014. Projeto Primeiro Passo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2014/865/8651/lei-ordinaria-n-8651-2014-cria-o-projeto-primeiro-passo-voltado-as-familias-nao-atendidas-nas-unidades-de-ensino-da-rede-municipal-ou-conveniada-e-da-outras-providencias>. Acesso em 05/08/2017.

SALVADOR. Decreto n<sup>o</sup> 26.283, de 23 de julho de 2015. Lei Orgânica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2628/26283/decreto-n-26283-2015-altera-o-decreto-n-25822-de-11-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em 02/08/2017.

SALVADOR, Prefeitura Municipal. Portal da Educação. **Educação em números**. 2016. Disponível em: <http://educacao.salvador.ba.gov.br/educacao-em-numeros/>. Acesso em 10/08/2017.

Salvador. Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.spm.salvador.ba.gov.br/images/pdf/PMPMSalvador.pdf>. Acesso em 20/06/2017.

SALVADOR. Lei n<sup>o</sup> 9.105/ 2016, de 29 de julho de 2016. **Plano Municipal de Educação**. Diário Oficial do Município.

SANTOS, Alessandra. **A creche**: um espaço onde quem cuida pode educar. 2008. Monografia (Graduação) - Departamento de Educação do curso de Pedagogia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

SPADA, Ana Corina. **Processo de criação das primeiras creches brasileiras e seu impacto sobre a educação infantil de zero a três anos**. Revista Científica Eletrônica de Pedagogia – Periodicidade semestral – edição n<sup>o</sup> 5 – 2005. Disponível em: [http://faef.revista.inf.br/images\\_arquivos/arquivos\\_destaque/iG3tNqxQCLnBR\\_Lr\\_2013-6-28-12-6-20.pdf](http://faef.revista.inf.br/images_arquivos/arquivos_destaque/iG3tNqxQCLnBR_Lr_2013-6-28-12-6-20.pdf). Acesso em: 27/07/2017

SCHEFFER, K. C. **O estatuto da criança e do adolescente**: e a aplicação e execução da medida de internação. 2004. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Núcleo de Prática Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2004.

SOUZA, P.S. **A criança e suas traduções sobre a creche**. 79f. 2016. Monografia (Especialização) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19961/1/Suzete%20TCC%20Curso%20de%20Especializa%C3%A7%C3%A3o%20em%20Doc%C3%A7%C3%A3o%20na%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil%20UFBA.pdf>. Acesso em: 09/08/2017.

TSUDA, S. M. **Política Pública de Creche:** entre as leis e a realidade. 2008. 145f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/92392>. Acesso em: 02/06/2017.

YAZBEK, C.M. **Os Fundamentos Históricos e Teóricos:** metodológicas do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. et al. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. CFESS, 2009.