

dossiê

A política pública de creches no Brasil: lutas e resistências em busca da efetivação dos direitos humanos da primeira infância

La política pública de las guarderías en Brasil: luchas y resistencias en busca de la realización de los derechos humanos de la primera infancia

The public policy of daycare centers in Brazil: struggles and resistance in search of the realization of early childhood human rights

Sheila Stolz¹

¹ Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: shelastolz@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3591-7153>.

Luiza Nogueira Souza²

² Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: advluizanogueira@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3420-248X>.

Submetido em 17/02/2023.

Aceito em 11/07/2023.

Como citar este trabalho

STOLZ, Sheila; SOUZA, Luiza Nogueira. A política pública de creches no Brasil: lutas e resistências em busca da efetivação dos direitos humanos da primeira infância. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 167-186, jul./dez. 2023.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 9 | n. 2 | jul./dez. 2023 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciada bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A política pública de creches no Brasil: lutas e resistências em busca da efetivação dos direitos humanos da primeira infância

Resumo

Pretende-se analisar o direito às creches enquanto uma política pública de cuidado e de educação para a primeira infância e como *locus* de emancipação, também, das suas famílias, sobretudo, das mulheres/mães. Destaca-se as contribuições dos movimentos feministas para a extensão e o aprimoramento das creches públicas e para a inauguração da doutrina da proteção integral. A partir de uma pesquisa bibliográfica, o artigo denuncia o descaso com esse direito humano/política e os óbices para sua efetivação. Ao obter *status* de política pública conforme a Constituição Federal, tornou-se possível sua judicialização, o que coloca a primeira infância na centralidade e como destinatária de atenção especial e de educação peculiar a esta etapa do desenvolvimento humano.

Palavras-chave

Política pública de creches. Primeira infância. Proteção integral. Direitos humanos.

Resumen

El objetivo es analizar el derecho a la guardería como política pública de cuidado y educación de la primera infancia y como lugar de emancipación, también, de sus familias, especialmente de las mujeres/madres. Se destacan los aportes de los movimientos feministas a la ampliación y mejoramiento de las guarderías públicas ya la inauguración de la doctrina de la protección integral. Basado en una investigación bibliográfica, el artículo denuncia el desconocimiento de este derecho humano/política y los obstáculos para su realización. Al obtener el estatus de política pública de acuerdo con la Constitución Federal, se hizo posible su judicialización, lo que coloca a la primera infancia en el centro y como receptora de una atención especial y una educación peculiar.

Palabras-clave

Política pública de guardería. Primera infancia. Protección integral. Derechos humanos.

Abstract

It is intended to analyze the right to daycare centers as a care and education public policy for early childhood, and as a *locus* of emancipation, also, of their families, especially women/mothers. The contributions of feminist movements to the extension and improvement of public day care centers and to the inauguration of the doctrine of integral protection are highlighted. Based on bibliographical research, the article denounces the neglect of this human rights/policy and the obstacles to the realization. By obtaining public policy status according to the Federal Constitution, its judicialization became possible, which places early childhood at the center and as a recipient of special attention and peculiar education to this stage of human development.

Keywords

Daycare public policy. Early childhood. Integral protection. Human rights.

Introdução

Pensar na erradicação da pobreza e na proteção das crianças e dos adolescentes compreende o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a primeira

infância. Sendo assim, este estudo aposta na valorização e na efetivação do direito fundamental e social à creche como fator basilar para a ruptura da desigualdade e da exclusão social.

Durante a redemocratização do Brasil, movimentos sociais tentaram pautar os Direitos Humanos das crianças e dos adolescentes para que o (novo) Brasil espelhasse os anseios populares democráticos e voltados para a construção de um país solidário e com justiça social. Nesse sentido, foi inaugurada a doutrina da proteção integral, que coloca as crianças e adolescentes como sujeitos de direito e destinatários de atenção prioritária, visando ao desenvolvimento pleno desse grupo social.

A consagração do direito à creche no texto da Constituição da República Federativa Brasileira erigiu o seu acesso a um direito adquirido. Em descompasso com a previsão de mecanismos para o enfrentamento da pobreza e para a proteção das crianças e dos adolescentes, é corriqueira a ausência de vagas em creches. Portanto, é cabível o manejo de ações judiciais para o controle da efetivação dessa política pública.

Para analisar o contexto de judicialização no âmbito do direito constitucional à vaga na creche, este estudo propõe como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica e documental de publicações científicas referentes ao objeto de estudo e, no que se refere ao levantamento de dados, entre as fontes consultadas, destacam-se as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Sendo assim, a primeira seção do artigo trata do princípio da proteção integral, com foco na primeira infância, abordando a relevância da temática das creches para a realização desse princípio basilar do direito da criança e do adolescente.

A segunda seção elenca e analisa as contribuições dos movimentos sociais compostos por mulheres para a expansão da política social de creches, ressaltando os esforços para que Estado Brasileiro assumisse o compromisso com o cuidado dos bebês e das crianças pequenas, desvinculado de um viés simplesmente assistencialista, mas voltado para práticas educativas e humanizadas, que resultaram na contemplação dessas demandas no texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Por fim, o terceiro e último tópico pauta a creche enquanto política pública de educação, socialização e cuidado, analisando, ademais, a negligência dos gestores públicos com as creches e o papel que recentemente desempenhou o Poder Judiciário no controle e na fiscalização da sua efetivação.

1 A doutrina da proteção integral e a primeira infância

O princípio da proteção integral, seguindo o Direito Internacional dos Direitos Humanos¹, está sedimentado no nosso ordenamento jurídico desde o advento da Constituição Federal em 1988 e foi adotado pela Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. A CF/88 introduziu esse novo cenário de proteção à infância e à juventude em seu art. 227 ao enunciar que crianças e adolescentes são titulares de proteção integral que deve ser assegurada com absoluta prioridade.

Conforme sublinha Assis da Costa Oliveira (2022), a consagração da Doutrina da Proteção Integral na Constituição Federal se deve ao engajamento da sociedade civil na elaboração de emendas populares. A abertura do novo modelo de tratamento jurídico das crianças e adolescentes, que contrastava com a teoria da situação irregular prevista no Código de Menores de 1979, ocorreu por uma intensa mobilização social (OLIVEIRA, 2022, p. 3).

Em contraposição ao direito tutelar do menor do Código de Menores, que reforçava a exclusão social ao refletir a “doutrina da situação irregular”, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) prevê a proteção integral já no seu primeiro artigo: “esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”. O ECA considera as crianças e os adolescentes enquanto sujeitos de direito, rompendo com a cultura sociojurídica que denominava a tal grupo social como “menor” - aquele compreendido pelo Sistema como infrator e/ou como pessoa para a qual não cabiam direitos.

Essa mudança de parâmetros para o tratamento jurídico das crianças e adolescentes decorreu do inconformismo com a histórica violação dos direitos humanos desse grupo, como afirmam Daniele Maria Espezim dos Santos e Josiane Rose Petry Veronese é precisamente “a negação da condição de sujeito de direitos, de autonomia e de visibilidade, consagrada pelas práticas institucionais anteriores, deu azo ao reconhecimento da vulnerabilidade intrínseca” (SANTOS; VERONESE, 2019, p. 144).

A proteção especial conferida às crianças e aos adolescentes encontra respaldo nas necessidades específicas de cuidado que exigem as fases do desenvolvimento humano que antecedem à idade adulta. Em razão disso, as normas jurídicas oferecem uma tutela diferenciada aos direitos das crianças e dos adolescentes. Esse

¹ O entendimento universal de que as crianças e jovens são sujeitos de direito e que sua proteção é fundamental, é bastante recente, veja-se mais em STOLZ (2020).

conjunto de políticas e de normas que visam assegurar uma transição saudável para a fase adulta constitui-se na doutrina da proteção integral.

Da mesma maneira que ocorreram mudanças no paradigma jurídico concernente às crianças e aos adolescentes, a política pública direcionada à criação e manutenção e ampliação do sistema de creches adveio dos esforços dos movimentos sociais – sobretudo a partir da década de 1970 –, empreendidos, particularmente, através do protagonismo das lutas feministas por condições de trabalho fora de casa e que requerem a criação e o aperfeiçoamento dessa política social.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257 de 2016) conferiu uma proteção ainda mais específica às crianças de zero a seis anos de idade (72 meses de vida) de forma a garantir o seu desenvolvimento integral (artigos 2º e 3º do mencionado diploma legal).

Nesse sentido, as creches públicas que, por mandamento constitucional (art. 208, IV) e legal (art. 54 do ECA) devem atender às crianças de zero a cinco anos de idade, estão contempladas como instrumento de educação, cuidados e socialização desse grupo social que deve gozar de prioridade absoluta de maneira singular.

Com a finalidade de dar continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) constante da Declaração do Milênio (2000), a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs, em 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O referido documento possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados até o ano de 2030. O Estado Brasileiro, as suas instituições públicas e muitas entidades privadas do país prestaram compromisso com o desenvolvimento das ações previstas nesse Pacto de modo a colaborar com os fins previstos na Agenda 2030.

Os ODS são compostos por 169 metas que formam um complexo documento de Direitos Humanos. Esses objetivos são multifacetados, indivisíveis e interconectados. A proteção à infância está disposta, direta e/ou indiretamente, em todos os ODS.

Especificamente, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4), que é relacionado à Educação, pretende: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (ONU, 2015). Esse Objetivo dispõe sobre a proteção à primeira infância em diversos pontos, como na meta 4.2, que prevê o foco no desenvolvimento de qualidade da primeira infância e enfatiza o cuidado e a educação pré-escolar para preparar meninas e meninos para o ensino primário. A meta 4.a destaca a necessidade de investir em instalações físicas apropriadas para crianças com necessidades especiais e condizentes com questões de gênero para

que os ambientes educativos sejam “seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos” (ONU, 2015).

Reconhecendo a importância da Agenda 2030 para o desenvolvimento do país, o Supremo Tribunal Federal tem empreendido ações para fomentar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) destacou no Tema de Repercussão Geral 548, que é relativo ao direito às creches, o ODS 1 (voltado para a erradicação da pobreza), o ODS 4 (relativo à educação), o ODS 10 (que é direcionado à redução das desigualdades) e o ODS 16 (acerca da paz, justiça e instituições eficazes). Portanto, essa iniciativa do STF enfatiza que a política de creches tem potencial de fortalecer a sociedade em vários setores.

2 As contribuições dos movimentos feministas para a expansão da política de creches no Brasil

O engajamento de movimentos sociais em prol de direitos, particularmente da efetivação dos direitos sociais - indispensáveis para a concretização da justiça distributiva -, representa um exercício da cidadania. E, em se tratando dos movimentos sociais que concentraram as suas demandas na busca pela difusão da política social de creches no Brasil, a mobilização possui eixos inestimáveis como o cuidado e a educação de bebês e crianças na primeira infância, bem como a possibilidade do exercício do trabalho pelas mães, todos estes direitos sociais básicos imprescindíveis para a igualdade material, mas também real e substancial.

A socióloga, pesquisadora e professora Maria da Glória Gohn (2011; 2016) entende a participação em movimentos sociais como um processo educativo e produtor de inovação. As articulações da sociedade civil organizada representam uma troca de saberes com a sociedade em geral, com órgãos estatais e com o empresariado. A autora destaca que: “Esses movimentos são fontes e agências de produção de saberes” (GOHN, 2016, p. 1).

Gohn (2016) demonstra em suas pesquisas que os movimentos sociais que concentravam as suas reivindicações na educação pautavam esse direito no seu sentido político, transcendendo, assim, ao mero conteúdo escolar, passando por questões ligadas a gênero, qualidade de vida, meio ambiente, entre outros.

As questões centrais da análise da relação dos movimentos sociais com a educação são as da: participação, cidadania e o sentido político da educação. Gohn relata que alguns movimentos sociais se revigoraram no contexto político brasileiro e, em “alguns casos, estiveram articulados à luta popular, como no caso das creches e de algumas alas do movimento feminista” (GOHN, 1997, p. 283).

A amplificação da política de creches no Brasil ocorre concomitantemente com o desenvolvimento dos grandes centros urbanos e em suas periferias, com a crescente industrialização do país e com a ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho. No entanto, a consolidação da política pública de creches advém de muitas reivindicações dos movimentos feministas do final da década de 1970, que lutavam por ampliação e melhoramento desse direito social no Brasil.

Conforme relatam Maria Amélia de Almeida Teles, Maria Aparecida Medrado e Adriana Maria Carbonell Gragnani, a lenta progressão da instalação de creches e berçários:

[...] coincide com o fortalecimento do movimento feminista, a partir de 1975, e, especificamente, com a consolidação do Movimento de Luta por Creche, que se unifica em março de 79, no *1º Congresso da Mulher Paulista*, e se une ao movimento sindical em maio do mesmo ano (TELES; MEDRADO; GRAGNANI, 2018, p. 199).

A demanda pela inserção das mulheres no mercado de trabalho (sobretudo, as de classe média e alta) que, até então, eram comumente compelidas a viver dedicadas apenas ao âmbito doméstico, era indissociável de uma busca por repartição do dever de cuidados dos(as) filhos(as) pequenos(as).

Assim, com o lema “O filho não é só da mãe”, as feministas reivindicavam o direito social à creche para que o cuidado com os bebês e com as crianças fosse uma responsabilidade, também, estatal e de toda a sociedade, dada a função social do cuidado com bebês e crianças, como destaca Maria Amélia de Almeida Teles:

O Movimento de Luta por Creches, articulado com sindicatos, movimentos feministas e de mulheres, principalmente as periféricas, intelectuais pesquisadoras/es, com o apoio fundamental do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) obteve uma grande vitória ao ter incluído na Constituição brasileira a bandeira da creche como um direito das crianças pequenas (0 a 6 anos) à educação em período integral. Pela primeira vez, a criança pequena passou a ser pautada nas políticas públicas específicas que dessem conta da Educação Infantil. Passou a ser visibilizada como um ser humano que deve se desenvolver sob a perspectiva de sujeito de direitos e de cidadania, desde que considerada a necessidade de assistência, cuidados e educação (TELES, 2018, p. 174-175).

Teles (2015, p. 30) aponta como esse pleito sofreu oposição das elites industriais e empresariais paulistana e, também, da Ditadura Militar (1964-1985). Demonstrando que entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), eram contra às demandas da campanha “O filho não é só da mãe”, que contemplavam, ainda, o alargamento da licença-paternidade para 120 dias (TELES, 2015, p. 30).

Convém relembrar que a licença-paternidade foi incluída na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pelo Decreto-Lei 229/1967 e era de apenas um dia útil. Pela disposição do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, art. 10, § 1º), atualmente, é de cinco dias, período que se inicia no primeiro dia útil após o nascimento da criança. Entretanto, para os servidores (Lei 8.212/1991) e os trabalhadores de empresas cadastradas no Programa Empresa Cidadã, o prazo de 5 dias será estendido por mais 15 dias, totalizando 20 dias de licença. Também a Lei 8.213/1991 no artigo 71-A prevê a ampliação do prazo de licença paternidade para 120 dias ao segurado do sexo masculino que obtém guarda unilateral da criança para fins de adoção.

O *slogan* “O filho não é só da mãe” muito se assemelha ao lema das feministas no final dos anos 1960 e princípio da década de 1970: “O pessoal é político”. Em ambos os emblemas situações privadas da vida das mulheres, como as questões familiares, são descortinadas como encargos de toda a sociedade.

Conforme adverte Teles (2018), a socialização e a educação das crianças devem ser impulsionadas por toda a sociedade, já que a maternidade possui uma função social. Foi a sobrecarga materna com os temas domésticos e relativos aos cuidados que motivou a reação dos movimentos feministas com o descaso com as creches públicas e com a ausência de responsabilidade dos empregadores particulares com os(as) filhos(as) das suas empregadas. Reivindicação que, ademais, sempre esteve presente nas demandas dos movimentos sindicais tanto no Brasil como também na esfera das conferências e convenções da Organização Internacional do Trabalho desde a sua fundação em 1919. Além disso, os modelos de creche, assistencialista, higienista ou como um eixo da segurança pública não condizia com os valores que a sociedade esperava que o país passasse a espelhar com a redemocratização.

As necessidades que se apresentavam com a crescente urbanização e ampliação do mercado de trabalho tanto nas atividades secundárias como terciárias, somadas aos princípios democráticos que irradiavam a Constituinte, concorreram para que o Estado Brasileiro assumisse esse compromisso com a expansão das creches de uma forma inovadora, desvinculada dos estereótipos de gênero vigentes até então.

Sendo assim, a disponibilização de espaço desse espaço de socialização e de educação para as crianças na fase da primeira infância representou uma ruptura com o paradigma assistencialista e a adoção de um viés educacional e de atenção plena com os bebês e as crianças. Na forma prevista na CF/88, o direito à creche foi desassociado da assistência social e passou a compor os direitos sociais da educação e do trabalho. Portanto, as creches não são ambientes “escolarizantes”, mas locais profusos, onde é possível trabalhar com o desenvolvimento de bebês e crianças pequenas de forma integral.

No contexto da persecução do fim do regime ditatorial, a luta feminista por creches, buscando a implementação de políticas públicas para crianças, era compreendida como crucial para uma sociedade livre, soberana e democrática (TELES, 2018). A participação dos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas é essencial e obedece ao princípio democrático. No caso da política pública de creches, a atuação dos movimentos das mulheres conseguiu pautar o compartilhamento dos cuidados com (as) filhos(as). A presença das mulheres na vida pública (exercício de profissão, trabalho, desempenho de cargos eletivos) não seria possível sem a partilha dos cuidados com os filhos. A aproximação de uma equidade de gênero não pode se dar sem a minoração dos encargos desproporcionais que recaem sobre as mulheres - particularmente sobre as mulheres sozinhas, circunstâncias que elevam a pobreza das chamadas famílias monoparentais (BARROS; FOX; MENDONÇA, 1997; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2003).

A abertura democrática no Brasil proporcionou a ampliação da política pública de creches, fruto das demandas dos movimentos feministas que se avigoraram no final dos anos setenta. Nessa senda, é preciso ressaltar o valor que esses movimentos pela emancipação das mulheres possuem, não apenas para as próprias mulheres, mas para as crianças e toda a sociedade. Sheila Stolz nos convida a essa reflexão:

Quem sou? Onde estavam e onde estão as mulheres? Quem eram, quem são? Por que lutavam, por que lutamos? Recuperar e reconstruir as histórias das mulheres têm sido um dos labores mais significativos dos feminismos. E, se de um lado, a perspectiva de gênero vem adentrando em diversos cursos universitários – o que supõe uma demanda por conhecer e pesquisar alguns dos problemas que trouxeram a tona os feminismos teóricos, de outro, as exigências de Justiça de uma sociedade que se autoproclama democrática, requerem novas práticas sociais e políticas públicas encaminhadas a alcançar a igualdade entre homens e mulheres. Estas novas formas de atuar exigem novas formas de pensar e, assim sendo, necessitam contar com um conhecimento rigoroso dos modos em que se produz e reproduz a desigualdade. Circunstâncias estas que retroalimentam o imperativo de abrir novos caminhos nas pesquisas e investigações feministas dentro e fora da academia (STOLZ, 2013, p. 51).

O engajamento dos movimentos sociais de mulheres culminou, entre outros direitos, na previsão na Constituição Federal da corresponsabilização do Estado pelos cuidados com bebês e crianças pequenas (art. 208, IV). Desta forma, com o advento da Constituição de 1988, a creche passou a ser considerada, concomitantemente, como integrante do direito à educação e do direito das trabalhadoras e dos trabalhadores (art. 7º, IV). Esse ineditismo também refletiu com a diminuição da estigmatização das creches como lugares de assistencialismo, de abrigo de bebês e crianças em situação de vulnerabilidade, ou de local para “guardar crianças” enquanto as suas mães estivessem trabalhando, para o reconhecimento dessa política social como uma extensão dos cuidados e da educação dispensados no âmbito familiar.

Em respeito aos fins que a luta pela ampliação da política pública das creches no Brasil almejava, tendo em vista que dita política deve ter um propósito decolonial, isto é, de emancipação não apenas das mulheres e de cuidados para o desenvolvimento pleno dos bebês e das crianças, entendimento sempre fincado no princípio democrático, conforme nos alerta Teles a creche “é uma política pública de fortalecimento da sociedade e da cidadania. Deve ser um equipamento laico, com profissionais qualificados para um trabalho social de fundamental importância” (TELES, 2015, p. 31).

Além do comprometimento dos movimentos feministas para a consagração e o aperfeiçoamento do direito à creche, não se pode olvidar do empenho do Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB) para proteger, ampliar e aprimorar o acesso às creches no nosso país. Esse movimento social, composto majoritariamente por mulheres, concentra esforços na defesa da educação infantil (de zero a seis anos) e está presente em todas as regiões do Brasil. O MIEIB foi um dos movimentos responsáveis pela previsão do direito à creche na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Infantil (1996) e participou ativamente da luta pela inclusão e manutenção da política pública de creches no Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica – FUNDEB (MIEIB, 2018a, 2018b). O MIEIB dialoga com outras instituições de proteção à infância, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, orientando e propondo ações para a busca da efetivação do direito de acesso às creches (MIEIB, 2018c).

Nesse sentido, a política social das creches representa um esforço do Estado de Direito com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF/88, art. 3º, I), por meio da corresponsabilização com os cuidados e a educação dos bebês e das crianças pequenas. Em oposição às tentativas isolacionistas dos que defendem o *hommeschooling*, enquanto espaços de socialização e de primeira experiência de educação formal, as creches públicas, por se tratar de espaços plurais, possuem predisposição para o desenvolvimento desse objetivo fundamental da República. Sendo assim, o avanço das discussões sobre o *hommeschooling* durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) evidenciam a constatação de Ítalo de Oliveira Guedes *et al.*: “A disputa pelos direitos das crianças e jovens é, no fundo, uma disputa por projetos de sociedade” (GUEDES *et al.*, 2022, p. 339). E, portanto, pensar na autonomia da vida adulta requer também interações sociais que valorizem, desde a mais tenra infância, um ambiente educativo que prime pelo convívio plural, diverso, com base no respeito mútuo, no acolhimento da alteridade, no desabrochar da consciência democrática e cidadã.

Também, não se pode falar na política de creches sem destacar a sua importância no controle da vacinação de crianças e bebês. O estímulo à vacinação de bebês e crianças caiu durante os últimos anos no Brasil, o que fez com que o país retrocedesse às taxas de cobertura vacinal do ano de 1987, causando novos casos

de doenças que o Brasil já havia erradicado (FIOCRUZ, 2022). No entanto, em tempos de reconstrução, acredita-se que esse vergonhoso quadro de estímulo à desinformação sobre as vacinas será revertido. Medidas de impulso à vacinação já estão sendo tomadas pelo novo governo do presidente Lula (2023-), que anunciou a retomada da obrigatoriedade da vacinação de crianças para a percepção do Bolsa Família (CNN BRASIL, 2023). Essa deliberação foi suprimida pelo governo Jair Bolsonaro no Auxílio Brasil (programa que substituiu o Bolsa Família na última Administração Federal)

3 Muito longe da efetivação: A insuficiência da prestação do direito social às creches no Brasil e o controle judicial

Por se constituir em um direito à educação e um pilar do direito ao/do trabalho, o direito à creche possui um caráter dúplice. Como é da natureza dos direitos sociais, indispensável que se implementem as políticas públicas respectivas, pois são condições *sine qua non* para o bem-estar dos indivíduos e para a concretização da justiça social.

Enquanto um espaço de socialização e de educação para bebês e crianças pequenas e por permitir o desenvolvimento educacional e profissional dos responsáveis pelos infantes, a creche é uma expressão máxima do atributo prestacional e solidário dos direitos sociais.

Barrar a continuidade do ciclo da pobreza exige a disponibilização das creches públicas e uma contínua formação profissional dos(as) trabalhadores(as) a elas vinculados(as). Como destacam Adriana A. Silva e Elina Elias de Macedo:

Particularmente para as mulheres/mães, ter acesso à creche vai além da possibilidade de utilização do tempo livre e a participação no espaço público, pois compartilhar a educação das crianças pequenininhas significa também dividir com toda a sociedade a responsabilidade da formação das novas gerações (SILVA; MACEDO, 2018, p. 156).

A disponibilização das creches colabora, ainda, com a ascensão financeira do grupo familiar, conforme apontam Bila Sorj e Adriana Fontes:

As mães de crianças em creche têm uma taxa de participação no mercado de trabalho maior do que as mulheres cujos filhos não têm acesso à educação infantil. Essas mães conseguem trabalhar mais em relação àquelas cujos filhos são cuidados em casa, bem como recebem salários superiores. O emprego formal também se torna mais provável quando os filhos estão na creche ou na pré-escola (SORJ; FONTES, 2010, p. 65).

Em um país com alto número de “genitores” que não exercem a paternidade, a creche é um equipamento social de complemento de cuidados e de educação. Além

de propiciar a educação aos bebês e crianças pequenas, a política social das creches permite que as mulheres/mães tenham condições mais apropriadas para se emancipar por meio do trabalho remunerado e do estudo.

Uma pesquisa realizada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) monitorou a presença de creches públicas em todas as regiões do país. O estudo, que é focado nas crianças de zero a três anos que residem nas zonas urbanas, indicou que a negligência com a política de creches se acentua nas regiões onde há mais vulnerabilidade social. O Índice de Necessidade de Creche (INC) utilizado pela FMCSV utiliza critérios que “têm como foco as crianças que mais precisam – aquelas em situação mais vulnerável, considerando aspectos como pobreza, monoparentalidade e participação/potencial de participação da mãe ou do cuidador principal no mercado de trabalho” (FMCSV, 2021, p. 6).

A investigação apontou que a oferta das creches é menor nos municípios onde o INC é maior:

As informações levantadas expuseram a realidade paradoxal de como a população de maior vulnerabilidade social – a mais pobre, representando 17,3% das crianças de 0 a 3 anos de idade residentes em zona urbana no Brasil em 2019, e a das famílias monoparentais, totalizando 3,5% das crianças – é pouco atendida por creches no Brasil. Esta situação ocorre tanto quando se analisa o contexto nacional quanto quando se analisam as diferentes regiões (FMCSV, 2021, p. 24).

Pelos dados apresentados, conclui-se que as crianças oriundas de famílias mais pobres, abalizadas por outros marcadores sociais de vulnerabilidade, são as que menos possuem acesso às creches. A carência de vagas em creches e a precariedade da sua oferta prejudica severamente as mulheres mais pobres. Vários são os motivos para essa desídia, entre eles, a histórica omissão estatal com as pessoas negras e mais pobres. Nesse sentido, a ausência de políticas públicas voltadas para essa população e para os seus filhos perpetua essa desigualdade social, como nos alerta Fulvia Rosemberg:

Ora, conhecendo as insuficiências de creches e pré-escolas, públicas e comunitárias, para crianças pobres, pergunto: essa focalização observada não seria decorrência de processo perverso, em razão de essas creches e pré-escolas terem sido criadas, exatamente, para pobres e afugentarem, por sua baixa qualidade, famílias de outros níveis de renda? Sem demagogia, a focalização não decorre de serem “programas pobres para pobres”? Não estaria ocorrendo processo de segregação social ou racial? (ROSEMBERG, 2011, p. 37).

Assim, é imperioso situar a questão da classe social no debate da insuficiência da política de creches no Brasil, já que as crianças e as mulheres hipossuficientes do ponto de vista econômico são as mais afligidas pela falta de vagas em creches. Além disso, o exercício do trabalho na informalidade obsta a percepção do auxílio-creche (benefício previsto na Consolidação das Leis do Trabalho para trabalhadoras que

possuam filhos de até seis anos de idade e que trabalhem em estabelecimentos que não possuam creches, mas que contém em seus quadros com mais de trinta mulheres empregadas com mais de dezesseis anos de idade). Desta forma, o descuido com essa política pública afeta, principalmente, as mulheres e as crianças que vivem em comunidades compostas majoritariamente por pessoas negras e de baixa renda, o que diminui as suas chances de desenvolvimento social.

Neste mesmo sentido, as pesquisas do IBGE (2022) baseadas no levantamento domiciliar e pessoal. Em outros termos, o IBGE oferece uma descrição dos tipos de domicílio: domicílio urbano (área central ou periférica) e domicílio rural (própria ou cedida) e que possuem ou não acesso à água potável, esgoto, energia elétrica, etc., bem como uma descrição dos(as) moradores(as) e da pessoa de referência coletando dados como idade, raça/etnia, escolaridade, tipo de trabalho exercido. Essas e outras variáveis possibilitam complementar o perfil dos domicílios brasileiros e de suas(seus) moradoras(es) e revelam, ademais, as precárias condições de vida e a profunda desigualdade social vivenciada pela maioria da população brasileira, sobretudo, por mulheres e crianças (negras, indígenas, quilombolas etc.).

Como se averiguou, os bebês e as crianças pequenas em situação de vulnerabilidade não são contempladas por uma efetiva política de proteção integral e prioridade absoluta. Marcadores sociais de raça, classe social, precariedade do trabalho exercido, presença/ausência paterna e local de moradia devem estar no cerne da expansão das creches. Segundo Teles, um dos fatores de negligência com a política social tão importante e complexa das creches, é o descaso com as particularidades das crianças pequenas:

As políticas feministas do estado não tiveram condições suficientes para abrir um espaço político para colocar a necessidade urgente de enfrentar a sociabilidade das crianças pequenas. Certamente, são muitos os fatores que dificultam priorizar diretrizes e políticas para a implementação de creches. Mas, sem dúvida, as crianças pequenas são compreendidas, em pleno século XXI, como um assunto menor em nosso mundo tão adultocêntrico. Mais do que fatores econômicos, há falta de vontade política em pensar e agir em favor das crianças pequenas e na Educação Infantil (TELES, 2018, p. 170).

De acordo pacto federativo, a oferta das vagas em creches públicas é incumbência prioritária dos municípios (CF, art. 211, § 2º). Ainda que a matrícula em creches seja facultativa, a sua disponibilidade é dever inescusável dos municípios. Pois, o direito à vaga em creche é um direito humano fundamental dos bebês e das crianças de zero a cinco anos (CF, art. 208, IV).

Curiosamente, a ausência de investimento nessa política social é recorrente entre os gestores públicos. Os argumentos de falta de disponibilidade de recursos para o

custeio das creches públicas conflitam com os princípios da prioridade absoluta e da proteção integral.

Diante da contumácia de alguns municípios em não priorizarem as creches nos orçamentos e, conseqüentemente, a inexistência de vagas em creches, um dos caminhos adotados é a judicialização. Nesse sentido, perante a inércia do Poder Executivo, ao Poder Judiciário cabe, quando demandado, direcionar a atividade judicante para a máxima efetividade dos Direitos Humanos, zelando pela concretização e pelo aperfeiçoamento das políticas públicas, de modo a atender aos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira.

A justiciabilidade do direito às creches visa a efetividade e a concretude desse direito, além da disponibilidade de vagas, o seu aprimoramento e a oferta de vaga em creche próxima a residência do educando (art. 53, V, do ECA).

No Supremo Tribunal Federal, a questão da oferta das vagas em creches é apreciada com reconhecimento da repercussão geral, considerando a relevância jurídica e social da temática. No *leading case* recurso extraordinário nº 1008166, do qual é relator o ministro Luiz Fux, vinculado ao Tema 548: Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade, o STF fixou a seguinte tese:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica (STF, 2022).

No julgamento do caso, a ministra Rosa Weber reforçou que a temática está inserida no “Constitucionalismo Feminista” e ressaltou a importância da política social das creches diante da histórica divisão sexual do trabalho.

O Supremo reafirma que o acesso às creches é um direito constitucional indisponível. A tese fixada reforça o direito universal à educação, a partir de zero anos, já previsto na Constituição Federal. Sendo assim, dada a natureza desse direito, a disponibilização de vagas em creches não está sujeita à discricionariedade da Administração Pública. Destaca-se que o Supremo reforça que a postulação judicial de vaga em creche pode ser exigida sem a necessidade de uma ação coletiva, o que facilita o controle da cooperação efetiva do poder executivo com essa política pública, que possui aspecto amplo.

Considerações finais

A doutrina da proteção integral compreende a tomada de decisões voltadas para a garantia e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes de forma prioritária, pois toma em consideração a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, visando, assim, zelar por sua dignidade.

É preciso rememorar que a expansão da política de creches no Brasil ocorreu por meio das reivindicações dos movimentos feministas e do MIEIB. O direito social às creches constitui-se, também, em uma política de enfrentamento a discriminação e a desigualdade no ambiente de trabalho e, amplo sensu, de equidade de gênero, pois permite a inclusão e permanência das mulheres no mercado de trabalho e a possibilidade de continuidade de estudos pelas mães. Além disso, essa política pública é uma materialização do princípio constitucional da solidariedade, ao colocar o cuidado e a educação dos bebês e das crianças pequenas sob custeio e amparo de toda a sociedade. Admitindo, assim, a responsabilidade coletiva pelas crianças, pelo menos, em seu viés financeiro.

Não obstante e paradoxalmente aos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, observa-se, face a judicialização do tema e a mais recente decisão do STF, um grande descaso dos gestores públicos com a expansão e a manutenção das creches.

O desenvolvimento social e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes exigem investimentos estatais nessa política pública, que é um campo profícuo para a realização da dignidade humana, não apenas da primeira infância, mas, simultaneamente, de todo o grupo familiar.

Referências

BARROS, Ricardo; FOX, Louise; MENDONÇA, Rosane. Female-headed households, poverty, and the welfare of children in urban Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, v. 45, n. 2, p. 231-257, jan. 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jan. de 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em 12 jan. de 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância)*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em 12 jan. de 2023.

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. Capítulo Complementar – mulheres e homens no mercado de trabalho: um retrato dos anos 1990. In; MARUANI, Margaret; HIRATA, Helena. (Orgs.). *As novas fronteiras da desigualdade*. Homens e mulheres no mercado de trabalho. São Paulo: Senac, 2003. p. 323-356.

CNN BRASIL. *Lula confirma que vacinação de crianças será obrigatória para o Bolsa Família*. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/lula-confirma-que-vacinacao-de-criancas-sera-obrigatoria-para-o-bolsa-familia/>. Acesso em 28 jan. 2023.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. *Vacinação infantil sofre queda brusca no Brasil*. 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-infantil-sofre-queda-brusca-no-brasil>. Acesso em 28 jan. 2023.

FMCSV - FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. *INC – Índice de Necessidade de Creche 2018-2020 e estimativas de frequência*: insumos para a focalização de políticas públicas. São Paulo, nov. 2021. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/publicacao-indice-necessidade-creche-2022/1/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Lutas pela Educação no Brasil: Experiências e Desafios na Atualidade. Reunião Científica Regional da ANPED – Educação, movimentos sociais e políticas governamentais. Conferência de encerramento. In: *XI ANPED SUL*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 24-27 de jul. 2016.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*: Paradigmas clássicos e contemporâneos. Edições Loyola. São Paulo: 1997.

GUEDES, Italo de Oliveira; OLIVEIRA, Assis da Costa; RIBEIRO, Homero Bezerra; PAIVA, Ilana Lemos de; SILVA, Jenair Alves; BERCLAZ, Márcio Soares. Balanço crítico de um triste tempo pandêmico para a infância e juventude brasileira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 325-344, jul./dez. 2022. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/44043>. Acesso em: 20 jan. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MIEIB - MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL. *Nota do MIEIB em defesa da manutenção inquestionável da creche no FUNDEB*. 2018a. Disponível em: <http://www.mieib.org.br/nota-do-mieib-em-defesa-da-manutencao-inquestionavel-da-creche-no-fundeb/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MIEIB - MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL. *MIEIB declara apoio ao Fundeb permanente, com creches e 50% de participação da União em carta de posicionamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação*. 2018b. Disponível em: <http://www.mieib.org.br/mieib-declara-apoio-ao-fundeb-permanente-com-creches-e-50-de-participacao-da-uniao-em-carta-de-posicionamento-da-campanha-nacional-pelo-direito-educacao/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MIEIB - MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL. *Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro em articulação com Ministério Público pela ampliação do atendimento nas creches da capital*. 2018c. Disponível em: <http://www.mieib.org.br/forum-permanente-de-educacao-infantil-do-rio-de-janeiro-em-articulacao-com-ministerio-publico-pela-ampliacao-do-atendimento-nas-creches-da-capital/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Os direitos de crianças, adolescentes e jovens nas constituições estaduais brasileiras: análise comparativa à luz da doutrina da proteção integral. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11736>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. *Glossário de Termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ROSEMBERG, Fulvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, Maria Aparecida S. (org.). *Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais*. São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.

SANTOS, Daniele Maria Espezim dos; VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral e o enfrentamento de vulnerabilidades infantoadolescentes. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 10, n. 2, p. 109-157, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/2056>. Acesso em: 31 jan. 2023.

SILVA, Adriana A; MACEDO, Elina Elias. Creche: uma bandeira da despatriarcalização. In: SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart (org.). *Por que a creche é uma luta das mulheres?* São Carlos: Ed. Pedro & João, 2018. p. 145-162.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Políticas públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações inter-regionais. In: FARIA, Nalu; MORENO, Renata (Org.). *Cuidado, trabalho e autonomia das mulheres*. Coleção Cadernos Sempreviva. São Paulo: SOF, 2010. p. 57-74. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2011/05/13/caderno-sempreviva-cuidado-trabalho-e-autonomia-das-mulheres>. Acesso em 10 jan. 2023.

STOLZ, Sheila. De Menores Incapazes e Imputáveis a Sujeitos de Direitos: os Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes desde as Históricas normativas Internacionais. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (RBHCS)*, v. 12, n. 24, p. 313–342, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/11912>. <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v12i24.11912>. Acesso em: 8 jan. 2023.

STOLZ; Sheila. Teorias Feministas Liberal, Radical e Socialista: vicissitudes em busca da emancipação das mulheres. In: STOLZ, Sheila; MARQUES, Clarice; MARQUES, Carlos Alexandre (org.). *Disciplinas Formativas e de Fundamentos: Diversidade nos Direitos Humanos*. Rio Grande: Editora da FURG, 2013. v. 8. p. 29-53.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Repercussão Geral n.º 548. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 28 jan. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 1008166. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Acesso em: 28 jan. 2023.

TELES, Maria Amélia de Almeida. Creche em tempos de perdas de direitos! In: SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart (org.). *Por que a creche é uma luta das mulheres?* São Carlos: Ed. Pedro & João, 2018. p. 163-178.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MEDRADO, Maria Aparecida; Gragnani, Adriana Maria Carbonell. Creches e berçários em empresas privadas paulistas. In: SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart (org.). *Por que a creche é uma luta das mulheres?* São Carlos: Ed. Pedro & João, 2018. p. 186-225.

Sobre as autoras

Sheila Stolz

Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (PPGDJS/FURG), doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Luiza Nogueira Souza

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (PPGDJS/FURG), especialista em Direito Civil (PUC/MG) e em Direito Constitucional (Anhanguera-Uniderp).

Contribuição de coautoria: Este artigo é uma contribuição realizada em coautoria. A primeira autora é orientadora da segunda no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (PPGDJS/FURG). O levantamento bibliográfico, a seleção das obras de referência, bem como as análises realizadas, foram um trabalho conjunto. Uma primeira versão da redação deste artigo foi feita de forma individual pela orientanda e, após reuniões de leitura e supervisão, o artigo foi revisado e readequado por ambas as autoras.

