

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ANA PAULA TATAGIBA BARBOSA

O QUE OS OLHOS NÃO VÊEM...  
Práticas e políticas em Educação Infantil no Rio de Janeiro

NITERÓI  
2006

ANA PAULA TATAGIBA BARBOSA

O QUE OS OLHOS NÃO VÊEM...  
Práticas e políticas em Educação Infantil no Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. DEISE GONÇALVES NUNES

Niterói  
2006

ANA PAULA TATAGIBA BARBOSA

O QUE OS OLHOS NÃO VÊEM...  
Práticas e políticas em Educação Infantil no Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Política Social.

Apresentada em janeiro de 2006

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Deise Gonçalves Nunes – Orientadora  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Esther Maria de Magalhães Arantes  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Corsino  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Niterói  
2006

Às educadoras Ana Lúcia, Andréa, Cristiana, Luciana, Maria da Penha, Magna, Michele, Renata, Rosane e Simone, com admiração pela persistência com que se dedicam às suas crianças e acreditam no seu fazer cotidiano.

## AGRADECIMENTOS

Quando este trabalho era apenas uma possibilidade, as palavras de incentivo de Marco Aurélio Mendonça e João Carlos Baptista foram muito importantes. Assim como o crédito de Elaine de Souza Jorge e Mione Apolinário Salles que, apresentando-me ao Programa, ainda durante o processo seletivo, apostaram na viabilidade da pesquisa. À professora Mione agradeço, principalmente, pelas sugestões iniciais ao projeto, estas dadas quando o tempo era escasso e Julieta – recém-chegada - demandava muita atenção.

Aos professores André Brandão, Deise Gonçalves Nunes, Lenaura Lobato, Rita de Cássia Freitas e Suely Gomes Costa que trouxeram contribuições com as discussões promovidas nas disciplinas. À orientadora Deise Nunes agradeço, sobretudo, pela acolhida no Núcleo de Estudos sobre Poder Local, Políticas Públicas e Serviço Social – NUPPESS - e pelas oportunidades de troca e aprendizado. Sou grata, também, à Lúcia Helena Gomes pelo compartilhamento de momentos importantes – uns de preocupação, outros de euforia – e pela solicitude com que sempre atende ao corpo discente.

À Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que oportunizou a realização de etapas do trabalho: à Secretaria Municipal de Educação, por ter autorizado a realização da pesquisa de campo - ressalto o atendimento dispensado pelo Departamento de Educação Infantil, Departamento de Regularização Escolar e pela 1ª CRE; à Secretaria Municipal de Assistência Social, que através da Divisão de Documentação, do Centro de Memória da Assistência Social Carioca, do Núcleo de Infância e Juventude e da 1ª CRAS, possibilitou o acesso ao material de pesquisa, bem como à Secretaria Municipal de Urbanismo e, em especial, aos profissionais do Posto de Orientação Urbanística e Social – Pouso – da Ladeira dos Funcionários, pela ajuda no conhecimento da área pesquisada.

No entanto, são aos profissionais das instituições pesquisadas que assinalo de forma mais incisiva minha gratidão: pela confiança, pela paciência com minhas infundáveis solicitações e pela relação respeitosa que estabelecemos ao longo do estudo.

Ao Conselho Municipal de Educação e ao Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro pela disponibilidade com que me receberam.

Às docentes Patrícia Corsino e Esther Maria de Magalhães Arantes pelas contribuições que fomentaram novas análises acerca das políticas implementadas no campo da Infância.

Devo um especial *Muito Obrigada!* à Celeste Anunciata, Inez Amaral, Jacqueline Fernandes, João Carlos Baptista, Melissa Yaakoub, Peter Araújo, Renata Guimarães, Tathiana Gomes, aos amigos do *A Caminho da Luz* e aos meus familiares, pela atenção na escuta e pela preocupação com minhas inquietudes, numa demonstração ímpar de companheirismo. À Renata Guimarães, também, pelo auxílio na fase de realização das entrevistas.

Por fim, há uma certa dimensão da gratidão que nos escapa à capacidade de expressão. Registro, assim, que a adesão de Marcelo e a dedicação de meus pais, Eledir e Alcidéa, aos meus projetos de vida têm sido fundamentais para que estes se concretizem, oferecendo, de forma incondicional, os apoios afetivo e material que me sustentam. Obrigada por estarem sempre por perto!

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, p. 10

1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE O ASSISTIR E O EDUCAR, p. 20

1.1 A VISIBILIDADE DOS FILHOS DA CLASSE TRABALHADORA, p. 22

1.2 A INSTITUIÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO, p. 28

1.2.1 Benefícios e serviços para o trabalhador: pesquisando as especificidades da Assistência, p. 34

1.2.2 Creches, trabalho e as políticas sociais: possibilidades de relação, p. 43

1.3 PERCURSOS DA INFÂNCIA NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA, p. 46

1.3.1 O Projeto Casulo, p. 50

1.4 A MOBILIZAÇÃO DAS MULHERES POR CRECHES, p. 63

1.5 A EDUCAÇÃO E A DESCOBERTA DA INFÂNCIA NÃO ESCOLARIZADA, p. 70

1.5.1 A influência dos organismos internacionais, p. 76

1.5.2 Repercussão no meio acadêmico, p. 79

1.5.3 A democratização brasileira e a nova LDB, p. 80

2 EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA APROXIMAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA CARIOCA, p. 92

2.1 NOTAS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, p. 99

2.2 PROJETOS EM BUSCA DE HEGEMONIA: REFLEXÕES SOBRE A DICOTOMIA "ATUAÇÃO DO ESTADO/ATUAÇÃO DA SOCIEDADE", p. 105

2.3. HISTÓRIAS ENTRECRUZADAS: DAS FAMÍLIAS, DAS CRIANÇAS, NAS FAVELAS..., p. 116

2.3.1 Favela: preconceitos, luta e trabalho, p. 121

2.3.2 Breve história do Rio de Janeiro: os pobres como problema e as ações do poder público p. 124

2.3.3 O atendimento ao pré-escolar na estrutura administrativa, p.

2.3.3.1 Saúde, p. 141

2.3.3.2 Educação, p. 142

2.3.3.3. Assistência, p. 151

2.4 REPERCUSSÕES DA LEI 9394/96: REDESENHANDO O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, p. 154

2.4.1 O que se conseguiu realizar?, p. 159

### 3 CAMINHOS E PERCALÇOS DA BUSCA EMPÍRICA, p. 163

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS, p. 163

#### 3.2. 1ª FASE DA PESQUISA DE CAMPO, p. 169

#### 3.3. 2ª FASE DA PESQUISA DE CAMPO, p. 178

##### 3.3.1 O papel social da pesquisa, p. 181

##### 3.3.2 O Centro de Estudos, p. 183

##### 3.3.3. Entrevistas coletivas, p. 185

##### 3.3.4 A participação da equipe gestora, p. 187

#### 3.4. A ANÁLISE DAS ENTREVISTAS, p. 188

##### 3.4.1 A complementaridade entre o cuidado e a educação, p. 189

##### 3.4.1.1 O educar e o cuidar na legislação educacional carioca, p. 195

##### 3.4.2 Temas em foco, p. 198

##### 3.4.2.1. Identidade do educador, p. 199

##### 3.4.2.2 Exercício profissional, p. 217

##### 3.4.2.2.1 Quadro de pessoal, p. 218

##### 3.4.2.2.2 As relações com as organizações da sociedade civil, p. 222

##### 3.4.2.2.3 Movimentos de reivindicação, p. 234

### 4 CONCLUSÃO, p. 236

### 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p. 244

### 6 APÊNDICES, p. 259

#### 6.1 Creches da 1ª Coordenadoria Regional de Educação, p. 260

#### 6.2 As primeiras creches municipais da 1ª CRE – Um pouco de história da educação infantil..., p. 261

#### 6.3 Quadro comparativo da legislação municipal referente a creches e pré-escolas da SMDS – 1994-1998, p. 267

#### 6.4 Levantamento do atendimento prestado pela SMDS – 1992-2003, p. 270

#### 6.5 Administrando a questão das favelas (1947-1975), p. 271

#### 6.6 Composição geral da rede pública de ensino do Rio de Janeiro, p. 272

#### 6.7 Documentos necessários ao recredenciamento das creches à SME – 2001, p. 273

#### 6.8 Questões norteadoras para entrevista com representantes do Conselho Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro, p. 274

#### 6.9 Questões norteadoras para entrevista com representantes do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro, p. 275

#### 6.10 Questões norteadoras par entrevista com educadoras, p. 276

#### 6.11 Levantamento de capacidade de atendimento e quadro de pessoal, p. 278

#### 6.12 Perfil de profissionais da 1ª CRE e dos educadores entrevistados, p. 279

### 7 Anexos, p. 280





## RESUMO

Partindo do período de redemocratização política, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a legislação que a regulamentou, o objeto de estudo deste trabalho é a assunção da educação infantil no sistema municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro.

Considerando a necessidade de conhecimento das políticas públicas implementadas nesse campo, os objetivos desse trabalho são: caracterizar as políticas sociais destinadas às crianças de zero a seis anos implementadas pelo Estado Brasileiro a partir da década de 70; analisar a vinculação das políticas sociais destinadas ao atendimento do pré-escolar, estabelecendo as inter-relações entre Educação e Assistência Social e situar a experiência carioca de educação infantil, destacando as ações desenvolvidas na modalidade *Creche*.

Com metodologia baseada no *estudo de caso e análise de conteúdo*, foi realizada pesquisa de campo, durante os anos de 2004 e 2005, envolvendo, entre outras atividades, a realização de visitas a dezenove creches públicas. O contato face a face com cerca de 300 profissionais possibilitou a elaboração de análises sobre as repercussões das duas dimensões do trabalho na área: o cuidado e educação.

Palavras-chave: Infância . Políticas Sociais. Educação.

## ABSTRACT

The scope of this work is to investigate early childhood education assumed by the local educational system of Rio de Janeiro city since the political re-democratization period, which was consolidated by the promulgation of 1988 Federal Constitution of Brazil and its applicable legislation.

In view of the need to learn about the public policies implemented in this field, the aims of the study are: to clarify the social policies established by the Brazilian government since the 1970's for children aged 0 to 6 years; to analyze the linkage among the social policies directed to attending pre-schooling children, establishing the inter-relations between Education and Social Assistance; and to focus on the experience of Rio de Janeiro city in early childhood education, highlighting the actions development in *day nursery* modality.

Field research for the study was performed between 2004 and 2005, with methodologies based on *case study* and *analysis of contents*, involving, among other activities, visits to 19 public day care centers. Personal contacts with nearly 300 professionals allowed for elaborating analyses about the repercussions of both dimensions of the study in this field: care and education.

Key-words: Childhood. Social policies. Education.

## INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que em 1988, com a promulgação da atual Constituição, atingiu-se o ápice na superação do regime ditatorial que vigorou no Brasil a partir de 1964. Alcinhada “Constituição cidadã”, a Carta Magna vigente garantiu, no plano formal, uma gama de direitos sociais à população, explicitando as especificidades de diferentes segmentos sociais.

Embora, ainda hoje, muitos resquícios dos governos autoritários não permitam o esquecimento dos chamados *anos de chumbo* - alusão à repressão e supressão de direitos, notadamente os civis e políticos, características das ditaduras - , não se pode ignorar a atuação dos movimentos da sociedade civil na corrente oposicionista que se constituiu, principalmente a partir dos anos 70, para reivindicar uma nova institucionalidade política e social. (OLIVEIRA, 2000, p. 251)

No que tange às políticas para as crianças de 0 a 6 anos, a assunção das creches e pré-escolas como um direito constitucional (BRASIL, 1988, art. 208) representou o coroamento de lutas travadas durante muitos anos no âmbito dos movimentos sociais.

Promulgada a Constituição Federal, algumas leis foram organizadas a fim de regulamentar seus dispositivos, garantindo mudanças em diferentes âmbitos, entre eles, nos setores de assistência social e educação, com a promulgação da *Lei Orgânica de Assistência Social* – LOAS, da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação* – LDB e com a elaboração do *Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, que também mobilizou amplamente os segmentos da sociedade civil, tendo tramitado por oito anos nas diferentes

esferas do Legislativo, ainda que não tenha atendido a todas as expectativas dos movimentos sociais que defendiam, entre outras reivindicações, a qualidade do ensino público, trouxe mudanças significativas para a educação brasileira.

Vigente a partir de dezembro de 1996, essa lei instituiu, entre outras disposições, a educação infantil como primeira fase da educação básica, estipulando que esta deve ser oferecida em *creches*, ou instituições equivalentes para crianças com idade até três anos, e *pré-escolas* para crianças de quatro a seis anos de idade. (BRASIL, 1996, art. 30)

Afirmando o atendimento público e gratuito das crianças em creches e pré-escolas como um direito ao qual o Estado tem o dever de atender, cabendo aos Municípios o seu oferecimento (BRASIL, 1996, art. 4º; art. 11), a LDB definiu, também, que as instituições que prestam este deveriam integrar-se aos sistemas de ensino num prazo de três anos, ou seja, até 1999. (BRASIL, 1996, art. 89)

Durante a realização do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, em 1994, Rita Bendetson, representante do Rio de Janeiro no evento, reconheceu o dualismo e o paralelismo histórico dos serviços públicos que caracterizavam o trabalho nesta área, assumindo a necessidade de superação da dicotomia creche/pré-escola, informando que a educação infantil já tinha na Secretaria Municipal de Educação – SME - “um espaço que lhe é próprio, definido pelo compromisso com o direito adquirido pelas crianças menores de seis anos à educação”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO, 1994, p. 94)

Vale frisar que, embora as determinações da LDB se apliquem às instituições públicas e privadas – incluindo-se neste último as instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas -, o dualismo e paralelismo a que Bendetson fez referência dizia respeito, mais diretamente, ao atendimento prestado no âmbito da própria Prefeitura, pois a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS<sup>1</sup> - implementava ações voltadas, principalmente, para crianças de zero a três anos, ao passo que a SME - atendia às crianças de quatro a seis anos, sem nenhum envolvimento com o atendimento feito às crianças com idade inferior a quatro anos.

Assim é que a partir de setembro 2001 - portanto, com dois anos de atraso em relação ao prazo legal estipulado, o poder público municipal transfere, oficialmente, para a Secretaria de Educação “a responsabilidade pelo atendimento prestado pelo Município às unidades de

---

<sup>1</sup> A partir de maio de 2004 a SMDS passou a chamar-se Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS. Neste estudo, porém, serão feitas diferentes referências ao órgão, de acordo com sua nomenclatura na época que estiver sendo analisada.

educação infantil” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2001), dando início a um processo que envolve mudanças muito significativas no cotidiano de muitas instituições de educação infantil – principalmente das creches - que, ao longo de décadas, já tinham forjado um padrão de organização e relacionamento com o Estado – neste contexto, representado pela Prefeitura da Cidade – através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

O depoimento de Marcos Moura Vales, concedido em abril de 2004 ao Centro de Memória da Assistência Social Carioca, ao explicar “por que as creches saíram da SMDS para a Educação” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 219) durante sua gestão à frente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social é bastante significativo, contribuindo para a apreensão de problemáticas e tensões que se anunciavam, em decorrência da medida:

Esse foi mais um desafio que o Prefeito [...] nos fez. Acontece que, por força da Lei de Diretrizes e Bases – uma lei federal -, as creches deveriam integrar o sistema público de educação. Foi dado um prazo para se trazer a transição. Prazo vencido durante a gestão do Prefeito anterior. Na verdade, foram empurrando com a barriga. É a velha história de que ninguém quer abrir mão de poder. Qual o secretário que concorda em perder quase 400 equipamentos para outra Secretaria? Eu topei. Afinal, a Lei tinha de ser cumprida! Procurei a Profª Sônia Mograbi, Secretária de Educação; montamos uma comissão [...]; e pronto – a partir do início de 2003, as creches começaram a se transferir para a Educação. [...] E isso não foi fácil não. A Secretaria de Educação trabalhava exclusivamente com servidor concursado. Nossas creches, por se situarem – praticamente todas – em comunidades faveladas quase não contavam com servidores do quadro. [...] Foi muita coisa nova ao mesmo tempo! Mas, [...] marcamos um golaço. Realizamos com sucesso, o que o município de São Paulo, por exemplo, está tendo dificuldade de fazer até hoje. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 219)

Ainda que o ex-secretário (que também atuava como Vice-Prefeito) se refira aos impactos da LDB na organização do sistema de ensino municipal carioca como se estes fizessem parte do passado, considerando concluído o trabalho de transferência das instituições de educação infantil, este processo de transição, que ainda está em curso, constitui-se no objeto de estudo deste trabalho.

Como poder-se-ia supor ao se imprimir um redirecionamento de tal envergadura na forma de conceber e executar as políticas para a primeira infância, no percurso desta transição engendram-se lutas e conflitos de natureza diversa na definição das melhores estratégias e resoluções que vão se fazendo necessárias em busca da adequação à legislação;

ambigüidades, muitas vezes ocultadas pelo cotidiano, tornam-se visíveis, assim como são ainda mais evidenciadas as nuances que o trabalho para as crianças de 0 a 6 anos foram assumindo ao longo do tempo na sociedade brasileira.

O assistente social Marcelo Garcia que sucedeu Marco Moura Vales e, atualmente, é responsável pela Secretaria Municipal de Assistência Social, completando duas gestões à frente da Pasta, ao abordar a questão das creches informa que “Creche é educação e não Assistência. E quando eu cheguei aqui [no ano de 2002], tinha uma resistência muito grande que as creches saíssem definitivamente da Assistência. Eu falava que o nosso desafio era fazer com que a criança chegue a (sic) creche. Nós não temos educadores para dar conta dessa política”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 20)

Os depoimentos supra citados demonstram o quanto a necessidade de adequação à LDB suscitou polêmicas e rebatimentos, bem como patenteiam a multiplicidade de temáticas que podem se converter em foco de análise: a contextualização histórica da trajetória das instituições públicas que hoje compõem a educação infantil, o resgate do ideário nas quais suas práticas foram gestadas, a dimensão que as áreas de assistência social e educação assumiram no elenco das políticas sociais e suas perspectivas de trabalho, os profissionais envolvidos no cotidiano (ou a ausência destes), as crianças para as quais essas instituições foram pensadas, as famílias que se pretendeu atender e em que medida o perfil do atendimento foi delineado tendo em vista a inserção social desses grupos familiares, entre outros.

Com os objetivos de *caracterizar as políticas sociais destinadas às crianças de zero a seis anos, implementadas pelo Estado Brasileiro a partir da década de 70, contextualizando-as no cenário político-econômico nacional; e analisar a vinculação das políticas sociais destinadas ao atendimento do pré-escolar, no âmbito do aparelho estatal, estabelecendo as inter-relações entre Educação e Assistência Social*, no **primeiro capítulo** deste trabalho são buscadas as origens do reconhecimento legal da existência das creches, bem como a sua inserção no contexto das lutas operárias do início do século XX no Brasil.

Num contexto de focalização das políticas sociais na classe trabalhadora, notadamente nas profissões regulamentadas pelo governo federal, o que embasou a elaboração do conceito de *cidadania regulada* (SANTOS, 1994, p. 70), o atendimento às crianças de 0 a 6 anos só justificava-se para as camadas pobres da população.

Assim, como instituição referenciada nas mulheres trabalhadoras das indústrias e do comércio (ainda que de forma menos enfática), a possibilidade do atendimento das reivindicações por creche estavam atreladas aos interesses do Estado na organização do sistema de proteção social brasileiro, incipiente à época.

Além dos estudos de autores clássicos dedicados ao campo da educação infantil como Fúlvia Rosemberg, Maria Malta Campos, Maria Vittoria Civiletti, Moysés Kuhlmann Jr. e Sonia Kramer, o trabalho de outros pesquisadores subsidiarão as análises elaboradas, podendo-se destacar a obra do cientista social Wanderlei Guilherme dos Santos, de Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho, Jayme Oliveira e Sônia Fleury, entre outros, cujas estudos se coadunam, constituindo-se em obras de referência no estudo da constituição das políticas sociais brasileiras.

Tais referências permitem o entendimento da vinculação do atendimento à criança de 0 a 6 às áreas de trabalho e assistência, bem como a caracterização das ações desenvolvidas a partir desta relação. Recursos parcos, trabalho voluntário, desprofissionalização, ênfase na participação das famílias atendidas, descompromisso na constituição de um atendimento público, gratuito e de qualidade são aspectos discutidos ao longo desse capítulo inicial. Lembrando-se, no entanto, que essas características determinaram o desenvolvimento de uma prática educativa nestas creches, ainda que distanciada da esfera dos sistemas educacionais formais.

O trabalho da Legião Brasileira da Assistência – LBA - é longamente comentado neste capítulo, já que sua atuação no decurso de cinquenta anos imprimiu as marcas mais significativas na forma de cuidar e educar das crianças pobres brasileiras, em especial daquelas na chamada "idade pré-escolar".

A cada gestão dessa instituição reafirmava-se sua preocupação com a população brasileira pobre, destacando-se as mães e as crianças, necessitadas de subsídios para sobreviverem em condições mais dignas, recebendo alimentação, auxílio na obtenção de utensílios para o lar e objetos pessoais, além de atendimento médico e educacional, no qual as creches estavam incluídas.

Analisa-se o período de sua extinção e os resquícios do atendimento à criança de 0 a 6 anos que têm lugar nos órgãos responsáveis pela implementação da atual Política Nacional de Assistência Social, para, em seguida, situar o *Movimento de Lutas por Creches* e as

mobilizações para que as crianças que ainda não tinham atingido a idade escolar fossem melhor atendidas e não somente *guardadas* enquanto suas mães trabalhavam.

Insinuava-se assim a necessidade de estruturar-se um trabalho eminentemente educacional para as crianças de 0 a 6 anos, direcionado por princípios pedagógicos e implementado por profissionais capacitados para tal.

Enfatizando essas idéias, no âmbito educacional, uma série de leis e recomendações valorizando a educação pré-escolar foram divulgadas. Organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância da Organização das Nações Unidas – UNICEF -, influenciaram as ações públicas e a produção acadêmica nacional sobre a infância de 0 a 6 articulou-se e ganhou impulso.

De forma que, chegou-se aos anos 90, com a convicção de que já não havia mais lugar para a pré-escola que prepara para o ingresso nas séries obrigatórias do sistema escolar, que compensa carências e evita problemas de aprendizagem, e menos ainda para a creche-depósito, onde as crianças aguardam, recebendo alimentação e cuidados de higiene, até que suas mães retornem do trabalho. Instituiu-se a *educação infantil*: direito social a que o Estado tem o dever de atender, opção para todas as famílias, que devem encontrar nesta área o atendimento educacional público, gratuito e de qualidade que almejam para seus filhos na idade de 0 a 6 anos.

O **segundo capítulo** propõe-se à sistematização das políticas desenvolvidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de *situar historicamente a experiência carioca de Educação Infantil, destacando as ações desenvolvidas na modalidade Creche, apreendendo o significado das mudanças encetadas na década de 90 e suas repercussões no contexto social mais amplo*, já que, de acordo com a Constituição Federal e com a LDB, uma das incumbências dos municípios é oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas. (BRASIL, 1988; 1996, art. 11º)

Cabe esclarecer que o percurso das creches será pesquisado mais detidamente, em detrimento da pré-escola, muito embora esta seja analisada ao longo do trabalho. Em que pese a luta constante para que a educação infantil possa, efetivamente, constituir-se como um nível de ensino, superando-se a dicotomia creche/pré-escola, esse encaminhamento justifica-se, para fins didáticos, porque no município do Rio de Janeiro foram as creches, vinculadas ao poder público, que mais tiveram que se mobilizar para atender às determinações da atual legislação.



Ao longo do estudo, certamente, os porquês dessa mobilização (ou dificuldade) maior das creches vinculadas à Prefeitura através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social atenderem às determinações da LDB ficarão explícitos.

Considerando-se as condições de realização deste trabalho, a investigação indiscriminada das formas de atendimento às crianças de zero a seis, abarcando as diferentes instituições que englobam todo o setor público e privado – composto por instituições particulares, confessionais, comunitárias e filantrópicas - seria inviável. Assim, destacar-se-ão as ações do poder público, cujo foco principal sejam as instituições a ele vinculadas e que, atualmente, têm status de “instituições municipais”.<sup>2</sup>

Assim, havendo – como se acredita - pertinência histórica em registrar como está se processando a transferência de responsabilidade das instituições de educação infantil para a Secretaria Municipal de Educação, indubitavelmente, as creches que ao longo dos anos receberam apoio integral ou parcial, tendo vinculação direta ou indireta com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, são o *locus* nos quais as alterações previstas pela LDB mais se evidenciam.

O leitor encontrará neste capítulo um breve histórico da Cidade do Rio de Janeiro que, tendo sediado por décadas a capital da República, assumiu características muito peculiares, sendo até os dias atuais, e apesar de sua pouca extensão territorial, um pólo turístico e cultural de referência inter e nacional. No que se refere à educação, a cidade possui a maior rede municipal de ensino escolar da América Latina<sup>3</sup>, gerindo um total de 1.054 escolas.

A partir do delineamento do quadro político dos anos 60, quando a cidade tinha status de Estado – a *Guanabara* - , e do período em que ocorreu sua fusão com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975 (conformando a divisão político-administrativa atual, de acordo com o anexo I), será abordada, de forma panorâmica, a composição do Poder Executivo ao longo das últimas quatro décadas. Pretende-se, assim, localizar os órgãos relacionados às áreas de Assistência Social e Educação, para, posteriormente, estudar as políticas implementadas nestes dois setores no campo da Educação Infantil.

Seja analisando os dados do I Censo Escolar da Cidade, realizado em 1975, seja acompanhando a gênese da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a organização

---

<sup>2</sup> Após o cumprimento das exigências legais, as creches que passaram para o âmbito da SME são reconhecidas como “Creche Municipal...” (complementando-se com o nome já utilizado).

<sup>3</sup> Informação fornecida pelo Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro – CREP - , no site <[www.rio.rj.gov.br/sme/crep/esc\\_tom.htm](http://www.rio.rj.gov.br/sme/crep/esc_tom.htm)>. Acessos em: 19 jun. 2004 e 03 nov. 2005.

do atendimento ao pré-escolar na esfera da SME; ora caracterizando as políticas públicas dirigidas às populações economicamente desfavorecidas, moradora das favelas, ora verificando as ideologias que permearam as ações governamentais, o centro para o qual convergem as leituras e registros realizados é o atendimento às crianças de zero a seis anos.

Neste contexto, uma primeira aproximação com o tema indica algumas tendências de abordagem, assuntos que parecem já serem lugar comum quando trata-se do atendimento à infância carioca: o papel das escolas comunitárias e sua inscrição no amplo quadro de intervenções governamentais nas favelas, a participação dos organismos internacionais na elaboração das políticas sociais de assistência e educação, os impactos das políticas federais e a adesão dos órgãos municipais às propostas da União, entre outros.

Além da menção a essas temáticas já discutidas por outros autores, será atribuída centralidade ao contexto pós-LDB. O período de vinculação das instituições de educação infantil ao sistema municipal de ensino será caracterizado através da análise da documentação oficial elaborada para conferir diretrizes a esse processo de transição.

Ao finalizar o capítulo II, pretende-se ter obtido êxito na tarefa de, não apenas apresentar o trabalho desenvolvido pelo poder público municipal, mas, principalmente, oferecer subsídios que viabilizem o dimensionamento do espaço e importância que a educação infantil tem recebido na cidade do Rio de Janeiro.

A elaboração de tal dimensionamento faz-se imprescindível, já que a efetividade, em maior ou menor grau, das políticas para a infância de zero a seis é que concretizam os ideais de justiça e equidade pelos quais muitas instituições, muitos profissionais e os segmentos populares se mobilizaram no limiar dessa, que chamamos de Nova República. Uma “nova” República que catalisou as esperanças e expectativas de muitos trabalhadores, mas que, conforme a história tem mostrado, não se realiza somente pela exatidão legal dos direitos sociais e, menos ainda, sem a manutenção da mobilização e da luta.

O **terceiro** capítulo, parte final do trabalho, têm seu conteúdo calcado na pesquisa de campo realizada, principalmente, nas creches públicas localizadas na área de abrangência da 1ª CRE - Coordenadoria Regional de Educação (conforme anexo II e apêndice I).

Após a consulta a variadas fontes, são apresentados dados das pesquisas bibliográfica e documental, bem como análises elaboradas a partir das entrevistas realizadas com os educadores e do contato com diferentes setores das Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social e de diferentes fóruns nos quais a temática *educação infantil* teve

rebatimentos, entre eles, o Conselho Municipal de Educação – CME - e o Sindicato dos Profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro - SEPE.

Dado o cunho qualitativo da pesquisa desenvolvida, buscou-se a caracterização das políticas sociais implementadas na cidade do Rio de Janeiro aliando-se as metodologias de *estudo de caso* para sistematizar os dados e *análise de conteúdo*, para tratar o material coletado nas entrevistas.

A bidimensionalidade do trabalho das instituições de educação infantil – a *educação* e o *cuidado* -, a identidade do educador, o exercício profissional nas creches, o relacionamento com as organizações da sociedade civil – OSCs - e com o poder público, a caracterização das instituições, as percepções do trabalho educativo em curso, bem como as reivindicações e dilemas cotidianos são aspectos estudados. O ponto de partida para as análises elaboradas são as narrativas dos entrevistados e o contexto em que suas falas são produzidas.

Chama-se, por fim, a atenção do leitor para os anexos que acompanham este trabalho. Além da necessária localização geográfica da área pesquisada, dos dados quantitativos e qualitativos coletados, empreendeu-se esforços para que as instituições pesquisadas ganhassem forma e cor, a fim de serem melhor visualizadas e, quiçá, *sentidas* pelos interessados na temática.

Apesar de ter-se organizado um breve histórico de algumas creches, registrando-se, também, a imagem de seu prédio (conforme apêndice II), observou-se, sobretudo, que essas instituições, embrenhadas nas favelas e comunidades empobrecidas, não estão ao alcance dos olhos de todos os cariocas.

Assim, ao passo que o ingresso nas escolas municipais já foi descartado por muitas famílias (dado o que descrédito com os serviços prestados pelo Estado nas mais diferentes áreas - descrédito esse socialmente engendrado e que atende a interesses de determinados setores da sociedade) que, por vezes, comprometem parcela significativa do orçamento doméstico com a "compra" de um atendimento educacional dito "de melhor qualidade", as creches públicas têm uma clientela bem definida: os filhos dos moradores das regiões pobres da cidade.

Apesar de algumas tentativas de desvalorização da origem das primeiras creches públicas cariocas, buscando o re-estabelecimento de um "marco zero" nas histórias institucionais – cujo novo ponto inaugural seriam as mudanças suscitadas pela LDB ou o Programa Favela-Bairro (que ergueu creches em algumas regiões onde foi implementado) - ,

coloca-se a impossibilidade histórica de abordar o desenvolvimento da educação infantil na *Cidade Maravilhosa* sem fazer menção a este fato que se deseja velar: as creches públicas assumidas pela SME são a prova cabal das muitas lutas e trabalho de pessoas que, historicamente, foram estigmatizadas e relegadas a planos bem longe das esferas prioritárias – excetuando-se a atenção que lhes foi dispensada, como de praxe, nos períodos eleitorais.

Foi, em grande medida, a partir de instituições construídas ou reivindicadas pela população pobre da cidade, apesar das inúmeras tentativas de silenciamento de suas demandas, que o sistema municipal de ensino público atualmente cresce, incorporando o atendimento a crianças de 0 a 3 anos.<sup>4</sup> Atendimento que se concretiza no importante trabalho de instituições que os olhos desinteressados daqueles que residem e transitam apenas “ao nível do mar” não conseguem avistar...

---

<sup>4</sup> No âmbito da 1ª CRE, a maioria das creches públicas atuais (12 instituições) foram creches comunitárias ou CEMASIs que, via de regra, tiveram esta mesma origem ou estruturaram-se a partir de muitas idas e vindas das associações de moradores à Prefeitura, como bem pontua Maria Cristina Martins (1994), "correndo atrás" daquilo que necessitam para viver melhor.

## 1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE O ASSISTIR E O EDUCAR

Os estudos sobre a instituição da Educação Infantil como um nível da educação básica não prescindem de uma referência, ainda que breve, do contexto nos quais se forjaram as principais iniciativas destinadas ao cuidado e à educação das crianças de zero a seis anos de idade no campo da *assistência* à infância. Isso porque, como Campos (1999, p. 121) pontua, em se tratando dessa temática, “a legislação educacional parece ter estado sempre atrasada em relação à realidade”.

As reflexões propostas neste capítulo têm o objetivo de subsidiar a caracterização das políticas públicas destinadas às crianças de zero a seis implementadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 70, através de sua contextualização no cenário político-econômico nacional.

A demarcação dos anos 70 como referencial para análise não é aleatória: eles distinguem-se pela constituição de uma série de iniciativas governamentais importantes para o delineamento do quadro de atendimento em creches e pré-escolas encontrados em nosso país quando da promulgação da LDB vigente.

Diferentes pesquisadores enfatizam a importância desse período para a expansão das oportunidades na área da chamada *educação pré-escolar* – termo corrente nos anos 70-80.

Moysés Kuhlmann Jr. (2001, p. 200) é um dos estudiosos que se reporta ao final dos anos 60 para determinar a ocorrência da demanda por creches por frações da classe média da sociedade, referindo-se, também, à ampliação dessas “no interior das classes populares, que buscavam alternativas para a educação dos seus filhos pequenos, compatíveis com as exigências apresentadas pelo mundo do trabalho e pela vida em centros urbanos”.

Maria da Glória Gohn (1992, p. 72), por sua vez, avalia que as demandas por educação infantil foram colocadas pelos movimentos sociais organizados “que, ao final dos anos 70 e início dos 80, reivindicaram creches públicas e gratuitas nos bairros periféricos”, aludindo ao Movimento de Lutas por Creche, desencadeado no Estado de São Paulo. A autora sinaliza, ainda, que a “rede pública de pré-escola, iniciada nos anos 70, também se expandiu”. (GOHN, 1992, p. 72)

Solange Jobim e Souza e Sonia Kramer (1988, p. 87) consideram que é “a partir da década de 70 que a importância da educação pré-escolar é reconhecida e as políticas governamentais começam a, incipientemente, ampliar o atendimento, em especial às crianças de 4 a 6 anos”; ressaltando que a “partir de 1974/1975, o pré-escolar começa a receber uma atenção especial do nosso sistema público”. (SOUZA; KRAMER, 1988, p. 67)

Assim, a organização da Coordenação de Educação Pré-Escolar - COEPRE - , a atuação da Legião Brasileira de Assistência - LBA -, através do Projeto Casulo, e as lutas protagonizadas pelo Movimento de Lutas por Creches, apenas para citar alguns, são fatos relevantes cujo estudo e pesquisa fazem-se imprescindíveis para a compreensão dos vieses do trabalho direcionado às crianças de zero a seis anos.

Este capítulo inicial está dividido em três tópicos: inicialmente, em decorrência do pioneirismo da legislação trabalhista, confere-se centralidade à análise da inserção das mulheres no mundo do trabalho como fator desencadeador/estimulador da preocupação estatal com as crianças pequenas. Assim, buscar-se-á fatos relevantes na história do atendimento à infância brasileira que demonstrem a intrínseca relação que foi se estabelecendo entre o trabalho feminino e a organização de creches.

O segundo tópico traz um estudo de práticas e acontecimentos marcantes no campo das políticas públicas para a infância de 0 a 6 anos, baseando-se no quadro institucional da área da assistência e nos movimentos populares. Assim, o perfil de atuação e os projetos desenvolvidos pela Legião Brasileira de Assistência são assinalados, conferindo-se destaque ao contexto de elaboração do Projeto Casulo e da implantação das creches a ele conveniadas – instituições que se espalharam por todo o país, principalmente a partir de 1976, chegando a totalizar 838.560 Unidades em todo o território nacional na década de 80. (MPAS, 1985, p. 5)

No âmbito das reivindicações populares, as referências à gênese e às repercussões do Movimento de Lutas por Creches também são obrigatórias, já que esse, emergindo num ambiente em que a sociedade já clamava por mudanças sociais, reclamou a inserção da *creche*

na agenda governamental sob novas bases. Ao rechaçar preconceitos, um dos pilares da luta era a construção da identidade da creche como uma instituição “capaz de gerar uma proposta educacional alternativa e satisfatória para as crianças pequenas”. (ROSEMBERG, 1984, p. 74)

Finalizando o capítulo, apresenta-se uma breve trajetória das políticas de educação pré-escolar na esfera educacional, através da análise da legislação aprovada a partir da Lei 5692, que vigorou de 1971 a 1996, da estrutura dos órgãos federais que se responsabilizaram pela educação das crianças com idade inferior a 7 anos e dos documentos por eles produzidos. A intenção é elaborar um mapeamento das principais ações desenvolvidas, detectando seus princípios norteadores e articulando-os com as premissas que, historicamente, marcaram o atendimento às crianças pequenas.

#### 1.1 A VISIBILIDADE DOS FILHOS DA CLASSE TRABALHADORA

Recentemente, Campos (1999, p. 120), referindo-se à constituição dos direitos da criança no Brasil durante o século XX, concluiu que o primeiro marco para que a educação da criança pequena viesse a compor a agenda governamental foi oriundo da legislação do trabalho, concretizada na Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT -, aprovada pelo Decreto Lei nº 5452, em 1º de maio de 1943.

Entre outras indicações, o texto original da CLT propugnava que:

Art. 397. As instituições de Previdência Social constituirão e manterão creches nas vilas operárias de mais de 100 casas e nos centros residenciais, de maior densidade, dos respectivos segurados.

Art. 398. As instituições de Previdência Social, de acordo com instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, financiarão os serviços de manutenção das creches construídas pelos empregadores ou pelas instituições particulares idôneas.

Art. 399. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1960, p. 66)

Embora Campos (1999, p. 121) assumo desconhecer as origens dessa legislação, sugerindo a necessidade de realização de pesquisas que identifiquem os atores e interesses

envolvidos em sua elaboração, Wanderley Guilherme dos Santos, em análise do quadro das políticas sociais brasileiras no pós-64 reporta-se a décadas anteriores, oferecendo subsídios importantes ao preenchimento desta lacuna sinalizada pela autora.

Santos (1994, p. 65) informa que na década de 20 “inicia-se a produção de leis sociais efetivas no país”, em meio a um processo de organização da vida econômica patrocinado pelo Estado.

Com a pretensão de estimular a industrialização, sem comprometer sua adesão ao ideário liberal, o Estado mediou acordos entre empregados e empregadores, reconhecendo a “insuficiência dos automatismos do mercado” na socialização dos ganhos advindos da exploração da riqueza socialmente construída. (SANTOS, 1994, p. 65)

Tendo uma lei de sindicalização aprovada em 1907, que permitia a organização trabalhista sem ingerência estatal e percebendo a união de industriários e comerciários em associações corporativas, “a força de trabalho [...] ingressa de forma associativa e organizativa na vida política e social” (SANTOS, 1994, p. 65). Conseqüentemente, os movimentos grevistas crescem e a legislação trabalhista vai sendo desenhada...

Santos (1994, p. 67) indica que uma “interação de diversas variáveis em jogo” contribuíram para esse crescimento do movimento sindical e da formulação de demandas de sua parte:

uma elite ideologicamente fechada e uma estrutura de recursos que se diferenciava pouco, e muito lentamente, em relação à capacidade criada de demandas e reivindicações. A resposta repressora do *laissez-faire* brasileiro [...] era, ao mesmo tempo, inevitável e suicida. Inevitável, em razão da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, e suicida em virtude da impossibilidade de garantir a acumulação pela pura e simples via da coação. Tornava-se indispensável uma mudança na composição da elite, ou pelo menos, em parte dela, que permitisse a renovação do equipamento ideológico com que enfrentava o problema da ordem econômica e social, em primeiro lugar, e, como corolário, que se alterassem as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações sociais que aí se davam. Este programa será realizado, a um ritmo verdadeiramente vertiginoso, pela revolução de 30. (SANTOS, 1994, p. 67)

Se até 1923 muitas sugestões referentes ao processo de acumulação não frutificaram -

Lei de férias, sobre o trabalho de menores e de mulheres, sobre a segurança e higiene do trabalho, foram sucessivamente pedidas, sugeridas, eventualmente aprovadas e, não obstante, poucas alterações se operavam na esfera da acumulação. Ao mesmo tempo, estes eram os principais itens das demandas dos trabalhadores, e, sobretudo, das



greves operárias que se sucediam e intensificavam. (SANTOS, 1994, p. 67)

- nos anos 30, após a multiplicação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, uma série de iniciativas foram concretizadas com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e com a instituição da carteira de trabalho. Nos anos 40, marcante são as regulamentações da lei do salário mínimo e da CLT.

Em todo esse processo, é importante compreender, conforme os estudos de Santos evidenciam (1994, p. 13), que as intervenções do Estado brasileiro, através da organização da legislação social ocorreram em meio “à crescente intensidade dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação”. Tais intervenções teriam, inclusive, acompanhado a tendência internacional:

Convencionalmente, o histórico da interferência governamental na regulamentação das relações sociais no Brasil não se afasta do padrão revelado pela experiência de outros países. Após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, [...] a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo, posteriormente, para o que, por costume, se denomina de legislação previdenciária. [...] Aparentemente, a tendência universal da política de bem-estar é iniciar-se com programas relativos a acidentes de trabalho, expandindo-se para cobertura à velhice, invalidez e dependentes, depois doença e maternidade, alargando-se para abonos familiares [...] para chegar, finalmente, ao seguro desemprego.

De acordo com as mesmas fontes, a seqüência seguida pela legislação brasileira estaria conforme à tendência macro [...]. (SANTOS, 1994, p. 13; 14)

Importa perceber, assim, que a atuação estatal nas relações de trabalho deu concretude à política de bem-estar, justificando-se por estar relacionada ao que Santos denominou *políticas focadas na acumulação*, entendidas como “ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” (SANTOS, 1994, p. 13), diretamente ligada à esfera da produção de riqueza.

Neste contexto, políticas que visassem pura e simplesmente a equidade – definida pelo autor como “o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais” (SANTOS, 1994, p. 13) estiveram atreladas à acumulação, ou seja, as políticas sociais tiveram, inicialmente e por muitos anos, um “público-alvo”: os participantes do mercado de trabalho.

Wanderley Guilherme dos Santos (1994, p. 70) frisa que, neste quadro, “as políticas sociais, *latu sensu*, que incumbe ao governo administrar em benefício dos cidadãos – por

exemplo, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação” só eram pensadas para os trabalhadores de determinadas categorias profissionais, o mesmo ocorrendo com demandas sociais históricas como emprego, renda e benefícios sociais, cuja disponibilidade dependia “de um reconhecimento prévio, por parte do Estado, da legitimidade da categoria demandante”. (SANTOS, 1994, p. 70)

Desta maneira, se “era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão” (SANTOS, 1994, p. 70), estabelecendo-se o que Wanderley Guilherme nomeou de *cidadania regulada* - a cidadania não tinha o caráter de universalidade, tal qual consignado atualmente em lei, sendo diretamente vinculada à inserção no mercado de trabalho.

Ainda assim, José Murilo de Carvalho (2004, p. 110; 123), abordando a constituição dos direitos sociais na sociedade brasileira, comenta que, já no

primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. [...] não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais.

Retomando a reflexão sobre a orientação da CLT que previa a construção de creches, a percepção de um tratamento específico dispensado aos filhos das trabalhadoras torna-se importante na medida em que possibilita uma distinção que nem sempre é clara quando se aborda as questões infantis: muitas pesquisas sobre a história da infância e sobre as diferentes políticas a ela direcionadas, não raro, atribuem ênfase às intervenções do Estado no trato da infância desvalida e abandonada, situando-as como estratégias de disciplinamento e controle não só das crianças, como das famílias de onde são oriundas.

Diferentes estudos que sistematizam as ações do poder público orientadas para a infância – como o trabalho de Alvim e Valladares (1988) e Faleiros (1995) - localizam-nas no cenário social, priorizando, entre outras temáticas, aquelas referentes ao abandono das crianças, ao trabalho das instituições religiosas e filantrópicas para atendê-las, ao crescimento da delinquência infanto-juvenil, a estruturação de órgãos para contê-la e à emergência do conceito “menor”, determinado a partir de uma visão preconceituosa da pobreza.

Contudo, Deise Gonçalves Nunes bem esclarece que:

Historicamente, a visibilidade do atendimento às crianças na faixa de 0 a 6, constitui-se numa lógica diferente daquela organizada para os abandonados e delinquentes. Essa diferença baseia-se no fato de que este atendimento foi condicionado à manutenção da família enquanto unidade básica da reprodução social da classe trabalhadora. Se a visibilidade do padrão de intervenção na infância dos abandonados e delinquentes se organizou por uma prática de controle exercida diretamente sobre estes meninos, quer pela via da disciplinarização necessária ao trabalho quer pela via da criminalização, na faixa de 0 a 6 esse controle se manifesta por uma forma outra de disciplinamento, agora exercido diretamente sobre a família, concebida como unidade básica de reprodução social. (NUNES, 2002, p. 97)

De acordo com Maria Vittoria Civiletti (1991, p. 37; 38), a preocupação com as crianças, filhas das mulheres inseridas na esfera produtiva, remete-se ao final do século XIX, quando a creche começou a ser pensada como uma instituição feita somente para as mulheres que precisavam trabalhar e não tinham condições de dedicar-se, em tempo integral, aos cuidados com a prole no ambiente doméstico.

Esse ideal de mulher-mãe, totalmente disponível para responsabilizar-se pelos cuidados com o lar e com a família, era característico das classes mais favorecidas, numa época em que às mulheres “a sociedade fechava as possibilidades de estudo e trabalho” (CIVILETTI, 1991, p. 38). A participação feminina no mundo do trabalho, desta forma, passava a ser uma espécie de “atestado de pobreza”, pois “às mulheres das classes abastadas, destinava-se a maternidade. Às pobres, o trabalho”. (CIVILETTI, 1991, p. 38)

Kuhlmann Jr. (2001, p. 188) corrobora este ponto de vista afirmando que o “significado implícito atribuído à mãe que procurasse a creche, e mesmo a pré-escola, seria a sua suposta incapacidade de cumprir com o dever natural, biológico, da maternidade. A mãe seria culpada por trabalhar e a instituição seria um paliativo para remediar a vida da criança.”.

Desta forma, as observações de Nunes (2002, p. 97) são bastante pertinentes: a autora salienta que, com um atendimento atrelado à participação feminina na esfera produtiva, "as crianças de 0 a 6, por serem menores e naturalmente mais dependentes, se tornam visíveis através, sobretudo, de suas mães". Através das creches, as crianças que começam a ser alvo das intervenções governamentais são aquelas "que, apesar de pobres, não eram vadias, nem abandonadas e, podiam ser consideradas na perspectiva de futuridade da nação". (NUNES, 2002, p. 98)

Kuhlmann Jr. traz novas contribuições sobre a discussão do perfil inicial que foi suscitado para a creche e seus usuários ao situar, também na segunda metade do século XIX, os investimentos feitos em educação popular.

O autor ressalta que essas iniciativas voltadas para a educação popular vieram a compor “um conjunto muito mais amplo do que o sistema escolar [ainda bastante incipiente à época], envolvendo as creches e pré-escolas, as escolas profissionalizantes, a educação de jovens e adultos e o ensino primário”. (KUHLMANN JR., 2001, p. 181)

Enfatizando o caráter recente das instituições de educação infantil, Moysés Kuhlmann Jr. (2001, p. 182) analisa que a perspectiva de trabalho era o “atendimento exclusivo aos pobres”, examinando que a educação assistencialista que essas instituições se propunham a desenvolver tinha como uma das suas principais características a baixa qualidade: “previa-se uma educação que preparasse as crianças pobres para o futuro *que com maior probabilidade lhes esteja destinado* [grifado no original]”. (KUHLMANN JR., 2001, p. 183)

A idéia subjacente às práticas iniciais desenvolvidas nas creches era a de que se precisava instrumentalizar as crianças, desde a mais tenra idade, para a aceitação de um futuro que era tido como certo: a reprodução da situação de pobreza de suas famílias, através da assunção de sua inferioridade e incapacidade. Desta forma, “a creche educaria não apenas as mães, mas também as crianças, formando-as desde o berço, para se adaptarem à sociedade, satisfeitas com o seu destino”. (KUHLMANN JR., 2001, p. 189)

Convém destacar que, em que pese a natureza variável das instituições pré-escolares existentes desde o século XIX no Brasil – particulares, filantrópicas, entre outras -, conforme Kuhlmann bem caracteriza em *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*, já em 13 de novembro de 1899 inaugura-se “a primeira creche brasileira para filhos de operários de que se tem registro” (KUHLMANN JR., 2001, p. 82; 85), na Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro.

Então, assim como as famílias cariocas mais bem colocadas socialmente já podiam contar, desde 1875, com uma instituição particular de educação pré-escolar, inspirado nas propostas do alemão Froebel - o Jardim de Infância do Colégio Menezes Vieira - nos congressos científicos que se organizavam para debater sobre a assistência à infância, recomendava-se a construção de creches próximo às fábricas: “Era uma regulamentação das relações de trabalho, particularmente quanto ao trabalho feminino”. (KUHLMANN JR., 2001, p. 85).

Em seguida, outras indústrias organizam creches para os filhos das funcionárias: em 1904 a iniciativa foi concretizada pela Companhia de Tecidos Alliança (Rio de Janeiro), em 1918, na Vila Operária Maria Zélia (São Paulo) e, em 1925, na Votorantim, fábrica paulista. A pioneira Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado mantinha, contudo, uma peculiaridade: permitia a matrícula na creche dos filhos de todos os empregados, indiscriminadamente – o que para a época representara um avanço, já que “ainda hoje o reconhecimento da paternidade é tão discriminado”. (KUHLMANN JR., 2001, p. 85)

Após a aprovação da CLT, uma questão se impõe para exame: O que as leis regulamentadoras do mundo do trabalho teriam, de fato, conseguido “consolidar”, no que se refere ao atendimento dos filhos dos operários? Que tipo de articulações foram feitas a fim de dar-se cumprimento às orientações dessa legislação?

## 1.2 A INSTITUIÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO

Antes de proceder a avaliação do alcance dos dispositivos da CLT em relação à obrigatoriedade do oferecimento de creches às trabalhadoras, com vistas à melhor compreensão dos determinantes e desdobramentos da organização desta lei, é mister equacionar essa temática em concomitância com pontos importantes acerca da própria constituição do Estado, da burguesia e do proletariado, ou seja, da nova sociedade que foi sendo organizada a partir dos anos 30.

Justificando esse encaminhamento com mais clareza: assim como Florestan Fernandes (1986, p. 20) assinala que não ser "um bom procedimento descritivo isolar fatos e práticas que se desenrolam em interação recíproca", a questão das creches – conformada de forma mais direta, inicialmente, na legislação trabalhista - deve ser analisada como parte de um amplo processo de regulação das relações engendradas no mundo do trabalho, uma das iniciativas no conjunto de medidas de proteção social desenvolvidas pelo Estado e pelo empresariado, com vistas à manutenção e reprodução da força de trabalho.

Getúlio Vargas (1940, p. 175), em discurso proferido em agosto de 1940, já propagandeava os feitos de seu governo na área social, observando que a "organização da assistência ao trabalhador é obra exclusiva da Revolução de 30", conferindo, explicitamente, relevância às leis já existentes para regular o trabalho, notadamente, o feminino.

Ao avaliar como "justas" as reivindicações postas pelos trabalhadores, o Presidente não poupou investimentos para beneficiar-se da adoção de uma nova postura em relação ao operariado emergente, numa sociedade que adentrava no modelo industrial, em detrimento do modelo agro-exportador, baseado na cafeicultura, que, aos poucos foi decaindo.

É vasta a literatura sobre os caracteres populista e paternalista assumidos pelo Estado no tempo de Getúlio Vargas. Carvalho (2004, p. 126) resume bem os significados da legislação social desenhada no período de 1930 a 1945, apontando que a garantia dos direitos sociais antes da consolidação dos direitos políticos<sup>5</sup> "colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído":

O populismo era um fenômeno urbano e refletia esse novo Brasil que surgia, ainda inseguro mas distinto do Brasil rural da Primeira República, que dominava a vida social e política até 1930. [...] A antecipação dos direitos fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2004, p. 126)

Estes vieses históricos estão de tal forma consolidados na historiografia que, em uma primeira análise, são os primeiros a serem considerados quando se formulam análises sobre o período, nos mais diferentes aspectos.

Civiletti (1988, p. 102-103), por exemplo, observa que a obrigatoriedade da construção e manutenção de creches por parte dos Institutos de Previdência Social "não foi fruto de uma reivindicação popular e não passou de mais um instrumento paternalista, através do qual Getúlio Vargas pretendia angariar a simpatia das mulheres, que desde 1934 exerciam o direito de voto".

Em que pese a lógica da avaliação da autora, a fim de melhor dimensionar o espaço que a preocupação com o atendimento às crianças de 0 a 6 – oriundas da classe trabalhadora - obteve na agenda governamental, é premente sua circunscrição no elenco das lutas operárias e no conjunto das políticas sociais elaboradas.

Assim, além de, como já observado, diferentes indústrias terem construído creches desde o final do século XIX – o que já insinua que essa era uma questão importante para a classe operária, considerando-se que é muito remota a possibilidade de esta ter sido uma

iniciativa espontânea do empregador, num momento de preocupação com os seus empregados – Jayme Oliveira e Sônia Fleury indicam a inserção das creches no contexto geral dos interesses operários:

A partir da década de 10, principalmente, começaram a surgir no Congresso alguns parlamentares mais sensíveis à 'questão social' [...] Estes parlamentares de novo tipo dedicaram-se, como se sabe, a uma intensa atividade legislativa sobre vários aspectos das questões trabalhistas e sociais, tais como: regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; indenização por acidentes de trabalho; organização sindical; contratos de trabalho; duração da jornada de trabalho; férias, descanso semanal; criação de juntas de conciliação e arbitragem; instalação de creches; estabilidade no emprego, etc. (OLIVEIRA; FLEURY, 1986, p. 38)

Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho, apresentando fatos marcantes da instituição do Serviço Social no Brasil, informam, igualmente, que em 1941 a ação dos assistentes sociais nas indústrias, estudada pela assistente social Yolanda Maciel a partir da experiência da Companhia Nacional de Estamparia, localizada em Sorocaba (SP), envolvia o conhecimento da legislação trabalhista, principalmente no que se referia ao trabalho das mulheres.

Com uma atuação também muito ligada à infância, as assistentes sociais preocupavam-se com a direção da creche, com ações educacionais (educação popular – formação moral, higiene, etc.) e com a realização de visitas domiciliares, entre outras atribuições. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 193)

Composta por três fábricas (fiação, tecelagem e estamparia), a Companhia Nacional de Estamparia, que empregava cerca de 3.100 operárias<sup>6</sup>, mantinha três creches: uma em cada uma de suas duas vilas operárias e uma creche anexa à fábrica maior.

Yolanda Maciel caracteriza, em linhas gerais, o trabalho desenvolvido, sistematizando uma série de procedimentos que faziam parte do cotidiano do assistente social nas creches: preocupação com as operárias que amamentavam os filhos durante o horário do trabalho, mesmo depois do período previsto na lei; investimentos na "melhoria dos serviços da creche", incentivando as idas das operárias ao médico durante o período de aleitamento; aproveitamento das horas de amamentação para inculcar valores de ordem moral e higiênica; integração dos serviços de pediatria e creche da fábrica, cadastrando as crianças que a freqüentavam; etc.

---

<sup>5</sup> Os direitos políticos foram restringidos a partir de 1937, com a vigência do Estado Novo.

<sup>6</sup> O que representa  $\frac{3}{4}$  dos seus 4200 operários, conforme destaque dos autores. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 194)

Esse trabalho possibilitou a apreensão dos interesses dos empregadores na manutenção da creche. Considerada como um serviço às operárias, as ações para sua melhoria eram colocadas sempre do ponto de vista do empregador, não em termos de atendimento às crianças, as quais não se faz nenhuma referência.

Deste modo, a "defesa da saúde das operárias e dos interesses legítimos da empresa, que perdia muitas horas de trabalho, [...] maior integração das operárias à empresa e aumento da produtividade, queda do absenteísmo e maior estabilidade, [...] melhoria do nível de faltas para levar crianças ao médico" (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 194-195), entre outros, eram objetivos aos quais os assistentes sociais deviam atender com a sua intervenção junto às mulheres usuárias da creche.

Ao examinar a temática das creches no panorama maior de elaboração da legislação social brasileira, intenta-se aliar essa discussão ao processo de estabelecimento das políticas sociais, principalmente daquelas elaboradas no campo da assistência social. Muito embora algumas análises até então desenvolvidas situem as ações direcionadas às creches no campo das políticas elaboradas pelo Estado, via de regra, o contexto analítico em que estas se desenrolam restringe-se à citação e caracterização das instituições que atendem à infância de 0 a 6 anos, frisando os vieses médico-higienista e assistencialista das práticas implementadas.

Inscritos, historicamente, nas práticas voltadas para a classe trabalhadora, o médico-higienismo e o assistencialismo que caracterizaram o atendimento às suas necessidades, numa análise menos restrita, podem ser ressignificados e referenciados num espectro maior de visão dos diferentes aspectos da realidade social que vão se conformando e modificando de acordo com as conjunturas políticas, sociais e econômicas, num movimento extremamente complexo e contraditório.

Ainda que não haja a pretensão de se estabelecer um debate teórico-conceitual acerca das políticas e direitos sociais, a grosso modo, pode-se trabalhar com a noção colocada por Ângela Gomes (2003, p. 53) que relaciona-os à necessidade de "garantir condições de vida e trabalho aos cidadãos de uma sociedade, assegurando-lhes uma certa segurança e participação, [...] na riqueza e bem-estar coletivos".

Como a historiadora assevera, ao abordar o processo de construção da noção de cidadania no Brasil, a "incerteza social" precisava ser enfrentada pelo Estado e sociedade" (GOMES, 2003, p. 153), sendo que educação-saúde-trabalho é o tripé no qual se baseou a



ação do Estado. Ação esta que, em se tratando dos direitos sociais, devia ser ampliada, tendo em vista a proteção social do trabalhador.<sup>7</sup>

Com as modificações conjunturais da sociedade brasileira<sup>8</sup>, forçando a ação do Estado "em domínios que escapavam à sua intervenção" (FERNANDES, 1986, p. 48), cabe frisar que o Estado desempenhou um papel preponderante não só no que tange à regulamentação das relações trabalhistas - que redundaram na institucionalização das primeiras políticas de bem-estar, como já pontuado por Wanderley Guilherme dos Santos (1994), mas também em outros setores da vida social - como o econômico e o político-burocrático.

Perceber as muitas esferas nas quais o Estado interveio é fundamental para que se entenda que, se o governo desenvolveu o que Ângela Gomes chamou de "ideologia trabalhista", as intervenções do Estado desenvolveram-se em diferentes aspectos da vida nacional, além do âmbito social.

Não é à toa a avaliação de Sônia Draibe (1985, p. 60) de que a "Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro", iniciando uma gestão altamente centralizada no governo federal.

Na avaliação da autora, esse "movimento de centralização e concentração do poder [...] conduzirá o Estado brasileiro a uma forma mais avançada de Estado Nacional, capitalista e burguês" (DRAIBE, 1985, p. 60). Orientando a economia, gerenciando as questões sociais e organizando os instrumentos de coerção e repressão, pode-se concluir que houve "uma estatização das relações sociais" (DRAIBE, 1985, p. 65), reafirmando o caráter classista do Estado. Contudo, Sônia Draibe (1985, p. 61) indica que, a despeito desse caráter classista, o Estado "aliou as motivações de suas ações ao interesse da nação, identificando as suas razões com as razões de todo o povo".

Na área social, a autora reconstrói os traços marcantes de constituição da atuação estatal a partir das áreas de educação, saúde e previdência, terminando sua caracterização com a indicação de que a previdência e a assistência social parecem ter se destacado devido à capacidade de reivindicação e pressão da população a que se destinava seu funcionamento". (DRAIBE, 1985, p. 73).

---

<sup>7</sup> Vale lembrar que, à época, essa cidadania foi regulada, direcionando-se as medidas protecionistas apenas aos trabalhadores cuja ocupação profissional fosse reconhecida pelo Ministério do Trabalho.

<sup>8</sup> A partir dos anos 20, o pensamento do presidente Washington Luís de que "a questão social se resolve com as patas dos cavalos" (FERNANDES, 1986, p. 45) mostrou-se insuficiente no enfrentamento dos problemas colocados pelos trabalhadores, num cenário de crescente mobilização operária, crise política em consequência

Um dos exemplos usados por Sônia Draibe para confirmar esse ponto de vista refere-se aos questionamentos dos trabalhadores quanto às restrições impostas pelas primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões, num tempo em que o sistema previdenciário ainda era bastante incipiente. Situados ainda na década de 20, esses movimentos destacaram "uma problemática que só seria respondida [...] através das estruturas centralizadas do Estado". (DRAIBE, 1985, p. 74)

Em síntese, em todo esse processo de ebulição em que o Estado viu-se na contingência de operar em diferentes frentes para imprimir uma organicidade à sociedade, a questão das creches, de como cuidar de bebês e crianças pequenas, colocou-se, como já observado, num cenário extremamente amplo e multifacetado. Entretanto, a diretriz que conduziu as ações estatais foi sendo clarificada ao longo dos anos por pesquisadores de diferentes áreas das ciências humanas e sociais: a necessidade do exercício do controle social e o disciplinamento da classe trabalhadora baseado, particularmente, na atuação feminina.

Iamamoto e Carvalho (2004, p. 108) informam, em relação a isso, que:

Uma vez que não existe sociedade baseada na pura violência, é necessário recorrer à mobilização de outros mecanismos normativos e adaptadores que facilitem a integração social dos cidadãos e a redução do nível de tensão que permeia as relações antagônicas. A burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social, embora aí não se esgote, abarcando as instituições da sociedade civil.

Porém, o controle social não se reduz ao controle governamental e institucional. É exercido, também, através de relações diretas, expressando o poder de influência de determinados agentes sociais sobre o cotidiano de vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente.

Neste sentido, mesmo que atualmente, perscrutar o passado para localizar as ações realizadas no sentido de garantir o atendimento às crianças de 0 a 6 possa ser comparado, conforme apregoa o dito popular, à procura de uma agulha no palheiro<sup>9</sup>, o desenvolvimento desse eixo de análise partindo da legislação trabalhista e social é, além de bastante pertinente, enriquecedor, pela possibilidade de sua articulação com outros campos de estudos, inserindo-

---

da disputa entre as elites e dos movimentos de contestação ao regime organizado pelo militares, entre outros fatos marcantes.

<sup>9</sup> Fato que pode ser explicado, entre outros fatores, pela pouca importância e visibilidade que envolve a abordagem do tema, colocado numa situação de subalternidade dada sua vinculação com o trabalho feminino remunerado - visto de forma preconceituosa - , além de estar, historicamente, relacionado às medidas assistenciais, conforme abordado neste trabalho.

as no mesmo patamar de outras tantas iniciativas consideradas "mais nobres" por pesquisadores da área social.

Paradoxalmente, como Fúlvia Rosemberg (1984, p. 75) avalia, foi a vinculação das políticas de creche aos programas de promoção social (uma das vertentes assumidas pela assistência) e ao trabalho materno, que determinou a mistificação da creche enquanto instituição.

A autora assevera que, encarada sempre como substituta da mãe que trabalhava fora, a creche amargou o não reconhecimento social e a desvalorização do pessoal que nela atua, além de consolidar uma "má fama", pois a frequência ao seu espaço não é uma experiência vivida por todas as crianças. Por tudo isso, "a creche aparece sempre como um mal menor e não como um local específico tendo um valor próprio". (ROSEMBERG, 1984, p. 74)

Ainda assim, não se pode perder de vista o pioneirismo da legislação trabalhista, pois apesar das restrições ocorridas na prática, como se verá a seguir, a Consolidação das Leis do Trabalho foi o único texto legal que legislou sobre esta temática (ROSEMBERG, 1984, p. 75), até que a Constituição Federal promulgada em 1988 viesse a lhe fazer referência. Tal fato confere a esta legislação um espaço obrigatório nos estudos sobre a institucionalização das creches, possibilitando que se visualize a importância da vinculação dos estudos da atual Educação Infantil às amplas políticas setoriais implementadas visando a assistência aos trabalhadores.

#### 1.2.1 Benefícios e serviços para o trabalhador: pesquisando as especificidades da Assistência

Conforme já observado, abordagens longitudinais dos programas destinados à primeira infância evidenciam que estes têm raízes históricas nas políticas de acumulação, tão bem caracterizadas por Wanderley Guilherme dos Santos, às quais já se fez referência, como políticas elaboradas para atender às necessidades de regulamentação da esfera produtiva.

Em linhas gerais, essas políticas de acumulação, por sua vez, foram institucionalizadas formando várias áreas de atuação governamental, tais como a previdência – ligada às aposentadorias e pensões, ou seja, às situações de vida que afastam o trabalhador do mercado ou são indicativas da necessidade de percepção de um subsídio extra para enfrentar alguma

ocorrência que influencie a sua vida como trabalhador – e a assistência, que incluiu, ao longo dos anos, uma série de serviços prestados ao trabalhador.

No entanto, a previdência e a assistência social desenvolveram-se com grande proximidade de atuação, numa articulação tal que chegaram a confundir-se em vários momentos da nossa história, principalmente no período inicial da organização trabalhista.

Oliveira e Fleury indicam que, no período de 1923 a 1960, o campo da Previdência foi sendo composto por uma série de benefícios e serviços, além das clássicas aposentadorias e pensões, tais como assistência farmacêutica, assistência médico-hospitalar, salário-família, assistência alimentar e auxílio-natalidade. Tais benefícios e serviços subsidiados pelas contribuições dos próprios trabalhadores, organizados, a partir de 1933 em Institutos por categorias profissionais (IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensões).<sup>10</sup>

Todavia, a partir de 1945, os grandes empresários tendem a desenvolver de forma mais sistemática políticas assistencialistas no âmbito das empresas, sendo comuns a estruturação de vilas operárias, ambulatórios, creches e escolas, além de "benesses" específicas, como a permissão de que as operárias amamentem seus filhos sem nenhum tipo de desconto. Essas medidas, no entanto, vinham acompanhadas de rebaixamento salarial (se comparado com empresas que não ofereciam os mesmos serviços) e de controle da vida cotidiano do trabalhador. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2004, p. 135; 139)

Organizada a partir do trabalho, através do oferecimento de benefícios e serviços, a Previdência vincula-se diretamente à manutenção dos operários, regulando sua inclusão e exclusão do mercado e as condições nas quais estas se efetivam. Desta maneira, um dos suportes da relação entre previdência e assistência social assenta-se no fato de que concretizaram-se, enquanto campos de atuação, a partir das temáticas colocadas pelos trabalhadores, como resposta às diferentes expressões assumidas pela chamada "questão social".

Apesar da complexidade e amplitude da expressão, aqui se faz referência à questão social, tal qual desenvolvida por Iamamoto e Carvalho (2004, p. 125) que a relacionam à generalização do trabalho livre na sociedade brasileira. Num contexto de crescente mercantilização da força de trabalho em que esta é submetida à exploração abusiva, a reprodução do operário corre, de início, por sua conta, e este tem como meio de vida apenas o seu parco salário:

---

<sup>10</sup> Como o IAPI (dos Industriários), o IAPB (dos Bancários), o IAPC (dos Comerciantes), entre outros.

[...] A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 77)

Esses autores mencionam que "as condições de vida e trabalho dos trabalhadores já não podem ser desconsideradas inteiramente na formulação de políticas sociais..." (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 77). Frisam também que a intervenção do Estado não se deu apenas nas relações entre empregado-empregador, "estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, [...] mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais". (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 77)

Observando o cenário de elaboração da legislação trabalhista e social - formas de enfrentamento da questão social - , repara-se que tanto Sônia Draibe quanto Ângela Gomes conferem centralidade às áreas de educação, saúde e previdência/trabalho em suas análises sobre a atuação do Estado como organizador da área social nos anos 30/40.

Embora análises sobre os campos de educação e saúde não possam ser aqui detalhadas, vindo, contudo, a servir de referência às observações referentes ao trabalho desenvolvido nas creches ao longo deste estudo, a percepção do lugar de destaque que a Previdência Social ocupa nos estudos das duas autoras é importante.

Referências bibliográficas recentes oferecem embasamento à discussão da relação estreita mantida entre o que era específico da área de previdência e o que era devido à assistência. Discussão esta, necessária para que se possa localizar as particularidades de cada uma dessas áreas no todo das políticas sociais que ficaram a cargo do Estado, possibilitando que, mais adiante, se possam apreender as características que a vinculação dos programas de atendimento aos filhos dos trabalhadores menores de 6 anos a estes setores assumiram.

Sônia Fleury, já na década de 90, comenta que esse debate sobre as inter-relações da previdência com a assistência ressurge motivado pelas dificuldades financeiras do sistema previdenciário, afirmando que uma das sugestões para o equacionamento desse revés seria a separação rigorosa das funções previdenciárias das funções assistenciais, exigindo-se redefinição no orçamento, nas fontes de custeio e nos órgãos executores das políticas nestas distintas áreas.

A autora demarca, todavia, que esta questão não deve ser vista de forma parcial, mas entendida no bojo da "definição de uma estratégia global de política social pelo Estado..." (FLEURY, 1991, p. 33), ressaltando que, ainda que minoritariamente, as ações assistenciais têm sido contempladas na política previdenciária, estabelecendo-se entre as duas áreas "interconexões, provavelmente irreversíveis". (FLEURY, 1991, p. 43)

Na tentativa de abordar as especificidades de cada uma dessas áreas, Sônia Fleury (1991, p. 34) pontua que "os programas previdenciários e assistenciais [podem ser tomados] como partes da mesma problemática das políticas públicas, que diz respeito às relações entre Estado e classes trabalhadoras, às quais denominamos políticas sociais".

Visando elaborar uma diferenciação entre ambas, a autora busca argumentos relacionados à população beneficiada, à natureza jurídica em relação aos órgãos implementadores das políticas e ao tipo de benefício oferecido, concluindo que "não há uniformidade de critérios nas análises [...] das relações entre assistência social e previdência, o que possibilita múltiplos recortes no conjunto dos benefícios previdenciários, [podendo-se] constatar que a política previdenciária tem contemplado de diferentes maneiras os programas assistenciais". (FLEURY, 1991, p. 42)

Por fim, a autora insere as noções de assistência social, seguro social e seguridade social no âmbito das políticas sociais, apontando que, no caso brasileiro, essas três modalidades de medidas de proteção social têm convivido na política previdenciária: em linhas gerais, o seguro social supõe a contribuição do trabalhador; a assistência tem uma natureza compensatória, sendo baseada na verificação da real necessidade do indivíduo; e a seguridade social já assume um formato universalista, porque baseada em direitos de todo o cidadão, independente de sua inserção no mercado de trabalho.

Assinalando a "ausência de estudos sobre a política assistencial, no aspecto diagnóstico, histórico e conceitual" (FLEURY, 1991, p. 34), Sônia Fleury destaca que é o caráter contratual, logo contributivo, que viabiliza o acesso do trabalhador aos benefícios e serviços previdenciários. Nos programas e projetos em que não há obrigatoriedade dessa contribuição para usufruto do que é oferecido, estes "sempre são considerados um hóspede [no âmbito do sistema previdenciário], mais ou menos indesejável, dependendo do ciclo financeiro de ascenso ou descenso da previdência social". (FLEURY, 1991, p. 45)

Em paralelo a essa análise, a autora observa que "os programas assistenciais só puderam se desenvolver em associação com a previdência" (FLEURY, 1991, p. 56). Esta

relação é tão imbricada que se pode falar na instituição de um sistema previdenciário-assistencial. (MÉDICI ET AL *apud* FLEURY, 1995, p. 3)

Em seus estudos, Ivanete Boschetti (2003, p. 25) define a assistência social como um tipo de proteção social, asseverando que essa não deve ser encarada como "um fenômeno isento de contradições...", nem como "um fato isolado, desgarrado de outros fenômenos e processos e de determinações estruturais".

Para Boschetti (2003, p. 44), a assistência social brasileira é uma "*política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho* [grifado no original]"; política que, nesta esfera, "sempre se debateu para encontrar seu lugar e sua identidade".

Aliando o debate da assistência ao não-trabalho, a pesquisadora indica que essa relação é delicada por possibilitar uma cisão na própria organização capitalista em que o trabalho é uma categoria central, tanto para o processo de produção de riqueza quanto para a manutenção da sobrevivência dos indivíduos. A assistência ocupa um lugar emblemático, já que "o trabalho assalariado materializou na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e à sua família com os ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho". (BOSCHETTI, 2003, p. 46)

Assim, para a autora,

[...] o que mais determina a justaposição entre previdência e assistência é o elemento comum que define a capacidade e possibilidade destas políticas de garantir o acesso aos direitos: o trabalho. O trabalho é o elemento que assegura a inclusão na previdência, definindo a natureza e o montante dos direitos existentes. Só têm acesso aqueles que, via trabalho, contribuíram diretamente para a previdência. De forma inversa, as prestações monetárias asseguradas pela assistência são destinadas aos que, por algum tipo de incapacidade (idade e/ou deficiência) estão impossibilitados de trabalhar e, assim, contribuir para a previdência. A secular intersecção entre assistência social e trabalho, assim, estrutura os 'modernos' Estados sociais capitalistas. (BOSCHETTI, 2003, p. 64)

Nesta mesma direção, tecendo comentários sobre a intenção do Estado de "enfrentar, também, [...] o processo de pauperização absoluta ou relativa do crescente contingente da classe trabalhadora urbana" (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 77), Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho (2004, p. 78) delimitam, com propriedade, qual seria o "público-alvo" da assistência:

Ao referir-se à classe trabalhadora, engloba-se aí tanto a parcela dessa classe diretamente inserida no mercado de trabalho, como aquela excedente para as necessidades médias de exploração do capital: o exército industrial de reserva. Este segmento não podendo sobreviver principalmente de salário, enquanto está socialmente impossibilitado de produzi-lo, passa a depender da renda de todas as

classes. A sociedade é obrigada a ocupar-se com a manutenção dessa parcela da classe trabalhadora alijada do mercado de trabalho.

Ivone Boschetti (2003, p. 65), todavia, amplia o seu ponto de vista, sinalizando que a combinação previdência-assistência colocada apenas em termos de inserção na esfera produtiva e dos trabalhadores contribuintes

deixa completamente em descoberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos, ou seja, aqueles que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo, ou que, mesmo desenvolvendo algum tipo de atividade remunerada, esta não é suficiente para permitir que contribuam para a previdência social.

Para ilustrar como essas concepções tiveram rebatimentos na prática, a dicotomia *trabalho-não trabalho*, como fator de atendimento das necessidades de sobrevivência do operariado, evidenciou-se desde o início da atuação do Serviço Social nas empresas - embora esta incorporação tenha sido lenta e essa lentidão ajude a delimitar o campo específico da área assistencial a partir da inserção deste profissional em outras instituições.<sup>11</sup>

No âmbito da Previdência, cujo local de atuação era, de início, a empresa, um dos aspectos principais sobre os quais o assistente social atuava era a concessão de benefícios - que, inicialmente, limitavam-se à aposentadoria, pensões e auxílio funerário, entre outros, considerados benefícios fundamentais. Posteriormente, "as instituições previdenciárias começarão a desenvolver e ampliar os chamados serviços assistenciais: assistência médica, alimentar, conjuntos habitacionais, auxílios diversos, etc". (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 299)

Mas neste quadro, sob a ótica do seguro social que regia as concessões sociais das empresas, cabia às assistentes sociais fazer uma triagem dos demandatários desses benefícios. Como primeiro passo, era preciso

eliminar aqueles que não [tinham] vinculação com o aparelho produtivo e encaminhar para outra instituição de seguro aqueles não vinculados ao setor de atividade próprio daquela instituição em particular. Cabe, em seguida, um segundo nível de triagem, que se refere a estar ou não o segurado apto a requerer determinados benefícios e/ou se aquela demanda se enquadra dentro dos programas estabelecidos. (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 304)

---

<sup>11</sup> Para conhecimento dos demais campos de atuação do Serviço Social, sugere-se a leitura de Iamamoto e Carvalho (2004, p. 290-306).



E para os assistentes sociais, ficava desde já muito nítido que, mesmo que as necessidades trazidas pelos trabalhadores não fossem satisfeitas, se tornava "necessário inicialmente, dar algum tipo de satisfação àquelas demandas, demonstrar que de alguma forma o Estado se interessa pelos problemas apresentados. Clarifica-se aí o papel dos programas de caráter *suplementar* e *supletivo* [grifado no original]". (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 305)

Nesta situação, passou-se a recorrer "às obras caridosas da comunidade", encaminhando-se "a população sem 'cidadania social'" (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 305). Como essas pessoas não podiam se utilizar das prerrogativas do seguro – por não terem feito pagamentos prévios – , tentava-se algum tipo de atendimento nas instituições que prestassem serviços semelhantes e não exigissem nenhuma espécie de contribuição.

O encaminhamento a essas instituições era feito na tentativa de que, conseguindo algum auxílio, o indivíduo tivesse acesso, também, a um aconselhamento moral que procurasse "neutralizar o inconformismo" (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 305), mobilizando o mesmo para empreender esforços no sentido de, com a maior brevidade, conseguir uma colocação no mercado de trabalho.

Iamamoto e Carvalho (2004, p. 305) asseveram que a "distribuição de *auxílios* [grifado no original] – a partir da triagem econômica e social – passa a ser uma das atividades básicas do Serviço Social na Previdência".

Ainda assim, é possível demarcar outros espaços de atuação dos assistentes sociais ligados ao Estado, fora da esfera previdenciária - já que os Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadorias – "instituições sociais mais antigas" (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 243) - não foram os que, unicamente, empregaram esses profissionais. Instituições como a Legião Brasileira de Assistência – a LBA, a Fundação Leão XIII e o Juízo de Menores mantiveram assistentes sociais em seus quadros.<sup>12</sup>

Esses autores assinalam, com propriedade, que a

característica principal das instituições previdenciárias e assistenciais [...] será a de propiciar benefícios assistenciais indiretos ao exército ativo de trabalho, assim como manter uma parcela de força de trabalho exaurida ou mutilada no processo de trabalho: aposentados, acidentados, viúvas, etc. Sua abrangência crescente – seguro, aposentadoria, pensões, atenção médica, ensino, lazer, alojamento, etc. – permitirá uma atuação ampliada sobre as seqüelas da exploração capitalista,

---

<sup>12</sup> Recomenda-se a leitura de Iamamoto e Carvalho (2004, p.187-200, 235-306) para aprofundamento das especificidades do campo assistencial.

mantendo intocadas as condições em que ela se realiza e a situação de carência do proletariado, que apenas é atenuada em seus aspectos mais gritantes. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 241)

Contribuindo para que se consiga apreender as nuances das ações previdenciárias e assistenciais, Boschetti (2003, p. 68) sintetiza esta questão, afirmando que

A justaposição da previdência e da assistência revela-se também pela complementariedade inerente a estas políticas. Enquanto a previdência se destinaria (sic) aos trabalhadores 'capazes' [...] a assistência, em tese, cobriria aqueles que, por 'incapacidade' ao trabalho (em decorrência de idade e/ou deficiência) ou por insuficiência de renda (ausência de trabalho ou baixa remuneração) não teriam acesso à previdência. São políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho. Esta justaposição, entretanto, produz uma dupla categorização: é a obrigação do trabalho (assalariado ou não) que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais que asseguram transferência de renda.

Apesar da implementação de iniciativas previdenciárias e assistenciais, no quadro geral da vida dos trabalhadores, mantiveram-se as aviltantes condições de sobrevivência, pois suas reivindicações não se converteram em melhorias efetivas para que viessem a ter uma existência mais digna. Como Iamamoto e Carvalho (2004, p. 242) asseveram, as

políticas sociais [...] atuam como deslocadoras das contradições que se dão no nível das relações de produção, reproduzindo e projetando essas contradições ao nível das instituições assistenciais e previdenciárias, isto é, do próprio aparelho do Estado. [...] As instituições sociais e assistenciais [...] convertem-se em instrumento de controle social e político dos setores dominados e de manutenção do sistema de produção, tanto por seus efeitos econômicos, como pela absorção dos conflitos sociais e disciplinamento das relações sociais vigentes.

Considerando-se que as relações do campo assistencial e previdenciário já foram bem esmiuçadas, incluindo-se a vinculação de ambos no rol das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, as referências à Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Leão XIII são importantes por constituírem-se em instituições-chave para a exemplificação daquilo que é restrito ao campo assistencial.

Apesar da centralidade que as ações desenvolvidas pela LBA terão neste estudo, será apenas traçado, em breves linhas, o perfil dos beneficiários em potencial dessa instituição e da

Fundação Leão XIII, a fim de sejam perceptíveis os traços comuns que permitem caracterizá-las como "assistenciais".

Criada em 1942, o foco de atenção da LBA era a "assistência à maternidade e a infância, à velhice, aos doentes, aos necessitados, aos desvalidos, melhoria da alimentação e habitação dos grupos menos favorecidos". (IAMAMOTO E CARVALHO, 2004, p. 251)

Mesmo quando a LBA “destinava-se à prestação de assistência social [...] às famílias dos soldados convocados do Exército, da Marinha e da Aeronáutica” – que era sua “clientela prioritária” quando foi criada, “a Legião estendia sua ação às classes sociais menos favorecidas do país, sem restrição alguma a quem recorresse a seus postos de auxílio – tanto à grande massa não previdenciária, como àqueles já ligados ao sistema. Deve-se assinalar que o sistema previdenciário, de certa forma embrionário, carecia de rapidez operacional.” (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 14)

Abordando o período inicial de constituição da LBA, Sposati e Falcão ratificam as bases de trabalho da assistência já pontuadas, mas que merecem ser novamente citadas pela centralidade que tiveram nas ações governamentais. As autoras lembram que:

Compreende-se como trabalhador [...], só aquele que tem um vínculo formal: a carteira assinada. Os serviços sociais públicos neste contexto, mesclam-se com os serviços previdenciários que operam sobre o padrão da segurança social, isto é, estendem-se só àqueles que possuem uma relação contratual de pré-pagamento pelos serviços auferidos. Os segmentos mais pobres, sob tal compreensão, não são de trabalhadores, já que subempregados ou sem vínculo formal, não são incluídos naqueles serviços sociais. Para estes últimos, são destinados os programas assistenciais à título compensatório ou de benesse, por parte do Estado ou da Sociedade Civil. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 17)

Por sua vez, a Fundação Leão XIII tinha por "objeto uma população tradicionalmente abandonada e carente de qualquer infra-estrutura social ou assistencial e vivendo em diversos níveis de pauperismo" (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 287), moradora das favelas do Distrito Federal, atual cidade do Rio de Janeiro:

Cabe aqui a consideração de que será justamente junto à população favelada que aparecerá de forma mais chocante a *acumulação de miséria* correspondente à grande acumulação de capital [...] Nessas aglomerações habitacionais se concentra uma parcela importante da *superpopulação relativa*, isto é, segmentos da Força de Trabalho que ultrapassam as necessidades médias de expansão do capital; ao mesmo tempo produto e condição necessária da acumulação – vegetando na indigência. As grandes favelas serão um dos pontos de encontro e aglutinação, [...] dessa multidão de miseráveis mantidos na ociosidade forçada em contrapartida ao trabalho excessivo de outras parcelas da população trabalhadora: desempregados, subempregados, vítimas da indústria – mutilados, viúvas, órfãos, crianças

abandonadas, etc. – aposentados, elementos refugados pelo mercado de trabalho, seja pela idade, incapacidade de adaptar-se às novas situações [...]. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 289)

Embora o SENAI e o SESI<sup>13</sup> também tenham sido instituições criadas na mesma época em que a Fundação Leão XIII e a LBA, diferenciaram-se destas por estarem voltadas para um público bem específico: os trabalhadores da indústria. Mesmo que a classe proletária fosse, também, atendida na Fundação Leão XIII e na LBA, conforme já explicitado, este atendimento não era condicionado a esta classe estar ativa no mercado.

Concluindo a abordagem proposta neste tópico, é imprescindível que se tenha em mente que a assistência social tem uma função contraditória no confronto das relações de classe (SPOSATI, 1991, p. 9): é de interesse para o capital, porque "voltada à subsistência da mão-de-obra de reserva ou como amenizadora" das péssimas condições de vida do trabalhador; passando a ser, igualmente, de interesse deste, "enquanto substituta da renda mínima (ainda que submetida ao critério da necessidade), enquanto ainda possibilidade alternativa de acesso a condições mínimas de sobrevivência e, mais do que isso, como espaço possível de sustentação de novas alternativas nascidas da organização popular". (SPOSATI, 1991, p. 15)

### 1.2.2 Creches: trabalho e as políticas sociais - possibilidades de relação

Considerando que o debate de amplas temáticas pode dispersar e obscurecer os eixos de análise, antes de dar prosseguimento, cumpre mais uma vez reflexionar: Será mesmo que políticas tão estruturais, extremamente complexas e de longo alcance, têm, de fato, relação com os pequenos, bebês e crianças que ainda não compõe o grupo “escolarizável”? Qual a validade da contextualização do atendimento feito nas creches no âmbito das políticas de assistência ao trabalhador?

Da mesma forma que Maria Malta Campos (1999, p. 120) comenta que “é interessante o fato de que a primeira vez em que é objeto de preocupação do legislador, a criança pequena

---

<sup>13</sup> O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Social da Indústria foram criados pelo empresariado industrial no início dos anos 40, após entendimentos com o governo federal.

em foco seja o filho de trabalhadoras mulheres, cuja saúde se quer protegida por essa medida”, Fúlvia Rosemberg (1984, p. 74) menciona que a ampliação da oferta de creches mantidas pelo poder público correspondeu a um interesse pelo trabalho materno, originando-se, portanto, “em motivações exteriores às necessidades das crianças na faixa de 0 a 6 anos de idade”.

A creche, na visão de Rosemberg (1984, p. 74), inicialmente, não foi cogitada para ser uma instituição para *todas* as crianças; “mas apenas como um equipamento substituindo certas mães: aquelas que trabalham fora.”

Considerando-se, novamente, o fato de que o trabalho que pudesse gerar alguma renda não era uma alternativa bem vista socialmente para as mulheres – tendo em vista o padrão das classes abastadas, as trabalhadoras que formavam o contingente fabril eram aquelas que, historicamente, já vinham, por uma questão de sobrevivência realizando os mais variados serviços para além do espaço do lar.

Apenas a título de ilustração, anos mais tarde, a ligação mãe trabalhadora-creche ganhou referências ainda mais explícitas nas publicações oficiais. Em *Creches (Organização e Funcionamento)*, o Departamento Nacional da Criança (DNCr)<sup>14</sup> delineou várias modalidades de creches:

[...] as destinadas a abrigar os filhos das domésticas, que devem ser localizadas, preferentemente, nos bairros populosos, em que haja concentração de edifícios de habitação coletiva; as destinadas aos filhos das operárias, de localização preferencial nas proximidades das fábricas, quando recrutem elas suas operárias em pontos diversos, ou nas vilas operárias em que as mesmas, por acaso mantenham.

A essas vêm se juntar as destinadas aos filhos de funcionários, nas dependências das repartições em que trabalhem, ou aos filhos de comerciários, quando o tamanho do estabelecimento comportar uma organização desse gênero. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1960, p. 8)

Perceber a centralidade das áreas de educação, saúde e trabalho parece ser importante porque, nas abordagens historiográficas sobre a Educação Infantil, estas são necessariamente citadas: o mundo do trabalho vincula o atendimento em creches à *assistência*, principalmente,

---

<sup>14</sup> Instituição criada em 1940, originalmente ligada ao Ministério da Educação e Saúde Pública, mas que desde 1951 encontrava-se vinculada ao Ministério da Saúde, sendo o "supremo órgão de coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção, à maternidade, à infância e à adolescência" (DE LAMARE; MAURÍCIO, 1971, p. 198); desenvolvendo atividades nas seguintes áreas: auxílio financeiro às obras assistenciais, educação sanitária, combate à desnutrição, proteção ao pré-escolar e proteção ao adolescente desajustado.

à mulher trabalhadora; esse atendimento assumiu um perfil, além de assistencialista, médico-higiênico, baseados em parâmetros preconizados pela *saúde*, além de as creches já terem estado oficialmente sob a responsabilidade dos profissionais desta área; e a *educação* – que sempre foi desenvolvida nas creches, ainda que de forma “assistencializada” e não emancipadora (KUHLMANN JR., 2001, p. 198-205) - paulatinamente assumiu a educação pré-escolar como uma real possibilidade de atuação pedagógica.

Destacando-se o atendimento em creches na área de assistência às trabalhadoras viabiliza-se o desenvolvimento de um enfoque que, remetendo-se ao campo de constituição das políticas sociais, possibilita melhor entendimento dos vieses que o trabalho para as crianças de zero a seis anos assumiu.

No que tange, especificamente, à efetividade da Consolidação das Leis Trabalhistas, Maria Vittoria Civiletti (1988, p. 102) afirma que “a existência de creches em empresas nunca se concretizou”, e órgãos governamentais confirmavam a dificuldade de se garantir o seu cumprimento, sendo até favoráveis a que se efetuassem mudanças na legislação a fim de viabilizar o seu atendimento:

O pequeno progresso verificado na instalação de creches entre nós está a indicar a necessidade de se procurarem novos rumos, que norteiam as autoridades na aplicação dessas exigências. Seria útil que, nas zonas de concentração operária, as diferentes indústrias que ali recrutam seu pessoal se reunissem para a construção de creches que a tódas servissem, reservando para cada uma delas um número de leitos relativo à sua contribuição. Essas creches seriam entregues à administração de organizações locais idôneas, com alguma experiência no assunto, como a Legião Brasileira de Assistência, o SESC, o SESI, etc. [...] Esta solução poderia ser de grande utilidade para o programa de incentivo à criação de creches. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1960, p. 68)

Por fim, em 1967, passava a figurar entre as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho uma nova redação do artigo 397: "O SESI, o SESC, a LBA e outras entidades públicas destinadas à assistência à infância manterão ou subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternais e jardins-de-infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas". (CIVILETTI, 1988, p. 6)

Por esta orientação, vincula-se, claramente, o atendimento às crianças ao modelo de parcerias, sem a intervenção direta do Estado.

Ainda que não se tenham aprofundado as pesquisas sobre o oferecimento de creches pelo SESI e pelo SESC – instituições de Serviço Social estruturadas pelos empresários dos

setores da indústria e do comércio -, sabe-se que este último organizou um jardim de infância em 1946, que atendia a crianças de 4 a 6 anos em horário parcial e inaugurou a primeira creche, anos mais tarde. Donde conclui-se que, efetivamente, foi a Legião Brasileira de Assistência a grande catalizadora das demandas nesta área, razão pela qual passamos a estudá-la de forma mais detida.

### 1.3 PERCURSOS DA INFÂNCIA NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA

No ano de 2004, o governo federal, ao sistematizar os aspectos históricos da Previdência Social Brasileira, destacou a organização da Legião Brasileira de Assistência na década de 40, assinalando que sua "principal função era a proteção à maternidade e à infância, o amparo aos velhos e desvalidos e a assistência médica às pessoas necessitadas". (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 9).

Depreende-se daí, e considerando os estudos já realizados nas mais diferentes áreas - como a assistência e, atualmente, a educação infantil -, o quão difícil é contar a história do atendimento às camadas pobres da população brasileira, sem reportar-se ao trabalho da LBA.

Suas origens já foram diversas vezes rememoradas: idealizada por Darcy Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas, a fim de organizar as mulheres brasileiras para participarem do esforço de guerra que se fazia em 1942,

‘D. Darcy quando criou a *LBA* [grifado no original], deu inicialmente o nome de Legião de Caridade Darcy Vargas. Depois trocou o nome para Legião Brasileira de Assistência por achar que ‘Caridade’ poderia significar apenas ajuda aos pobres, aos necessitados.’ (Boletim LBA, 1942 *apud* SPOSATI E FALCÃO, 1989, p. 16)

Contudo, essa intenção de desenvolver uma atuação que ultrapassasse o mero auxílio eventual em detrimento de práticas emancipadoras não se refletiu na prática institucional.

Segundo Mestriner (2001, p. 127;145;170), todas as iniciativas relacionadas à área assistencial foram, de 1946 a 1964, coordenadas pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS e pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, estabelecendo-se uma conexão com as instituições privadas; sendo a LBA "a instituição a se firmar na área social, e sua ação assistencial será implementada no sentido de dar apoio político ao governo [...] reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil”.

A conotação do trabalho da LBA determinou, também, a afirmação da figura da esposa do governante como sustentáculo das ações sociais públicas, dando surgimento ao primeiro-damismo: a partir daí, a equação "primeira dama mais filantropia igual à benesse" configurou a assistência para os pobres.

Nesta perspectiva, a “assistência social permanece naquele patamar de ação que é mais uma questão de *políticos* que de *políticas*. Perde o seu caráter técnico profissional de intervenção deliberada no social, reforçando a condenável e tradicional ação paternalista do Estado brasileiro”. (FALCÃO, 1990)

Sposati e Falcão (1989, p. 9) examinam que a LBA se insinuava como "a mãe da sociedade, marcada por ação paternalista e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria [...], [expressando] desde sua criação um vínculo fundamental: a relação entre o público e o privado”, já que se constituiu como “um órgão que atua fundamentalmente através de *parcerias* [grifado no original]”. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 9)

As autoras denominaram o período inicial de atuação da LBA de *campanhista*, em que a instituição, constituída com um perfil legionário como o próprio nome antecipa, definiu-se como “uma sociedade civil de finalidades não econômicas e voltada para congregar as organizações assistenciais de boa vontade”. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 14)

As ações sociais implementadas pela LBA cobriram, ao longo de sua existência, um amplo espectro de “necessidades”, a ponto de a instituição tornar-se conhecida como “Mãe da pobreza, lar do carente, socorro dos aflitos”. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 9)

Existindo em mais de 90% dos municípios do Brasil em 1945, já havia creches, lactários, orfanatos e hospitais em diversos estados, vinculados à LBA. Na década de 50, seu Departamento de Maternidade e Infância tinha como premissa manter a saúde e o bem-estar de gestantes, nutrizes e lactantes. Externando a preocupação com as necessidades nutricionais destes grupos considerados vulneráveis, o empenho era grande na distribuição de leite em pó e vitaminas, para a criação de hospitais infantis e instalação de postos de puericultura.

Data dessa época, também, o Setor de Obras Sociais do Serviço do Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro), que além de subvencionar instituições particulares de assistência à maternidade e à infância, mantinha duas obras próprias: a Casa da Criança nº 1, localizada no bairro do Catete e destinada “a receber, durante o dia, menores de 3 anos a 7 anos, filhos de empregadas domésticas, tendo capacidade para 60 crianças”, e a Casa da



Criança nº 2, que tinha a mesma destinação, localizada na favela da Mangueira, podendo receber até 100 crianças. (LBA, 1958, p. 194)

Apesar da inadequação das instalações dessas instituições, “o tratamento social dispensado às famílias” compreendia ações de cunho religioso (batizados, primeira comunhão e casamentos) e econômico (auxílio direto em dinheiro e distribuição de roupas), além da realização de visitas aos assistidos, entrevistas, reuniões em grupo e palestras para as mães. (LBA, 1958, p. 196-197)

Sposati e Falcão (1989, p. 10) salientam as muitas alianças construídas pelo órgão para manter-se e ampliar sua esfera de ação, podendo-se concluir que: “Em si, a *LBA* [grifado no original] constitui uma estratégia institucional extremamente particular, que mais expressou um pacto populista entre Estado e Sociedade Civil”; sendo, também, “a expressão da parceria entre o Estado, o empresariado e o voluntariado feminino, para entender a pobreza. Como se dizia à época: *‘Pobre é coisa das mulheres que têm coração e não do governo que tem razão* [grifado no original]”. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 16)

Paralelamente aos investimentos na mobilização da sociedade para o enfrentamento da pobreza, a Legião Brasileira de Assistência institucionalizou um outro marco: a atuação feminina como voluntária.

Para ilustrar a importância desse foco de atuação, um dos setores que mais contribuiu para dar centralidade ao trabalho da mulher no processo de educação e proteção da família, a partir da 2ª metade dos anos 50, foi a Diretoria de Cursos.

Apesar de organizada sem muitos recursos, à Diretoria de Cursos competia “executar obra útil em prol da educação da mulher brasileira, transmitindo ensinamentos básicos e proporcionando o aperfeiçoamento em matéria de puericultura” (LBA, 1958, p. 39), através da promoção de cursos que teriam “por objeto educar a mulher, proporcionado-lhe uma nítida compreensão dos seus deveres para com a criança”. (LBA, 1958, p. 40)

Ratificando que “a linha de orientação das organizações de assistência social, aperfeiçoou-se para marcado sentido educativo” (LBA, 1958, p. 39), a LBA passava a propugnar que a melhor maneira de ajudar o povo é ensiná-lo a ajudar-se a si mesmo, convencendo-o das vantagens de determinadas ações. A Diretoria de Cursos era, assim,

um setor de educação que tem a seu cargo a tarefa de propagar as noções de higiene infantil num plano popular... Do ponto de vista da clientela, verificou-se a necessidade de implantar cursos de níveis singelos, simples, ao alcance da Classe

possuidora de conhecimentos rudimentares, que mal iniciaram o primário, e que constitui (sic) um grande percentual no nosso meio [...] (LBA, 1958, p. 41)

A atuação da Legião Brasileira de Assistência acabou, assim, por forjar, ao longo dos anos, um padrão de atendimento que fincou raízes na forma de se implementarem as ações na área da assistência social e nos campos em que se fizeram necessárias intervenções junto à classe trabalhadora.

Sposati e Falcão (1989, p. 36-37) já ressaltaram que a convivência da LBA “durante um longo tempo com a Previdência, [fez] crer que Segurança e Assistência Social deveriam ser políticas articuladas”<sup>15</sup>. Contudo, isso foi posto por terra com a vinculação da instituição ao Ministério do Interior, levando-se “a crer que [voltou-se] a pensar a Assistência Social como uma não-política e sim um esforço solidarista de assistência da Sociedade Civil e Estado”.

Na avaliação dessas pesquisadoras, o patamar assistencial foi mantido, ao longo da história do país, pelo populismo brasileiro, com a classe política tratando as ações neste campo de forma clientelista – forma fortemente enraizada na cultura política - em que apadrinhamentos e favoritismos impregnam o cotidiano das relações sociais. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 40)

Extinta em 1995, através de Medida Provisória<sup>16</sup> divulgada no 1º dia de gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, a LBA, com status de Fundação adquirido durante o governo militar, agonizou durante a 1ª metade dos anos 90, tendo seus administradores se envolvido em inúmeros casos de corrupção, podendo-se destacar o que se segue:

A primeira-dama afastada, Rosane Collor, foi indiciada hoje pela Polícia Federal por formação de quadrilha, peculato e prática de concurso de crimes (crime continuado).

O inquérito comprovou que Rosane desviou Cr\$ 1,6 bilhão para a Associação Pró-Carente de Canapi, uma entidade fantasma administrada por sua mãe, Rosita

<sup>15</sup> Em 53 anos de existência a LBA foi ligada aos seguintes Ministérios: 1942 a 1969 - Justiça e Negócios Interiores (para as ações sociais) e do Trabalho, Indústria e Comércio (para aplicação de recursos); 1969 - Ministério do Trabalho e Previdência Social; 1974 - Ministério da Previdência e Assistência Social; década de 80 - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social e Ministério do Interior; década de 90 - Ministério da Ação Social e Ministério do Bem-Estar Social.

<sup>16</sup> "Art. 19. Ficam extintos: I - as Fundações Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), vinculadas ao Ministério do Bem-Estar Social; II - o Ministério do Bem-Estar Social; III - o Ministério da Integração Regional; IV - no Ministério da Justiça: a) o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão; b) a Secretaria de Polícia Federal; c) a Secretaria de Trânsito. V - a Secretaria de Projetos Especiais, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado". (BRASIL, MP nº 813/1995).

Malta, e sua cunhada... [...] O inquérito, que indicia um total de dez pessoas, foi entregue hoje ao juiz [...] da 4ª Vara da Justiça Federal de Alagoas.

O inquérito indicia [ainda] parte da diretoria da LBA em Brasília e a direção da superintendência da entidade em Maceió.

[...] De acordo com o projeto fictício elaborado pela direção nacional da LBA, seriam construídos em Canapi 18 fábricas de pipoca, oito fábricas de queijo coalho, sete fábricas de pré-moldados, seis fábricas de sorvete, seis fábricas de farinha de mandioca e cinco panificadoras comunitárias. Esse programa destinava-se a absorver a mão-de-obra de 2.480 meninos carentes do município. As investigações da PF [Polícia Federal] concluíram que não existia local nem material de infra-estrutura para a realização desses projetos. As notas fiscais com a compra de supostos materiais de construção foram falsificadas. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1992)

### 1.3.1 O Projeto Casulo

Ainda que as atribuições da Legião Brasileira de Assistência, durante seus cinquenta e três anos de existência, tenham sido alteradas a cada vinculação ministerial, assistir às crianças sempre figurou como uma de suas tarefas mais nobres e necessárias.

Num dossiê em que o Ministério da Previdência e Assistência Social apresentou suas principais realizações no período de 1974 a 1978, no que se refere à assistência social, enfatiza-se que nesse campo, a atuação da LBA era considerada modelo para as demais instituições assistenciais. Reafirmando a necessidade de que os próprios assistidos participassem das atividades, vários programas de apoio comunitário eram desenvolvidos. A intenção da LBA era poder afirmar-se, através desse envolvimento, como uma instituição não paternalista.

Entre as ações da LBA que deviam ser intensificadas, todas voltadas “para a melhoria das condições de vida da população carente” (MPAS, 1978, p. 38), figuravam o Programa de Complementação Alimentar – PCA – e a organização de creches.

O PCA objetivava fornecer alimentos às gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 36 meses e operacionalizou-se vinculado ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAM. Desenvolvendo-se em 4 pólos – Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Serrinha (BA) - , este programa chegou a atender a 300.000 pessoas em 30 municípios brasileiros. (MPAS, 1978, p. 38)

A organização das creches era tida como “de grande importância para as mulheres que trabalham fora, vantagem a ser estendida a segmentos cada vez mais numerosos da população carente” (MPAS, 1978, p. 39). Assim é que, anos antes, foi elaborado o Projeto Casulo, cuja

implantação, em 1977, no Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Ceará e Alagoas, teve apenas o caráter experimental (MPAS, 1978, p. 5; Campos, 1993, p. 31); estendendo-se durante a década de 80 por todo o país.

Organizado para "facilitar a absorção da população marginalizada à sociedade integrada" (MPAS, 1978, p. 5) e possibilitar que esta população assumisse sua cidadania, por meio da participação política e social, em termos institucionais, o Projeto Casulo era um sub-programa de Assistência ao Menor, na modalidade Assistência ao Pré-Escolar, e pretendia atender ao maior número de crianças possível com baixos custos operacionais.

Sob esse ponto – gastos reduzidos, atendimento maximizado – , vale já enfatizar, recaíram as principais críticas feitas ao Projeto. Fúlvia Rosenberg (1997, p. 147-148) alude ao mesmo como um "programa de educação pré-escolar de massa", que adotava um discurso preventivo, justificador da necessidade de investir na criança de hoje para ser o adulto de amanhã, futuro da nação; além de encaixar-se, também, no modelo preconizado pela doutrina de segurança nacional.

Criado em plena ditadura militar, segundo a autora, o Projeto Casulo voltava-se, estrategicamente, para as populações mais pobres, num contexto em que a "previdência e a assistência social passaram a ser entendidas com 'fatores indispensáveis à preservação da Paz Social'" (ROSEMBERG, 1997, p. 148-149), ao oferecer serviços e benefícios que minimizassem as possibilidades de insatisfação.

Concomitantemente, através do *Casulo*, o governo federal fazer-se-ia presente em todo o território nacional e, ao privilegiar a participação da comunidade, como explicitado a seguir, atingia seus objetivos com pequenos investimentos orçamentários.

Rosenberg (1997, p. 150) avalia que, a despeito de suas lacunas estruturais, o "projeto foi efetivamente implantado. Em menos de quatro anos atendia a quase 1 milhão de crianças pobres. O governo federal investia, de início, US\$ 16,00 por criança, menos de ¼ do salário mínimo da época. O projeto expandiu-se à custa de uma estratégia bem brasileira: ampliar o número de crianças e reduzir o custeio federal".

Sonia Kramer (1988, p. 93), ao apontar a necessidade de instituição de uma política consistente de financiamento para a educação pré-escolar, no final dos anos oitenta, também criticou a exigüidade de recursos destinados à educação das crianças de 0 a 6 anos, indicando o Projeto Casulo como um exemplo de programa que visava a expansão do atendimento a esta faixa etária, com "baixo custo" – e, de acordo com a autora, de "baixa qualidade" -, sem

remuneração de pessoal, nem vinculação formal desses trabalhadores com o mercado, já que estes não tinham nenhuma garantia trabalhista.

Em que pesem as críticas ao Projeto, priorizando a implantação de creches na periferia das Regiões Metropolitanas, já no primeiro ano de vigência do *Casulo*, foram celebrados convênios com várias entidades comunitárias nos quatro Estados em que a experiência-piloto foi desenvolvida, tendo em vista a criação inicial de 8.750 vagas para crianças de 0 a 6 anos.

Os objetivos previstos, expressos já durante a realização das primeiras experiências, foram:

- Prestar assistência ao pré-escolar carente na faixa de 0 a 6 anos, proporcionando-lhe condições que favoreçam seu crescimento e desenvolvimento normais, prevenindo sua marginalização social e enfatizando os aspectos: nutrição, saúde, recreação, sociabilização, segurança, educação, assistência jurídica;
- Beneficiar a família do pré-escolar motivando-a para a participação grupal e comunitária, visando assegurar melhores condições de educação e segurança econômico-social;
- Oportunizar o exercício de atividades produtivas aos pais dos menores assistidos, facilitando o ingresso da mãe ou responsável no mercado de trabalho;
- Equipar entidades sociais no sentido de expandir suas possibilidades de atendimento;
- Mobilizar a comunidade como um todo, de forma a que se conscientize da importância de sua participação efetiva. (MPAS, 1978, p. 5)

Dados do Projeto Casulo referentes ao Estado do Rio Grande do Norte, onde o mesmo foi posto em prática já em março de 1977, evidenciam aspectos importantes dessa iniciativa governamental, oportunizando a apreensão da proposta de trabalho formulada.

Após o estudo, seleção e motivação das comunidades em que as creches seriam implantadas, definiam-se as áreas a serem contempladas e iniciava a orientação das instituições na elaboração de um projeto próprio, tendo em vista a necessidade de apresentá-lo para que se firmasse o convênio com a LBA.

Nesta primeira fase, 26 municípios potiguares passaram a ter Creches Casulo, totalizando 104 unidades, numa rede que tinha a capacidade para atender 3120 crianças. Ao lado do atendimento às crianças, estruturaram-se diversos cursos (confeção de rede, pedreiro, noções de enfermagem, confeção de malas de madeira, eletricitista, encanador e datilografia, entre outros) visando a "promoção familiar". (MPAS, 1978, p. 5)

Com apenas um ano de funcionamento no Rio Grande do Norte, o Projeto Casulo expandiu-se – 88, 4% dos convênios já existente foram, ainda em 1978, renovados -, celebrando-se novos 31 contatos. Cabe o destaque de que das 63 instituições que estabeleceram convênios com a LBA, 57 eram Prefeituras de diferentes municípios e apenas 6

instituições eram particulares (MPAS, 1978, p. 25); perfazendo o total de 178 Creches Casulo no Estado, oportunizando-se o atendimento a 5340 crianças.

Em geral, verificou-se que cada instituição que firmava convênio mantinha duas Creches Casulo e estas, em média, atendiam a 30 crianças, cada uma. Havia, no entanto, casos bem peculiares como o do Centro de Promoção Social Quintas, que não era uma instituição pública, e que mantinha 22 unidades Casulo, atendendo a 660 crianças ao todo.

O período em que as crianças permaneciam nas Creches Casulo variava de 4 a 12 horas; contudo a LBA esclarece que havia uma variante no Projeto: era a Creche Ipê, instituição do Projeto Casulo que era uma unidade própria e que funcionava nos locais em que a Legião já atuava. Era a LBA pondo em prática e operacionalizando a Creche Casulo, já que atuava apenas como repassadora de verba para que outras convenientes operacionalizassem o referido Projeto. (MPAS, 1978, p. 6)

A Creche Casulo Ipê, no Estado do Rio Grande do Norte, responsabilizava-se pelas crianças de até 3 anos no período das 7h30min às 11h30min e as crianças de 4 e 5 anos freqüentavam a creche no horário das 13 às 17 horas; muito embora, em publicação posterior, a LBA tenha sinalizado que em suas creches próprias, "a tendência atual é a jornada de 10 horas consecutivas, a fim de que tanto as crianças como seus familiares possam ser atendidos em suas reais necessidades". (MPAS, 1981, p. 12)

Depois da matrícula da criança, uma série de etapas era seguida pela família a fim de garantir a vaga na creche: havia a triagem econômica, triagem médica, exames clínico/laboratorial/farmacêutico e bucal e imunização, entre outras.

Uma das dificuldades encontradas no processo admissional da Creche Casulo Ipê era o não cumprimento, por parte da família, da exigência de comprovação de um *per capita* mínimo como renda familiar, que era um quesito para elegibilidade da criança na creche.

Levantamento sócio-econômico realizado pelo Serviço Social da Creche Casulo Ipê no Rio Grande do Norte verificou, no entanto, que de 127 famílias pesquisadas os casos de maior incidência foram: em 76 famílias a mãe trabalhava como doméstica/copeira e era a única provedora do lar, e em 24 famílias o pai trabalhava como motorista, sendo o único a trabalhar em casa. (MPAS, 1978, p. 9)

No que se refere à escolaridade dos genitores, a grande maioria (53 pais e 67 mães) havia cursado o primário completo<sup>17</sup> e recebiam, em média, entre CR\$ 600,00 e 899,00

---

<sup>17</sup> O antigo primário, pela LDB vigente, corresponde à 1ª etapa do atual Ensino Fundamental (1ª a 4ª série).

cruzeiros (numa época em que o valor salário mínimo era CR\$ 1560,00).<sup>18</sup> (MPAS, 1978, p. 9)

Além de atividades pedagógicas e nutricionais, o trabalho da Creche Casulo Ipê previa:

formação de grupos de mães, [...] com a finalidade de engajar as famílias dos pré-escolares à realidade do projeto que envolve a presença mensal de cada mãe, de acordo com a escala prevista às atividades do casulo (recreação, cozinha, cuidados higiênicos), bem como o encaminhamento dessas famílias aos demais programas desenvolvidos pela LBA procurando, dessa maneira, satisfazer todas as necessidades básicas por elas apresentadas, propiciando-lhes condições para a autopromoção. (MPAS, 1978, p. 6)

Lembrando que um dos objetivos gerais do Projeto Casulo era "equipar entidades sociais no sentido de expandir suas possibilidades de atendimento" (MPAS, 1978, p. 5), a LBA, já nos anos 80, quando o Casulo já era um projeto consolidado, ratificava sua consecução através das seguintes metas:

- criar novas creches
- utilizar a capacidade ociosa de entidades sociais
- criar novas vagas nas obras já existentes
- ampliar o espaço em escola ou outra instituição comunitária, fazendo um 'puxadinho' onde funcionaria a creche contando com a infra-estrutura (cozinha, sanitários, etc) já existente (MPAS, 1981, p. 3)

Assim, o Casulo reforçava sua orientação inicial de ser uma instituição que se organizava, fundamentalmente, sobre bases materiais e humanas, oferecidas pelas comunidades "agregando-se outros profissionais para atender ao mínimo necessário para o desenvolvimento do projeto". (MPAS, 1978, p. 6)

No que se refere ao quadro técnico, na experiência pioneira do Rio Grande do Norte, as Creches Casulo contavam com diferentes profissionais: assistente social, pediatra, odontopediatra, enfermeira, nutricionista, pedagogo e clínico geral (este último para atender à família); sendo estes os que compunham a chamada "equipe móvel" deslocando-se entre as creches da capital e do interior do Estado.

No dia-a-dia dessas instituições, estava prevista a participação de 4 professores, 2 auxiliares de classe, cozinheira, auxiliar de cozinha, 2 serventes, agentes administrativos, 3

---

<sup>18</sup> Valor vigente de 1º/05/1977 a 1º/05/1978, obtido a partir de pesquisa realizada no site <[www.portalbrasil.net/salariominimo.htm](http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm)>. Acesso em: 30 de mar. 2005.

atendentes e auxiliar de serviços gerais. Contudo, a leitura da documentação elaborada sobre esse Projeto indica que havia uma grande flexibilidade de adaptação não só às necessidades regionais, como às possibilidades de cada comunidade. Não se deve perder de vista, também, que se "o pessoal de apoio envolve cozinheiros e mães participantes" (MPAS, 1978, p. 6), contava-se igualmente com estagiários para executar as tarefas cotidianas.

Considerando-se que a LBA financiava a alimentação, o material didático e de consumo, entre outros, e que o pagamento de pessoal era de responsabilidade da instituição conveniada, Sonia Kramer (1987, p. 76-77) avalia que a maior dificuldade do trabalho era a "falta de recursos humanos para supervisão sistemática, acompanhamento e treinamento de pessoal".

Fúlvia Rosemberg (1997, p. 150) ratifica esta análise, afirmando que, já na primeira avaliação do Projeto, realizada em 1978, alguns problemas estruturais foram evidenciados, em decorrência "do modelo de baixo custo operacional com apoio da comunidade", podendo-se citar a carência de pessoal capacitado, associada ao "pouco conhecimento da cultura das famílias atingidas a cujo nível educacional e econômico [...]; inadequação do espaço físico e falta de água nos locais em que a creche era implantada; falta de verbas e de recursos humanos, materiais e equipamentos".

A despeito dessa avaliação desfavorável, o Projeto continuou em franca expansão e em *Vamos fazer uma creche?*, a Legião Brasileira de Assistência afirma-se "empenhada em estimular empresários e comunidades para a criação de novas Creches, necessárias para atingirmos a meta de 1.000.000 de crianças atendidas" (MPAS, 1981, p. 3), aludindo, mais uma vez à importância do engajamento da família e da comunidade nas atividades na Creche Casulo:

A participação da família é desejada sob forma de simples contribuição ao nível de suas possibilidades, incluindo até mesmo um dia de trabalho na CRECHE CASULO, por parte do responsável.

Este trabalho poderá ser feito de várias maneiras:

- rodízio das mães nas atividades diárias da creche
- preparo de alimentos
- atividades de limpeza...
- clube de mães, palestras, recreação, festividades, campanhas
- confecção de uniformes
- mutirão para limpeza e pintura
- cultivo de hortas
- serviços administrativos (MPAS, 1981, p. 9)

A recomendação de maximizar a utilização dos espaços e recursos existentes era muito recorrente e interligava-se à uma problemática que acompanhara a LBA desde sua criação: a



insuficiência de verbas, em relação às suas inúmeras atividades e ao quantitativo de usuários. Anteriormente, já se mencionou que a Diretoria de Cursos, organizada a partir de 1956, foi estruturada com poucos recursos financeiros, além das creches próprias da LBA, na mesma época, também contarem com instalações inadequadas.

Até mesmo o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, ao qual a LBA vinculou-se a partir de 1977, registrara em vários momentos o "pequeno volume de recursos" alocados na instituição, afirmando o seu decréscimo a partir de 1982, sendo "responsável pelo caráter transitório, fragmentado e quase sempre experimental dos programas de assistência social". (MPAS, 1986, p. 51)

Durante a década de 80, a LBA divulgou os critérios para seleção de entidades convenientes, ressaltando que, além da apresentação da documentação exigida, estas deveriam:

- 1 - Aceitar a assistência técnica proporcionada pela LBA;
- 2 - Localizar-se em comunidades comprovadamente carentes de recursos assistenciais para a faixa etária de 3 meses a 6 anos;
- 3 - Dispor de espaço ocioso suficiente para o atendimento da criança, com a possibilidade de criar ou aumentar o número de vagas existentes;
- 4 - Possuir, preferencialmente, áreas livres tanto para o lazer quanto para o desenvolvimento de hortas comunitárias e criações de animais de pequeno porte;
- 5 - Possuir, preferencialmente, infra-estrutura básica como luz, água e esgoto, além de estrutura administrativa mínima para fazer face às exigências da programação;
- 6 - Contar com recursos humanos necessários ao desenvolvimento da programação;
- 7 - Apresentar condições financeiras mínimas para assegurar a continuidade do atendimento. (MPAS, 1981, p. 15)

O processo de admissão das crianças envolvia procedimentos similares àqueles já executados nas primeiras experiências desenvolvidas no país, embora estivessem mais simplificados: na entrevista inicial exigia-se que a família comprovasse a necessidade de assistência e dos serviços da creche, além de proceder-se à avaliação de saúde e apresentação de registro civil e caderneta de vacinação. Uma vez admitida na creche, a criança só era desligada da instituição aos 6 anos de idade, quando era encaminhada para a rede escolar ou em caso de ausência não justificada por mais de um mês. (MPAS, 1981, p. 36)

De acordo com Franco (1988, p. 32), na implementação desse Projeto há registros de acentuada tendência à concentração do atendimento nas idades terminais – 4 a 6 anos –, revelando a preocupação com o preparo para o 1º grau (atual Ensino Fundamental). Dados estatísticos mostram que 61,3% das crianças pertenciam a esta faixa etária, enquanto apenas 2,9% das crianças tinham de 3 meses a 1 ano de idade.

Algumas características do trabalho implementado pelas Creches Casulo, alguns já sinalizados anteriormente, mereceram o destaque da autora: o trabalho era desenvolvido por pessoas com formação variada (estagiárias dos Cursos de Formação de Professores; professoras formadas, auxiliadas por babás, com escolaridade equivalente ao Ensino Fundamental; monitoras com formação equivalente ao atual Ensino Médio; voluntários em geral, demonstrando o amadorismo característico do trabalho); relação criança/trabalhador em torno de 30/35 para 1; descontinuidade no trabalho; maior atenção à saúde, privilegiando os aspectos médicos.

Franco (1988, p. 63) ressalta, no entanto, a nascente preocupação de alguns profissionais com o cunho das ações desenvolvidas:

A LBA tem, prioritariamente, objetivos assistenciais. Mas, na medida em que a assistência social, no seu formato mais atual deixou de ser meramente uma ação paternalista e incorporou uma dimensão educacional que propicia o auto-desenvolvimento dos assistenciados, talvez a ação da instituição junto às diferentes creches pudesse ser revista e a educação recebesse maior atenção.

Segundo Mamede (1983, p. 39), em algumas Creches Casulo o atendimento era entendido como “um envolvimento da instituição com as crianças e a família, de modo a integrar os aspectos educação, saúde e nutrição na proteção à crianças”, considerando-se também que “o trabalho pedagógico propriamente dito dispõe de recursos modestos, mas era bem orientado em linhas gerais.”; no entanto, “a supervisão pedagógica é geral, e atende ao conjunto das creches convencionais”, necessitando de pessoal habilitado para desenvolver um programa educacional para atendimento coletivo adequado ao nível de desenvolvimento da criança.

Embora as políticas para crianças de 0 a 6 anos desenvolvidas no Rio de Janeiro sejam a temática do capítulo seguinte, e o Projeto Casulo tenha, em sua implantação, assumido feições particulares em cada localidade, há linhas gerais, registradas pela Coordenação do Bem-Estar Social – CBES - da cidade do Rio de Janeiro, que devem ser frisadas por exemplificarem todo esse contexto aqui analisado.

De acordo com a CBES, a comunidade e a família assumiam posições estratégicas nas ações assistenciais desenvolvidas, devendo ser co-partícipes "do processo educativo da criança" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1). O CASULO representaria, desta maneira, uma resposta às necessidades e exigências comunitárias "e

*nunca ser interpretado como uma doação ou imposição [grifado no original]"* (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1): "Assim, deverá procurar adequar-se à comunidade onde se inserir, com relação a instalações, equipamentos, recursos, formas de atendimento, desde que sejam preenchidos determinados requisitos considerados mínimos para um bom atendimento à criança". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1)

Asseverando que em "virtude da própria filosofia do Projeto, é delegada à comunidade [...] a responsabilidade de implantar e administrar o "CASULO" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1), esta seria representada por uma entidade. A entidade que, por sua vez, atuava como "representante da comunidade" estabelecia um convênio com a LBA, devendo mobilizar a comunidade para conseguir o local de funcionamento da Creche Casulo, além de recrutar e selecionar o pessoal, responsabilizando-se pela manutenção da instituição. À LBA competia oferecer assistência técnica e auxílio financeiro.

Os órgãos dos governos locais tinham atuação variada: poderiam trabalhar incentivando a implantação das creches através da mobilização de entidades que pudessem responsabilizar-se pelo Projeto, oferecendo treinamento aos profissionais, além de supervisionarem e avaliarem o trabalho das diferentes instituições organizadas.

Implantado em larga escala e com pouco custo para os poderes públicos, ressaltava-se novamente, que o Projeto Casulo apoiava-se na utilização "da capacidade ociosa de entidades sociais e a ampliação do espaço físico e do equipamento de obras existentes" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1).

Surpreendentemente, divulgava-se que não se tinha o objetivo de "implantar novas entidades para prestação de serviços e sim aumentar o número de vagas já existentes, assim como melhorar a qualidade do atendimento à clientela." (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 1)

De forma geral, pode-se afirmar que as Creches Casulo mantinham-se com muitas dificuldades, apesar de serem parcialmente subvencionadas pelo Estado. O trabalho de voluntários e a mobilização da comunidade na manutenção dessas creches consistiam, assim, em medidas de economia para a instituição, a ponto de considerar-se que

[...] a colaboração das mães, pais ou parentes das crianças nas atividades do "CASULO" é de grande valor e deverá ocorrer sempre que possível. [Ainda que se

afirmasse que] É importante que esta participação tenha como base a motivação da clientela pelo Projeto e não represente uma obrigação da mesma com a entidade. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 5)

As entidades mantenedoras deveriam, por certo, estruturar outras estratégias para angariar recursos; e, embora fosse verbalizado que a Creche Casulo era da comunidade, devendo a entidade por ela responsável mobilizar os moradores da localidade para sua manutenção, a LBA buscava garantias de que essas entidades sociais "tinham condições de assumir a responsabilidade de manutenção do "CASULO" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 5), realizando uma seleção criteriosa dessas instituições.

Tal encaminhamento demonstra os paradoxos desse Projeto que, pretendendo atender a muitos com pouco dinheiro, transferia para as famílias a obrigação de manter o serviço e para as entidades sociais, que, em tese, atuavam como mobilizadoras, a tarefa de assumir os encargos de manutenção, já que os valores repassados pela LBA eram insuficientes para cobrir todas as despesas.

Em síntese, recomendações já registradas, constantes das publicações da LBA, tais como: o fato de a *Creche Casulo* poder funcionar num "puxadinho" (forma popular referente a construções precárias, de pequeno porte, feitas como complemento de prédio já estruturado); o incentivo à contratação de profissionais que ora trabalhassem na cidade, ora no interior, formando "*equipes móveis*", dificultando sobremaneira um atendimento de qualidade, baseado no amplo conhecimento das peculiaridades de cada instituição (já que ficando "aqui e ali" é humanamente impossível um engajamento efetivo com qualquer proposta de trabalho); a orientação de que os *pais poderiam trabalhar, em rodízio*, para a manutenção cotidiana da Creche Casulo - são apenas alguns dos muitos exemplos que demonstram a premência de o Estado apresentar respostas às pressões sociais que já se formulavam, há décadas, tendo em vista o oferecimento de alternativas ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos em instituições coletivas, apesar de não estarem, ainda, em idade escolar.

Contudo, pensou-se numa forma para que tais alternativas se concretizassem, sem que o poder público se responsabilizasse, de fato, por este serviço; sem que para este, tal atendimento passasse a constituir-se como um dever.

Neste cenário, é importante a reflexão, de forma mais aprofundada sobre a tão propugnada participação dos pais, além das discussões ideológicas e políticas advindas dessa orientação predominante no Projeto Casulo.

Considerando-se que a grande maioria dos pais era composta por trabalhadores, nota-se que, obviamente, não lhes restava um tempo - além daquele dos seus afazeres diários para conseguir o sustento de seus lares - , do qual pudessem dispor para esse trabalho extra nas creches.

No que concerne à própria LBA, avaliando os problemas encontrados no órgão, o MPAS (1986, p. 53) assinalava a "insuficiência de recursos humanos, [...] aliada à baixa qualificação de seus quadros, à ausência de uma política de recrutamento e progressão funcional e salários competitivos...", além de "uma ausência quase absoluta de mecanismos apropriados de acompanhamento, controle e avaliação" dos programas implementados.

O MPAS (1986, p. 54) ao acentuar que o "principal problema que limita a atuação da LBA [...] é a escassez de recursos" pontuava que, com um planejamento integrado das ações do Ministério, pretendia-se maximizar a utilização dos recursos, lançando, em 1986, o programa "Primeiro, a Criança".

O "Primeiro, a Criança" consolidava os programas de Creches-Casulo e de Complementação Alimentar – o PAC - , "o que permitirá [em 1986] ampliar em 100% o número de atendimentos a crianças carentes de 0 a 6 anos" (MPAS, 1986, p. 54). Esta nova inserção dos programas no âmbito da LBA, segundo o MPAS (1986, p. 55), consolidava também "uma estratégia interna de atuação [...], [sendo] determinantes para a reflexão e revisão do modelo de supervisão, avaliação e controle das ações executadas".

Quase uma década após a organização deste Programa, com a extinção da LBA, as atividades desenvolvidas pela Fundação foram assumidas por diferentes instâncias dos Ministérios que compunham a estrutura da Presidência da República.

Coube ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE - , criado na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, a coordenação do processo de extinção não somente da LBA, como também do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA - e dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração (BRASIL, 1995). No caso específico da LBA, o Ministro da Previdência e Assistência Social deveria supervisionar as ações do MARE.

De acordo com o Decreto Federal 1398/95, atuando como inventariante, o MARE tinha a perspectiva de, entre outras atribuições, avaliar a necessidade de manutenção ou rescisão dos contratos e convênios firmados pelas instituições extintas e firmar novas parcerias através destes mesmos instrumentos, além de transferir os cargos efetivos vagos

para a sua própria estrutura e gerir os aspectos financeiro, patrimonial e administrativo das instituições extintas.

Apesar de cessarem-se todos os convênios que, cumulativamente, estivessem nas seguintes condições: tratassem de transferência de recursos, envolvessem projetos orçamentários, com recursos não liberados até 30 de dezembro de 1994, e que não tivessem recursos de crédito externo, exceção foi feita "à manutenção de ações continuadas de assistência social e a programas de atendimento à criança e ao adolescente". (BRASIL, 1995)

A conclusão do processo de inventário foi prevista para 180 dias. Decorrido esse prazo, todos os processos envolvendo a LBA ficaram a cargo da Advocacia-Geral da União.

Em 15 de fevereiro de 1996, em pronunciamento no Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso asseverou que a "extinção da LBA foi realizada sem prejuízo dos convênios firmados com as entidades assistenciais" (BRASIL, 1996), avaliando que o Programa Comunidade Solidária, que passou a ser referência para as ações na área da Assistência Social, era "peça fundamental" do trabalho a ser implementado nesta esfera, já que

Suas prioridades se identificam com as das principais áreas de atuação do Governo no campo social. Parte importante de sua estratégia é a transformação nos métodos tradicionais de gerenciamento dos programas sociais, por um lado, multiplicando as parcerias entre o setor público e a iniciativa particular e, por outro lado, envolvendo todos os setores e órgãos governamentais na realização dos objetivos estabelecidos e evitando, com isso, a perpetuação de órgãos especializados e voltados exclusivamente para atender à população mais pobre. (BRASIL, 1996)

Além do Programa Comunidade Solidária, a Secretaria de Assistência Social - SAS - do Ministério da Previdência e Assistência Social também trabalhava com as ações executadas neste âmbito, devendo, inclusive, anuir com os convênios assinados pelo MARE, já que este era o inventariante da LBA.

Já em 1999, a SAS estruturou-se como Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS – e entre os serviços por ela prestados figurava o atendimento integral à criança de 0 a 6 anos.

Em pesquisa realizada no período de novembro de 1997 e março de 1998, junto a 618 creches financiadas com recursos do governo federal - o que correspondeu a 10,7% do total das instituições - a SEAS verificou, por exemplo, que 60,03% delas apresentavam registro no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS - e que praticamente a metade de todas as

instituições pesquisadas eram certificadas como sendo de fins filantrópicos - percentual considerado pequeno pelos pesquisadores. (SANCHES ET AL., 1999, p. 15)

Observou-se, também, que:

- as creches comunitárias - definidas pela LDB como aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma pessoa jurídica, inclusive cooperativas de pais que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade - eram, predominantemente, dependentes dos recebimentos dos recursos públicos, ao passo que as creches filantrópicas apresentavam maior equilíbrio entre as receitas recebidas da esfera pública e privada.
- o salário médio dos profissionais responsáveis pela gestão das creches era de R\$ 433,12, embora o salário pago na região Nordeste fosse de R\$ 279,36 e na região Centro-Oeste, contudo, chegasse a R\$ 587,62.
- os educadores que lidam diretamente com as crianças são melhor remunerados na região Sudeste (média de R\$ 305,23), e os menores salários eram pagos na região Nordeste (R\$ 146,52).

Uma das conclusões mais relevantes da pesquisa refere-se ao fato de que, considerando-se as instalações físicas das creches e os aspectos espaço, iluminação, ventilação e segurança, a média alcançada pelas instituições foi relativamente baixa, "o que significa um atendimento com as condições mínimas necessárias". (SANCHES ET AL., 1999, p. 19)

Esse item, associado aos baixos níveis salariais - equivalendo a 2-3 salários mínimos vigentes à época<sup>19</sup> - , a avaliação da SEAS de que o trabalho baseava-se na "prevalência da faixa etária das crianças atendidas - 3 a 7 anos - carecendo de intencionalidade pedagógica mais clara e precisa" e a "rara existência de programas de formação em serviço para os educadores" (SANCHES ET AL., 1999, p. 33 e p.35) apresentavam-se como pontos nevrálgicos do trabalho desenvolvido pelas creches financiadas com recursos federais.

---

<sup>19</sup> O salário mínimo estipulado era, no período de 19/05/97 a 19/05/98, de R\$ 120,00, e R\$ 130,00 a partir desta data .

Em janeiro de 2003, segundo Boschetti (2003, p. 73), já durante a gestão presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social, que meses depois passou a organizar-se como Ministério da Assistência Social.

Com base nas disposições da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/1993), que define como serviços assistenciais "as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas", priorizando em sua organização, a infância e a adolescência (BRASIL, 1993, art. 23) - deu-se continuidade ao gerenciamento da Rede de Serviços de Ação Continuada – SAC - repassando-se, mensalmente, um valor *per capita* para cada criança atendida nas creches.

Atualmente, as ações na área da Assistência Social são organizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - , que tem na sua estrutura a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. O Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos - PAC - está vinculado ao Departamento de Proteção Social Básica, parte integrante da referida Secretaria.

Definido como um programa responsável pelo "Apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por Estados, município, Distrito Federal e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças vulnerabilizadas pela pobreza e suas famílias" (MDS, 2004), o Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos mantém o funcionamento da Rede SAC. Com o repasse de valores *per capita* fixos feitos mensalmente, os recursos da Rede SAC são encaminhados do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS - para os fundos de assistência municipais, estaduais e do Distrito Federal.

As modalidades de atendimento vigentes hoje são: atendimento em unidade com jornada de tempo parcial, no valor de R\$ 8,51 por crianças, e em jornada integral, no valor de R\$ 17,02; para o desenvolvimento de ações socioassistenciais de apoio à família, o *per capita* é de R\$ 10,00.

#### 1.4 A MOBILIZAÇÃO DAS MULHERES POR CRECHES

Solange Jobim e Souza e Sônia Kramer (1988) indicam que, no período de 1975 a 1987, uma série de iniciativas podem exemplificar o início da assunção do cunho educativo do trabalho dirigido às crianças de 0 a 6 anos.



Ao lado da criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE) na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, as pesquisadoras citam a importância do estabelecimento do Ano Internacional da Criança, em 1979, dando maior visibilidade às questões da infância através dos meios de comunicação e a organização do *Movimento de Luta por Creches*, deflagrado de forma mais ostensiva em março do mesmo ano; observam ainda o lançamento do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, em 1981, e a participação do MOBREAL no atendimento ao pré-escolar. (SOUZA; KRAMER, 1988, p. 65)

Apesar de originado em 1973, na zona sul da cidade de São Paulo, a partir da organização de mães ligadas à Pastoral desta região, o *Movimento de Luta por Creches* só ganhou corpo em 1979.

Com a articulação e unificação dos grupos de mulheres que foram se mobilizando em diferentes bairros da periferia, através dos Clubes de Mães – ligados às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e das Sociedades Amigos de Bairros –, foi durante o I Congresso da Mulher Paulista que a luta por creches públicas unificou-se, fato que teve repercussão nos demais estados brasileiros. (ROSEMBERG, 1984, p. 78; GOHN, 1985, p. 115;117)

Assim organizaram-se o *Movimento por Creches e Pré-Escolas de Porto Alegre*, o *Movimento Pró-Creche*, em Minas Gerais (Jornal em Tempo, 1983, p. 80-81), e o *Grupo Creche* - criado em 1975, no Centro da Mulher Brasileira, no Rio de Janeiro. Este último iniciou estudos para mapear as instituições existentes e conhecer o trabalho implementado pelas creches situadas no município (CIVILETTI, 1988, p. 109). Todavia, é o estado de São Paulo a unidade federativa-símbolo das reivindicações deste movimento.

Reunindo, principalmente, moradoras da periferia da capital paulista, a organização do *Movimento de Luta por Creches*, sob uma mesma Coordenação, possibilitou, também, a constituição de um legado: independentemente do reconhecimento da necessidade das creches ampliaram-se nessa época, o que a primeira reunião do *Movimento* demonstrou ao reunir representantes de 44 bairros foi que a luta não era tão nova quanto se podia, erroneamente, presumir (Jornal Em Tempo, 1983, p. 76):

Contou-se casos incríveis nessa reunião. Casos de mães que lutavam por creches há muito tempo e que a filha continua lutando sem conseguir nada. Casos de gente que tinha creche indireta e não tinha como sustentá-la, os absurdos em termos de educação das crianças que aconteciam nessas creches. (Depoimento de Raquel, HELENA;VENÂNCIO, 1983, p. 76)

Fúlvia Rosemberg (1984, p. 78), neste sentido, não deixa de definir que

A base de sustentação do Movimento de Luta por Creches eram mulheres de operários que, atuando geralmente nos Clubes de Mães, reivindicavam creches para poderem trabalhar fora. Sua luta por creches era determinada por razões concretas, ou seja, ter um local onde pudessem deixar seus filhos para poderem aumentar a renda familiar através do trabalho remunerado. Sendo insuficientes as vagas nas creches de empresa, e por serem donas de casa (portanto, distanciadas da militância sindical que ressurgia na época) atuam no bairro e reivindicam, junto ao poder local – à Prefeitura – a expansão da rede de creches.

Além de contar com uma Coordenação Geral, o *Movimento* era organizado em dois outros níveis, tendo Coordenações regionais e por bairros. No afã de melhor delinear o perfil do *Movimento de Luta por Creches*, são significativos os depoimentos das participantes Raquel e Amelinha, que representavam o setor sul da cidade de São Paulo, registrados em uma entrevista concedida em 1980.

A um jornal paulista, as militantes informaram que, assim que a mobilização ganhou visibilidade, a Prefeitura retaliou, suspendendo o repasse das verbas destinadas às 119 creches que estavam funcionando.

Dessas 119 creches, de acordo com o depoimento das entrevistadas, 3 eram creches diretas – totalmente mantidas pela Municipalidade; 24 instituições eram creches indiretas – construídas pela Prefeitura mas mantidas por entidades filantrópicas. As demais creches eram conveniadas, pois a Prefeitura estabelecia parceria com entidades representativas dos moradores que deveriam arcar com os custos de manutenção do serviço com um repasse de verbas do poder público para auxiliar.

Com a suspensão das verbas, as mães "tiveram que sustentar a creche na base da campanha do quilo e coisas assim. Campanha do quilo é bater de porta em porta e cada um dá um quilo disso, um quilo daquilo pra sustentar a criança". (Jornal Em Tempo, 1983, p. 75)

Clara, representante do setor norte da cidade, resumiu as reivindicações das militantes: "Conquistar creches diretas, ou seja, que o governo se torne responsável pela educação das crianças. Mas veja bem: nós queremos creches construídas e mantidas pelo governo, mas nós queremos também interferir administrativamente e pedagogicamente nestas creches". (Jornal em Tempo, 1983, p. 76)

Mesmo com o Movimento se estendendo, com mais ênfase, nos bairros populares,<sup>20</sup> o ano de 1980 caracterizou-se, também, pela aglutinação de comissões inter-sindicais no *Movimento de Luta por Creches*:

Tinha a comissão das empregadas domésticas, das químicas de Guarulhos, das químicas de São Paulo. As funcionárias da Abril chegaram a conversar com a gente sobre a possibilidade de se formar uma comissão na Abril. Enfim, tinha a participação de algumas comissões por empresa, mas percebeu-se que esse pessoal tem que levar o movimento é no seu sindicato. (Depoimento de Raquel. In: HELENA;VENÂNCIO, 1983, p. 77)

No que tange à essa atuação dos sindicatos, Civiletti frisa a mobilização dos funcionários da empresa Light, redundando na liberação de auxílio-creche para empregados com filhos na faixa de 0 a 6 anos, e a luta dos bancários, que conseguiram apenas um tímido convênio com a LBA que, após o repasse de um valor mensal calculado pela antiga ORTN<sup>21</sup> feito pelas próprias agências bancárias destinaria vagas em creches para os filhos dos funcionários. (CIVILETTI, 1988, p. 112)

Este fato demonstra, mais uma vez, o quanto o movimento de reivindicações por creches, detonado na sociedade paulista, não foi uniforme e homogêneo, apresentando um corte diferenciador entre as mulheres: o grau de mobilização e disponibilidade de engajamento nas atividades variava de acordo com a inserção no setor produtivo, assim como o próprio grau de dependência em relação às creches para a manutenção da mulher no mercado de trabalho.

De maneira que, não parece equivocada, por exemplo, a conclusão de que funcionárias de grandes empresas com a Editora Abril e como a empresa estatal Light (privatizada no final dos anos 90) puderam engajar-se de forma diferenciada no Movimento porque aventavam outras alternativas, além da utilização das creches ligadas à Prefeitura - haja vista suas melhores condições salariais - .

Rosemberg (1984, p. 77) comenta que, em que pese o crescimento do *Movimento de Luta por Creches* entre 1979 e 1982, quatro anos após sua organização, este deixa de "existir

---

<sup>20</sup> Dada a precariedade dos vínculos trabalhistas estabelecidos, já que “as mulheres que lutam por creches são mulheres que trabalham fora mas em empregos como faxineiras ou empregadas domésticas” (HELENA; VENÂNCIO, 1983, p. 77) - mal remuneradas e, na maioria das vezes, sem carteira assinada, as mães dessas localidades precisavam mesmo era de instituições públicas que se dedicassem à educação de seus filhos pequenos que ainda não tinham atingido a idade escolar. (HELENA;VENÂNCIO, 1983, p. 77-78)

<sup>21</sup> ORTN significava "Obrigação do Tesouro Nacional" e servia como base de cálculo em diferentes situações.

enquanto força política, enquanto movimento unitário", persistindo as lutas fragmentadas nos diversos bairros da cidade de São Paulo.

A autora explica o destino dos participantes e a motivação dessa desarticulação:

Seus integrantes se dispersaram entre os partidos políticos (PMDB e PT).  
 [...] Uma análise atenciosa dos documentos produzidos na época permite que se apreenda, para além da reivindicação objetiva e unitária por creches, matizes de dissidência.. [Dissidências estas ligadas às] divergências políticas fundamentais entre os grupos feministas... De um lado, as feministas tidas como radicais... De outro, grupos recém convertidos ao feminismo. [...] A participação de grupos feministas no *Movimento de Luta por Creches* foi, na verdade, episódico, tendo cessado logo. [...]  
 Por outro lado, o *Movimento de Luta por Creches* esmorece nos próprios bairros. (ROSEMBERG, 1984, p. 77-78)

A heterogeneidade do *Movimento de Luta por Creches* é demonstrada, mais uma vez, pelo fato de ter sido temporariamente o ponto para o qual convergiram grupos feministas dissidentes. As representantes do *Movimento* avaliaram, no entanto, que a participação das feministas reduziu-se a partir da realização do II Congresso, com a mudança dos locais das reuniões do grupo: para melhor atender as mulheres da periferia, os encontros passaram a ser realizados nos bairros, de acordo com as divisões regionais. (Jornal Em Tempo, 1983, p. 78)

Some-se a isso o fato de, como bem argumenta Fúlvia Rosemberg, o processo de abertura política, no início dos anos 80, ter desfeito antigas alianças entre as feministas, dentre as quais figurara a questão das creches, avaliando, também, que a dinâmica cotidiana do *Movimento* pode ter contribuído para uma inadaptação das feministas - o que se deu a médio prazo:

[...] uma das propostas do *Movimento* era de acompanhar e avaliar a instalação de novas creches – construção, equipamento, alimentação, seleção e acompanhamento do pessoal etc – [não sendo mais] suficientes grupos de reflexão e manifestações públicas. É necessário sim, nesse momento, disponibilidade física e psicológica para acompanhar o desgastante dia-a-dia das creches, suas atividades concretas, que não trazem em si as compensações vivenciadas nos grupos de reflexão... Ao contrário: comparar o preço das verduras distribuídas, opinar sobre o revestimento das paredes e do chão, são atividades muito próximas de um cotidiano de dona de casa que lembram o papel tradicional de mulher com o qual se quer romper. (ROSEMBERG, 1984, p. 77-78)

No entanto, o *Movimento*, ao que tudo indica, ressentiu-se do afastamento das representantes do movimento feminista: "Aí as feministas desapareceram, e justo no momento em que se precisava mais delas, para fazer cursos, pensar num processo de

alfabetização, de educação nas creches, etc". (Depoimento de Raquel, HELENA E VENÂNCIO, 1983, p. 78).

Assim, apesar de seu enfraquecimento, o *Movimento de Luta por Creches* colaborou para que as reflexões sobre a atenção devida às crianças que não alcançaram a idade escolar viessem a envolver mais do que apenas as famílias usuárias em potencial desse serviço.

Propondo uma reorientação do cunho individualizante que caracterizava até então o tratamento conferido aos programas e projetos focados na infância de 0 a 6, como se o atendimento à criança pequena fosse, naturalmente, de inteira e irrestrita responsabilidade dos familiares, o *Movimento* colaborou significativamente para que essa temática começasse a ser considerada como uma problemática social.

Essa aquisição de status de *problemática social* foi fundamental no processo de instituição/reconhecimento da atual Educação Infantil, porque, como bem examina Fúlvia Rosenberg,

O fato da reivindicação/concessão de creches ter se justificado principalmente pela necessidade/vontade de a mãe trabalhar fora de casa, acabou por emprestar à creche o caráter de instituição provisória, de emergência ou de substituição, acarretando-lhe uma história cíclica, restringindo-a apenas a uma parte das famílias, dificultando o acúmulo de experiências, tanto a nível de seu funcionamento interno quanto da população usuária.

De um lado, a não universalidade da experiência entre os pais tem reforçado a má fama da creche. Diferentemente da escola, pela qual passamos e sobre a qual forjamos uma representação, baseada também na própria experiência vivida, a história cíclica da creche, e seu número reduzido, fazem com que muitos de nós não a conheçamos por dentro e dela façamos uma imagem fantasmática, porque construída longe do real. (1984, p. 74)

A partir do *Movimento de Lutas por Creches*, a discussão sobre o espaço social e a função dessa instituição vista com tantos preconceitos e reservas foi socializada, já que “amplos setores da sociedade [até então não se viam] tocados por movimentos de mobilização em torno da expansão da rede de creches e de sua melhoria, na medida em que a instituição nem sempre é percebida como legítima”. (ROSEMBERG, 1984, p. 74)

É neste pano de fundo que vai se desenhando uma outra preocupação: para além das necessidades “dos adultos” – sejam os governantes, os empregadores da mão-de-obra feminina, sejam as mulheres trabalhadoras e suas famílias, e os profissionais envolvidos neste atendimento, entre outros -, quem são, do que precisam e o que vêm recebendo as crianças de 0 a 6, freqüentadoras ou não de qualquer instituição educativa?<sup>22</sup>

<sup>22</sup> O termo “educativa” é utilizado em sua conotação ampla, buscando referir-se a qualquer espaço que atenda a crianças dessa faixa etária, independentemente da nomenclatura que receba (creche, escola maternal, jardim de

Tal preocupação está intimamente relacionada à ampla mobilização que se desenrolou em prol dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros, articulada a partir dos anos 80.<sup>23</sup> E foi justamente ancorado nestas preocupações que um enfoque diferenciado foi sendo desenvolvido pelos vários representantes dos movimentos sociais que marcaram presença durante a elaboração do texto constitucional vigente.

Conforme já referenciado por diferentes autores, após a promulgação da Constituição, legislações específicas vieram a regulamentar os dispositivos constitucionais. E, considerando que “o resgate da criança e do adolescente na história (...) é mediado pelo estudo de algumas instituições sociais, em especial a Família e a Escola” (Santos, 1994a, p. 33), podemos citar, como destaques: o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993).

A partir do ECA, os valores sociais da infância e da adolescência ganharam nova configuração no plano formal. Bem mais do que uma definição de *criança* e *adolescente*, o Estatuto imprime uma nova direção ao tratamento dado às novas gerações. Substituindo-se pela doutrina de *proteção integral* a doutrina de *situação irregular* (esta intimamente relacionada às crianças e adolescentes pobres, pelo simples fato de, por vezes, adotarem um comportamento que fugia aos parâmetros estabelecidos pelas classes mais favorecidas; além de estar relacionada àqueles que cometiam ato colidente com os preceitos legais).

Logo, ao invés de serem tutelados pela família ou pelo Estado, crianças e adolescentes passaram a ser credores de relacionamentos e vinculação social próprios, adequados a sua condição de pessoas em desenvolvimento.

---

infância, explicadora...) e do cunho do trabalho desenvolvido: se baseado numa prática pedagógica, desenvolvida efetivamente por professores, se baseado numa ação que se convencionou chamar “assistencialista” ou que apresente ambos vieses, entre outros formatos de atendimento possíveis.

<sup>23</sup> Os principais fatos desencadeadores do engajamento dos movimentos populares nesta luta estiveram relacionados à violência praticada contra crianças e adolescentes que viviam nas ruas da cidade. Um exemplo bastante significativo desse período foi a articulação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR – organizado com o “propósito muito claro de lutar por direitos de cidadania para as crianças e adolescentes” (MNMMR, 1991, p. 14), notadamente, aqueles oriundos das classes menos privilegiadas. Em paralelo, conforme Esther Arantes pontua, não “parece demais, [...] afirmar que a situação na qual se encontra crianças e jovens pobres no Brasil nunca foi uma questão menor, não sendo resultado de um caos social nem dos males e desvios de uma democracia imperfeita que necessitam ser corrigidos [...]”; já que “situações dramáticas envolvendo crianças e adolescentes pobres têm sido encenadas como lutas entre ‘menor’, ‘pivete’ [...] versus ‘criança[e]’ ‘população pacífica’ [...]” (ARANTES, 1995, p. 217; 219)

#### 1.4 A EDUCAÇÃO E A DESCOBERTA DA INFÂNCIA NÃO ESCOLARIZADA

Em concomitância com as ações desenvolvidas no campo da assistência ao trabalhador e às famílias pobres, a análise das ações advindas do campo educacional são fundamentais para a apreensão dos antecedentes das atuais políticas em Educação Infantil.

Conforme já assinalado, é marcadamente a partir da década de 70 que se dá a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 6 anos e o estabelecimento crescente de creches em todo o Brasil, ainda que numa proporção muito inferior àquela necessária para atender à demanda por este serviço.

Um conjunto de fatores contribuíram para desencadear todo o processo de luta pela expansão das creches: a intensificação da urbanização, mudanças na organização e estruturação das famílias<sup>24</sup>, ressurgimento dos movimentos feministas, além da mobilização dos movimentos sociais, conforme já exemplificado através da caracterização geral do Movimento de Luta por Creches.

Logo, na tentativa de oferecer uma resposta às reivindicações/pressões da classe trabalhadora, além do Projeto Casulo, o Estado ampliou suas rearticulações, implementando diferentes estratégias, também na área educacional.

Vilarinho (1987, p. 1;122) menciona que o interesse pela educação pré-escolar, na esfera da educação, cresceu "com mais vigor, na década de setenta", sendo que "na realidade, foi somente a partir de 1974 que se verificou uma preocupação mais ampla e profunda em relação ao assunto".

Analisando os determinantes desse interesse, a autora elenca, entre outros:

- (1) a preponderância do pensamento oriundo de organismos internacionais [...], exercendo influência sobre os setores responsáveis pela educação nacional, principalmente o então Ministério da Educação e Cultura [...], no sentido de organizar-se um planejamento mais concreto nesta área;
- [...] (3) o confronto dessas teorias com a realidade educacional, [...] fazendo com que educadores e políticos tomassem consciência, ou pelo menos comesçassem a discutir, através de outras óticas, os grandes problemas educacionais brasileiros, aí se situando o fracasso escolar nas 1<sup>as</sup> séries do 1<sup>o</sup> grau...

---

<sup>24</sup> Dados de anos posteriores confirmam a manutenção dessa situação: no período de 1981 a 1990, foram as mulheres que mais incrementaram sua participação no mercado produtivo, além de haver o crescimento do percentual de famílias formadas por mulher sem cônjuge, morando com os filhos. De acordo com a Pesquisa Nacional para Amostra de Domicílios - PNAD, esse tipo de unidade doméstica caracterizou 19% das residências brasileiras neste período. (RIBEIRO, 1998, p. 139)

(4) a pressão populacional exercida, nas grandes cidades, pela classe média que passou a exigir atendimento pré-escolar mais aperfeiçoado. Tal pressão provocou expansão da rede particular, o que de certo modo, resultou em subsídios sobre a teoria e prática da educação pré-escolar...

(5) a teoria do capital humano [...] que enfatizava a importância dos investimentos em educação para a obtenção do desenvolvimento sócio-econômico do país, investimentos estes que começaram a ser vistos como necessários desde a mais tenra infância. (VILARINHO, 1987, p. 2-3)

Contudo, conforme já destacado por diversos autores, a preocupação com a Educação Pré-Escolar nos anos 70 visava, fundamentalmente, prevenir o fracasso da criança nos outros níveis de ensino<sup>25</sup>. Segundo a teoria da “educação compensatória”, base de atuação dos educadores à época, as crianças menos privilegiadas socialmente necessitavam de um local para desenvolverem atividades que suprissem suas “carências culturais”, possibilitando um melhor rendimento na escola, posteriormente.

No que tange ao aspecto legal, a promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1971, é um marco importante para estudo, posto que foi durante seus vinte e cinco anos de vigência que também se desenrolaram os fatos que culminaram em sua superação, ocorrida em 1996. A Lei 9694, que a substituiu, instituiu a educação infantil, assumindo o oferecimento de um trabalho voltado para a criança de 0 a 6 como um dever ao qual o Estado deve atender, vinculando-o ao sistema educacional.

Embora a Lei 5692/71, ao preceituar que:

Art. 17. O ensino de 1º grau destina-se à formação da criança e do pré-adolescente, variando em conteúdo e métodos segundo as fases de desenvolvimento dos alunos.

Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.

§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.

Art. 61. Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive como Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau. (BRASIL, 1971)

<sup>25</sup> É necessário situar o crescimento da educação pré-escolar, no entanto, voltado para as idades mais próximas ao 1º grau, ou seja, às crianças com idade entre 4 e 6 anos. As creches, desde 1970, foram vinculadas ao Ministério da Saúde, com a criação da Coordenação de Proteção Materno-Infantil, de acordo com o Decreto 66623, de 22/05/70. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1972, p. 13)



fizesse referências tímidas à educação das crianças com idade inferior a 7 anos, em 1975 é organizada, na esfera do Ministério da Educação e da Cultura – MEC - , a Coordenação de Educação Pré-Escolar – CODEPRE (que, posteriormente, denominou-se COEPRE) - responsável pela elaboração, neste mesmo ano, do *Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil*.

A partir do levantamento feito pelo *Diagnóstico*, realizou-se, em junho de 1975, o *I Encontro Nacional de Coordenadores de Educação Pré-Escolar dos Sistemas de Ensino*, tendo como um de seus objetivos a coleta de informações e perspectivas sobre programas de educação para crianças menores de 7 anos.

Datam deste período, ainda, menções à educação pré-escolar presentes nos Planos Setoriais de Educação e Cultura – o I PSEC referente a 1975-79 e o II referente à 1980-1985-, pronunciamentos do Conselho Federal de Educação, além de publicações da Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus à qual a COEPRE era vinculada.<sup>26</sup>

Em 1981, durante o último governo da ditadura militar<sup>27</sup>, o Ministério da Educação e Cultura divulgou experiências de trabalho dirigido ao pré-escolar.

Antônio de Albuquerque Sousa Filho (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1981), então Secretário de Ensino de 1º e 2º graus, após caracterizar o “quadro desanimador” na área, apontava a preocupação com as questões metodológicas, alertando para a impossibilidade de utilização de propostas tradicionais e para a extrema limitação de recursos para o Pré-Escolar, num contexto de escassez de verbas para o setor educacional como um todo.

Assim, metodologia inovadora, custos reduzidos, programas dinâmicos e de ampla abrangência em termos quantitativos foram aspectos valorizados nas experiências desenvolvidas à época, além de demonstrarem “preocupação com as crianças dos meios carentes”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1981)

Vilarinho (1987, p. 2) considera que, no rol de fatores que contribuíram para o crescente interesse pela educação de crianças de 0 a 6 anos, um dos principais foi "a difusão de concepções relacionadas à perspectiva de classes sociais [...] que passaram a salientar os efeitos produzidos sobre as crianças, especialmente as de pouca idade, pelas privações relacionadas aos diferentes aspectos da vida social, afetiva, intelectual e econômica".

---

<sup>26</sup> Para conhecimento mais detalhado das ações que concretizaram o maior interesse na educação pré-escolar até 1987, indica-se a leitura de Vilarinho (1987).

<sup>27</sup> Governo do Presidente João Figueiredo, durante o período de 1981 a 1985.

Nesse sentido, é compreensível o porquê das iniciativas governamentais visando o enfrentamento das carências sócio-econômicas – exemplificadas por déficits alimentares e de saúde (visíveis nos altos índices de subnutrição e mortalidade infantil) - e da debilidade de estímulos educativos (que, supostamente, marca a infância das crianças pobres)<sup>28</sup> terem se alicerçado na idéia de que "na linguagem, no modo de agir e reagir frente a situações desafiadoras, em algumas habilidades físicas e motoras, em alguns aspectos das habilidades mentais" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 12) havia uma vantagem das crianças oriundas de meios abastados.

Desta maneira, concluía-se que é

inegável que grande parte das crianças das famílias pobres estampam no rosto, nos olhos, nas atitudes, o sofrimento da fome, do frio, do desabrigo, do abandono, da desatenção. [...]

Mesmo que as famílias de baixo nível sócio-econômico façam tudo o que está a seu alcance para educarem bem a seus filhos, elas se vêem privadas de condições essenciais para que seu esforço tenha o êxito desejado. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 12-13)

Evidencia-se, contudo, que a percepção das gritantes diferenças existentes entre as crianças oriundas de famílias pobres e de mais favorecidas não foi acompanhada, de forma alguma, de uma crítica à estrutura social capitalista; muito pelo contrário.

Apoiada no individualismo e na crença de que a satisfação das necessidades sociais (acesso a emprego, salário digno, moradia adequada, entre outras condições necessárias à subsistência) depende, tão somente, do esforço de cada um - sendo a sua concretização uma simples questão de mérito - afirmava-se, com a assunção das dificuldades vivenciadas, a inferioridade da classe trabalhadora.

Cumprindo um papel ideológico fundamental para a manutenção da estrutura social reinante, a subalternidade dos mais pobres seguiu sendo naturalizada, reafirmando-se que, à medida que a vida oferece oportunidades a todos, para quem trabalha com afinco, esta sempre retribui com bons resultados. A escolha do trabalho, assim, é o único caminho que dignifica o homem; e aquele que não tem o mínimo para sobreviver deve buscar no trabalho a superação de sua condição. Caso sua busca seja competente, certamente o êxito virá. Se o sucesso não se concretizar, foi por alguma incapacidade do pleiteante.

---

<sup>28</sup> De acordo com avaliação feita no âmbito do governo federal, estas situações "demonstram atraso no desenvolvimento cognitivo, social, emocional, em relação a outras crianças da mesma idade, porém de ambientes melhores". (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 12)

Herbert de Souza (1987, p. 25) corrobora esta análise ao pontuar que a visão de pobreza dos liberais e economistas - que administram a lógica do sistema capitalista - é isolada da questão econômica, sendo tida como "fruto inesperado de algo inexplicável", uma vez que equivocadamente avaliam que "aquilo que é a riqueza [o sistema capitalista] e só se produz como riqueza não pode, por definição, produzir a pobreza".

O sociólogo ratifica que, ao considerar a inserção social do indivíduo como resultado de seus próprios esforços, os pobres são considerados incapazes, e "sempre culpados de sua própria miséria". Conseqüentemente, a *competição* e o *individualismo* instauram-se como recursos de sobrevivência - "Se milhões acabaram fora da lógica, pior para os milhões". (SOUZA, 1987, p. 25)

Nesse sentido, porque voltado prioritariamente para a classe trabalhadora, "o grande esforço para desenvolver a educação pré-escolar" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 13) foi direcionado, no campo educacional, com linhas gerais idênticas ao que já se desenvolvia no Ministério da Previdência e Assistência Social, através do Projeto Casulo.

Ratificava-se, com uma mesma fundamentação, uma política de máximo atendimento mas com contenção de gastos, apoiada na participação dos próprios usuários, com forte controle do Estado, que os tutelava e, ao assumir "maior parte dos encargos da família" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 10) ditava as melhores alternativas à educação de seus filhos - processo que, na visão da elite, os mais pobres eram incapazes de organizar sozinhos.

Pontuando a importância do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, elaborado em 1982, e a atuação do MOBREAL nessa área, o governo federal, nos anos 80, justificava sua preocupação com a quantidade de instituições pré-escolares apoiado em sua eficácia e no fato destas constituírem-se num ambiente promotor de desenvolvimento infantil: assim, "a oferta de educação para um número limitado de crianças em vez de corrigir irá aumentar as diferenças entre as que têm acesso a ela e as que não tem. Não se deseja formar uma pequena elite entre as crianças de classes desprivilegiadas, mas dar a todas as crianças condições de efetivo desenvolvimento pessoal". (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 14)

Apesar de explicitar a preocupação com a formação dos educadores pré-escolares e com o conhecimento da criança e do seu ambiente sócio-cultural originário, sugeria-se:

- Usar locais preexistentes. As construções, além de demoradas, são bastante onerosas. Em muitos lugares elas se tornam necessárias. Nesse caso, trata-se de descobrir as formas mais dinâmicas e econômicas de construções pré-escolares. [...]
- Introduzir o sistema de rodízio de grupos de crianças no uso dos espaços. Enquanto um grupo está na sala de atividades, outro pode estar na área livre e um terceiro no pátio coberto. Duplica-se ou triplica-se, dessa forma, a capacidade total do estabelecimento, sem o menor prejuízo para as crianças.
- Aumentar a relação educador-criança. Costuma-se dizer que o ideal é 1 professor para 25 crianças. [...] Mas talvez lucraríamos em dar um pouco mais de crédito ao papel educativo da interação grupal – em que a própria convivência [...] é um fator de aprendizagem [...] (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1983, p. 16)

Ainda que não se queira investir na crítica acerba - Como se esta não estivesse bem fundamentada na bibliografia existente sobre o tema em tela! –, não há como deixar de se perceber, ainda que revestido de uma pseudo-boas vontades, um certo cinismo nessas sugestões do MEC: além de subestimar a importância de locais apropriados, construídos para que os educadores possam ter os espaços necessários à consecução das atividades planejadas, tenta fundamentar a redução dos profissionais que atendem às crianças, com base na possibilidade de, com o grupo maior, ampliar-se a integração entre os seus pares.

Soma-se a isso o fato de o MEC aconselhar também:

- Obter a cooperação de irmãos maiores das crianças. Com algum treinamento e a assistência do professor, eles podem responsabilizar-se por diversas tarefas...
- Obter a participação das mães das crianças atendidas, de forma obrigatória e em sistema de rodízio (alguns dias por mês para cada grupo de mães), ou livre, de forma mais permanente e efetiva. [...]
- Obter a participação de outros voluntários: grupos de jovens, tias, avós, etc. Muitas pessoas sentir-se-ão felizes por colaborar numa obra tão importante. Ajudar na educação pré-escolar pode ser uma das formas de sentirem-se úteis e realizadas.
- Usar material de sucata como material de trabalho das crianças. [pois] o que vale é o processo das crianças se pôr a criar sobre um determinado material. Ele tem valor na medida em que permite e provoca a atividade infantil. (DIDONET ET AL., 1983, p. 17)

São orientações desse viés<sup>29</sup>, que fizeram com que educadores e pesquisadores avaliassem que, apesar de uma estrutura organizacional que incluía a educação pré-escolar e de alguns programas e projetos desenvolvidos na área, somente com a Constituição de 1988 é que a educação da criança de 0 a 6 anos foi alçada à condição de direito social, ganhando destaque entre as políticas públicas.

---

<sup>29</sup> Orientações baseadas, entre outros aspectos, na desprofissionalização dos educadores e na secundarização de medidas efetivas para que se desenvolva um trabalho mínimo de qualidade no atendimento e que ainda descomprometia o Estado de garantir condições efetivas de atendimento à infância de 0 a 6 anos.

### 1.5.1 A influência dos organismos internacionais

Jobim e Kramer (1988) pontuam que o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a partir dos anos sessenta, passou a atuar de maneira mais efetiva na área da infância, notadamente nos países classificados como subdesenvolvidos. Outras agências da Organização das Nações Unidas – ONU – como a UNESCO também desenvolveram trabalhos neste campo.

Avaliando a influência dos órgãos ligados à ONU no caso brasileiro, Kramer (1987, p. 81-82) comenta ainda que, em 1979, foram "encontradas referências à criança como sendo a chave para o desenvolvimento da nação e, [...] a responsabilidade [recaía] sobre a estrutura econômica da sociedade", considerando-se "a melhoria das condições de vida das crianças como um aspecto fundamental para o progresso social".

Por ser o primeiro estudo publicado pela UNESCO tendo como foco a educação pré-escolar no ocidente, realizado com a colaboração da Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – OMEP<sup>30</sup> - , cabe aqui uma apreciação de *A educação Pré-escolar no mundo*, organizado por Gaston Mialaret.

O trabalho é resultado de uma pesquisa realizada em sessenta e sete países, dentre eles o Brasil, ainda que em poucas passagens a experiência nacional tenha sido citada de modo específico. O trabalho reveste-se, entretanto, de relevância ao possibilitar, mais uma vez, a apreensão do ideário da época e por oferecer um panorama das ações desenvolvidas internacionalmente.

Partindo da promulgação dos Direitos da Criança, em 1959, Mialaret (1976, p. 9) salienta que o século XX foi "o século da criança" e, assim como Vilarinho (1987, p. 3), relembra o desenvolvimento das ciências biológicas, psicológicas e sociológicas: coube "ao nosso século a honra de ter dado progressivamente à criança um lugar jurídico e moral cada vez mais importante", asseverando também que o "reconhecimento dos direitos da criança inscreve-se no movimento geral de libertação do homem".

Destacando o duplo postulado da *unidade* e da *diversidade* da educação pré-escolar, Gaston Mialaret (1976, p. 15) atribuiu bastante relevância aos aspectos educativos,

---

<sup>30</sup> Organização Não-Governamental fundada em 1948. De acordo com Kramer (1987, p. 84-85), a sucursal brasileira da OMEP foi fundada no Rio de Janeiro em 1953, tendo realizado, em 1967, juntamente com o DNCr o I Encontro Interamericano de Proteção ao Pré-Escolar no Brasil.

ressaltando que embora a expressão "educação pré-escolar" tenha "ressonâncias escolares" – o que justifica "a tentação de fazer da educação pré-escolar uma espécie de preparação para o ensino elementar obrigatório; (...) uma espécie de extensão 'para a base' da escola " – era "preciso afirmar os aspectos específicos e originais da educação pré-escolar", através da escolha de seus conteúdos.

Segundo o autor,

Um estabelecimento de educação pré-escolar é aquele cujo principal objectivo é facilitar o desenvolvimento geral da personalidade sob todos os seus aspectos e promover a educação da criança. Um dispensário onde se prestam cuidados médicos preventivos, um hospital para crianças – mesmo que estes estabelecimentos tenham entre o pessoal educadores de nível pré-escolar – não são estabelecimentos de educação pré-escolar. Um sanatório para crianças, mesmo que dispense uma educação pré-escolar, mantém-se, a nossos olhos, um estabelecimento cujo principal objectivo é curar a criança doente.

Afirmamos portanto a necessidade de tirar proveito de todas as ocasiões e de todas as situações para educar a criança; mas fazer que um estabelecimento é de educação pré-escolar significa que a maior preocupação [...] é realmente a da educação. (MIALARET, 1976, p. 22)

A batalha que já se desenrolava entre os especialistas das diferentes áreas foi destacada na pesquisa:

[...] como cada especialista tem tendência para pensar que o seu ponto de vista é muito importante (senão o mais importante), assistem-se a lutas mais ou menos veladas pela direcção local e geral desta nova etapa da educação. Ao nível central, é o Ministério da Saúde que o disputa ao da Educação; é este que está em luta com o dos Assuntos Sociais; é este último que reivindica junto do Ministério da Família... Ao nível da prática, é o médico que acha que a vida da criança está entre as suas mãos, portanto que é ele quem deve dirigir a equipa (sic), ao passo que o psicólogo, referindo-se aos trabalhos da psicanálise, afirma que, visto os primeiros anos da vida da criança terem tanta importância, é a ele que cabe desempenhar um papel preponderante para organizar a educação da criança de tenra idade. Noutras situações, são os assistentes sociais que se apercebem da importância do meio familiar e social e que pensam que têm um papel importante a desempenhar ... (MIALARET, 1976, p. 161-162)

Estabelecendo um paralelo dessa advertência com a obra de autores brasileiros, Sonia Kramer (1987, p.117) bem assinala que a situação da infância no Brasil sempre foi vista de forma isolada, com o atendimento oscilando entre o viés médico-sanitário, assistencial-nutricional e educacional, sendo a responsabilidade pelo pré-escolar dividida, e seu controle assumido “pelo Estado, que atua de forma segmentada, envolvendo diferentes ministérios, e

que imprime ao atendimento a tendência de educação compensatória, sem sequer discutir ou questionar seus possíveis benefícios ou prejuízos”.

A autora é contundente na avaliação das ações desenvolvidas ao longo dos anos:

O quadro do atendimento à criança no Brasil é constituído por uma rede, cheia de meandros, que envolve três diferentes ministérios: o da saúde, o da Previdência e Assistência Social e o da Educação, além do Ministério da Justiça, nos casos de menores infratores.

Na história desse atendimento percebe-se como é constante a prática de criar e extinguir órgãos burocráticos com função de controle, o que acarreta a superposição do atendimento e redundância na existência de órgãos diversos com as mesmas funções. Essa multiplicação do atendimento (...) expressa, sobretudo, a forma estratificada com que a criança é encarada: o problema da criança é fragmentado e pretensamente combatido de forma isolada, ora atacando-se as questões de saúde, ora do "bem-estar" da família, ora da educação. (KRAMER, 1987, p. 91)

Exemplificando a educação pré-escolar como "um dos domínios privilegiados para a experiência pedagógica", Mialaret (1976, p. 162-163) ressaltou que a "educação da criança deve tender para a unidade através da diversidade de influências", sendo que é

à educadora que cabe o papel fundamental de coordenação, de unificação e de ação. Sem que se estabeleça uma hierarquia entre os diferentes membros da equipa (sic), é preciso que cada especialista ponha à disposição da educadora a sua competência para ajudar a resolver os problemas que levanta a educação de cada criança.

Salientando a necessidade de uma equipe multidisciplinar, o autor discorreu sobre o papel da educadora e da subalternidade que caracteriza sua atuação, por, geralmente, ser uma profissional com nível inferior de escolaridade, colocando a sua preparação como um "problema fundamental", "chave de todo o edifício e que [...] o sucesso da educação pré-escolar está ligado à qualidade das educadoras que a anima". (MIALARET, 1976, p. 163)

Outro aspecto importante para análise é a conclusão de Mialaret (1976, p. 62-63) de que "parece que as 'classes médias são citadas com mais frequência", ao se buscar a origem das crianças atendidas, e que "os estabelecimentos públicos dão principalmente vazão às crianças das classes médias, dos operários e dos camponeses, ao passo que os estabelecimentos privados são freqüentados pelas das classes médias e, sobretudo, pelas das profissões liberais", a ponto do autor concluir que pode-se "portanto, notar aqui, com certa

inquietação, que desde o período da educação pré-escolar, começa a instaurar-se entre as crianças uma certa forma de segregação social".

Persistindo na busca das raízes das problemáticas sociais que afetam a infância brasileira, Sonia Kramer, todavia, alcança o cerne da questão:

A fragmentação [da educação pré-escolar] tem como resultado o fato de que ninguém se responsabiliza pelo problema. Em uma área de atuação a outra é responsabilizada: a 'educação' esbarra nas carências alimentares e nas precárias condições de saúde; a 'saúde' proclama a importância de formação de hábitos das famílias; a 'assistência social' destaca a necessidade de uma ação educacional... E assim, sucessivamente. A precariedade em cada um dos três – saúde, assistência, educação – é apontada como causa, mas ela é, ao contrário, consequência das condições de vida das classes sociais em que estão inseridas as crianças. Essas condições é que determinam os problemas de saúde, nutrição, educação e situação familiar, e não o inverso, como aparece nos discursos oficiais. (KRAMER, 1987, p. 91)

Pode-se, assim, com firmeza, retificar a conclusão de Mialaret, pois não era a educação pré-escolar que forjava "uma certa forma de segregação social", mas essa foi mais um, entre os muitos campos, a refletir - como o faz até hoje - a extrema desigualdade social característica dos países capitalistas periféricos.

### 1.5.1 Repercussão no meio acadêmico

Todo o movimento de valorização da criança menor de 7 anos no âmbito educacional teve ressonância, também, no meio acadêmico.

Vilarinho (1987, p. 3) situa, com propriedade que, "a expansão da pós-graduação conduzindo à produção de estudos mais aprofundados sobre problemas de ensino-aprendizagem e de psicologia do desenvolvimento infantil, [contribuiu] para a veiculação de novas concepções no campo da educação pré-escolar". Um exemplo significativo deste fato é a organização do Grupo de Trabalho (GT) "Educação Pré-Escolar", em 1981, no âmbito da Associação Nacional de Pesquisa em Educação – ANPED -, fundada em 1978.

Por ocasião da comemoração da passagem dos 25 anos de organização da ANPED, o GT, hoje chamado "Educação da Criança de 0-6 anos" - considerado mais abrangente e adequado aos direitos constitucionais recém-conquistados pela infância desta faixa etária -, sistematizou a trajetória do grupo e alguns profissionais que dela participaram registrando



depoimentos importantes para o conhecimento dos movimentos que colaboraram na consolidação dos estudos referentes à primeira infância.

Assim, Maria Malta Campos, 1ª coordenadora do GT, destacou a produção científica incipiente à época e o esforço dos profissionais na busca de trabalhos referentes ao tema e adesões ao grupo, características de um campo de estudo em constituição. (BUJES, 2003, p. 2)

Sonia Kramer comentou a descoberta do GT como “um dos poucos espaços acadêmicos existentes então no Brasil, que buscava integrar pesquisadores preocupados com os estudos das crianças pequenas, afirmando que seus integrantes eram poucos, mas que tornaram-se “companheiros de atuação e militância”, citando, entre outros, o trabalho realizado durante a Constituinte e a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996 (BUJES, 2003, p. 3).

Finalmente, para Rocha a criação do referido GT “é a expressão do intenso movimento de discussões sobre as políticas sociais e educacionais que marcou aquela década [de 80]”. (BUJES, 2003, p. 8)

### 1.5.3 A democratização brasileira e a nova LDB

Já no final da década de 80, durante a 5ª Conferência Brasileira de Educação – CBE - , cujo tema central foi *A Nova Lei de Diretrizes da Educação Nacional*, realizada entre os dias 02 e 05 de agosto de 1988, quando a nova Constituição estava em fase final de elaboração na Assembléia Nacional Constituinte, Sonia Kramer resumiu em sua fala, as expectativas das pessoas e instituições envolvidas com trabalhos voltados para as crianças de 0 a 6.

Tendo em vista o momento oportuno em que organizavam-se debates sobre as bases de elaboração de uma nova política nacional de educação, a cidadania das crianças, a contextualização histórica da infância, a partir da influência da divisão social de classes e das questões étnico-culturais foram algumas das idéias elencadas pela autora.

Considerando, da mesma forma, as mudanças capitalistas ocorridas num contexto de desenvolvimento urbano-industrial, Kramer chamou a atenção para as modificações forjadas no âmbito privado, que suscitaram a busca de "novas formas de maternagem e paternagem". (KRAMER, 1988, p. 203)

A pesquisadora reafirmou, também, o que já havia se constituído como bandeira de luta no seio dos movimentos populares: o dever do Estado no oferecimento de opções, de qualidade e com caráter público para a educação das crianças de 0 a 6 anos. Educação essa que deveria estar comprometida com o favorecimento do desenvolvimento infantil e com "a aquisição/construção dos conhecimentos (produzidos socialmente) relativos ao mundo físico e social". (KRAMER, 1988, p. 203)

Após uma longa tramitação nas diferentes esferas do governo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi promulgada em dezembro de 1996, demonstrando que entre os aspectos influenciadores deste exaustivo processo, a exemplo do que ocorrera com a Constituição Federal, não foi fácil a pactuação de interesses.<sup>31</sup>

Apesar de a sociedade brasileira, incluindo as elites, ter se organizado para impor uma nova ordem política dando por terminado o período ditatorial, as prioridades estabelecidas pelos governos civis posteriores aos governos militares evidenciam que, respeitados os diferentes momentos e conjunturas históricas, o arcabouço ideológico que justificava a ação do Estado manteve-se praticamente irretocável.

O sociólogo Herbert de Souza (1987, p. 27), avaliando os avanços advindos da Nova República, lembra que os aspectos sociais apareceram neste período "como problema, reivindicação e luta", obtendo centralidade nos discursos governamentais. Cidadania, em substituição à tutela ou mero assistencialismo, foi a palavra que entrou em moda.

Destacando a internacionalização da economia e o processo de exclusão a que foi submetida a maioria da população brasileira (expresso, entre outros, pelos índices de distribuição de renda, pelo salário mínimo e pelo rebaixamento das condições de vida do povo), Herbert de Souza comenta que a *Nova República* significou a expectativa de superação do autoritarismo e do estabelecimento da relação Estado-sociedade civil em bases democráticas.

No plano da retórica, o *social* ganhou mais ênfase e todos os governantes passaram a se reportar à dívida social acumulada até então. Tancredo Neves, por exemplo, assumiu, logo no início deste novo período, a pobreza do Nordeste, a reforma agrária e o combate à miséria como questões emergenciais a serem tratadas. José Sarney, que o substituiu na Presidência

---

<sup>31</sup> Sonia Kramer (1988, p. 199) já assumia essa dificuldade durante sua participação na 5ª CBE: "Não me permito ceder à tentação de analisar os limites desta Constituição nem de avaliar perdas e ganhos de sua difícil e penosa correlação de forças: ateno-me ao tema proposto, embora sabendo que ele está vinculado ao complexo (e nem sempre democrático) jogo de negociações políticas".

após a sua morte – já que Tancredo Neves sequer tomou posse - , assumiu com o lema de governo "Tudo pelo social".

Neste panorama, vários movimentos e organizações sociais representaram o clamor da população por aquilo que lhe era devido por *direito*; e as reformas agrária, urbana e sindical, as mudanças na área educacional e de saúde, além do reconhecimento dos direitos da mulher, do negro, do índio, das crianças e dos adolescentes, entre outros, passam a ser efetivamente exigidos. Um amplo movimento da sociedade abriu espaços na mídia, forçando o Estado a dar respostas às suas reivindicações e pondo em xeque o modelo de desenvolvimento econômico que só produzira ainda mais desigualdades sociais.

Nessa era de efervescimento dos movimentos sociais no Brasil, a Central Única dos Trabalhadores, a Conferência dos Bispos do Brasil, a Comissão Pastoral da Terra, a União das Nações Indígenas, a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, a União Nacional dos Estudantes, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, além dos movimentos feministas, ecológicos, dos negros são apenas alguns exemplos dos diversos participantes desse processo de luta por uma sociedade mais igualitária. (SOUZA, 1987, p. 29)

Na esfera presidencial, terminado o governo Sarney, Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente civil eleito no período de democratização.

José Luís Fiori (1991, p. 116) observa que, desconsiderando a opção social exarada na Constituição de 1988 que preconiza a igualdade e a universalização de direitos sociais, a política econômica - baseada no combate à inflação - praticada durante os dois anos desse mandato presidencial imprimiu às políticas sociais um formato focalizado e seletivo. Caracterizando-se pela descoordenação, voluntarismo e imprevisibilidade, o encaminhamento das políticas sociais continuou a sofrer as conseqüências do avanço das idéias neoliberais<sup>32</sup>, iniciado já em 1989.

---

<sup>32</sup>Perry Anderson (GENTILI; SADER, 1995, p. 9-13) sistematiza dados sobre o desenvolvimento do neoliberalismo, assinalando sua articulação na Europa (em caráter pioneiro na Inglaterra, sob o comando de Margareth Thatcher) e na América do Norte (inaugurado durante o governo de Ronald Reagan), com a "chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão". O autor destaca que este ideário foi "uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão* [grifado no original], de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política".

O autor ressalta que, nesta época, o Brasil estava imerso numa crise fiscal e política que fragilizou o Estado, criando-se, assim, muitas barreiras para a efetivação dos direitos garantidos constitucionalmente; além de essa efetivação ter sido boicotada, no plano político, pelas elites, como bem avalia Luiz Werneck Vianna (2004, p. 1): "Não têm sido poucas as conseqüências imprevistas do processo de transição do antigo regime militar para a democracia política na forma da Carta de 1988, a principal delas, sem dúvida, a neutralização da institucionalidade democrática quanto à questão social, aos valores e temas de que foram portadores os vigorosos movimentos sociais dos anos 80 e 90".

A reforma ministerial realizada por Collor foi o 1º passo para a reforma do Estado e, ao lado da luta antiinflacionária, veio acompanhada de um discurso que incluía: a valorização do mercado, sua desregulação e a abertura econômica; a privatização do setor público; e a modernização do Estado, a partir do ideário liberal.<sup>33</sup> Por essa concepção, era preciso ter "uma economia aberta e desregulada, movida por um mercado internacionalizado e sem presença significativa do Estado". (FIORI, 1991, p. 120)

A presença estatal deveria se concentrar apenas nos problemas sociais, com uma intervenção fundada nas seguintes premissas: necessidade do crescimento econômico como fator de redução das desigualdades, criação de empregos e elevação dos níveis salariais, e políticas sociais compensatórias. (FIORI, 1991, p. 121-122)

Para que as políticas sociais compensatórias alcançassem seus objetivos, era premente a redefinição de prioridades, modernização de sua gestão, privatização dos sistemas de proteção social e descentralização das ações que seriam financiadas com recursos oriundas da reforma do Estado, via privatização.

Tendo sua campanha eleitoral caracterizada pela defesa dos mais pobres – os "descamisados" - e pela caça aos "marajás" – numa alusão aos altos e médios funcionários do Estado que, em sua visão, trabalhavam mal ou eram desnecessários e recebiam altos salários -, Fernando Collor não chegou a terminar o seu mandato. Envolvido em casos de corrupção e desvio de dinheiro público protagonizou o primeiro processo de impeachment da história republicana do país.

---

<sup>33</sup> Vide Lei nº 8029, de 12/04/1990, que autorizou o Poder Executivo a extinguir ou transformar diversas entidades da Administração Pública Federal como a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), a Fundação Nacional Pró-Memória e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Foram autorizadas, também, a privatização da Distribuidora de Filmes S.A. (Embrafilme) e a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás), além de outras no ramo petrolífero e de siderurgia.

Nos oito anos que separaram a promulgação da Constituição Federal da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, as iniciativas governamentais para a educação infantil, no âmbito federal, continuaram alternando-se e sobrepondo-se entre as áreas da assistência e da educação.

Em dezembro de 1990, o governo federal divulgou o *Programa Setorial de ação do Governo Collor na área de educação*, ressaltando o grave quadro social vivido pela sociedade brasileira demonstrado pelos níveis de pobreza absoluta e os indicadores sociais existentes à época.

Verificando-se a irrisoriedade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos,<sup>34</sup> a expansão da rede de educação pré-escolar figurou na lista de prioridades do governo, "mediante criação de unidades de pré-escola na rede pública para atendimento de crianças a partir de 4 anos e melhoria das instalações das creches existentes". (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1990, p. 20).

Já como uma das propostas do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, a pré-escola era vinculada ao ensino fundamental:

dois terços [das crianças brasileiras de 4 a 6 anos] chegam à 1ª série sem as experiências e os conhecimentos que [a pré-escola] possibilita. Em razão disso, é importante promover esforços vigorosos para universalizar a educação pré-escolar como uma questão crucial para democratização da educação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1990, p. 20)

Esse Programa para o setor educacional previa duas frentes de atuação, dentro do Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, a serem executadas pela Secretaria Nacional de Educação Básica - SENEb:

- o estabelecimento de convênios do governo federal com estados, municípios e com o Distrito Federal para beneficiar 5.000 creches - 250 na região Norte; 1250 no Nordeste; 1600 no Sudeste, 1649 no Sul e 251 instituições na região Centro-Oeste – (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1990, p. 28), melhorando o atendimento educacional para crianças de 0 a 4 anos;

---

<sup>34</sup> O governo estimava que de 24,3 milhões de crianças, apenas 3,7 milhões recebiam algum tipo de atendimento. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1990, p. 13)

- a celebração dos mesmos convênios para ampliação e melhoria da qualidade do atendimento pedagógico a crianças com idade entre 4 e 6 anos, por meio da construção, equipagem, aquisição de material e treinamento de profissionais. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1990, p. 29)

Na gestão de Fernando Collor, em paralelo ao trabalho desenvolvido pela LBA, já bem caracterizado ao longo deste capítulo, o *Projeto Minha Gente* centralizou as ações do governo na área infanto-juvenil no campo da assistência, pretendendo implementar iniciativas de corte intersetorial ao envolver "ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social para crianças e adolescentes." (SOBRINHO E PARENTE, 1995, p. 5)

Esse projeto tinha como linhas básicas de atuação "o atendimento social integrado em um mesmo local, atendimento integral; envolvimento comunitário; desenvolvimento de programas de proteção à criança e à família; gestão descentralizada; e, como característica principal, a implantação de unidades físicas – o Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente – CIAC". (IPEA, 1995, p. 6)

Elaborado pela Legião Brasileira de Assistência, o *Projeto Minha Gente* foi coordenado inicialmente pelo Ministério da Criança. Em 1992, com a destituição de Collor da Presidência da República, o programa passou à esfera do Ministério da Educação e do Desporto. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 7)

Apesar dessas ações, tendo-se em conta o pouco tempo de permanência de Fernando Collor no Presidência da República, é muito difícil mensurar o que, de fato, foi realizado, havendo, inclusive, escassez de registros para consulta.

Assumindo por ser vice-presidente de Collor, Itamar Franco governou até 1994.

No âmbito do Ministério da Educação e do Desporto, durante a gestão de Itamar Franco (1992-1995), o *Projeto Minha Gente* transformou-se em *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* – PRONAICA -, passando a ser coordenado pela Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República.

O CIAC foi rebatizado, passando a denominar-se CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança -, na tentativa de se frisar que, independentemente do perfil arquitetônico do prédio – o CIAC apresentava um projeto físico diferenciado -, "a tônica desloca-se para o atendimento integral, que 'requer a adoção de pedagogia própria e independe do espaço físico a ser utilizado". (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 7)

Atendendo a crianças de 0 a 14 anos, os objetivos específicos do PRONAICA eram

a melhoria da situação educacional, especialmente em relação ao ensino de 1º grau [...], a difusão da pedagogia da atenção integral e sua assimilação pela rede de serviços sociais básicos; a redução da mortalidade infantil e ampliação dos níveis de expectativa de vida; a melhoria das condições de saúde [...]; a redução do nível de violência contra crianças e a promoção social das famílias atendidas. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 8)

Com uma atuação descentralizada, mas com a conjugação de ações de órgãos das três esferas – federal, estadual e municipal - , o PRONAICA tinha como estratégia básica "a implantação da pedagogia da atenção integral nas escolas da rede oficial, estadual e municipal" (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 9), sendo que a construção de CAICs só era recomendada em último caso, devendo-se usar as instalações já existentes nas localidades.

Havendo necessidade de construção do CAIC a elaboração do projeto arquitetônico e de engenharia, bem como a sua construção e a coordenação técnica das ações, entre outros, ficavam a cargo do governo federal; a alocação e remuneração dos professores e membros da Direção eram de responsabilidade dos Estados e, por fim, a aquisição do terreno e a manutenção geral da instituição eram de competência dos municípios.

Os municípios, por sua vez, para cumprirem suas competências, em paralelo com a utilização de recursos próprios, poderiam buscar apoio financeiro de instituições privadas e da comunidade local.

Percebe-se que o PRONAICA, ao retalhar de forma tão reduzida as atribuições de cada esfera para financiamento e manutenção do Centro de Atenção Integrada à Criança, supunha uma fina integração e um estreito relacionamento entre as três esferas governamentais, o que, na prática não é um processo de fácil articulação. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 11)

A participação da comunidade local, aspecto há muito presente nas ações governamentais voltadas para a infância e que se repetiu na proposta de construção dos CAICs, foi um dos aspectos criticados pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

A partir da percepção de que o êxito do programa estava calcado na participação da comunidade, Sobrinho e Parente alertaram que:

Participação comunitária não se cria de cima para baixo; nasce da dinâmica dos grupos comunitários no equacionamento de problemas e superação de carências [...]. Esse movimento de organização de setores da sociedade é ainda pouco significativo no Brasil, sendo mais representativo nas regiões Sul e Sudeste. Pela novidade do processo e pela falta de prática no manejo de organizações, essas instituições comunitárias enfrentam também diversos problemas internos. Há dissenso no âmbito dos grupos comunitários, o que, até certo ponto, é normal, mas que se não for bem gerenciado, transforma-se em conflito permanente e interfere negativamente nessas organizações, chegando a desestruturá-las, torná-las ineficientes e até inviabilizá-las. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 19)

Os pesquisadores concluem, assim que, "atribuir o sucesso de empreendimento de tal envergadura à participação da comunidade é delegar responsabilidade muito grande a setores que ainda não têm estrutura e tradição para tal [...]." (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 19)

Desvalorizando, em certa medida, o potencial organizativo das comunidades – que durante décadas, principalmente nos centros urbanos, organizaram suas próprias formas de atendimento em educação à criança pequena e às crianças a partir de 7 anos que não tiveram acesso à escola pública -, o que Sobrinho e Parente ignoram é que ao se preconizar a centralidade da participação comunitária abre-se a possibilidade de minimização da responsabilidade do Estado, que já trabalhava para se desonerar de gastos com políticas de cunho social, num contexto de restrição de seu aparato e de privatização em amplos setores sociais em que este havia, historicamente, construído uma atuação hegemônica – como foi o caso da siderurgia, com a privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

O atendimento em Educação Infantil, incluindo-se já neste conceito a creche e a pré-escola, era um dos oito subprogramas do PRONAICA,<sup>35</sup> e esta deveria efetivar-se de forma integrada com os outros subprogramas, "sem prevalência de um sobre o outro, com a utilização de todos os meios e recursos disponíveis" (SOBRINHO E PARENTE, 1995, p. 10).

Estimava-se que cada CAIC pudesse atender a 234 alunos na pré-escola, em dois turnos, e apenas 30 crianças de 0 a 3 anos em creche de horário integral. Somando-se 864 alunos que seriam atendidos no 1º grau, também em dois turnos, um CAIC teria a capacidade para atender à 1.128 crianças.

Em 1995, havia 359 CAIC's sendo implantados e 166 em funcionamento em todo o país, sendo que na região Sudeste localizavam-se 57 unidades em pleno funcionamento (mais

---

<sup>35</sup> Os demais subprogramas eram: Proteção Especial à Criança e à Família, Promoção da Saúde da Criança e do Adolescente, Educação Escolar, Esportes, Cultura, Educação para o Trabalho e Alimentação. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 10)



69 CAICs em obras) e 40 CAICs estavam na região Nordeste (acrescentando-se 37 unidades em construção). O Norte do Brasil foi quem menos se beneficiou com o PRONAICA. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 13-14)

No entanto, efetivamente funcionando, havia 146 CAIC's. Em síntese, o PRONAICA atingiu, com isso, apenas 7% das suas metas previstas e cada instituição gastava mensalmente em torno de U\$50 (cinquenta dólares) com cada criança. Em praticamente todas as Unidades - 142 CIACs - havia o subprograma de Educação Infantil implantado.

Numa avaliação geral, verificou-se que os problemas enfrentados cotidianamente pelas secretarias estaduais e municipais, a precariedade dos espaços disponíveis para a realização do programa, além da complexidade dos objetivos do programa – vinculados à idéia de trabalhar-se pela superação da pobreza das crianças, adolescente e famílias atendidas, levaram à conclusão de que os

poucos CAIC's em funcionamento, seu elevado custo, o tamanho e complexidade de sua estrutura física e de serviços – que acarretam um ônus bastante significativo para os orçamentos das prefeituras – e as dificuldades para equacionar sua gestão a partir das críticas de secretarias estaduais e municipais de Educação [sinalizaram] no sentido de que o programa [tinha] poucas chances de ser o instrumento pelo qual o governo poderia alcançar a superação dos problemas das crianças e dos adolescentes. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 22)

Durante a gestão de Itamar Franco e no 1º mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foram abundantes as frentes de movimentação em prol da organização da educação da criança de zero a seis anos, ilustradas pelos eventos realizados e pela quantidade de publicações, notadamente as do MEC, a saber:

- em 1994 foi organizado, por uma série de instituições vinculadas aos movimentos populares de diferentes estados do Brasil, o I Encontro Nacional de Educadores de Creche, ocorrido em Belo Horizonte.

Nesse mesmo ano, o Ministério da Educação e do Desporto organizou várias publicações: *Política Nacional de Educação Infantil*; *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*, *Educação Infantil no Brasil: situação atual*; além do *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*.

- a Coordenação Geral de Educação Infantil (vinculada à Secretaria de Educação Fundamental do Departamento de Políticas Educacionais do MEC) lançou, em 1995, *Educação Infantil:*

*bibliografia anotada e Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*

- Em 1996 foi a vez do lançamento de *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil* e um ano depois, publicou-se *Subsídios para elaboração de orientações nacionais para a educação infantil*.

- Em maio de 1998, o MEC, através da Coordenação de Educação Infantil (COEDI) - que era parte da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF), do Departamento de Política da Educação Fundamental - organizou publicações importantes: dois volumes de *Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil* e o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI)

Durante o 2º governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Ministério da Educação realizou, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP - o I Censo da Educação Infantil.

Realizado no ano 2000 e tendo seus dados divulgados a partir de setembro de 2001, os resultados preliminares deste Censo permitiram uma necessária reatualização dos dados referentes a este novo nível de ensino, oportunizando um melhor planejamento das ações.

Realizando um balanço das realizações do governo federal na área educacional no período de 1995 a 2002, o Ministro Paulo Renato de Souza destacou os principais eixos de atuação: a universalização do ensino fundamental<sup>36</sup>, a equidade no atendimento, a descentralização de recursos e competências, o fortalecimento da capacidade de gestão do sistema educacional nas diferentes esferas e a busca da melhoria da qualidade de ensino.

O Projeto *Toda Criança na Escola*, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF<sup>37</sup> e o Programa Bolsa-Escola também foram elencados como ações importantes do governo FHC.

Mais recentemente, durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, a Coordenação Geral de Educação Infantil – ligada à Secretaria de Educação Infantil e Fundamental, da

---

<sup>36</sup> De acordo com o MEC, se em 1995 89% das crianças de 7 a 14 anos estavam na escola, em 2002 esse percentual já atingira 97%. (ASSIS, 2002, p. s/nº)

<sup>37</sup> Organizado segundo a Lei 9424/96.

Diretoria de Políticas Educacionais, organizou, em colaboração com profissionais com trabalho reconhecido na área da educação da criança de 0 a 6 e de representantes do Estado e da sociedade civil, uma nova proposta de *Política Nacional de Educação Infantil pelos direitos das crianças de zero a seis anos* à Educação, que está em discussão.

Vale destacar, também, os debates em curso acerca da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, que restringe-se à alocação de verbas para o Ensino Fundamental, logo, destinado à educação de crianças a partir dos 7 anos de idade. A proposta base do FUNDEB<sup>38</sup> é ampliar a distribuição de recursos à educação infantil, segmento até então sem recursos de financiamento definidos em lei.

Em se tratando dos movimentos da sociedade civil, a ação dos Fóruns de Educação Infantil e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB merece ser enfatizada.

Os Fóruns de Educação Infantil, articulados em cada estado, em diferentes momentos, após a promulgação da LDB – que instituiu a Educação Infantil como um segmento do ensino, definem-se como “espaços suprapartidários, articulados por diversas instituições e entidades comprometidas com a expansão e melhoria da educação infantil... São espaços permanentes de discussão e atuação, não se restringindo a um ‘encontro’ ou ‘seminário’”. (MIEIB, 2002, p. 195).

Com o objetivo maior de criar “uma instância de discussão, mobilização, proposição e divulgação das políticas para a educação infantil nos estados, regiões ou municípios” (MIEIB, 2002, p. 196), os Fóruns são geridos de acordo com princípios básicos, a saber:

- A luta coletiva e permanente pela efetivação dos direitos fundamentais das crianças de 0 a 6 anos assegurados por lei (Constituição Federal, ECA e LDBEN);
- O entendimento de que, dadas as particularidades do desenvolvimento da criança dessa faixa etária, a educação infantil tem especificidade própria e cumpre funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar;
- A compreensão da educação infantil enquanto campo de conhecimento e de política pública intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução. (MIEIB, 2002, p.196)

---

<sup>38</sup> Resumida pela equipe do MEC, conforme quadro constante do anexo III desse trabalho.

A primeira grande articulação de diferentes Fóruns Estaduais ocorreu em setembro de 1999, durante a Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPED, realizada na cidade de Caxambu. (MIEIB, 2002, p. 10)

Sendo um movimento não institucionalizado, aberto à participação de todos os interessados em Educação Infantil, o MIEIB pretende propor, acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pelo poder público neste campo, “comprometendo-se com a luta pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação”. (MIEIB, 2002, p. 15)

No documento *Projeto Movimento Interfóruns de Educação Infantil – ano 2000*, os integrantes dos Fóruns estaduais definiram os seguintes princípios básicos para balizar suas reivindicações:

- a garantia às crianças de 0 a 6 anos de acesso a vagas nos sistemas públicos de educação;
- o reconhecimento do direito constitucional das crianças de 0 a 6 anos (independentemente de raça, idade, gênero, etnia, credo, origem sócio-econômica-cultural, etc.) ao atendimento em instituições públicas, gratuitas e de qualidade;
- a destinação de recursos públicos, específicos e adequados...
- a indissociabilidade cuidar/educar, visando [...] o pleno desenvolvimento da criança...
- a implementação de políticas públicas que objetivassem a expansão e a melhoria da qualidade do atendimento [...]. (MIEIB, 2002, p.11)

Um exemplo que bem ilustra o nível de atuação do MIEIB é a realização de reuniões nacionais, ocorrida em diferentes estados do Brasil e o posicionamento dos educadores que dele participam em face das questões atualmente discutidas, como a Política Nacional de Educação Infantil e seu financiamento.

## 2 EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA APROXIMAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA CARIOCA

Considerando as necessárias relações dos diferentes níveis da esfera governamental, neste capítulo ressalta-se, inicialmente, aspectos da experiência nacional de participação da sociedade na luta pela configuração do poder local como instância de atuação relevante.

Situando, em linhas gerais, que a experiência de organização da sociedade brasileira se amplia com a articulação de iniciativas de resistência surgidas ainda durante o período ditatorial, delimita-se que esta se avoluma, também, pela estruturação de movimentos e organizações populares e profissionais que uniram esforços no campo social e político para lutar pela superação do modelo de intervenção e relacionamento estabelecido com o Estado nesse período.

Após a "saída" dos militares do poder<sup>39</sup>, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte foi um dos momentos nos quais ficaram visíveis os diferentes projetos de sociedade que buscavam hegemonia e legitimação no plano formal da lei. Assim, seguidas "quedas de braços" foram travadas entre diversos segmentos sociais que representaram estes diferentes projetos, tendo encaminhamentos distintos para as mais diferentes áreas e temáticas.

Pode-se assim dizer, a grosso modo, que conseguiu-se instituir alguns princípios "progressistas" importantes para a atuação do Estado: primando pela consolidação da cidadania, as políticas públicas – e, notadamente, as sociais - deveriam ser *universais*,

---

<sup>39</sup> Embora Francisco Oliveira (2000, p. 251) sustente que "a ditadura foi derrubada pelas forças de oposição no Brasil, pelo crescimento dos movimentos sociais, sindicais, intelectuais e populares, isso que chamamos, de certa forma, de sociedade civil", alguns estudiosos do período alertam para as "permanências" dos governos militares no período democrático, oriundas das negociações engendradas para que a ditadura fosse interrompida. Para ilustrar, Florestan Fernandes (1986, p. 7-8) analisa que "a 'nova república', nascida de uma costela da ditadura, não tem nada a ver com a República Democrática que está sendo construída como uma resposta dos oprimidos aos nossos problemas históricos", definindo a transição democrática como "último e surpreendente refúgio da ditadura". Consultar também Bolívar Lamounier (1990, p. 16), para o qual "a abertura brasileira não teve nenhum marco nítido, nenhuma ruptura dramática".

compreendidas a partir da perspectiva do *direito* e, portanto, deveriam vislumbrar o alcance da *equidade social*, através do oferecimento de bens e serviços sociais públicos de *qualidade*.

Buscando-se referências em autores de diferentes áreas, *poder local* e *atuação da sociedade civil* são questões problematizadas ao longo desse capítulo, apontando-se suas possibilidades e limitações no processo de luta pela superação das desigualdades tão almejada e evidenciada no período de redemocratização da sociedade brasileira.

Dado o desafio de se equacionar a "dívida social" largamente comentada nos anos 80, o trabalho de Maria Lucia Werneck Vianna, divulgado ainda no início da Nova República, aponta os meios propostos para que houvesse uma ruptura positiva no campo da política social.

Segundo a autora, os principais pontos para viabilizar tal ruptura eram: a integração das políticas setoriais; a "democratização do acesso aos bens públicos, com vista à redução da marginalização" de grande parte do povo; a "universalização dos mecanismos de seguridade"; "maior comprometimento de fontes fiscais no financiamento", alterando-se, inclusive, o padrão de crescimento econômico por admitir-se que "o enfrentamento da problemática representada pelos intensos desequilíbrios sociais [requeria] transformações profundas [de caráter estrutural] no âmbito da economia e da sociedade"; além da descentralização. (VIANNA, 1989, p. 21-22)

Contudo, a pesquisadora também assevera: "Logo, porém, a defasagem entre um discurso mudancista e uma prática pouco audaciosa frente a obstáculos já bastante enraizados se faria patente, frustrando as perspectivas de uma política social mais justa e eficiente". (VIANNA, 1989, p.22)

A negação da concepção do *direito social* presente nas ações públicas praticadas pelo Estado já mostrava-se como um dos entraves para se dar à tão esperada volta por cima (e para melhor) na área social.

Neste sentido, Vianna destaca uma importante avaliação de Sônia Draibe sobre a ação estatal no período de transição democrática:

Privilegiando políticas que têm contrapartida do usuário, [...] [a atuação do Estado] pautou-se por orientação tutelar e 'assistencialista', considerando as populações carentes como objeto de auxílio e não enquanto sujeitos de plenos direitos sociais, inerentes à condição de cidadania. Visão que [...] retira do Estado a responsabilidade pela extensão e garantia daqueles direitos, concebendo a iniciativa do

Governo como subsidiária ou complementar [...] (DRAIBE<sup>40</sup>, 1986, *apud* WERNECK VIANNA, 1989, p. 24)

A "coordenação nacional, descentralização, envolvimento efetivo dos estados e municípios, maior participação da comunidade na administração dos programas" (VIANNA, 1989, p. 25), ao lado da desburocratização, já enunciavam-se também como alternativas para ampliar a efetividade das ações na área social.

Uma maior efetividade das políticas sociais deveria ocorrer, por conseguinte, livre da corrupção e do clientelismo que colaboram para o "desvirtuamento do sentido público" das ações do Estado e da necessária discussão sobre os mecanismos de participação da sociedade, apesar da precariedade dos canais representativos que podem favorecer o corporativismo e reiterar privilégios através da ingerência de lideranças locais na condução dos programas sociais. (VIANNA, 1989, p. 25)

Citando O'Donnell, Maria Lúcia Werneck Vianna assinala ainda que "na conjuntura da transição democrática não se resolvem, de imediato, as distorções de uma política social montada com finalidades estranhas à idéia de justiça social", já que as "especificidades do sistema de proteção social brasileiro não se resumem aos traços nele impressos pelo regime autoritário" VIANNA, 1989, p. 29), dependendo, para transpô-las, do próprio processo de consolidação democrática.

A partir dos trabalhos que vêm apontando que a sociedade tem se organizado para ocupar um espaço neste processo de construção/consolidação da democracia - até porque sem a sua participação não será possível, de fato, realizá-la - essa *participação* coloca-se como um dos eixos analíticos importantes nesse trabalho.

Cabe destacar, contudo que, num contexto de desenvolvimento das idéias neoliberais, o estudo desta participação deve estar, necessariamente, articulado aos debates sobre o papel do Estado já que, conforme Sônia Draibe bem sinalizou na citação anteriormente destacada, crescem as práticas nas quais o poder público deixa de ser o responsável pelas políticas por ele implementadas, estabelecendo parcerias para sua execução, conclamando a própria sociedade a ter um papel de relevo.

---

<sup>40</sup> DRAIBE, Sônia M. Notas (desanimadas) sobre a Política Social da Nova República. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1986, mimeo.

É essa articulação que possibilita o seguinte entendimento da pesquisadora Vera Telles (1994, p. 45):

No Brasil, o chamado discurso neoliberal tenta a espantosa façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira: um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, negando a alteridade e obstruindo, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social.

Não se trata de alimentar o discurso catastrofista [...] . Mas reconhecer a peculiaridade do momento atual, em que se contrapõem valores e projetos em disputa. A aposta no futuro exige, como nunca, saber ler os signos do novo em práticas emergentes que apontam alternativas à perversa equação Estado vs Mercado.

A autora propõe uma nova forma de percepção dos movimentos e associações sociais: "será preciso enxergar mais do que um potencial defensivo contra o conservadorismo [...]. Mas, sobretudo, ver neles, ou através deles, as possibilidades de se [enfrentar] o desafio de resgatar valores como igualdade, justiça e liberdade". (TELLES, 1994, p. 45)

Vera Telles (1994, p. 46) adverte, no entanto, que é fundamental delimitar que, se "a sociedade civil está emergindo como alternativa capaz de conciliar desenvolvimento, equidade e justiça social", isso não deve traduzir-se como "uma volta às 'saudáveis virtudes morais' da comunidade e tradições locais, como fontes supostas de energias coletivas capazes de serem mobilizadas como alternativa ao Estado em países estrangulados por falta de recursos e mergulhados numa pobreza crescente".

Para a autora, "não [se deve tomar] a sociedade como pólo da virtude política. Ao contrário disso, [não se pode perder de vista que vive-se em] uma sociedade extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos". (TELLES, 1994, p. 93)<sup>41</sup>

Assim sendo, não causa estranhamento o fato de um mesmo discurso, baseado na importância da mobilização e organização da sociedade, servir de argumento para projetos societários díspares.

Apesar da multiplicidade de vertentes de pensamento, pode-se resumir os muitos encaminhamentos que surgem ao longo dos processos de discussão sócio-política em dois grandes pólos: ao passo que todos pregam a importância da atuação da sociedade, alguns

---

<sup>41</sup> A esse respeito indica-se a leitura do artigo de Érica T. Vieira de Almeida (2004).



valorizam o Estado como sujeito fundamental para a garantia de direitos e estruturação da vida econômica e social; outros, por sua vez, pregam que este deve ter uma intervenção mínima nestes contextos.

Em consonância com esta última sugestão, a adoção de medidas privatizantes e de redução do aparelho estatal, bem como a crescente mercantilização de serviços com reconhecido cunho social como a saúde e a educação - marco das gestões dos "Fernandos" (Collor e Henrique Cardoso) - comprovam o quanto estes governos desconsideraram o que se poderia chamar de "espírito" da Constituição.

Constituição essa que, segundo José Paulo Netto (1999, p. 77), "apesar de não ferir a ordem burguesa, [...] apontava para a construção – pela primeira vez assim posta na história brasileira - de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social", com a consagração dos direitos sociais, sendo "a alternativa para reverter desigualdades". E, não por acaso, foi desqualificada com a violação de seus princípios, sendo difícil a elaboração de sua legislação complementar.

Notadamente, o projeto de reforma do Estado brasileiro, posto em prática, principalmente, por FHC apesar de manifestações contrárias em diferentes pontos do país, demonstrou o quanto este Estado não se auto-governava – entendendo-se aqui o "auto-governo" como a capacidade de uma nação fazer opções a partir do necessário processo de interlocução com os segmentos sociais, considerando as necessidades da classe trabalhadora -, mas estava sob a canga do chamado "grande capital"- ainda que por deliberada orientação dos grupos que estavam no poder.

José Paulo Netto (1999, p. 81;84) irá apontar o tratamento negativo dado às políticas sociais durante os governos de Fernando Henrique Cardoso: julgando-as "inviáveis", o governo federal conteve gastos, buscou recursos extras na sociedade (vide o exemplo da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, criada para sustentar as políticas de saúde), manipulou receitas deixando determinadas áreas à míngua, em detrimento do financiamento de campos de interesse para os segmentos mais ricos, como o financiamento da dívida interna e a manutenção da especulação financeira.

Em resumo, para este autor, teve-se um "Estado Mínimo para os trabalhadores e [um] Estado Máximo para o capital". (NETTO, 1999, p. 89)

Referenciando-se na luta pelos direitos sociais e sistematizando reflexões sobre sua instituição na sociedade brasileira, Evelina Dagnino (1994, p. 101;104) alerta para o fato de que a luta pela sua definição está vinculada ao trabalho dos movimentos e organizações

sociais e "constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania". Emergência de uma nova cidadania que deu-se num clima de acirrada "disputa histórica pela fixação do seu significativo e, portanto, de seus limites".

Segundo Dagnino (1994, p. 107-108), a noção de cidadania que se coloca nos anos 90, "trabalha com uma redefinição da idéia de *direitos*, cujo ponto de partida é a concepção de um *direito a ter direitos*", não limitando-se "a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta".

Vera Telles (1994a, p. 91-92) concorda com estas indicações, afirmando que "os direitos não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei e instituições", mas "dizem respeito antes de mais nada ao modo com as relações sociais se estruturam, [estabelecendo] uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas".

Os direitos específicos a que Evelina Dagnino (1994, p. 109) alude, por sua vez, desvelam que é preciso a "construção de novas formas de relação [social], que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes<sup>42</sup> que [se] recusam a permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles".

Fazendo referência aos muitos movimentos que se organizaram para defender as especificidades de grupos que lutam para ter maior visibilidade social e, geralmente, não se vêem contemplados nos muitos encaminhamentos de "corte universal", como os grupos feministas, de homossexuais, dos negros, entre outros, a autora comenta, no entanto que "a nova cidadania é capaz de incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença" (DAGNINO, 1994, p. 112), pontuando que:

---

<sup>42</sup> Há pesquisadores que consideram que a visibilidade desses grupos, estruturados a partir de uma identificação particular fundada em características pessoais, valores e opções de vida comuns colocam em xeque a referenciação das relações sociais a partir de estruturas macro-sociais (como o modo de produção e o processo de socialização das riquezas socialmente produzidas). Tais autores apregoam, assim, que o conceito de *classe* e a conseqüente identificação de grupos sociais ao um projeto vinculado ou aos "trabalhadores" ou à "burguesia", construída a partir da matriz marxiana, mostrar-se-iam insuficientes para compreender as múltiplas relações existentes na contemporaneidade. Essa vertente de pensamento trará influências na forma de analisar o papel das diferentes formas de organização da chamada sociedade civil, como as organizações não-governamentais.

No campo da direita, a diferença sempre emerge com afirmação do privilégio e portanto como defesa de desigualdade. No campo da esquerda, [...] a diferença emerge enquanto reivindicação precisamente na medida em que ela determina desigualdade. A afirmação da diferença está sempre ligada à reivindicação de que ela possa simplesmente existir como tal, o direito de que ela possa ser vivida sem que isso signifique, sem que tenha como consequência, o tratamento desigual, a discriminação. Não fora a desigualdade construída enquanto discriminação à diferença, ela não existiria como reivindicação de direito. (DAGNINO, 1994, p. 114)

A partir do repensar sobre as formas de expressão da sociedade, chega-se à discussão do *papel das organizações não-governamentais - ONGs*, já que estas vão se destacar no final do século XX, protagonizando ações sociais, notadamente a execução de políticas nas mais diferentes áreas.

Aponta-se que, tal qual ocorre com a questão do poder local, há a impossibilidade de analisar a atuação das organizações não-governamentais de forma unívoca.

Como um caleidoscópio, o universo das ONGs é multifacetado e heterogêneo. E, como se já não bastasse sua complexidade para forçar uma análise extremamente cuidadosa, agrega-se a essa discussão sua articulação com os interesses de outras esferas sociais, como o Estado, e dos próprios indivíduos que, por vezes, a elas se vinculam não como militantes dessa ou daquela causa, mas para defender interesses extremamente personalistas.

A estruturação do trabalho de algumas ONGs sobre interesses particularistas, apesar de merecerem críticas de todos os que prezam pelo sentido *público* que devem expressar-se nas ações desenvolvidas pelo Estado, no entanto, por vezes enquadram-se na lógica desse "novo liberalismo", para o qual não há necessidade de *universalidade*, prezando, ao contrário, o individual, o particular.

Assim, se considerarmos os aspectos necessários à sobrevivência, *cada um*, dependendo do *seu próprio* esforço e por *sua conta e risco*, deve encontrar no mercado o que precisa para viver: uma forma de ganhar o seu sustento, esforçando-se para não se colocar numa posição em que precise de ajuda, o que significaria "esforço individual insuficientemente empreendido" e a assunção *pessoal* da responsabilidade por esta situação.

Desta forma, a despeito das potencialidades que as organizações não-governamentais podem comportar, os trabalhos dos autores que alertam para a dubiedade de seu papel, principalmente no âmbito da reforma do Estado, posto em prática sob a égide do neoliberalismo, de forma alguma podem ser ignorados.

É partindo deste pano de fundo que a experiência do município do Rio de Janeiro na implementação da política para educação infantil será estudada nesse capítulo, reportando-se, principalmente, a ações desenvolvidas tanto nos âmbitos da educação quanto da assistência social.

Será delineado, em seguida, o quadro de atendimento em educação infantil na época da promulgação da LDB, caracterizando-se em linhas gerais as políticas municipais para atendimento às crianças de 0 a 3 anos nas instituições que foram conveniadas à SMAS ao longo de vinte anos – grupo do qual procedem as primeiras creches públicas vinculadas à Secretaria Municipal de Educação.

Ainda que de forma panorâmica, essa caracterização obriga a que se remeta à própria constituição do município enquanto tal e às iniciativas do poder público local destinadas à população pobre que residia nas favelas - já que foi nas comunidades aí localizadas que organizaram-se muitas das instituições de educação infantil que hoje compõem o quadro de creches públicas.

Finaliza-se essa etapa do estudo com a caracterização das fases da assunção das creches pela SME, sinalizando seus desdobramentos e traçando o perfil do atendimento hoje prestado pela Prefeitura no campo da Educação Infantil, na modalidade *Creche*.

## 2.1 NOTAS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Considerando o estudo mais detido das ações implementadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro na área de educação infantil aqui proposto, toma-se como ponto de partida que a obrigatoriedade do oferecimento desse nível de ensino pelo Municípios impõe o entendimento do processo de conformação desta instância do poder público como *estratégica* na gestão das questões sociais, políticas e econômicas.

Há aproximadamente duas décadas, ampliaram-se as atribuições dos municípios, mantendo-se suas históricas competências de, entre outros temas, legislar sobre assuntos de interesse local. As disposições constitucionais que determinaram maior autonomia dos municípios expressaram o repúdio de segmentos progressistas da sociedade com o perfil de Estado - neste contexto representado pela esfera federal - desenhado, principalmente, durante o período ditatorial: um Estado centralizador, que exercia forte controle sobre a sociedade e

se comportava "como o único protagonista econômico e social".<sup>43</sup> (SPOSATI; FALCÃO, 1990, p. 13)

Diferentes autores destacam a crescente importância que os municípios conquistaram no quadro sócio-político.

Elenaldo Teixeira (2001, p. 162; 94) frisa que o "poder local nos últimos anos tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil", constituindo-se num espaço de "iniciativas de ação cidadão".

Celso Daniel (1988) atribuiu à pulverização dos recursos tributários destinados aos municípios e à descentralização do poder político local as possibilidades que se abriram, ainda durante a vigência do período ditatorial, para o desenvolvimento de experiência mais participativas na gestão da cidade, como os exemplos de Lajes (SC) e Boa Esperança referentes ao orçamento participativo.

Evelina Dagnino (1994, p. 110) destaca as experiências dos Conselhos Populares de Porto Alegre, enfatizando o Orçamento Participativo, que envolveu cerca de dez mil participantes em discussões preliminares ocorridas no ano de 1983.

Por fim, Lesbaupin (2000, p. 41, 45), interpretando as experiências baseadas na participação local como uma reação à diminuição da arrecadação dos municípios, acrescenta como exemplo a experiência bem-sucedida desenvolvida em Piracicaba (SP), entre outras práticas paulistas ocorridas no âmbito dos movimentos sociais.

Esse autor, no entanto, contextualiza tais experiências no conjunto das complexas medidas com orientação neoliberal praticadas pelo governo federal.

Elenaldo Teixeira (2001, p.94) também oferece vários exemplos dessa, que é bem mais do que uma tendência, mas a realidade já formalizada em muitos países:

---

<sup>43</sup> Visando à melhor delimitação da significação de *local* aqui empregada, é relevante considerar as colocações de dois autores: preocupado em ampliar a compreensão do tema, Celso Daniel (1988, p. 16) lembra que, apesar de, no Brasil, o *local* remeter comumente à essa esfera estatal mais próxima da população – o município –, "o lugar de exercício no poder não se resume ao Estado [...], mas está disseminado em múltiplas instituições sociais", sendo necessário caracterizar as modalidades de poder local – poder econômico e poder social – e sua relação com o poder político em geral (do qual o local é uma das expressões, representado pela Prefeitura e Câmara Municipal); já Marta Arretche (1999, p. 137) considera, em seu estudo, que a "noção de 'local' estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições", podendo referenciar-se ao Estado (enquanto unidade da Federação) ou ao município, dependendo de quem assumirá a responsabilidade pela política pública a ser implementada.

Nesse trabalho, *local* referenciar-se-á ao processo de descentralização e valorização municipal, incluindo-se, também, os movimentos e organizações sociais que emergem da mobilização de grupos existentes no âmbito mais próximo das localidades.

Nas novas Constituições, resultantes das mudanças políticas (Espanha, Portugal, Brasil), o local é objeto de dispositivos bem específicos. As organizações internacionais/governamentais enunciam declarações oficiais sobre o "local" e desenvolvem programas de ação "do local", cujo financiamento é condicionado à participação "comunitária" ou "popular" (Doc. N. 2). A partir de 1969 a ONU adotou resolução sobre medidas para assegurar a participação de membros da sociedade na preparação e execução de planos e programas nacionais de desenvolvimento econômico-social.<sup>44</sup>

A partir das mudanças ocorridas no Brasil, o autor cita instrumentos criados na legislação nacional que demonstram a valorização do poder local e da sociedade como um todo, como os projetos de lei propostos por iniciativa popular individualmente ou por associações, a instituição da consulta popular e a criação de Conselhos Municipais que têm, inclusive, funções deliberativas. (TEIXEIRA, 2001, p. 107)

Tais exemplos mostram que a descentralização associou-se ao necessário realinhamento da relação Estado-sociedade civil, "em que a autonomia das organizações governamentais locais [poderia] ser a possibilidade real de exercício do controle popular e exercício de sua capacidade de influência nas decisões". (SPOSATI; FALCÃO, 1990, p. 14)

Em se tratando de controle social, reflexionando sobre os espaços de participação constituídos a partir da descentralização administrativa e da valorização das ações e articulações engendradas no âmbito local, no campo da infância, a organização dos Conselhos de Direitos e Conselhos gestores é fato relevante.

A título de ilustração, e já destacando as experiências desenvolvidas no Rio de Janeiro, a estruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - deu-se através da Lei 1873/1992; ao passo que os Conselhos Municipais de Educação e de Assistência foram criados, respectivamente, pelos seguintes instrumentos legais: Lei 859/1986 e Lei 2489/96.

Ainda que essas instâncias tenham diretrizes e regulamentos próprios são espaços que têm algo em comum: reunindo-se periodicamente, em encontros abertos ao público em geral, têm uma composição paritária composta por representantes do governo e da sociedade; e,

---

<sup>44</sup> Não se pode esquecer, contudo, que nos diferentes momentos históricos essa valorização da participação comunitária teve conotações diferenciadas, nem sempre vinculadas à promoção da emancipação dos grupos para os quais as ações se dirigiam.

dentro de sua área de atuação, travam discussões que redundam em encaminhamentos, deliberações e orientações norteadoras das políticas municipais.<sup>45</sup>

Na avaliação de Elenaldo Teixeira (2001, p. 108), se

a simples existência legal desses mecanismos não permite inferir a existência de uma sociedade civil ativa [...], importa ressaltar, contudo, terem sido instituídos, em muitos casos, por pressão das organizações da sociedade civil e, em segundo lugar, que sua existência legal cria possibilidades de uma atuação mais articulada e global das organizações e de experiências micro que, por sua vez, criam bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder local.

Face às atribuições voltadas para o interesse local, historicamente relacionadas aos municípios, como bem avaliou Celso Daniel (1988, p. 26), a "ação do poder público local se concentrou muito mais nas condições para a reprodução da força de trabalho do que nas condições para a reprodução do capital", ficando, estas últimas, a cargo dos governos federais.

Simultaneamente, as ações de determinados governos locais parecem indicar que a descentralização também pode ser um evidenciador da percepção das prefeituras como terrenos férteis para a maximização dos ganhos dos países capitalistas avançados. Não por acaso, organismos internacionais – nos quais a hegemonia desses países fica evidente (como no caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - e do Banco Mundial, através do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD) , tornaram-se parceiros dos municípios, negociando empréstimos pra a viabilização de ações de cunho social.

Com o movimento do Estado brasileiro ideologicamente direcionado por princípios privatistas, principalmente a partir dos anos 90, no qual os fatores econômicos parecem estruturalmente descolados das políticas sociais - embora com elas relacionem-se intimamente - para Celso Daniel (1988, p. 27), "os serviços públicos essenciais à reprodução da força de trabalho [...] tiveram sua lógica de produção regida por critérios de rentabilidade capitalista, por conseguinte, excludentes do ponto de vista social".

É neste sentido que as análises de Maria Lúcia Werneck Vianna sobre a constituição do sistema de proteção social brasileiro comprovam sua pertinência. A pesquisadora observa, por exemplo, que "nas escolas públicas, a péssima qualidade do ensino tem empurrado

---

<sup>45</sup> Para conhecer a trajetória de cada um desses Conselhos, consultar, em relação ao CMDCA, Martins (2001) e quanto ao CMAS, Yaakoub (2004).

crescentemente para a rede particular os filhos dos menos desfavorecidos". (VIANNA, 2000, p. 12), afirmando que

as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral têm baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la. (VIANNA, 2000, p. 14)

Assim, ao sinalizar que os estudos sobre poder local são relevantes porque contribuem para a "formação de uma cultura política de direitos e responsabilidade social", Teixeira (2001, p. 50) argumenta que tais ações podem ter impactos mínimos pois estão submetidas à lógica mais ampla da estrutura social, alertando: "A superestimação do local pode levar a certos localismos, inclusive desemborcando em fundamentalismos [...], quando não em conservadorismo e manutenção do *status quo*, se se desprezam as macropolíticas".

Advertências que também são formuladas por Ivo Lesbaupin:

[...] não há solução para o processo de exclusão social apenas a nível local: [está] claro que os determinantes da exclusão social são fundamentalmente nacionais e internacionais. [E] [...] dado o peso do poder federal no país e o caráter ainda fortemente centralizado deste poder, algumas medidas tomadas a nível federal podem enfraquecer e mesmo inviabilizar a ação dos governos locais. [...] [Mas], apesar de tudo, é possível contribuir – e muito – para a melhoria das condições de vida das classes populares, dos setores marginalizados da sociedade, com a ação do governo municipal. (LESBAUPIN, 2000, p. 39)

É certo que o incentivo à descentralização faz parte do intento neoliberal de desonerar o governo central [...]. O governo centraliza recursos mas se desencarrega de responsabilidades e as distribui, tanto a governos estaduais como a governos municipais e, inclusive, a ONGs. A descentralização não é, pois, um bem em si mesma: ela é apoiada tanto por conservadores como por progressistas, tanto pela direita como pela esquerda, mas por razões diversas. Em outras palavras, a descentralização tanto pode significar maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático, como pode restringir a democracia. (LESBAUPIN, 2000, p. 46-47)

No entanto, em termos nacionais, o autor avalia que modelos mais democráticos de gestão municipal estão ocorrendo onde foram travadas lutas urbanas, consolidando-se como forma de resistência à privatização do Estado, tencionando para que a sociedade organizada tenha maior gerência sobre as políticas públicas.

Estabelecendo um contraponto com os exemplos que narram os auspiciosos resultados do processo descentralizador, o cientista social Jawdat Abu-El-Haj (1999, p. 66) comenta que



se há autores que "reconhecem a inevitabilidade da descentralização como resultado da diversificação das demandas sociais", há outros que vêem que "a intensificação de contatos entre um Estado descentralizado e os interesses sociais organizados, gradualmente, debilita a autonomia do Estado e compromete a universalidade da intervenção", o que "[pode desmantelar] a intervenção pública nas áreas sociais".

Além de citar estudos da experiência inglesa de descentralização realizados por Charles Collins e Andrew Green em que concluiu-se que "a transferência espontânea de atribuições para o nível local, na ausência de condições infra-estruturais, humanas e gerenciais, causaria a inoperância [...], além de excessivos gastos desnecessários" (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 67), o autor atribui ênfase a uma pesquisa realizada por Judith Tandler e Sarah Freedheim sobre uma ação social brasileira: o Programa Agente de Saúde do Ceará.

Tandler e Freedheim verificaram que os bons resultados alcançados foi "resultado do caráter público e centralizador da política de saúde", num contexto em que o "governo estadual [...] fortaleceu a resistência da sociedade ao clientelismo" e "garantiu a autonomia dos agentes de saúde em relação aos políticos tradicionais". (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 67)

Jawdat Abu-El-Haj ressalta que a população foi conclamada, através de propagandas, a rejeitar as práticas clientelistas e que esta intervenção do governo do Estado "encorajou a mobilização coletiva" e que "a recuperação da credibilidade das instituições públicas facilitou o clima de confiança entre as instituições públicas e a sociedade, além de generalizar o sentimento cooperativo". (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68)

Segundo destaque do autor, neste programa, "de fato, o Estado estava fazendo mais, e não menos, do que fazia antes"(TENDLER; FREEDHEIM<sup>45</sup>, 1994 *apud* ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68) e a propaganda utilizada "regenerou a aura do poder público numa região onde as instituições eram conhecidas como foco principal de corrupção e manipulação". (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68)

Para Judith Tandler e Sarah Freedheim, além do fato de os agentes de saúde serem pessoas das comunidades em que trabalhavam e conhecerem as demandas locais, outro fator crucial para o sucesso do programa foi que estes agentes "apresentavam-se como parceiros e integrantes da administração pública". (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68)

---

<sup>45</sup> TENDLER, Judith; FREEDHEIM, Sarah. Trust in Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil. *World Development*, vol. 22, n° 12.

## 2.2 PROJETOS EM BUSCA DE HEGEMONIA: REFLEXÕES SOBRE A DICOTOMIA "ATUAÇÃO DO ESTADO/ATUAÇÃO DA SOCIEDADE"

Análises sobre o papel do Estado brasileiro devem, assim, estarem articuladas tanto ao contexto social e econômico nacional quanto às relações que este estabeleceu com a sociedade como um todo, principalmente na conjuntura do final do século XX.

Elaine Behring, estudando a política macroeconômica dos governos federais no período de 1994 a 2002 – dois governos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso -, oferece subsídios para se problematizar a participação da sociedade no processo de definição dos diferentes aspectos das relações sociais.

A pesquisadora cita a queda da taxa da inflação e o crescimento do emprego como efeitos iniciais do Plano Real, sustentando que, a despeito da intenção governamental em divulgar que "o ajuste fiscal não iria atingir os mais pobres", esses pontos, inicialmente favoráveis, além de não se manterem, reverteram-se negativamente, fazendo-se acompanhar por outros – como a manutenção da relação entre pobreza e distribuição de renda, alta inflacionária e consumo dos pobres e a queda da renda *per capita* no período de 1998 a 2001 - que comprovaram o empobrecimento dos trabalhadores. (BEHRING, 2002, p. 184-187)

A partir de 1996, "com a política econômica monetarista de estabilização a qualquer custo" (BEHRING, 2002, p. 181), o desemprego foi se colocando de forma incisiva e, segundo a autora, alguns

elementos da política macroeconômica em execução [foram] fortemente geradores de desemprego. A política de altas taxas de juros [favoreceu] a queda do investimento produtivo com grande deslocamento de capitais para a especulação financeira. Além disso, e mais grave, [favoreceu] também o endividamento de empresas, muitas das quais [foram] fechando suas portas [...]. em especial as pequenas e médias empresas – setor não monopolista e intensivo em força de trabalho menos qualificada – que, no final de 1997, se responsabilizavam por cerca de 41% dos empregos (SEBRAE, 1997). A política abrupta de abertura comercial acirrou a competitividade e pressionou a indústria nacional para a modernização, direcionando-a para o mercado externo. Aqui [assistiu-se] à introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e à precarização do trabalho. (BEHRING, 2002, p. 182)

Em parecer sobre os rebatimentos dessas medidas sobre as políticas sociais, a autora é contundente:

As conseqüências do ajuste neoliberal para a política social, por sua vez, são enormes, não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao

aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos. Mas porque se corta gastos [...] e se propõe implícita ou explicitamente a privatização dos serviços, promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social. [...] O discurso da equipe econômica do governo federal, como se sabe, é de que a Ordem Social consagrada em 1988 é perdulária/paternalista e amplia o déficit público. (BEHRING, 2002, p. 182)

De acordo com Elaine Behring (2002, p. 182), os elaboradores da crítica baseada no "déficit público" desconsideraram o fato de que este relaciona-se aos empréstimos contraídos pelo país sob a alegação de que era necessário manter a balança comercial favorável, após ter-se aberto a economia para atrair o capital financeiro.

Avaliando que a força de trabalho brasileira é "uma das mais baratas do mundo", a autora ratifica que, historicamente, no Brasil "à produção em massa não seguiu um amplo consumo de massa, e que a força de trabalho [...] teve um baixo custo direto, e, [...] também indireto, já que [tem-se] um pobre padrão de proteção social". (BEHRING, 2002, p. 181).

Behring (2002, p. 182) situa a "Reforma do Estado" nessa discussão, afirmando que esta também gerou desemprego através do Programa de Demissão Voluntária e do incentivo a vinculações trabalhistas instáveis nas diversas organizações da sociedade.

Para entender melhor em que consistiu tal Reforma, vale frisar que o ministro Bresser Pereira – um dos formuladores do Plano Diretor da Reforma do Estado - situaram-na "como condição para a renovação do Estado, a fim de melhor adequar-se às necessidades sociais. Haveria, neste sentido, um consenso básico, de que era "preciso que o aparato do Estado se [tornasse] realmente público, mas também que o espaço do público não se [esgotasse] no estatal". (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, p. 7)

Propondo a valorização desse "público não-estatal", Bresser Pereira pontuava que o setor se expressaria tanto como "controle social" como "forma de propriedade" – ou seja, incluiria "a produção de bens e serviços coletivos por entidades que não se situam nem no Estado nem no mercado (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, p. 7), para, segundo ele, fortalecer as organizações e direitos sociais.

Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau, destrinchando a expressão "público não-estatal" precisam que "são organizações ou formas de controle 'públicas' porque voltadas ao interesse geral; são 'não-estatais' porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais"; lembrando que se "O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado" e que "[...] o Estado não monopoliza nem

necessariamente realiza o interesse público." (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, p. 17, 20).

Descartando a nomenclatura ONGs e Organizações da Sociedade Civil – OSCs - , esses autores aceitam, contudo, a expressão "Terceiro Setor" para representar este setor "público não-estatal", citando a crise fiscal como um dos fatores impulsionadores para a redescoberta dessas organizações.

Por meio da leitura crítica dos documentos produzidos pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, Elaine Behring traçou críticas veementes às ações desenvolvidas em seu âmbito ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>46</sup>, avaliando, em linhas gerais, que:

- era equivocada a menção à tão propalada "crise do ou localizada no Estado", porque numa interpretação da crise atual sob a ótica da "crítica marxista da economia política", "tem-se que as mudanças em curso passam por uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 70 [...] que pressiona por uma refuncionalização do Estado, que corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação". (BEHRING, 2002, p. 218-219)

A autora lembra que a reestruturação produtiva, a mundialização e o neoliberalismo são as três vias pelas quais o grande capital busca revitalizar seus investimentos e maximizar as taxas de lucro que decaíram nos últimos trinta anos.

- a escolha pela reforma do aparelho estatal brasileiro, focada na opção de garantir o ajuste fiscal, caracterizou-se como uma "contra-reforma" porque, em detrimento das indicações constitucionais que conferirem centralidade aos direitos sociais, o Estado limita-se a zelar para que o capital se reproduza com total liberdade do mercado em todas as áreas, atuando, minimamente, para conter os excessos. Esse direcionamento representa "*um profundo retrocesso social, em benefício de poucos* [grifado no original]", apesar do caráter de universalidade dos direitos sociais.

Elaine Behring (2002, p. 220) menciona que o termo "reforma" tem origem no movimento operário socialista, logo "é um patrimônio da esquerda" (apesar das críticas que a

---

<sup>46</sup> Para melhor equacionamento das questões levantadas pela autora, recomenda-se a leitura de *A Contra-Reforma do Estado no Brasil* (BEHRING, 2002) na íntegra.

ele já foram formuladas por seus próprios integrantes). Daí sua recusa em utilizá-lo para nomear os "processos regressivos", como os que engendraram-se na sociedade brasileira.

- a inserção de organizações sociais no Programa de Publicização – "que se expressa na criação das agências executivas e das organizações sociais , e mais recentemente na regulamentação do Terceiro Setor" – via "Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação de políticas" (BEHRING, 2002, p. 226-227), chamou à sociedade a atuar para minimizar "problemáticas sociais" com ações voluntárias baseadas na solidariedade.

Despolitizando a atuação dos diferentes segmentos sociais, essas ações, na crítica de Behring, favorece a desprofissionalização do trabalho vinculado às diferentes políticas sociais setoriais, como educação e assistência social, ao incentivar a prática do trabalho não remunerado em atividades que deveriam ser realizadas por profissionais formados e que, via de regra, amargam o desemprego.

Um bom exemplo da rejeição dessa campanha pelo voluntariado indiscriminado foi a adaptação do título do projeto "Amigos da Escola", elaborado em 1999 e veiculado em rede nacional através das Organizações Globo. Após o seu lançamento, vários profissionais da área de educação passaram a contestar essa iniciativa com o slogan "Amigos da Escola, inimigos da educação", pondo em xeque o fato de que ao mesmo tempo em que conclamava-se a população a realizar atividades nas instituições educativas (como recreação, acompanhamento escolar, treinamento esportivo, palestras, mutirão para manutenção física de prédios escolares, entre outros), muitos trabalhadores capacitados para tais funções permaneciam desempregados e o Estado eximia-se de assumir, integralmente, responsabilidades na área.

De fato, um dos pilares principais do Plano do governo brasileiro para "reestruturar" o Estado foi a reedição de uma orientação histórica, conforme já explicitado ao longo do primeiro capítulo: buscar apoio em instituições já existentes na sociedade, ligadas à filantropia privada e ao empresariado.

Rememorando a história das organizações sociais brasileiras, em recente publicação, Maria da Glória Gohn (2005, p. 71- 72) situa que um

dos principais eixos articuladores da sociedade civil [no final dos anos 70] foi dado pela noção de autonomia: tratava-se de organizar-se independentemente do

Estado.[...] Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante.

[...] Neste período [anos 70-80], [...] novos atores entraram em cena [...]. O campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta, pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos. Houve, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados, que redundaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs.

Para essa autora, "o descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores"<sup>47</sup> fez com que *cidadania* extrapolasse a menção aos direitos civis, políticos e sociais a que todos, coletivamente, devem ter acesso efetivo, incorporando a "idéia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos mas também de deveres [...]. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos [...], via parceria nas políticas sociais governamentais". (GOHN, 2005, p. 75)

Aliando os estudos de Elaine Behring e Maria da Glória Gohn, observa-se que a nova roupagem para se "buscar apoio em instituições já existentes na sociedade, ligadas à filantropia privada e ao empresariado" concretizou-se na atuação do Estado no campo das políticas sociais com a reforma desenvolvida, mais incisivamente, a partir de 1994.

De forma mais enfática, a partir de então, estimulou-se, igualmente, atuações individuais que passaram, em determinados casos, a ser organizadas e/ou incentivadas pelo próprio Estado.

No âmbito mais estrito dos estudos das organizações que emergem da sociedade civil<sup>48</sup>, Elenaldo Teixeira (2001, p. 95) parte da multiplicidade de suas origens - busca por melhorias na qualidade de vida, tentativa de defesa em contextos variados, entre outros - para frisar que sua "participação concentra-se em projetos produtivos e de prestação de serviços básicos, com recursos próprios ou com apoio [...]".

---

<sup>47</sup> Esta referência se vincula, também, às reflexões elaboradas por Evelina Dagnino quanto à luta pelo reconhecimento de direitos específicos de vários segmentos sociais, conforme referenciado anteriormente neste mesmo capítulo. A esse respeito consultar Dagnino (1994) e Gohn (2005).

<sup>48</sup> O rol de estudiosos que hoje dedicam-se a esta temática é vasto e tais trabalhos são desenvolvidos a partir de diferenciados enfoques (considerar observações feitas à nota 42 desse trabalho). No presente estudo procurou-se pontuar, basicamente, aspectos referentes à atuação das ONGs na implementação das políticas sociais, tendo por base a constituição de um Estado Democrático de Direito no Brasil que garantiu, no plano legal, políticas de cunho universal, baseadas nos direitos sociais; portanto, direitos a que todos devem ter acesso, reconhecendo a centralidade da categoria *trabalho* na produção das desigualdades existentes neste campo. Todavia, há autores que abordam o crescimento quantitativo dos movimentos associativos em geral, baseando-se no reconhecimento das singularidades individuais como elemento agregador para sua organização, tendo como pano de fundo a globalização, os avanços tecnológicos e a constituição das chamadas "novas identidades". Identidades estas fragmentadas, de acordo com os interesses do indivíduo e na forma como este se identifica. Assim, destacam-se a atuação do movimento negro, das mulheres, dos homossexuais, dos ambientalistas, entre outros.

Em seguida, o autor destaca o papel desenvolvido pelas ONGs, pontuando que a bibliografia sobre o tema reconhece várias gerações de ONGs, dependendo da sua orientação de trabalho e do contexto em que desenvolvem seus projetos, caracterizando-as da seguinte forma:

- a) de caráter assistencial, realizando ações de ajuda humanitária; b) de desenvolvimento auto-suficiente (anos 1960), com a ideologia desenvolvimentista, realizando projetos de caráter setorial; c) defensoras de mudanças estruturais, visando ao desenvolvimento auto-sustentável e autônomo, com fortalecimento da participação política, como perspectiva de uma atuação propositiva, numa relação mais construtiva, com fortalecimento da participação política. (TEIXEIRA, 2001, p. 101)

Em que pese a não linearidade desses períodos e a impossibilidade de considerá-los em termos absolutos, como um parâmetro fechado, Elenaldo Teixeira (2001, p. 101) avalia que "hoje há ONGs sobretudo assistenciais, que não realizam nenhum trabalho de capacitação crítica, e, mesmo entre as que se propõem a algo mais, é preciso questionar a concepção que as orienta".

Ora relacionadas às possibilidades de avanço democrático ao oportunizarem a participação da sociedade nos meandros do aparelho estatal, incentivando para que esta desenvolva uma postura pró-ativa no enfrentamento das problemáticas que a afligem; ora, satanizadas por poderem representar, também, uma das estratégias através das quais o Estado terceiriza suas funções e privatiza-as, envolvendo diferentes grupos na execução de ações, principalmente de cunho social, sob a alegação de poderem ser melhor implementadas, as organizações não-governamentais ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos ganharam ainda mais espaço no Brasil na década de 90.

Se, em termos mundiais, os anos 50 marcaram a origem das *Non-Governmental Organizations*, relacionadas ao trabalho da ONU, em que foram definidas como organizações internacionais não estabelecidas por acordos do governo e denunciavam ao Conselho Econômico e Social o descumprimento dos acordos sobre direitos humanos (MENESCAL, 1995, p. 22); no cenário nacional, elas surgem a partir de 1985, ligadas aos movimentos populares e, conforme delimita Andréa K. Menescal, em meio à sua pluralidade e heterogeneidade, podiam assim serem caracterizadas:

1. possuem uma estrutura formal
2. não perseguem fins lucrativos

3. possuem uma considerável autonomia [...]
4. estão ligadas à sociedade através de atos de solidariedade
5. possuem uma função sócio-política em sua sociedade (MENESCAL, 1995, p. 28)

Os atos de solidariedade que ligaria às ONGs aos grupos com os quais trabalham, seriam, ainda de acordo com a citada autora, baseados na confiança, distanciados dos pagamentos executados no âmbito mercantil. Já a função sócio-política seria sintetizada no móvel do trabalho dessas organizações: a preocupação com os interesses dos mais pobres, mobilizando esforços para além do seu atendimento imediato, tentar influenciar na elaboração de políticas que viabilizem mudanças sociais efetivas. (MENESCAL, 1995, P. 26-27)

Tais colocações foram sistematizadas pela autora no seminário intitulado *ONGs: solução ou problema?*, organizado pelo Goethe-Institut – Instituto Cultural Brasil-Alemanha – e pela Associação Fluminense dos Ex-Bolsistas da Alemanha - AFEBA -, em agosto de 1995. O sugestivo título do encontro já antecipa as contradições e polêmicas que envolvem a atuação dessas instituições.

Nas linhas seguintes são elencados os pontos principais abordados por Domingos Sá e Hebe Signorini, também participantes do evento.

Domingos Bernardo Sá (1995, p. 42) lembrou que as ONGs brasileiras atuam no campo das políticas públicas, "onde o Estado, mais precisamente, se mostra ineficiente, lerdo ou burocratizado".<sup>49</sup>

O autor registrou ainda que se a "ONG quer e precisa, para cumprir sua destinação de parceira governamental, partilhar do poder e participar nos fundos públicos", é preciso que esta tenha "clareza de suas responsabilidades como prestadora de serviço público e destinatária de recursos do erário, pelo que deve ampla e cabal satisfação ao contribuinte que paga o serviço em questão". (SÁ, 1995, p. 42-43)

Ainda que a definição da expressão "organização não-governamental" ou - como sugere alguns autores - "organizações da sociedade civil" não seja uma tarefa simples pelos muitos aspectos que a elas podem estar relacionados, Domingos Sá (1995, p. 43) apóia-se no

---

<sup>49</sup> Ivete Simionatto (2004, p. 21-22) atenta para os interesses que estão em jogo na consolidação dessa *cultura anti-Estado* -conseqüência das tentativas dos ideólogos do grande capital para superar sua crise estrutural, evidenciada a partir dos anos 70: "impôs-se a ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais [...]. O tema do Estado [...] foi perseguido como questão estratégica. A modernização econômica exigiu, assim, uma profunda reforma, de caráter privatizante e desregulamentador. [...] Supérfluo, inepto, ineficaz, ineficiente, responsável pelo déficit público – são alguns dos adjetivos mais comuns a integrar o discurso forjador da crise estrutural do Estado e da cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência. No interior desse discurso, [...] [caracteriza-se] por privado, a esfera da eficiência e da qualidade".



argumento jurídico, entendendo-as como pessoas jurídicas "de direito privado, sem fins lucrativos, prestadora de serviço público".

No parecer do autor, é importante que haja controle para que a estabilidade dessas instituições sejam resguardadas "dos aventureiros, oportunistas e corruptos, sempre próximos do poder ou por ele atraídos". (SÁ, 1995, p. 43)

Embora a não-lucratividade do trabalho desenvolvido pelas ONGs seja ressaltada tanto por Andréa K. Menescal quanto por Domingos Sá, o último defende que é "indispensável [...] que a lei disponha sobre a justa remuneração daqueles que se entregam à causa pública, ainda que na militância de organização privada, prestadora de serviços públicos", comparando a atuação numa ONG ao exercício de uma função ou cargo público qualquer: "Afim, presidentes, ministros, secretários de Estado, diretores de empresas públicas, e outros funcionários públicos de elevada hierarquia, devem sobreviver de seu trabalho, tanto quanto os dirigentes de ONGs. Mas devem os quadros dessas instituições ser, criteriosamente organizados e fiscalizados". (SÁ, 1995, p. 44-45)

No entanto, tal sugestão merece ser melhor problematizada e amplamente discutida, pois a significativa diferença existente nas condições de acesso aos cargos que o autor utiliza como parâmetro comparativo – os detentores de cargos públicos são eleitos, o que garante a participação da sociedade em sua escolha e os funcionários públicos, desde 1988 com a Constituição Federal, têm acesso a cargos no âmbito do Estado através de concurso público – por si impõe o desafio de se elaborarem mecanismos que possam democratizar o acesso aos postos de trabalho que surgem nas ONGs – o que também não deixa de ser um assunto emblemático.

Hebe Signorini lembra que, se há 30 anos as ONGs brasileiras aglutinaram muitas demandas populares, posteriormente elas ganharam um outro perfil de trabalho atuando como prestadoras de serviços sociais. Ou melhor, primeiramente, trabalhavam como doadoras de serviços e passaram a receptoras de recursos.

Face ao estabelecimento de dependência em relação ao Estado - cuja incapacidade e ineficiência justificariam a consolidação do trabalho das ONGs<sup>50</sup> -, a autora avalia que tais organizações

precisam submeter-se às regras de manuseio de recursos públicos, não só porque essa é uma exigência própria do público como também porque, na medida em que lutavam pela transparência da máquina pública – uma luta política pela

<sup>50</sup> Considerar novamente as críticas feitas por Simionatto (vide nota anterior), das quais a autora desse trabalho compartilha.

democratização -, precisavam elas próprias mostrar-se capazes de transparência. (SIGNORINI, 1995, p. 55)

Uma das conseqüências da necessidade de se garantir tal transparência, para Signorini (1995, p. 55), foi a complexificação da estrutura das ONGs, já que "quanto maior o volume de dinheiro injetado pelo Estado, maior a necessidade de haver uma secretária, um contador, uma escrituração de verbas, [...] e logo uma diretoria administrativa".

Nesse contexto, Maria da Glória Gohn (2005, p. 90) – pesquisadora que tem tradição de estudos envolvendo os movimentos sociais – avalia que as chamadas "ONGs cidadãs" perderam a força, em parte devido ao "crescimento e fortalecimento do pólo associativo do Terceiro Setor" analisando que:

Nos anos 70-80, as ONGs eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, estavam por detrás deles na luta contra o regime militar e pela democratização do país.[...]

Nos anos 90 o cenário se amplia e diversifica-se. Surgem entidades autodenominadas como terceiro setor (mais articuladas à empresas e fundações), ao lado das ONGs cidadãs, militantes propriamente ditas, com perfil ideológico e projeto político definidos. Essas últimas saem das sombras, [...] tornando-se, em alguns casos, instituições autônomas e desvinculadas dos movimentos. (GOHN, 2005, p. 89)

Contudo, este Terceiro Setor, na visão da autora, é "pouco ou nada politizado, com compromissos genéricos sobre o combate à exclusão social, com discurso diluidor de conflitos sociais, preocupado apenas com a inclusão social em termos de integração social ao *status quo* vigente" e com o qual "as próprias ONGs cidadãs não gostam de serem [...] confundidas". (GOHN, 2005, p. 90-91;95)

Apesar disso, no plano teórico, a diferenciação entre *ONGs* e *Terceiro Setor* ficou comprometida, dada a imprecisão dos dois termos, dificultando sua caracterização. A própria autora, procurando "diferenciar [...] o universo das práticas do Terceiro Setor" começa atentando para a falta de clareza do projeto político das instituições que o compõem, não encontrando muitos argumentos para caracterizá-lo – além de lembrar que "usualmente elas se apresentam como apolíticas" (2005, p. 95), citando as abordagens utilitarista, assistencial/integradora e ator social emergente<sup>51</sup> – para, em seguida, voltar a abordar a atuação das ONGs.

---

<sup>51</sup> Gohn (2005, p. 96) resume que a "lógica racional move as pessoas e as ONGs" para os utilitaristas; alicerçada no trabalho voluntário, a vertente assistencial/integradora preocupa-se com a eliminação de tensões e conflitos

Com linha analítica semelhante, relacionando a emergência do Terceiro Setor com os processos de reestruturação produtiva e com a reforma do Estado, num contexto de consolidação das práticas inspiradas no neoliberalismo, Carlos Montaña, a partir da elaboração de *Terceiro Setor e Questão Social*, pode ser considerado como um porta-voz dos pesquisadores que criticam veementemente a atuação deste no campo das políticas públicas.

De antemão, o autor recorda que a expressão *Terceiro Setor* é de origem americana<sup>52</sup>, sendo introduzido no Brasil através da Fundação Roberto Marinho - um dos braços de atuação das Organizações Globo - sustentando que o conceito "foi cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*", o que indica "clara ligação com os interesses de classe" (MONTAÑO, 2005, p. 53). Por este viés, nada haveria de "apolítico" nas instituições que o compõem.

Criticando o retalhamento da sociedade em setores aparentemente autônomos e desvinculados, Carlos Montaña (2005, p. 53) aponta que, nesta visão reducionista, o "primeiro setor" é o Estado, responsável pela área da(s) política(s) e em franca decadência, dada sua inoperância e ineficácia; o "segundo setor" refere-se à esfera mercantil, campo do econômico, esfera na qual são estabelecidas as relações de compra e venda de mercadorias, bens e serviços e; por fim, o "terceiro setor", representado pela "sociedade civil", que seria o *locus* de reivindicação e defesa de tudo o que se refere ao "social".

Indicando "debilidades conceituais" na literatura existente sobre o tema, Montaña (2005, p. 54-56) explicita, entre outros, os seguintes aspectos:

- a identificação do *Terceiro Setor* com *sociedade civil*, na verdade, inverte a visão expressa pelo mesmo ao transformá-lo em uma espécie de "setor originário" - logo, "primeiro setor" - já que "historicamente, é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado, etc.";
- há uma imprecisão quanto à composição do campo, por vezes definido como o conjunto de instituições privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, auto-governadas ou de associação voluntária, podendo-se, de acordo com os teóricos nos quais se busca referências, incluir organizações formais ou informais, atividades individuais, sindicatos, movimentos

---

sociais e as idéias de François Dubet servem de base à abordagem "ator social emergente", tratando "a experiência social dos atores a partir da subjetividade de que são dotados ou que acionam em suas relações" para influenciar os outros.

<sup>52</sup> Criado por John D. Rockefeller III, em 1978, para referir-se a um conjunto de instituições privadas sem-fins lucrativos, como a igreja, os hospitais, escolas, grupos de teatro, organizações de assistência social, entre outros. Para mais detalhes, ver Carlos Montaña (2005, p. 53).

políticos, entre outros; sendo "*um conceito que antes confunde do que esclarece* [grifado no original]".

Para Carlos Montaña (2005, p. 57-58), as

chamadas *organizações não-governamentais* (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das *parcerias*, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma *terceirizada*, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter "não-governamental" e à sua condição de auto-governada. Efetivamente, o Estado ao estabelecer "parceria" com determinada ONG e não com outra, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da *política governamental*, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s). [Assim], a dita "não-governabilidade" e a "autogovernabilidade" dessas organizações encobre o fato de estarem *integradas* tendencialmente à *política de governo*.

Tal integração das ONGs às ações do Estado acabou por favorecer que as políticas públicas, em especial as políticas sociais, passassem a ser, também, um meio de garantir a lucratividade de determinados grupos.

Neste sentido, Carlos Montaña (2005, p. 58) interpreta as isenções de impostos dadas às empresas, a garantia de espaços na mídia e a construção de uma imagem positiva junto ao mercado consumidor como vantagens auferidas por algumas organizações do Terceiro Setor como comprovações de que esta têm "*claro fim lucrativo*, ainda que indireto". Já o lucro direto, é considerado "certo" em organizações "pilantrópicas", nas quais "alguém bem relacionado monta uma ONG, e daí consegue financiamento, a maior parte do qual se destina a seu salário como gerente ou diretor".

No rastro dessas críticas sobre as atividades das ONGs, José Goldemberg (1994, p. 3) denunciou a existência de uma "*indústria das organizações não-governamentais*" - instituições que, por vezes, só existem alicerçadas em problemáticas que, dificilmente, se empenhariam em pôr fim, já que são essas ocorrências que retroalimentam seu trabalho.

Goldemberg (1994, p. 3-4) ilustra seu ponto de vista:

Há quase tantas organizações quanto meninos de rua. Um juiz carioca disse que, se cada uma delas adotasse duas ou três crianças, o problema diminuiria muito. Nesse sentido é que as ONGs hoje são uma indústria, porque vivem de uma atividade que, na verdade, deveriam combater. Pelo menos foram criadas para isso. Cuidar das crianças que é bom, acredito que poucas cuidam.

Considerando as críticas até aqui relacionadas acerca do processo de descentralização e da atuação das organizações da sociedade civil – tratadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro por OSCs – que, desse ponto em diante, passa-se ao estudo das políticas municipais para educação infantil, com destaque para o período a partir dos anos 90.

### 2.3 HISTÓRIAS ENTRECRUZADAS: DAS CRIANÇAS, DAS FAMÍLIAS, NAS FAVELAS...

Em 1994, com o Estado do Rio de Janeiro governado por Marcelo Alencar, a capital vivia os primeiros anos da primeira administração do prefeito César Maia.

Após o trabalho de Laura Carneiro à frente da SMDS, sua sucessora Wanda Engel assim resumiu o quadro encontrado na referida Secretaria: "A Secretaria era o programa de creches e os serviços sociais. Até porque tinha sido recém criada a Secretaria de Habitação, e toda a parte de obra, mutirão comunitário, etc, foi para lá [...]". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 197-198)

Em paralelo à relevância do programa de creches, a descentralização das ações colocou-se como prioritária, nas palavras da Secretária:

Eu tinha, portanto, missões básicas como: administrativamente descentralizar a Secretaria como já haviam feito as Secretarias de Educação e Saúde. A idéia era fazer o mesmo com o Desenvolvimento Social, até para poder formar o trio que nas áreas pudesse agir de forma conjunta; criar uma política de desenvolvimento social da cidade e dar a essa política um foco na população infantil de rua.[...]

[...] A política estava montada dessa forma – programas preventivos, desenhados por faixa etária, e programas de grupos em extremo risco para serem re-integrativos. Tudo isso da forma mais integrada possível, descentralizada, e sempre conjugando as idéias de proteção e promoção. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 198-199)

Wanda Engel frisou também que a efetivação de medidas que garantissem os direitos das crianças e adolescentes tinha centralidade:

[...] eu tinha que montar um programa para menino de rua. Na verdade, essa era a minha missão, até por conta do assassinato da Candelária. [...] Existia um programa para o 0 a 6 e um plantão social [...]. [...] Assim, consolidando a forma participativa que é a idéia de que política pública, não só na gestão, mas desde o planejamento até a execução, sejam feitas (sic) de forma parceira com a sociedade civil. Foram implantados os Conselhos de Crianças e Adolescentes, Negro, Portador de Deficiência, Assistência Social, Droga e os Conselhos Tutelares. Uma das minhas missões era também instalar os Conselhos Tutelares. Os Conselhos são

parceiros na formulação das políticas. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 198-199)

A participação da sociedade civil colocava-se como condição *sine qua non* para o desenvolvimento das políticas, e Wanda Engel informava o que, pelo seu ponto de vista, era um aspecto extremamente positivo:

Todos os programas eram feitos em parceria com ONGs, chegando a mais de 300 convênios. Em todos os níveis. A tentativa sempre foi ter o maior número de ONGs possíveis para evitar monopólios. Essa política de parceria era sempre dentro da política da Secretaria. Quem viesse a se juntar a nós tinha que seguir as orientações básicas da política. Com tudo isso, tivemos uma enorme expansão do atendimento por conta do aumento do apoio integral e institucional. Quando você descentraliza fica claro quais áreas estão bem servidas ou não de serviços sociais. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 199)

No período em que Wanda Engel geriu a SMDS, essa Secretaria tinha como importante instrumento na sua ampla política de atendimento às camadas pobres um centro de referência chamado CEMASI.

Os Centros Municipais de Atendimento Social Integrado – CEMASIs - foram criados pela Lei 2459/96 com o intuito de concretizarem as ações descentralizadas desenvolvidas pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que passara a organizar-se, pelo mesmo dispositivo legal, em Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social - CRs -.

Às CRs coube, entre outras atribuições:

- I – participar do planejamento de programas/projetos a serem realizados na sua área de atuação;
- II – implementar a política regional de assistência social
- III – coordenar, supervisionar e avaliar a execução de programas/projetos de desenvolvimento social; (RIO DE JANEIRO, 1996)

Contribuindo para a implementação da política de assistência social, através da integração das políticas e execução de programas sociais regionalizados, previu-se, inicialmente, a construção de 34 CEMASI's, que poderiam enquadrar-se em quatro

categorias: de grande, médio ou pequeno porte<sup>53</sup> e Creche (destinados ao atendimento de 45 crianças de 0 a 3 anos, durante 10 horas diárias, funcionando de segunda a sexta-feira).

Ao todo, 47 CEMASIS (de pequeno, médio e grande porte) foram inaugurados, além de 166 CEMASIS Creche<sup>54</sup>; é importante ressaltar que, de acordo com Wanda Engel, quando "se inicia os CEMASIS e a população toma conhecimento, eles passam a ser reivindicação das comunidades do Favela Bairro". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 203)

O Programa Favela Bairro foi elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e seu objetivo era integrar o morro ao asfalto, trazendo melhorias para aqueles locais não apenas do ponto de vista da urbanização com obras de infra-estrutura, como também no aspecto social.

Assim, ao lado da rede de creches conveniadas à SMDS - que era composta por creches que recebiam apoio integral e nutricional - , os CEMASIS Creche se constituíram no *locus* da política para crianças de 0 a 3 anos, sendo construídos, em algumas localidades, no âmbito do Programa Favela-Bairro.

Em 1994 as creches vinculadas à SMDS faziam parte do programa *Rio Creche* (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003); contudo há também a informação de que, em 1995, estas eram vinculadas à Coordenação de Projetos para a Primeira Infância (CPPI). (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 10)

Fato é que o Programa *Rio Creche* perdurou: foi vinculado à Coordenadoria de Projetos Sociais e, posteriormente, à Gerência de Infância e Juventude da SMDS. Em 2003, fazia parte dos Programas Especiais dessa Secretaria.

Em termos legais, a organização das creches da SMDS foi regulamentada, inicialmente, através da Resolução SMDS nº 163/94, estruturando-se sob novos critérios a partir de 1998 com a Resolução nº 328, já na gestão do prefeito Luiz Paulo Conde.

---

<sup>53</sup> Esses CEMASIS eram classificados de acordo com o número de programas oferecidos, o horário de funcionamento e o contingente populacional a que era direcionado. Assim, um CEMASI de grande porte implementaria, no mínimo, 5 programas, funcionando 24 horas em todos os dias da semana, atendendo a 600 pessoas mensalmente; constituindo-se, também, num pólo experimental para os programas sociais. As unidades de médio e pequeno porte funcionariam 24 e 14 horas, implementando três e um programa e atendendo cada a 400 e 100 pessoas, respectivamente. (RIO DE JANEIRO, 1996)

<sup>54</sup> Em realidade, isso não significa que esse número de instituições foi inaugurado, com prédios novos, pois alguns CEMASIS Creche já funcionavam como instituição vinculada à SMDS tendo apoio integral e funcionando em prédio público. A partir da lei que descentralizou as ações da Secretaria, as creches já existentes passaram a ser identificadas por esta nomenclatura.

O quadro apresentado no apêndice III desse estudo apresenta uma comparação entre as orientações gerais dadas por meio desses dois documentos. Há quatro pontos bastante significativos, entre os muitos itens que poderiam ser analisados:

- em relação à população atendida, no final dos anos 90, a SMDS restringiu a faixa etária das crianças, concentrando o trabalho no grupo de 0 a 3 anos. Observando-se a evolução do atendimento prestado às crianças de 4 a 6 anos na SME (exposto ainda nesse capítulo), infere-se que tal Secretaria assumiu a responsabilidade pelas crianças dessa faixa de idade.

- os critérios de elegibilidade presentes nas duas Resoluções consideram o patamar de 2 salários mínimos como uma comprovação da pobreza das famílias; sendo que em 1994 atribuiu-se ênfase ao trabalho feminino.

Já em 1998, os critérios alargaram-se, assinalando-se a prioridade dada à criança que vivia em situação de risco social, conforme definido no documento. Assim, a legislação assimilou a idéia de que qualquer atendimento feito à infância deve ter como referência a própria criança e suas necessidades e não as de sua família, como esclarecimento da SMDS:

A promulgação da Constituição de 1988 acarretou algumas modificações no tratamento da questão da Educação Pré-Escolar [...]. A Educação destinada à faixa etária de 0 a 6 anos passa a ser direito da criança e não mais da mãe trabalhadora, ficando sob a responsabilidade do município. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 9)

- na composição do quadro de funcionários das creches, cabe mencionar que, em 1994, surge a nomenclatura "agente-bolsista" para designar os trabalhadores que eram remunerados pelas entidades que estabeleciam convênio com a Prefeitura.

Devendo morar na comunidade (ou nas adjacências) em que a creche estava localizada, esse profissional precisaria ter o 1º grau completo (atual Ensino Fundamental) para exercer as funções de agente cozinheiro ou agente lactarista; e o 2º grau completo (atual Ensino Médio) para as funções de agente administrativo e agente educador (para este priorizava-se a formação em magistério). A idade mínima de 18 anos e a experiência anterior em trabalho envolvendo crianças também eram pré-requisitos, além do fato de não poder ser membro da diretoria da organização da sociedade civil que estabeleceria o convênio.



Em 1995, a própria SMDS avaliava que esses agentes-bolsistas que trabalhavam em algumas creches ao lado de servidores da Prefeitura, "não [tinham] direitos trabalhistas assegurados, não [tinham] vinculação empregatícia com a Prefeitura, mas [estavam] subordinados às diretrizes técnicas da Secretaria." (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 9)

No que tange aos servidores da Prefeitura lotados nas creches, é importante que não se perca de vista que estes passaram a exercer suas atividades nos anos 80, inicialmente, como agentes comunitários, como explica a SMDS:

Os responsáveis pelo desenvolvimento do Projeto [creches em Centros Comunitários] junto às crianças eram moradores das comunidades, em geral mulheres, contratadas pela Prefeitura como prestadores de serviço. Assim formou-se a categoria de Agentes Comunitários – educadores e merendeiras. O critério de seleção para essas funções era o do envolvimento com os trabalhos comunitários e a atuação com as crianças. O nível de escolaridade não era um fator determinante para contratação. [...]

Em 1985 todos os profissionais autônomos foram contratados, pelo regime da CLT, por tempo indeterminado vinculados ao FUNDORIO, passando a fazer parte do quadro de servidores da Prefeitura. [...]

A promulgação da Constituição de 1988 acarretou algumas modificações no tratamento [...] da contratação de servidores para o Serviço Público. [...] Em relação ao recrutamento de pessoal, o único processo permitido passou a ser o Concurso Público. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 8-9)

- a participação da família, em 1998, extrapolou a participação no Conselho Consultivo da creche – instância composta por representantes de todos os segmentos da instituição (direção, funcionários, pais e representante da organização da sociedade civil) e que deveria acompanhar e avaliar seu funcionamento, sugerindo medidas para a melhoria do trabalho -, passando a incluir o pagamento (em dinheiro ou com trabalho) pelos serviços prestados, em forma de "doação".

Essa orientação, apesar de formulada dois anos após a promulgação da LDB vigente, demonstra o quanto a oferta da educação infantil, ainda não era considerada sob a perspectiva do *direito social*, esperando-se dos pais alguma contrapartida.

A solicitação de contrapartida, certamente, fora inspirada em prática corrente nos anos 80, como bem exemplificado nas sugestões dadas pelo Ministério da Educação.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Rever análises elaboradas sobre as sugestões do Ministério da Educação à página 75 desse trabalho.

Para facilitar a observação do crescimento do atendimento prestado pela SMDS, foram reunidos no apêndice IV, dados quantitativos extraídos das publicações dessa Secretaria.

No que tange aos aspectos qualitativos, uma característica importante das instituições que fizeram parte da rede direta e indireta (conveniada) da SMDS era sua destinação/localização: como as Resoluções 163/94 e 328/98 permitem antevê, estas atendiam aos moradores das regiões carentes da cidade estando, em sua maioria, situadas nas favelas cariocas, tendo suas origens baseadas no trabalho comunitário.<sup>56</sup>

Embora este estudo não comporte um debate ampliado sobre as muitas imagens da favela, buscar o entendimento das motivações das ações do poder público dirigidas aos seus moradores ao longo do tempo torna-se praticamente uma obrigatoriedade.

Indica-se, assim, que as ações encetadas visando ao atendimento da criança pequena na cidade do Rio de Janeiro estão diretamente relacionadas à atuação no espaço das favelas, constituindo-se numa marca definidora para todo o processo de implementação de políticas para as crianças de 0 a 6 anos em solo carioca.<sup>57</sup>

### 2.3.1 Favela: preconceitos, luta e trabalho

Conforme destaque de Lícia Valladares (informação verbal)<sup>58</sup>, a favela foi perpassada por muitas representações durante seus cem anos de existência

A partir das evidências reveladas pela literatura, a autora lembra que inicialmente a favela foi vista como uma realidade una e única. Singularidade esta posta em xeque posteriormente, culminando no reconhecimento de seu universo variado e heterogêneo.

Resumidamente, Valladares evoca oito esteriótipos para exemplificar o conceito que se teve de favela e de seus moradores: o *migrante* – o favelado era aquele que saiu do campo em busca das oportunidades da cidade; o *povão* – o favelado é o genuíno representante do mundo popular; o *pobre* – ser favelado é ser um marginal social, subempregado; o *biscateiro*

---

<sup>56</sup> Enfatiza-se essa temática porque é no interior das comunidades cariocas que se localiza um percentual bastante significativo de creches públicas; sendo que, na área pesquisada (vide apêndice I), a totalidade dessas instituições está em áreas empobrecidas.

<sup>57</sup> Maria Cristina Martins (1992, p. 38) confirma este ponto de vista lembrando que "a natureza política [da SMDS] e a sua atuação [...] fazem refletir sobre a criação de organismos e programas governamentais que tratam da questão da implantação de serviços básicos para as populações de baixa renda", sendo essa Secretaria responsável por ações desenvolvidas em favelas, loteamentos irregulares e bairros proletários.

<sup>58</sup> Ponto desenvolvido em palestra proferida no seminário "Favela é cidade. Não à remoção!", realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE - em junho de 2004, na cidade do Rio de Janeiro.

– quando o favelado trabalha é na informalidade, sendo a favela o espaço da viração, do “dar o seu jeito” para sobreviver; a idéia de *comunidade*, em que a favela é vista como o locus da união e da solidariedade. Já a visão da favela como sinônimo de viver na *ilegalidade*, vinculado à *exclusão social* e a estar bem próximo à *criminalidade* são idéias mais recentes presentes no imaginário social.

Valladares (2000), discorrendo sobre a gênese das favelas, alia o debate sobre pobreza e habitação popular à influência do higienismo e do saber médico, justificando as primeiras atuações dos governos entre as décadas de 40 e 60.

Desordem e improvisação eram características das favelas expressas no Código de Obras da cidade, vigente a partir de 1937, podendo ser este “lido como a primeira política formal de governo relativa à favela” e um marco, pois a partir desta regulamentação “a favela passa a existir oficialmente como parte do território do Distrito Federal”. (VALLADARES, 2000, p. 19; 23)

Para Valladares (2000, p. 19), indubitavelmente, foi “a necessidade de administrar a favela e os seus pobres que despertou o interesse em conhecê-la e conhecê-los de perto. Para bem administrar e bem controlar, é necessário quantificar e dimensionar o problema ou a questão”.

Encerram-se, assim, os anos 40 com “o surgimento de um novo tipo de conhecimento sobre a favela, [...] oriundo dos órgãos oficiais voltados para a coleta de informações”. (VALLADARES, 2000, p. 22). Em 1947-48 foi realizado o 1º Censo das Favelas por iniciativa da Prefeitura do Distrito Federal, realizado na gestão de Mendes de Moraes.

Foi a partir de 1947, com a estruturação da Fundação Leão XIII, numa iniciativa conjunta da Arquidiocese com a Prefeitura do Rio, então capital da República, que se começou a executar atividades específicas nas favelas. A finalidade desta Fundação era “prestar assistência moral, material e religiosa aos habitantes dos morros do antigo Distrito Federal”. (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 2001)

Marcos Alvito (2001), ao elencar os planos e avaliações acerca das favelas na região, destaca que a Leão XIII manteve escolas, ambulatórios, creches, maternidades e vilas populares. Já o histórico institucional elaborado pela Divisão de Treinamento e Desenvolvimento Pessoal da Fundação pontua que, apenas em 1963, o órgão, já vinculado à Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara, assumiu “novas atribuições como a

assistência ao menor desamparado, administração de albergues, creches, asilos, além da assistência habitacional”. (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 2001)

Há registros de que a atuação da Fundação Leão XIII refletia uma dupla preocupação: o governo do Distrito Federal pretendia neutralizar “a influência da ideologia comunista que, naquele momento, avançava no país” e a Igreja, através de ações caritativas tentava “amenizar o estado de pobreza e preservar a moral dos habitantes das favelas”. (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 2001)

Recorrendo-se à bibliografia disponível sobre o processo de favelização (Nunes, 1976; Valladares, 1980; Perlman, 1977), as queixas mais frequentes dos moradores eram a ausência de luz elétrica, água encanada e rede de esgotos, remoção do lixo, calçamento das ruas, incidência de insetos, falta de escolas e outros ligados à infra-estrutura. No que se refere à educação infantil, há uma única menção à necessidade de creches em um estudo feito com as 24 Regiões Administrativas do Estado da Guanabara por Guida Nunes (1976, p.44).

Por sua vez, Nunes (1980, p. 104), referindo-se à atuação da Igreja Católica no início dos anos 70, no morro do Catumbi, cita a avaliação de dois moradores: "Os trabalhos que eles fazem são paternalistas. É só serviço para comunidade, supletivo, clube de mães, ambulatório, jardim da infância, cine-clube e, agora, falam em convênio com a LBA para dar cursos profissionalizantes".

Segundo a autora, já em 1976, surgiu a Pastoral de Favelas – também ligada à Igreja Católica -, mobilizando várias comunidades da zona sul da cidade, e especificamente na Rocinha, “começaram a ativar uma escola, posto médico e criar uma creche. Há médicos que vão até lá uma vez por semana. O pessoal está eufórico com essa ajuda”. (NUNES, 1980, p. 116)

No entanto, para melhor contextualizar a problemática das favelas e os diferentes interesses implicados na definição de políticas a serem implementadas nestes espaços, faz-se necessário historicizar a trajetória do Rio de Janeiro e a atuação de seus principais governantes.

### 2.3.2 Breve história do Rio de Janeiro: os pobres como problema e as ações do poder público

O atual município do Rio de Janeiro tem uma história política peculiar: no período de 1892 a 1960 abrigou a sede da República e, além da organização da classe política em nível federal, o prefeito compunha seu quadro político-administrativo. Com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, estruturou-se o Estado da Guanabara que existiu até 1975, quando houve a controvertida fusão com o Estado do Rio de Janeiro, originando a divisão político-administrativa atual.

Assim, os anos 70 foram de muita movimentação e tensão devido à transição política e às modificações administrativas, culturais e sociais determinadas por essa fusão. Não por acaso muitos pesquisadores abordam o *fenômeno da capitalidade*, havendo, atualmente, um saudosismo em relação à Guanabara e opiniões favoráveis à “desfusão”- através da realização de seminários e grupos de discussão, tem-se debatido, no meio político e intelectual, a conveniência da reorganização do extinto Estado. (MOTTA, 2000, p. 53; MOTTA, 2004, p.15-18)

Em outubro de 1960, o 1º governador da Guanabara foi eleito. Aproximadamente, 1 milhão de votantes foi às urnas e elegeu o candidato da União Democrática Nacional - UDN, Carlos Lacerda (MOTTA, 2000, p. 35). Sua eleição refletiu, em grande parte, as expectativas dos moradores das comunidades mais carentes, pois como colunista do jornal *Correio da Manhã* Lacerda demonstrava preocupação com a melhoria das condições de vida dessa população, tendo lançado uma campanha para atender a uma antiga reivindicação dos moradores mais pobres: garantir o abastecimento de água nos morros da cidade.

Político carismático, Lacerda empossou o 1º secretariado sem convidar nenhum nome expressivo na política, conforme destaque de Motta (2000, p. 56). Em termos de organização urbana, criou 18 Regiões Administrativas – RAs – que ainda hoje constituem-se em unidades de referência, embora seu quantitativo tenha sido alterado ao longo dos anos.

Durante os dois primeiros anos do governo de Lacerda, o sociólogo José Artur Rios, responsável pelo Setor de Serviços Sociais, que veio a formar a Coordenadoria de Serviços Sociais do Estado, foi uma figura importante. Sua indicação para o cargo serviu para ratificar as intenções do governador que assumira publicamente que “a maior parte dos favelados deveria ser localizada nas próprias zonas onde se encontravam as favelas. Ali mesmo ou nos arredores. A saída em massa nas condições atuais – Parques Proletários – não é somente uma

violência – é uma utopia” (NUNES, 1980, p. 42). Rios colocava-se ferrenhamente contra as remoções feitas desde a década de 50 e que causavam apreensão em todas as comunidades.

“Ele [Artur Rios] não faz nada na favela sem consultar o favelado e pessoas que pensam assim não conseguem se manter por muito tempo” (NUNES, 1980, p. 58). O desabafo de um líder comunitário após a exoneração do sociólogo, ocorrida em 1962, poderia colocar em xeque as conclusões deterministas de que toda e qualquer iniciativa governamental com vistas a incentivar a organização de determinado grupo visa, tão somente, o controle do mesmo.

De fato, a exoneração de Artur Rios – indicado para o cargo por ser conhecedor do espaço “favela” e ter seu trabalho reconhecido, cujos resultados foram ostensivamente divulgados no início da década de 60 pelo jornal *O Estado de São Paulo* (NUNES, 1980, p. 40) – frustrou, por certo, as comunidades e deixou dúvidas sobre as reais intenções do governador que discordara das declarações de seu secretário de Serviços Sociais, feitas ao jornal carioca *Última Hora*:

— As favelas não devem ser removidas. Os terrenos particulares devem ser desapropriados, paulatinamente, de forma que também não sejam prejudicados seus proprietários. Alguns têm me procurado, mas muitos não dispõem de documento de posse. Este é um problema de difícil solução, mas não podemos nos omitir.

— Será dada a posse da terra ao favelado?

— É o nosso objetivo...

— O senhor conseguiu alcançar seus objetivos em relação às Associações de Moradores?

— Elas não são uma idéia minha. Eu as apoiei e incentivei a criação de algumas para que os favelados pudessem se organizar e defender. Elas já existiam, em algumas comunidades, e o governo deve fazer delas núcleos de promoção social, com aulas, palestras, cursos...

[...] — Isto não é paternalismo?

— Não creio. Com as associações pretendeu-se criar uma liderança e testá-la porque, se não funcionasse, seria demitida pela própria comunidade. Elas já existiram na época de glória da UTF<sup>59</sup> que eu não pretendi exterminar porque ela é uma entidade de classe. Depois, foram se extinguindo ou, então, usadas como curral eleitoral. Uma prova de que os favelados estavam habituados a só receber melhorias através da política é que, quando cheguei aqui, me procuravam e diziam que iriam me dar apoio. Eu não entendi, até que comecei a ligar os fatos. Todos os meus antecessores haviam se transformado em candidatos, o que fazia com que eles achassem que eu tivesse os mesmos objetivos. (NUNES, 1980, p. 56-57)

Reforçando a necessidade de haver um despertar das comunidades para a importância de estarem unidas, Artur Rios descartava a manipulação dos moradores das

---

<sup>59</sup> A União dos Trabalhadores Favelados foi criada em 21 de abril de 1954 e extinta no período ditatorial. (MONTEIRO, 2003)

comunidades pobres nos casos dos mutirões incentivados pela administração estadual. Percebia, no entanto, suas limitações:

[...] Sei que o certo seria olhar para o favelado como um cidadão, levando até suas comunidades a infra-estrutura básica. Mas isto ainda não acontece e sem o mutirão – onde ele dá ajuda no que sabe fazer – não seria possível fazer o que já foi feito. (NUNES, 1980, p. 56)

Reverendo a história, o sociólogo era realmente um “estranho no ninho” da politicagem, tendo afirmado a uma repórter do jornal *Diário de Notícias* que a idéia de se acabar com as favelas persistia porque faltava a compreensão de que “os favelados são organizados e podem participar de qualquer empreendimento”, alertando para um equívoco a ser superado: encarar o morro como sinônimo de criminalidade.

Sua sucessora, Sandra Cavalcanti, pensava diametralmente o oposto: “Aquela favela não poder ser urbanizada. É tecnicamente impossível. É um lugar cheio de focos de doenças”. (NUNES, 1980, p. 67)

O fato de um mesmo governo incluir em seu primeiro escalão administrativo, profissionais/políticos com formas de pensar tão díspares demonstra o quanto no terreno da política, tudo é uma questão de conveniência e oportunidade.

Por fim, após dois anos de um pseudo-interesse em trabalhar para que os moradores das favelas tivessem melhores condições de vida, Lacerda deu por iniciada as ações remocionistas, “cujo objetivo era eliminar as favelas e transferir suas populações para outros locais”. (VALLADARES, 1980, p. 24)

Carlos Lacerda viveu conflitos com o governo federal na gestão de Jânio Quadros e João Goulart (1960-1964) e aderiu ao movimento dos militares, assumindo uma postura notadamente anti-trabalhista. No entanto, decepcionou-se logo depois, pois os militares inviabilizaram as eleições presidenciais prometidas para 1965 – pelas quais era quase certa sua candidatura - e prorrogaram o mandato do General Castelo Branco.

Entre 1965 e 1971, Negrão de Lima, eleito também pelo voto direto, governou a Guanabara tendo que preocupar-se com a constante ameaça de intervenção militar no Estado e com a ascensão de seu opositor Chagas Freitas. Este, por sua vez, que viria governar a Guanabara em 1970 por escolha indireta (MOTTA, 2000, p. 19), permaneceu no governo até 1975, quando ocorreu a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

Em relação a estes três governos, a consulta à cronologia (consultar apêndice V) possibilita a visualização das principais iniciativas práticas e burocráticas empreendidas no sentido de administrar a questão das favelas. Possibilita, ainda, verificar que, ambigualmente, apenas no governo de Negrão de Lima concretizou-se uma tentativa de urbanização dessas áreas, em detrimento da remoção e do posterior aproveitamento dos espaços desocupados para finalidades mais nobres (construção de prédios para as classes mais abastadas, por exemplo).

Eli Diniz, ao analisar as orientações ideológicas dos governantes do atual Estado do Rio de Janeiro aborda principalmente a supremacia de Chagas Freitas que iniciou a consolidação de sua carreira a partir de 1964, no cenário político do Estado da Guanabara.

Assim como Lacerda, Chagas Freitas atuava como jornalista, tendo sido responsável por dois grandes jornais cariocas: *A Notícia* (desde 1949) e *O Dia* (fundado por ele em 1951).

Apesar do fechamento do *A Notícia*, Chagas Freitas transformou *O Dia* no jornal de maior tiragem do Brasil, em 1979 (DINIZ, 1984, p. 51), tendo atuado, também, como presidente do Sindicato das Empresas proprietárias de Jornais e Revistas do Rio de Janeiro, no período de 1956 a 1970.

Esta posição lhe granjearia o apoio da grande imprensa, sempre necessário para fazer face aos ataques desferidos pelos adversários políticos, que seu estilo de ação viria a multiplicar, ao longo de sua trajetória de trinta anos de vida pública. Evidentemente, isso não quer dizer que, fora do círculo patronal, não fosse alvo de crítica, nos meios jornalísticos, onde se comentava sua postura contrária a qualquer enfrentamento com o governo federal [...]. (DINIZ, 1984, p. 52)

Suas vinculações com o setor empresarial imobiliário, acusações de favorecimento ilícito, legislação em causa própria, abuso de poder, nepotismo para o favorecimento de companheiros de partido, visando o fortalecimento de alianças e ampliação de fontes de financiamento para campanhas eleitorais foram algumas das denúncias das quais Chagas Freitas teve que se defender em sua carreira política.

Diniz (1984, p. 54) ressalta:

Aliás, segundo o jornalista [Mário Jakobskind – membro da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI] da Especulação Imobiliária, ocorrida em 1978, no Congresso), a omissão e, em alguns casos, a conivência da grande imprensa carioca no acobertamento da especulação imobiliária refletiria a grande dependência dessa imprensa face aos grupos imobiliários.



A manutenção de vínculos com instituições de expressão social (Lions Clube, Loja Maçônica, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN - e outras instituições comerciais), laços estreitos com a cúpula dos governos militares<sup>60</sup>, penetração nas camadas populares através da imprensa jornalística – explicitando seu interesse por suas problemáticas: reajustes salariais, inflação, remoção de lixo, calçamento de ruas, etc. - trabalho de consolidação de bases eleitorais suburbanas<sup>61</sup>, estabelecimento de vínculos com diferentes segmentos sociais (religiosos, profissionais, carnavalescos...) com base nos “sentimentos de lealdade e obrigação pessoal” contribuíram para a montagem de uma máquina política local (DINIZ, 1984, p. 104).

Desta forma,

[...] segmentos expressivos da população suburbana do Rio, dos bairros proletários da zona Norte, da população favelada distribuída em diferentes pontos da cidade, fornecem o contingente eleitoral básico de alguns dos políticos chaguistas [...]. Essencialmente, portanto, é dos estratos inferiores, de mais baixo nível educacional, ocupando as faixas de mais baixa qualificação e remuneração da estrutura de emprego urbano, que a máquina extrai a maior parte de seu suporte eleitoral. Trata-se, em grande parte, de estratos ocupacionais que apresentam certas especificidades profissionais, tais como dispersão geográfica, alta rotatividade, baixa qualificação e sobretudo baixo grau de organização sindical. (DINIZ, 1984, p. 102)

Embora haja referências a Associações de Moradores que identificavam suas finalidades meramente eleitoreiras, os políticos chaguistas empenhavam-se na criação de laços com as comunidades. Como “políticos de bairro”, em sua zona de influência, deixavam claro à população que o alcance de benefícios para a localidade em que residiam dependia do seu auxílio, formando “redes clientelistas pessoais”.

Neste contexto, não por acaso, do administrador das RAs às Secretarias de Estado, todas as indicações eram minuciosamente pensadas, a fim de se garantir a melhor base política, arrebanhando os votos necessários em cada processo eleitoral. A atuação nas áreas de influências também obedecia a uma coordenação central, o que garantia um direcionamento comum e uma interdependência entre as estruturas locais:

---

<sup>60</sup> Além de homenagem da Marinha e da Aeronáutica, em 1970, Chagas Freitas recebeu a Medalha do Pacificador das mãos de Ernesto Geisel, então Ministro do Exército. (DINIZ, 1984, p. 56)

<sup>61</sup> Bases estas trabalhadas palmo a palmo, transformadas em territórios eleitorais menores que logo ganhavam identificação com políticos chaguistas.

Diretamente, ou através de sua equipe de assistentes profissionais, o contato com o eleitor se renova, consolidando e ampliando o apoio e o prestígio do representante local. Além de uma atividade de assistência social aos setores mais carentes de sua clientela, o escritório do deputado fornece uma série de serviços, como encaminhamento profissional, assistência jurídica e acompanhamento de processos. Esta organização trabalha em estreita conexão com as autoridades administrativas locais [...] de tal forma que um pedido de emprego ou uma internação de emergência podem ser providenciados através do acionamento das peças desse sistema de intercâmbio informal. (DINIZ, 1984, p. 117)

Nesta linha de atuação política, as associações de moradores e amigos de bairros desempenharam um importante papel. E, apesar do retraimento de suas atividades no período de 1969 a 1971 - quando a FAFEG<sup>62</sup> teve dificuldades de organização e dissolveu-se -, obviamente tais associações envolveram-se neste jogo:

Ao reconhecimento da importância do respaldo político para a sobrevivência da associação corresponde uma certa percepção de um padrão ideal de relacionamento com os órgãos públicos. [...] Assim, [o líder comunitário] afirmou preferir obter o apoio para as medidas pleiteadas, através do diálogo, da amizade e das relações pessoais, rejeitando a idéia da utilização das entidades representativas dos interesses comunitários como instrumento de pressão junto ao governo. (DINIZ, 1984, p. 132-133)

Com a fusão, o almirante Faria Lima foi indicado interventor do governo federal no Estado recém criado. Para compor o quadro político da região, Faria Lima indicou Marcos Tamoio para assumir a Prefeitura do município do Rio de Janeiro, gestões que foram seguidas, respectivamente, por Chagas Freitas e Israel Klabin (vide anexo IV).

Neste período, práticas remocionistas ainda eram, eventualmente, realizadas. Todavia, a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Social em 1979 indicou um novo direcionamento no trato com as favelas.

A partir daí passou-se a valorizar a participação ativa das comunidades e a promoção de uma “integração administrativa com a população” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982, p. 3), além de organizarem-se mutirões comunitários e haver a preocupação com a urbanização e investimento em obras de infra-estrutura.

Criada pela Lei 110/79, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi dirigida primeiramente por Marcos Candau, que assim relembra esse período:

---

<sup>62</sup> Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara, criada em 1963.

[...] Tinha havido a fusão poucos anos antes. Marcos Tamoio, Prefeito, Faria Lima, Governador. Veio a eleição para Governador de Estado, entrou Chagas Freitas e os prefeitos continuaram sendo nomeados. O Chagas Freitas nomeou Israel Klabin. O Klabin queria criar uma secretaria de desenvolvimento social, tinha isso na cabeça, achava que era importante. A grande preocupação dele era a área das favelas, achava que tínhamos que atacar o problema.

[...] Então, eu assumi como Secretário de Turismo – eu fui Secretário de Turismo do Rio de Janeiro durante 3 meses, com a função específica de acabar com a Secretaria e transferir tudo para a RIOTUR. Durante essa época, como Secretário de Turismo o que a gente fez? Aproveitou toda a estrutura de cargos, funções, verbas orçamentárias, etc. para criar a nova Secretaria. (2004, p. 43-44)

Em linhas gerais, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social objetivava:

promover o bem-estar social, através de iniciativas próprias e da articulação de programas e ações vinculadas ao Poder Público ou à iniciativa privada, com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes, cuidando também de promover estudos e pesquisas sobre o universo social da Cidade do Rio de Janeiro visando à correta definição de prioridades para o bem-estar social da população (RIO DE JANEIRO, 1979).

Como irmão siamês, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social - Fundo-Rio - é criado pelo mesmo documento e, sob o controle e avaliação da SMD, nasce "com a finalidade de promover o desenvolvimento social do Município do Rio de Janeiro" (Lei 110/1979), financiando os programas e projetos com doações, legados e recursos nacionais ou internacionais, através de convênios e contratos, além dos recursos orçamentários.

Maria Cristina Martins (1992, p. 32) avalia que, embora criada num período de ascensão dos movimentos sociais em que o voto dos moradores das favelas assumia importância, não houve "reconhecimento efetivo do direito de cidadania do favelado", o que concorreu para que a SMD imprimisse "a marca histórica de 'palco' de relações clientelistas e fisiológicas, onde o direito transforma-se em benesse do poder público".<sup>63</sup>

Em 1982, o dirigente maior da SMDS, Secretário Vicente de Paula Barreto assumiu a favela como “um problema de natureza macro-social decorrente de diversas causas”

---

<sup>63</sup> Não por acaso o trabalho da autora foi intitulado "As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio: uma história de 'correr atrás' da escola contra o jogo do 'é pegar ou largar.", justificado nos seguintes termos: "É comum ao chegarmos às escolas e creches e perguntando por um educador ou presidente de associação nos responderem: foi à Secretaria, à CEDAE, à LBA, 'correr atrás da obra, do material, do processo solicitando escola, creches, posto de saúde, água, luz, saneamento... O 'pegar ou largar' é a relação que o Estado estabelece com as comunidades, no atendimento de suas demandas básicas, através do argumento: Não há verbas, só podemos oferecer isso! E aí... 'é pegar ou largar' (sic)". (Martins, 1992)

(PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982, p. 3), numa demonstração de que, de fato, as remoções faziam parte do passado.

O que a literatura também evidencia é a utilização ideopolítica da questão das favelas, conforme Eli Diniz (1984) já bem caracterizou ao abordar o "modo chaguista" de fazer política.

A própria criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social explicitou conflitos entre o Estado e o Município, pois, como relembra Marcos Candau – 1º secretário da pasta - ,

[...] favela até então, era um problema do Estado. Só tinha a Fundação Leão XIII cuidando disso, e a política básica de Fundação era impedir que se fizesse qualquer coisa em favela, impedir construções fixas e remover barracos sempre que pudesse.

A gente [gestor municipal] determinou que favela não era problema do Estado, era do município e a gente tinha que cuidar. [...] já começamos a bater de frente com toda estrutura ligada ao Governo Chagas, principalmente o pessoal ligado ao Miro Teixeira, que era o homem forte do governo.

O grande reduto deles era a favela. [...] A mentalidade deles na época era que o problema de favela a gente resolvia com bica d'água em véspera de eleição. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 45-46)

Em 1982, já num período de distensão política, foi realizada a primeira eleição direta para Governador do Estado. O candidato de oposição Leonel de Moura Brizola, vinculado ao recém criado Partido Democrático Trabalhista (PDT), do qual era expoente maior, foi vitorioso.

E a história registra que, juntamente com Carlos Lacerda e Chagas Freitas, Brizola marcou fortemente a política no Estado do Rio de Janeiro, onde suas idéias encontraram espaço de ressonância: era na Brizolândia, localizada em frente à Câmara Municipal dos Vereadores do Rio de Janeiro, na Cinelândia, que os fãs do político reuniam-se para discutir as questões nacionais e o brizolismo se revitalizava.

Vinculado ao trabalhismo, devido a sua proximidade com o presidente Getúlio Vargas e seus ideais, e criticado por alguns por governar de forma populista, Brizola foi governador do Estado do Rio de Janeiro por duas vezes: nos períodos de 1983 a 1987 e de 1991 a 1995.

Já em 1983, quando tomou posse no governo do Estado, Brizola mantinha traços peculiares na condução de sua vida política: era um "líder polarizador, nacionalizador, personalista, polêmico, radical, de oratória inflamada". (MOTTA, 2004, p. 98)

O caráter personalista de Brizola é bem exemplificado no depoimento do ex-Secretário Municipal de Desenvolvimento Social Marco Maranhão, que recordou que "[a militância do

PDT era] Apaixonada, mas a referência deles [era] apenas o Brizola" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 165) :

[...] Eu era acusado por setores da militância – 'Marcão não é brizolista, ele é pedetista'. E achavam que estavam me insultando.

O grande erro do Brizola foi não ter apostado [...] na construção de um partido democrático e orgânico. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 165)

Com o slogan "Governo Leonel Brizola, Governo que faz escola", numa alusão à construção dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs<sup>64</sup> e ao fato de que o seu modo de governar seria seguido por outros governantes (RIBEIRO, 1986, p. 139), Brizola alicerçou essa experiência educacional no *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1984-1987)* – mais conhecido como Programa Especial de Educação – PEE –.

Redigido por uma comissão formada pelo vice-governador e secretário de Cultura Darcy Ribeiro, por representantes das Secretarias de Educação do Estado e do Município, além do reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - , conforme destaques de Libânia Xavier, o PEE trazia com destaque a questão do *poder local*:

ele [o Governo] deve procurar o diálogo com todos os segmentos da sociedade, com as associações de classe e de moradores, empresários, estudantes, sindicatos, entidades religiosas e de produtores rurais. Há que se percorrer um longo caminho de conscientização para que a população organizada seja ouvida a respeito dos problemas que a afligem e das soluções a serem encaminhadas.

[...] Se a administração e a população se entendem em nível local, não só se garante o poder do movimento comunitário como também fecham-se as portas para o ressurgimento do clientelismo, esgotado em sua própria fonte e tornando-o dispensável pela democratização da administração. (XAVIER, 2000, p. 131)

Essa proximidade e o relacionamento estabelecido pelo governo de Leonel Brizola com a população pobre do Estado, entre outros fatores, rendeu-lhe críticas ferozes ao longo do exercício de seus dois mandatos: foi acusado de, entre outras posturas equivocadas, ser negligente no combate à violência e à repressão ao tráfico de drogas nos morros - posturas interpretadas como conivência com a marginalidade.

---

<sup>64</sup> Os CIEPs foram apelidados de "Brizolões" e sua implantação foi o carro chefe dos dois governos Brizola (1983-1986 e 1991-1994). De modo geral, foram criados com a proposta de serem escolas de horário integral, oferecendo-se, além dos conteúdos próprios de cada série, atividades artístico-culturais, além de atendimento na área de saúde. Para aprofundar o conhecimento sobre a proposta, consultar *O Livro dos CIEPs*, de Darcy Ribeiro (1986).

A título de ilustração, Roberto Bittencourt Silva, em análise da noção de populismo expressa no *Jornal do Brasil*, menciona que principalmente o populismo brizolista foi alvo do processo de desqualificação engendrado pela imprensa carioca: "associava-se as suas idéias e medidas políticas [...] ao incremento da desordem urbana e à tolerância com a ação de criminosos". (2003, p. 114)

Trechos de editoriais do JB exemplificam a análise do autor:

[...] a presença de camelôs, pedintes e menores desassistidos, [...] nos espaços públicos aumentou consideravelmente nos últimos anos, também devido a uma concepção específica no que concerne às camadas pobres da cidade. O governo brizolista, dentro da lógica populista, deu a essas categorias acesso quase irrestrito às ruas, sustentado por uma visão de cidadania e direitos humanos. São situações distintas que merecem análises específicas, mas que tomadas em conjunto produzem um quadro urbano particularmente tumultuado. Existem ligações claras entre ambulantes, pedintes e meninos de rua com o mundo do crime em diversos níveis [...], [...] é fundamental incluir no projeto de controle à violência no Rio a reorganização do espaço público, convulsionado por políticas populistas. (*Jornal do Brasil*, 17/11/1994 *apud* Silva, 2003, p. 116)

[...] A política do Rio ficou destroçada por anos de dilapidação moral. A aliança dos políticos com o crime organizado, azeitada pelo assistencialismo populista, percorreu todos os caminhos do atraso [...]. A polícia corrupta é o resultado de longo leniência com o crime organizado. De tanto ceder aos contraventores, a sociedade fluminense acordou um belo dia anestesiada por brutal corrupção que passou incólume pelos morros, escolas de samba, clubes de futebol e chegou ao palácio governamental de braço com o populismo demagógico. (*Jornal do Brasil*, 18/11/1994 *apud* Silva, 2003, p. 115)

No âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 1983, Jamil Haddad foi indicado por Leonel Brizola e ocupou o cargo de Prefeito por 9 meses. Sua saída foi motivada por discordâncias com as alianças que o PDT realizou com o PMDB e com o PTB. Substituindo Haddad, Marcelo Alencar assumiu o cargo, até a eleição de Roberto Saturnino Braga.

É importante observar que, ao pretender-se apresentar, neste espaço, um panorama das intervenções públicas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, partiu-se da constituição desse local como "Estado da Guanabara", chegando-se ao momento da Fusão deste com o Estado do Rio de Janeiro. Assim, em 1975 a então cidade do Rio de Janeiro, passa a ter um prefeito, indicado pelo Governador do Estado. Daí, as ações dos governadores Chagas Freitas, Negrão de Lima e Leonel Brizola terem sido destacadas nesse capítulo.

Todavia, com a realização da eleição para Prefeito dois anos após o início do governo de Leonel Brizola, a associação entre governo do Estado e Prefeitura passou a não ser direta e, com o passar dos anos, o Município ganhou cada vez mais autonomia.

Marly Motta (2004, p. 243) assinala que este fato trouxe "mudanças profundas no *campo político* [grifado no original] carioca, uma vez que inseriu na lógica eleitoral um cargo até então preservado para negociações e composições políticas de interesse do governo estadual". Para a pesquisadora, a "conseqüência óbvia foi o acirramento das disputas políticas [...], uma vez que a prefeitura se tornou um dos mais importantes lugares de articulação da política estadual e, mesmo, nacional".(MOTTA, 2004, p. 243)

Ainda assim, no primeiro pleito, segundo Marly Motta (2000, p. 72), a "força do brizolismo se revelou na estrondosa vitória de Saturnino Braga do PDT", sendo este o 1º prefeito eleito após a ditadura e 3º da história do município (Carlos Lacerda foi eleito em 1960 e Negrão de Lima em 1965, ainda no tempo da Guanabara).

Em 1987, porém, Saturnino Braga filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) e teve um final de administração negativamente marcado pelo anúncio da falência da Prefeitura, em 1988.

Em seguida, o PDT voltou a eleger o representante máximo do Poder Executivo municipal, com a vitória de Marcelo Alencar, cuja gestão terminou em janeiro de 1993. O término de sua gestão também foi marcado pela sua troca de partido, tendo se vinculado ao Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) no mesmo ano.

Relatos de ex-Secretários Municipais de Desenvolvimento Social colaboram para a percepção dos referenciais que, no período de 1983 a 1993, nortearam a ação da Prefeitura nas favelas cariocas.

O período inicia-se marcado pela exoneração de Edialede Nascimento, provocada pela má condução da SMDS no caso das vítimas de um desmoronamento ocorrido na favela do Pavãozinho. Dilsa Terra, que sucedeu Edialede, afirma que sua antecessora "ficou marcada pelo infortúnio de botar uns caixões tão baratos para enterrar as pessoas [...]. Brizola ficou revoltado, a imprensa noticiou e [a] exoneraram". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 77)

O exíguo orçamento para a área da assistência, a aproximação com o UNICEF e o acesso aos cargos de confiança por correligionários políticos vinculados às comunidades

foram aspectos significativos da atuação da SMDS durante a gestão dos Prefeitos Jamil Haddad e Marcelo Alencar.

O acesso que os representantes das associações comunitárias passaram a ter na equipe do governo, conforme relatado por Dilsa Terra, merece destaque:

CM: E o quadro da Secretaria?

DT: Ah, isso entrava por fora. Na verdade, eu cometi um erro no começo, botei uns DAS<sup>65</sup> que eu tinha, ignorando os funcionários, porque eu achava que ninguém queria nada. E ficamos nós.

CM: Um preconceito com o servidor público...

DT: É, um preconceito contra o servidor público... [...] E aí como eu te falo, aquelas pessoas das favelas se tornaram os meus gurus – três favelados. De verdade. Quando o pessoal vinha pra cima de mim, [...] questionar, fazer pressão, eles se sentavam junto comigo, dizendo-se representantes autênticos, respeitados. Eles afirmavam categoricamente que acreditavam e confiavam em mim, me dando sustentação. Aí tudo foi se acalmando, mas eu continuava com um problemão na mão, com pouco dinheiro para atuar e uma inflação galopante. (Depoimento de Dilsa Terra (DT) ao Centro de Memória da Assistência Social Carioca (CM). PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 85)

Esse acesso dos moradores da comunidades aos cargos públicos que não eram de lotação exclusiva dos funcionários de carreira suscitou a seguinte avaliação de Maurício Azedo, secretário nos anos de 1986-87:

Em 86 e 87, havia setores que vinham da gestão precedente, de 84 e 85, mas sem uma forma adequada de provimento de pessoal, porque eram militantes partidários que foram chamados a assumir encargos como assessores comunitários, sem que houvesse uma definição exata das atribuições do que é o assessor comunitário, uma política comunitária definida e também, na minha visão, uma definição ética quanto ao uso desses agentes comunitários. Acho que eles eram vistos como possíveis agentes e cabos eleitorais. (REFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 119)

Além dos cargos de confiança, agentes comunitários passaram a trabalhar nas favelas em que moravam, realizando atividades nas áreas de educação e saúde. Inicialmente, esse trabalho foi voluntário, mas logo depois, os trabalhadores passaram a receber por recibo de pagamento de autônomo - RPA . Por fim, após a Constituição Federal dispôr sobre o acesso a

---

<sup>65</sup> A sigla DAS faz menção à codificação de cargos da Prefeitura que têm função gratificada, o que implica remuneração especial [Nota não constante do original].



cargos públicos apenas através de concurso público, esses agentes comunitários foram efetivados, passando a compor o quadro de pessoal permanente.<sup>66</sup>

A necessidade de regularização do espaço das favelas, contudo, assumiu centralidade nas ações a serem desenvolvidas:

Fui, então, para região administrativa, no setor de obras [...] foi uma conversa difícil, e por mais que eu insistisse, eles queriam me convencer de que aquele morro não existia. Aliás, o morro existia, as casas é que não existiam, a favela não existia. [...] E eles me mostraram a impossibilidade de mandarem o construtor fazer qualquer coisa, porque na planta da Prefeitura não constavam as casas. (Depoimento de Dilsa Terra. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 86)

Durante o 1º governo de Leonel Brizola, um programa habitacional criou expectativas em toda a população residente nas comunidades: o "Cada Família, Um Lote".

O objetivo desse programa era regularizar a posse da terra, através da distribuição de títulos de propriedade. Gerido pela Secretaria de Estado de Trabalho e Habitação – SETH – e implementado pela CEHAB, o "Cada Família, Um Lote" distribuiu 32.871 mil títulos – número considerado modesto, se comparado à meta de 400 mil.

Aliás, Rose Compans (2003, 46-47) examina que o "maior equívoco do Programa foi, sem dúvida, o de estabelecer metas ambiciosas demais para que seu cumprimento estivesse subordinado, ora a uma difícil articulação governamental, ora à tramitação de ações [...] de desapropriação".

A articulação governamental era necessária porque, muitas vezes, outras esferas do governo constavam no Registro de Imóveis como donos do terreno: nesse caso "se procedia a transferência [do terreno] para o patrimônio do Estado e desta para a CEHAB" (COMPANS, 2003, p. 46). Por outro lado, as ações de desapropriação eram demoradas: "o expropriado [que figurava legalmente como dono do terreno] poderá contestar o valor da indenização [paga pelo Estado], recorrendo até a última instância de apelação".

Paralelamente às ações para regularização fundiária, mutirões remunerados envolvendo os moradores para a realização das obras que as comunidades julgavam necessárias começaram a ser postos em prática e causou incômodo entre os empreiteiros que já trabalhavam com a Prefeitura, segundo relato de Dilsa Terra:

---

<sup>66</sup> Há explicações referentes a esse processo de incorporação dos agentes comunitários ao quadro efetivo da Prefeitura na página 120 desse estudo.

[...] o então Presidente da Associação dos Empreiteiros do Rio [...] me chamou para jantar, para conversar, para negociar. [...] ele tentando me convencer de que não devia fazer as obras por mutirão [...] porque a moda [...] poderia pegar, com cada comunidade fazendo a sua obra [...]. [Ele dizia] eu não posso permitir que as pessoas façam suas obras porque vai acabar com as empreiteiras. Eu faço para você o que você quiser. Você quer que eu faça todas as obras de favela? Eu chamo as empreiteiras, divido e a gente faz. Eu disse: Haroldo, eu quero exatamente o contrário. Eu quero que essas pessoas acordem e saibam que elas podem fazer, o que elas têm força para fazer, porque a obra da empreiteira é muito cara". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 103)

Ao mesmo tempo em que este relato permite que, hoje, se entreveja a inexistência de qualquer conotação de direito do cidadão à condição digna de vida (ainda que apoiada numa pseudo valorização da comunidade), o que obrigava que o morador dos morro e da favela trabalhasse na construção daquilo que lhe era devido, o interesse de grupos empresariais com obras realizadas nestes locais também parecia ser um bom negócio, carecendo de maior controle e fiscalização:

Quando eu cheguei na Secretaria, tinha umas obras feitas por empreiteira. O que acontecia com aquelas obras naquele tempo [1983-84] é que o empreiteiro ia lá, via o lugar onde a obra tinha que ser feita, cotava o valor do metro da obra X. Liberava-se, assim, um orçamento de X para fazer a obra, que ia sendo feita por medição. Não havia a obrigação de se começar em um determinado ponto e acabar em outro. Então aconteciam aberrações, por exemplo: se, no meio [da obra] tinha uma pedreira, [...] o empreiteiro parava, pulava a pedreira, o dinheiro todo acaba na pedreira e ninguém prestava conta de nada. [...]. A briga com os empreiteiros era muito séria." (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 103)

Dulce Pandolfi avalia que com o desenvolvimento dos diversos programas nas favelas (agentes comunitários; Cada Família, Um Lote; coleta de lixo; entre outros), na década de 80, as associações adquiriram uma força política ainda maior:

sobretudo, em 1985, com a eleição de Saturnino Braga [...] e do ex-presidente da Famerj, Jô Resende, para vice, estreitaram-se os laços do poder público com as associações de moradores(as). [...] Para serem executados, esses programas necessitavam da mediação das associações ou das lideranças comunitárias. Ou seja, foram atribuídas responsabilidades públicas às associações de moradores. (PANDOLFI, 2005, p.2)

Com a exoneração de Dilsa Terra, motivada, segundo a própria, por sua negativa em desmobilizar as comunidades e interromper os mutirões, a SMDS foi assumida por Pedro Porfírio que ocupou este cargo em dois momentos: em 1985 e de 1989 a 1992. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 103-104)

Em 1985-86, a população das favelas voltou a ser conclamada a participar do Projeto de Urbanização Comunitária/Mutirão Remunerado<sup>67</sup>, que segundo Maurício Azedo "tinha por incumbência a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e implantação de urbanização, pavimentação de becos, vielas e escadarias nessas comunidades populares". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 112)

A articulação com o UNICEF foi desfeita e o ex-secretário Maurício Azedo justifica:

Nós tínhamos uma visão crítica do Unicef, por que considerávamos que ele mantinha uma espécie de relação colonial com o Município do Rio de Janeiro. [...] O Unicef, na época [1986, 1987], não tinha uma intervenção que justificasse o que ele obtinha como contrapartida do Município. [...] para mim [essa participação do UNICEF] tinha um sabor especial adverso – gente do Primeiro Mundo, com idéias do Primeiro Mundo, que queria transmitir doutrinas de atuação em comunidades populares a povos do Terceiro Mundo, como o povo brasileiro. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 113-114)

Recordando a determinação da filiação partidária na montagem do Secretariado na Prefeitura, Maurício Azedo esclarece que em julho de 1987 foi substituído após ter rompido com Saturnino Braga, por este ter se desfilado do PDT:

O Prefeito [...] entregou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ao PT, através do Sérgio Andréa, que estabeleceu uma orientação que não correspondia àquela que tínhamos adotado até então, e que não correspondia também à linha de atuação do PDT em comunidades populares. A gestão do Sérgio Andréa manteve os Programas de Atendimento à Criança – as creches – que não podiam ser paralisados; passou a executar o Projeto Mutirão de uma forma não tão decidida a que havíamos adotado e concentrou esforços na definição de um programa global de urbanização das favelas [...]. Aí a Prefeitura entrou na crise financeira do ano de 88 e nada foi feito de significativo e especial. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 125)

A virada para os anos 90 foi marcada pelo trabalho de Pedro Porfírio à frente da SMDS, mantendo-se a política de melhorar a infra-estrutura das favelas e capacitar os agentes comunitários, valorizando o trabalho dos moradores.

No entanto, o respeito a eles dedicado, para Maria Teresa Goudard Tavares (1996, p. 94), parece ter se assentado em interesses políticos:

---

<sup>67</sup> Hoje, na avaliação dos técnicos da Prefeitura, esse foi o "primeiro instrumento de estruturação urbana [possibilitando] o início da ruptura com os argumentos que sustentavam a política de remoções, ou seja, não intervir em favelas porque não eram áreas regularizadas [...]". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003, p. 60)

A natureza clientelista-eleitoeira da Secretaria mais uma vez evidenciou-se nesse período [1991-1992], pois a 'máquina institucional' da SMDS foi colocada à disposição do secretário (prática tida como natural na cultura política brasileira) que disputava as eleições municipais, pleiteando uma vaga à Câmara de Vereadores do Rio.

Atualmente, a própria Prefeitura assinala que

A partir de 1989 e até 1993, consolida-se o programa de trabalho com componentes conceituais, que objetivam promover a qualidade de vida das populações locais e a redução dos impactos físicos ambientais e sociais na cidade.

Essa primeira etapa de transformação das favelas em bairros populares tem como premissa a criação de infra-estrutura mínima, melhoria ambiental, implantação de espaço físico para o atendimento social e a participação da comunidade em todo o processo, incluindo-se a capacitação profissional e a geração de renda. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 52)

Em 1993, o ex-Secretário Estadual de Fazenda do governo de Leonel Brizola (1983-1986), César Maia assumiu a Prefeitura do Rio, elegendo-se pelo PMDB após abandonar o Partido Democrático Trabalhista em 1991. Esse mandato foi o primeiro de três gestões do político no município, embora não-consecutivas e com nova filiação partidária: elegeu-se para governar a cidade novamente nos períodos de 2001 a 2004 pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e de 2005 a 2009, ainda filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), todavia representando uma coligação partidária composta por outros partidos políticos

Essas seguidas gestões de César Maia só foram interrompidas por seu ex-correligionário Luiz Paulo Conde que, como o apoio de Maia, elegeu-se Prefeito pelo PFL, governando a cidade no período de 1996 a 2000.

Em março de 1993 foi publicada a Lei Complementar 16/92 dispendo sobre a política urbana e instituindo o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Em seguida, cria-se a Secretaria Extraordinária de Habitação (posteriormente, Secretaria Municipal de Habitação). Um ano mais tarde, um dos carros-chefe da Prefeitura - o Programa Favela-Bairro - , começa a ser implementado.

Custeado em parceria com o BID, o Favela-Bairro – que é uma das maiores intervenções públicas nas favelas dos últimos trinta anos – integra o trabalho de várias Secretarias: Desenvolvimento Social , Esportes e Lazer, Habitação, Obras e Urbanismo.

Com o objetivo de "integrar a favela à cidade, dotando-a de toda infra-estrutura urbana, serviços, equipamentos e políticas sociais" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003), envolvendo os moradores na definição das prioridades de cada local, o

Favela-Bairro já foi desenvolvido em duas etapas: em 1995 através do PROAP I-Rio (Programa de Regularização de Assentamentos Populares) e em 1999, com a implantação do PROAP II.

Há a expectativa, por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2005, a 3ª etapa do Programa seja implementada, após o estabelecimento de novo contrato com o BID. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003, p. 69)

### 2.3.3 O atendimento ao pré-escolar na estrutura administrativa

Apesar de o marco inicial deste estudo ser a década de 70, cabe destacar que em 1960, o Estado da Guanabara tinha uma estruturação governamental em que ao Gabinete do Prefeito competia, entre outras funções, a execução da política do Bem-estar Social, através de sua Coordenação do Bem-Estar Social – CBES - , que deveria

coordenar a política do Bem-Estar Social com vistas à integração comunitária, através da terapia ocupacional, treinamentos profissionalizantes e sócio-educativo do velho, migrante, mendigo, grupos favelados, adolescentes e outras faixas de população marginalizada (RIO DE JANEIRO, 1979).

As subdivisões da CBES - Divisão de Administração; Divisão de Recuperação Social; de Promoção Comunitária; de Serviços Sociais Regionais - adiantam o cunho do trabalho implementado: apostava-se na participação dos mandatários das políticas em sua implementação, que deveriam, através do seu esforço, aproveitar a oportunidade oferecida pelo poder público para melhorarem socialmente. Fazia-se um forte investimento nas bases locais, nas quais as Regiões Administrativas começavam a atuar.

É relevante fazer menção, também, ao I Encontro Nacional de Secretários Municipais, ocorrido em 1971, no Estado da Guanabara. Nesse, debateu-se a posição dos direitos da criança no sistema jurídico e no âmbito da *Política Nacional do Bem-Estar do Menor*.

Mário Tobias Figueira de Melo, então Secretário de Serviços Sociais do Estado que sediava o evento (hoje, município do Rio de Janeiro), anunciou a construção da 1ª creche pelo poder público local.

Essa construção, a ser erigida como uma "creche-modêlo", ficaria sob a responsabilidade da Fundação Estadual do Menor e funcionaria num prédio que,

originalmente, foi destinado à estruturação de um centro comunitário na Cidade de Deus – "localidade para onde foram transferidas numerosas famílias". (FNBEM, 1971, p. 30-31)

A escolha da Cidade de Deus para sediar a "ação pioneira" (FNBEM, 1971, p. 31) foi, de pronto, justificada pelo Secretário:

No nosso Setor, realizamos uma vasta política de erradicação das favelas, no que estamos concorrendo para que o problema do menor também seja solucionado. De cada favela erradicada, levada para conjuntos habitacionais, o menino que vivia solto, encafurdado na lama e aprendendo os vícios, passará a ter uma concepção nova de vida, encaminhado pela orientação dos Centros Comunitários que, também, ali serão montados. (FNBEM, 1971, p. 31)

Após a fusão do Estado da Guanabara com o Rio de Janeiro, novas políticas foram implementadas – de saúde, educação e, principalmente, de assistência – para atender à demanda das famílias em relação ao atendimento às crianças que ainda não contavam com 7 anos, não tendo, portanto, idade para serem absorvidas na rede escolar.

A seguir, são apresentadas algumas linhas de atuação da Prefeitura carioca no campo da educação e cuidado da criança de 0 a 6 anos.

### 2.3.3.1 Saúde

Em 1975, na Secretaria Municipal de Saúde organizou-se, como parte do Departamento Geral de Saúde Pública, uma Assessoria de Proteção Materno-Infantil que, posteriormente, passou a estruturar-se como Departamento (Decreto 31/75).

Embora não se tenha localizado referências oficiais sobre as funções do Departamento de Proteção Materno-Infantil, Civiletti informa que, a partir de 1972

o registro e fiscalização das creches ficou sob a responsabilidade das secretarias municipais e estaduais de saúde. No Rio de Janeiro, é sobretudo à Secretaria Municipal que se recorre para a obtenção de um alvará de funcionamento. Para ter esse documento, a creche precisa atender a determinados requisitos quanto às instalações, equipamentos e pessoal.

Os requisitos são pouco precisos e, principalmente, uma vez dado o alvará, deixam de ser fiscalizados [...]. (1988, p. 116)

Convém lembrar que essa vinculação formal das creches com a área de saúde deu-se porque havia, em nível federal, a Divisão Nacional de Proteção Materno-Infantil ligada ao

Ministério da Saúde, fruto da transformação da Coordenação de Proteção Materno-Infantil. (KRAMER, 1987, p. 69).

Embora não se tenha localizado as atribuições desse Departamento, sabe-se que ele absorvera as funções da CPMI, ou seja, deveria encarregar-se da assistência à gestante, à nutriz e aos lactentes; a proteção à criança em idade pré-escolar e em idade escolar, dando-se preferência "às crianças das populações de mais baixa renda, especialmente nas zonas e regiões menos desenvolvidas". (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1972, p. 56)

### 2.3.3.2 Educação

Nesta época [1974], a Educação Infantil no município do Rio de Janeiro apresentava-se cindida como a própria história da infância no Brasil: as crianças pequenas das classes populares eram atendidas em convênios com instituições filantrópicas, organismos internacionais, como o UNICEF, e em projetos governamentais como as 'Creches-Casulo', da LBA e as de classes médias e altas, na sua grande maioria, em pré-escolas particulares, pois os espaços de Educação Infantil na rede pública eram bastante restritos. (CORSINO, 2003, p. 180)

A partir dessa avaliação da pesquisadora Patrícia Corsino, torna-se imperioso saber que a estrutura da Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SMEC, em 1975, contava com uma Coordenadoria de Educação Pré-Escolar, que era um órgão de apoio técnico, composto por parte da rede pré-escolar já existente no antigo Estado da Guanabara.<sup>68</sup>

Em 1976, a Prefeitura assumiu o atendimento ao pré-escolar como meta prioritária, adotando a seguinte definição:

Pré-escolar é o termo universal, consagrado pela UNESCO, aceito por congressos e organizações nacionais e internacionais. Ele expressa o que antecede a escola como instituição formal da educação. É, por antítese, a idade do crescimento e do desenvolvimento, não apenas físico, mas sobretudo psíquico, mental e emocional. Pré-escolar é o termo oficial para expressar a faixa etária de crianças de zero a seis anos, independente de se dar ou não atendimento a essas crianças (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. s/nº).

---

<sup>68</sup> Resgatando a história, Corsino (2003, p. 181) anota que a Escola Municipal Campos Salles, inaugurada em 03/11/1909, foi a primeira experiência estruturada pelo poder público no Rio de Janeiro visando o atendimento de crianças com idade inferior a 8 anos, oriundas das famílias abastadas. Posteriormente, com a mesma finalidade, foram inauguradas a Escola Municipal Marechal Hermes (em 1910) e a Escola Municipal Bárbara Ottoni (em 1922).

No entanto, Terezinha Saraiva, secretária municipal, indica que a faixa etária atendida pela SMEC era de 4 a 6 anos.

Nessa 2ª metade dos anos 70, a importância da educação pré-escolar foi referenciada a partir das dificuldades da escola de 1º grau<sup>69</sup>. Com o baixo rendimento escolar - expresso pelos altos índices de repetência, notadamente da 1ª para a 2ª série primária, e pela evasão - gerando congestionamento do sistema e distorções na relação idade da criança-série cursada, buscou-se uma explicação imediata e racionalizada, concluindo-se que:

De fato, a grande maioria das crianças que chega à 1ª série da rede oficial, iniciando, assim, sua vida escolar, pertence a lares carenciados. O ambiente de onde provém este grupo tão significativo de alunos se caracteriza pela quase total ausência de estímulos sensório-motores, afetivos, sociais e verbais. Por outro lado, condições extremamente precárias de alimentação e saúde acabam por configurar o quadro geral de carência que se torna, desta maneira, fato decisivo de insucesso, agravado pelo fato de, na maioria gritante das vezes, não terem recebido os benefícios de um atendimento pré-escolar anterior em classes maternais e de jardim de infância, já que os sistemas se vêem impelidos, face à obrigatoriedade escolar e à escassez de recursos, de atender adequadamente a crianças antes dos sete anos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 17)

Neste cenário, em que as idéias baseadas na *educação compensatória* ganhou hegemonia, se a escola não estava alcançando êxito, o porquê estava relacionado ao baixo nível sócio-econômico-cultural dos alunos que não conseguiam ser bem sucedidos, "levando desvantagem evidente em uma escola altamente seletiva". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 25)

E quais providências poderiam ser efetivadas? "Ao planejador educacional brasileiro cabe somente uma opção: a de criar meios, dentro do próprio sistema educacional, que corrijam ou mesmo atenuem os efeitos detectados" e a

única solução que parece-nos ser viável [é]: [...] atender crianças na faixa pré-escolar. Fazer, com que, antes do ensino de primeiro grau, lhes seja prestada uma assistência global, eliminando-lhe ou atenuando-lhe as múltiplas carências que interferem, de maneira decisiva, na aprendizagem da leitura e da escrita (PREFEITURA, 1976, p. 17)

---

<sup>69</sup> A obra de Sonia Kramer (1987), referência para os estudos em Educação Infantil, apresenta de forma pormenorizada, as origens do ideário, pressupostos e conseqüências da educação compensatória que passou a ser posta em prática.



A conclusão era otimista: "Feito isso, fatalmente veremos reduzidos os percentuais de reprovação na 1ª série [...], contribuindo para o surgimento de uma escola sem fracassos". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 17)

Essa política do pré-escolar, implementada por meio da Coordenadoria de Educação Pré-Escolar, foi planejada em 1976 - ano que marcou uma "nova dinâmica" neste segmento - sendo posta em prática um ano depois, enfatizando o "aspecto qualitativo", investindo, também, no aumento do número de classes de Jardim de Infância (JI).<sup>70</sup> Sua "filosofia de educação" baseou-se no "desenvolvimento do homem na multiplicidade de suas dimensões", incluindo ações que englobasse, concomitantemente, "*a alimentação cultural e a compensação de carências* [grifado no original]" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 25).

Desta forma, crianças de 4 a 6 anos eram atendidas nas classes de jardim de infância e nas Classes de Alfabetização, criadas em 1972. Estas, no entanto, acabaram confundindo-se com a 1ª série do 1º grau, já que ambas tinham a preocupação com a alfabetização.

Dentre as estratégias para a concretização dessa política, destacam-se a criação de Classes de Adaptação – CAD - , para atendimento de alunos de 6 anos - e até 7 anos "portadores de carências" (mesmo que, a rigor, não possam ser chamados de pré-escolares); o interesse em proporcionar um atendimento multiprofissional, integrando educação e saúde; valorização de profissionais com formação específica com crianças menores de 6 anos; e a criação dos Centros de Educação Pré-Escolar (CEPEs).

Dada a evidência de que "aquilo de faltava" à criança deveria se constituir como foco de atenção, destacou-se a questão alimentar e os programas de suplementação nutricional foram amplamente difundidos. A área de saúde foi valorizada, evocando-se a integralidade do atendimento ao pré-escolar da escola pública.

O parecer de Libânia Nacif Xavier (2000, p. 118) sobre a política educacional implantada no Estado do Rio de Janeiro nos anos 70 ratifica essas informações. A autora ressalta que tal política foi marcada pela preocupação com a evasão e com a repetência escolar - notadamente nas primeiras séries do primeiro grau - que já atingiam altíssimos índices.

---

<sup>70</sup> Havia, inclusive, a previsão de preparação de 20 salas de JI., com a celebração de convênios e contratos com instituições sociais como Lions e Rotary Club (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 38).

Explicadas pelas insuficiências nutricionais das crianças e pela inadequação curricular, segundo a autora tentou-se minimizar as causas do fracasso escolar por dois caminhos: ampliando as vagas para o ensino pré-escolar e criando o Programa de Nutrição Escolar. (XAVIER, 2000, p. 119)<sup>71</sup>

No âmbito do município, os alunos eram classificados pela Secretaria Municipal de Educação de acordo com sua origem sócio econômica: população rural pobre, favelados, oriundos de orfanato, conjunto residencial pobre, conjunto residencial - favelados e de creche (crianças pobres). (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 33-37)

A creche aparece, assim, pela 1ª vez nos levantamentos educacionais.

Em 1976, decide-se também que, em termos de faixa etária, a Coordenadoria de Educação Pré-Escolares consideraria três grupos de trabalho<sup>72</sup>, incluindo excepcionalmente crianças com 3 anos de idade e os Centros de Educação Pré-Escolar, criados para atender crianças carentes a partir de 2 anos de idade.

Em 1977, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura divulgou os resultados do I Censo Escolar da cidade do Rio de Janeiro, atualizando os dados disponíveis desde 1970, data em que o IBGE realizara seu último levantamento.

A coleta de dados do I Censo, realizada no período de 15 a 22 de setembro de 1975, mobilizou os vinte Distritos de Educação e Cultura – DECs - que, sob a supervisão das Coordenadorias do Pré-Escolar e do 1º grau, organizaram-se para que 1.254.949 domicílios fossem visitados. Ao todo, 1.409.624 pessoas foram ouvidas, recenseando-se crianças e jovens com idade entre 2 e 18 anos residentes nas 23 Regiões Administrativas que compunham a estrutura da cidade. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1977, p. 35)

Embora a Secretaria Municipal de Educação tenha elaborado um minucioso trabalho de análise dos dados coletados, a dubiedade de alguns números dificulta sua interpretação. No entanto, passa-se à apresentação de dados referentes às crianças de 0 a 6 anos – população de interesse nesse estudo.

---

<sup>71</sup> Libânia Xavier (2000, p. 121) cita, inclusive, a criação do Laboratório de Currículos pelo governo estadual, cujas propostas metodológicas apoiavam-se nos estudos de Jean Piaget e atribuíam ênfase ao pré-escolar e às primeiras séries do primeiro grau.

<sup>72</sup> Grupo 1: crianças de 6 anos; grupo 2, de 5 anos e grupo 3, de 4 anos. Considerava-se que a referida classificação "prevê a possibilidade de, em futuro próximo, atender crianças abaixo dos 4 anos, como já vem ocorrendo, excepcionalmente, em uma de nossas escolas, situada no Morro do Salgueiro. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p. 37)

Partindo de um universo de 849.605 crianças e jovens que formavam a população escolarizada com idade de 2 a 18 anos, o relatório indica que somente 6,7% desse total tinha idade de 2 a 6 anos - aproximadamente, 57.000 crianças. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1977, p. 40).

Em seguida, examinando os dados da população escolarizada do pré-escolar, o referencial numérico de crianças freqüentando "classes que antecedem o ensino de 1º grau" se altera, passando a totalizar 106.872 crianças – o equivalente a 12,5 % da população de 2 a 18 anos. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1977, p. 63)

No que tange ao atendimento, este variava de acordo com a o tipo de instituição e a idade, predominando a freqüência a instituições particulares no Maternal (93,3% do total de crianças) e no Jardim de Infância (72,9% do total de crianças).

Ao esmiuçar as características por Regiões Administrativas e DECs, a faixa etária de 2 e 3 anos de idade é analisada conjuntamente, demonstrando uma unicidade na forma de atendimento e a inexpressividade das oportunidades para acolhimento de crianças dessas idades.

Inexpressividade que, via de regra, marcou o atendimento às crianças de 2 a 5 anos, porque a maioria daqueles que tinham 6 anos completos estavam vinculados à C.A. – a maioria das crianças no cômputo geral (55,3% ) e, também, da rede pública (63,9%) – já que esta era uma série escolar próxima à etapa de escolarização obrigatória. Neste contexto, os documentos evidenciam que um trabalho para crianças de 0 a 2 anos não era sequer cogitado.

Em 1985, no âmbito do Programa Especial de Educação – PEE – a rede municipal de ensino passou a ter uma outra forma de atendimento às crianças em idade pré-escolar: em paralelo à construção dos CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública - , foram criadas as *Casas da Criança*, como uma forma de atendimento às crianças de 3 a 6 anos.<sup>73</sup>

No *Documento Básico: Casa da Criança* (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 2), em que a proposta para essas instituições é apresentada, afirma-se que um dos objetivos gerais da *Casa* é "prestar atendimento à população pré-escolar, de 3 a 6 anos, nas área onde se evidencie o déficit em relação às oportunidades educacionais, nutricionais e de saúde em municípios do Estado do Rio de Janeiro" e "desenvolver um trabalho de investigação e

---

<sup>73</sup> Em *O Livro dos CIEPs* há, também, uma menção ao atendimento às crianças de 4 a 7 anos (RIBEIRO, 1986, p. 35;139). No entanto, as crianças de 7 anos eram, prioritariamente, atendidas na 1ª série do 1º grau (atual 1ª série do Ensino Fundamental).

criação pedagógica que atenda às necessidades da comunidade nos seus aspectos culturais, sócio-econômicos e de desenvolvimento".

A proposta pedagógica das *Casas* era apoiada na idéia de que a

formação da criança será o objetivo maior. Todo esforço irá se concentrar na tentativa de conhecê-la como pessoa, portadora de características, interesses e necessidades próprias; portadora de costumes, crenças e experiências de vida típicas de sua cultura. Dessa forma serão criadas as condições necessárias para que a criança seja sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento; sujeito este que se constrói na constante interação com seu meio físico e social onde toda a ação estará voltada para que se desenvolva a cooperação e o pensamento crítico. (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 5)

Embora houvesse uma previsão de construção de 150 *Casas da Criança* em todo o Estado, entre os anos de 1985 –86, foram inauguradas 40 *Casas* (RIBEIRO, 1986, P. 139), com capacidade para atender de 60 a 100 crianças.

A proposta das *Casas* incluía: localização próxima à população de baixa renda, participação ativa da comunidade e funcionamento em horário integral.

Essa participação da comunidade seria efetiva tanto montagem das *Casas*<sup>74</sup>, quanto no desenvolvimento do trabalho educativo, além de envolver a Associação de Moradores na seleção dos agentes educadores.

Assim, moradores do local em que a instituição seria construída, que contassem, preferencialmente, com o 1º grau concluído, poderiam se candidatar para atuar nessa função. Os agentes educadores seriam responsáveis "por toda ação junto às crianças: coordenando os grupos nas atividades, preparando e servindo a alimentação, propiciando as condições de higiene pessoal e do ambiente". (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 15-16)

O norte da proposta de envolvimento das pessoas da comunidade no fazer educativo era o seguinte:

Esses agentes deverão estar consciente (sic) de que todas essas funções educativas são essenciais para o desenvolvimento do processo e que a sua participação tem importância fundamental na valorização das características, costumes e experiências da própria comunidade [a] que pertencem. (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 16)

---

<sup>74</sup> Os módulos, feitos de argamassa armada, que compunham a estrutura física dessas instituições eram fabricados na *Fábrica de Escolas* – inaugurada em 1º de outubro de 1984 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para a construção de escolas em série – como os CIEPs - e a baixo custo (se comparado à uma obra convencional). Darcy Ribeiro relata que a *Fábrica*, fruto do trabalho pioneiro do arquiteto João Filgueiras Lima, tinha potencial na geração de empregos para profissionais de baixa escolaridade, na produção de materiais (cisternas, abrigos de ônibus, escadarias, equipamentos para drenagem, etc.) e na construção de prédios públicos para diferentes áreas, como Educação e Saúde.

Já os professores da rede oficial de ensino seriam indicados "por autoridades educacionais dos órgãos central, regional e locais, escolhidos entre aqueles de reconhecida competência e experiência" e atuariam como parte da "equipe dinamizadora" ou como "professor encarregado". (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 18)

À equipe dinamizadora caberia a assistência técnico-pedagógica do trabalho, devendo subsidiar e orientar as práticas em desenvolvimento, fornecendo dados para se proceder "uma constante reelaboração e aprimoramento da proposta das 'Casas da Criança'". Já o "professor encarregado" seria responsável pela parte administrativa e pela coordenação do trabalho e deveria atuar como "participante do processo educativo global, coordenador e elemento de apoio do seu grupo de trabalho". (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 14; 15)

A base de todo o trabalho desenvolvido na *Casas da Criança* era a "equipe central", composta por 1 Coordenador, 1 representante da Secretaria de Estado de Educação e 1 representante da Secretaria Municipal de Educação. Suas competências eram:

- elaborar o plano de implantação das "Casas da Criança";
- definir critérios para a seleção e recrutamento dos agentes educadores;
- participar e oferecer subsídios por ocasião dos treinamentos;
- dar apoio e acompanhar a execução dos trabalhos a serem desenvolvidos nas Casas. (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985, p. 17)

Reconhecendo as especificidades da filosofia e proposta de trabalho das Casas da Criança, uma das etapas principais de trabalho da equipe central era a organização de treinamentos, que seriam feitos pelos professores encarregados e por profissionais convidados, nas áreas de nutrição, saúde, psicologia, metodologia, artes plásticas, música, literatura, entre outras.

Assim como Libânia Xavier (2000, p. 139) informa que, durante a gestão do governador Wellington Moreira Franco (eleito em 1986), muitos CIEPs passaram a ser administrados somente pelos municípios, o mesmo ocorreu com as *Casas da Criança* em 1993 - já que anteriormente, havia um profissional da Secretaria de Estado de Educação vinculada a este trabalho.

Ainda que as *Casas da Criança* estejam até hoje incorporadas à estrutura da SME e organizem-se de acordo com as diretrizes de todo o atendimento para crianças de 4 a 6 anos, quando pergunta-se no atual Departamento de Educação Infantil sobre as *Casas da Criança*, de pronto lembra-se que "foi uma instituição criada no âmbito do PEE do governo do Estado", sugerindo-se o caráter isolado da iniciativa, gestada fora da Secretaria – origem que

ainda parece ser bastante significativa, marcando diferença em relação às outras escolas da Rede.

Nesse contexto, é bom que se lembre que na época da idealização e organização das *Casas*, havia uma relação de afinidade entre o governo do Estado e a Prefeitura da cidade – ambos os cargos eram ocupados por políticos do PDT. Encontrava-se, assim, facilidade no planejamento de iniciativas conjuntas de grande porte, como no caso da *Casa da Criança*.

Na ausência da afinidade entre essas duas esferas do Poder Executivo – Estadual e Municipal -, que passaram a ser representadas por políticos de diferentes partidos, muitas iniciativas que perduraram parecem ficar como uma herança indesejada.

Há de se observar, igualmente, que a implementação da proposta das *Casas*, decorrida uma década de trabalho, recebeu importantes críticas, elencadas abaixo.

Em 1994, durante o I Simpósio Nacional de Educação Infantil, Rita Cohen Bendetson que, conforme já mencionado na introdução deste trabalho, representava a SME no evento, ressaltou que a Secretaria "prestava um atendimento diferenciado às 'crianças do asfalto' e às 'crianças dos nossos morros', dos conjuntos populares e das comunidades". (MEC, 1994, p. 95).

A assessora da SME apresentou uma breve avaliação dessa experiência:

as Casas vieram concretizar o projeto político-partidário do Estado e do Município, que na época privilegiava as instituições de horário integral, assistência alimentar, o acompanhamento médico e a participação ativa da comunidade. Acreditava-se, no interior da SME, que, em nome do saber popular, estas Casas deveriam se manter ao máximo afastadas de qualquer semelhança com a Escola, considerada elitista e distanciada da cultura do povo. As Casas da Criança, durante mais de uma década, receberam todo o investimento e apoio do nível central da SME. Assim, 100 crianças eram em média atendidas em cada Casa em horário integral, por serventes e merendeiras. Sem terem sido concursadas ou contratadas para o trabalho com crianças, sem a formação profissional necessária para isso, sem muitas vezes desejar este tipo de trabalho e, principalmente, desempenhando o papel de professor mas ganhando como um profissional menos qualificado, as serventes e merendeiras lotadas transformaram, com justiça, as Casas da Criança em painéis de pressão social. (MEC, 1994, p. 95)

Rita Bendetson informou também que, após estudos e avaliações realizadas por um grupo de trabalho da equipe de educação infantil – reorganizada na gestão da Secretária de Educação Regina de Assis -, em conjunto com diretores das Casas da Criança e funcionários, professores municipais começaram a ser lotados nas *Casas*, a partir de setembro de 1993, para que o trabalho pedagógico pudesse, enfim, ser realizado por profissionais formados.

Segundo Bendetson, a lotação dos professores nas Casas da Criança marcou a integração dessas instituições no conjunto de escolas regulares de Educação Infantil que já compunham a rede municipal - "mudança necessária e de difícil execução".<sup>75</sup> A partir de então, já não havia mais a obrigatoriedade de funcionamento em horário integral: ser uma instituição de horário parcial ou não passou a ser opcional para cada *Casa*. (MEC, 1994, p. 95)

Além das *Casas da Criança*, no ano de 2005, a rede municipal de ensino conta com 708 escolas com turmas de educação infantil (na modalidade pré-escola), totalizando 99.761 crianças de 4 a 6 anos atendidas e 203 creches, que atenderam a 22.054 crianças de 0 a 3 anos.<sup>76</sup>

Na área da 1ª CRE, conforme já previsto no *Documento Básico: Casa da Criança*, há uma Casa da Criança em funcionamento, inaugurada em 18 de junho de 1986. Localizada no Morro dos Telégrafos, atualmente atende a 175 crianças de 4 a 6 anos, em horário integral.

Entre as 77 unidades escolares da 1ª Coordenadoria, 33 instituições ofereceram vagas para crianças de 4 a 6 anos, atendendo nesse ano a 4.810 crianças na pré-escola.

Na modalidade Creche, a 1ª CRE tem 21 instituições prestando atendimento à população: além das 19 creches pesquisadas (conforme a análise empreendida no capítulo seguinte desse trabalho), foram inauguradas a Escola Municipal Rachel de Queiroz (com turmas de pré-escola e creche) e a Creche Municipal Vasquinho.<sup>77</sup>

Na região da 1ª CRE, em agosto de 2004 foi ainda inaugurada a Creche Municipal Doutor Paulo Niemeyer. Localizada no Centro do Rio de Janeiro, ao lado de uma das sedes da Prefeitura, a creche foi construída com recursos do Prev-Rio, sendo, exclusivamente, destinada aos filhos de funcionários da Prefeitura.

---

<sup>75</sup> De acordo com Rita Bendetson, essa integração demandou a consideração das peculiaridades de cada instituição, "estudando caso a caso, a realidade de cada Casa da Criança, seu espaço físico, situação dos funcionários que queriam e dos que não queriam nela permanecer", a SME [...] começou a lotar professores [...]. (MEC, 1994, p. 95)

<sup>76</sup> Dados pesquisados em [www.rio.rj.gov.br](http://www.rio.rj.gov.br), em 08 de junho de 2004 e atualizados em 22 de novembro de 2005.

<sup>77</sup> Consultar dados referentes à composição geral do sistema municipal de ensino carioca no apêndice VI.

### 2.3.3.3 Assistência

O 1º secretário da SMD – Secretaria de Desenvolvimento Social, Marcos Candau, explica que à época de sua estruturação (1979), a Secretaria foi composta por três Coordenações – de Desenvolvimento Comunitário, das Regiões Administrativas e como já "existia uma equipe de Serviço Social, que cuidava das creches. Já tinha uma estrutura montada para isso, [esta] veio integrar a secretaria como [uma 3ª] coordenação". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p. 44)

Um dos fatos mais importantes entre 1980 e 1984 foi a parceria estabelecida com o UNICEF. Através desta, desenvolveu-se o *Programa de Desenvolvimento de Comunidades Urbanas* que, no que tange à infância, auxiliou na organização de escolas comunitárias já existentes em algumas favelas e buscou capacitar as "crecheiras" que já tomavam conta das crianças para que essas "creches domiciliares" fossem ampliadas. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/UNICEF, 1980, 125;171).

As escolas organizadas nas comunidades atuavam no vácuo deixado pelo Estado: foram estruturadas devido à dificuldade de acesso e permanência das crianças das favelas na chamada "escola oficial".

A Coordenação do Bem-Estar Social divulgou, em 1982, que atuava em três frentes através da execução dos seguintes projetos: *Guardadeiras Comunitárias*, *Creches Casulo* e *Assessoria Técnica às escolas comunitárias*. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982)

O ideário que norteava a SMDS era que necessitava-se "levar [as] comunidades a se integrarem progressivamente num processo mais amplo de desenvolvimento" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982, p. 4) e, sob o lema *Todos juntos, participando*, era propalada a importância de 'um trabalho integrado comunidade-poder público'. O nível da organização das comunidades era considerado um fator determinante para a viabilidade das ações a serem desenvolvidas. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982, p. 8)

Nesse sentido, o projeto *Guardadeiras Comunitárias* era baseado no trabalho de grupos de mulheres que eram treinadas para cuidar "dos menores em idade pré-escolar enquanto suas mães trabalhavam em atividades externas" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982, p. 9).



A atuação da Legião Brasileira da Assistência, como já observado, repercutiu nacionalmente, tendo uma influência significativa também no município do Rio de Janeiro.

Através do estabelecimento do primeiro protocolo entre a LBA e a Prefeitura, deveriam ser implantadas cem *Creches Casulo*, sob a execução da Coordenação da Região Metropolitana da LBA e pela Coordenação do Bem-Estar Social da Prefeitura. A CBES, como parte da estrutura municipal, atuava como intermediária para que as organizações que administrariam as creches fizessem convênios com a LBA.

Cada Unidade Casulo atenderia a 30 crianças moradoras das comunidades que estivessem na faixa entre 2 e 6 anos de idade, durante 8 horas diárias e seu trabalho tinha uma lógica bastante em voga à época: objetivava "preservar o desenvolvimento bio-psico-social da criança carente na faixa etária de 0 a 6 anos", melhorando sua qualidade de vida, a fim de "proporcionar às famílias condições de elevar a sua renda, uma vez que as mães terão maior disponibilidade para exercerem atividades remuneradas".<sup>78</sup> (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, sem data, p. 1)

Com ação extensiva à família e à comunidade, a creche não deveria limitar-se ao "atendimento direto ao menor", já que todos os que convivem com ele e o grupo do qual faz parte teriam uma participação em seu processo educativo, contribuindo para a satisfação de suas necessidades educativas, recreativas, alimentares, de saúde e vestuário. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, sem data, p. 1)

Em 1983, a SMD, sob o comando de Vicente de Paula Barreto, divulgou que o "*Projeto Famílias Solidárias* promovem o bem-estar de menores em regiões de baixa renda. *Guardadeiras* [grifos constantes do original] recebem orientação adequada para cuidar de crianças enquanto as mães sem par trabalhar". (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/data, p. 45)

Maria Cristina Martins (1992, p. 56) informa que o "Famílias Solidárias", baseado no trabalho das mães crecheiras, era desenvolvido nas seguintes etapas:

- mobilização da comunidade
- levantamento sócio-econômico das guardadeiras e crianças
- entrevistas com os pais
- reuniões semanais com os grupos
- distribuição de complementação alimentar.

---

<sup>78</sup> Informações sobre o desenvolvimento do Projeto Casulo no Rio de Janeiro já foram objeto de análise no capítulo 1 do presente trabalho, em especial nas páginas 59-60.

Segundo a autora, posteriormente, entra no cenário desse projeto as "visitadoras" responsáveis pela orientação e fiscalização do trabalho das mães crecheiras e o mesmo é renomeado, passando a chamar-se *Consolidação e Apoio às Creches Domiciliares em Áreas de Baixa Renda*. Novas áreas, além da Rocinha, são incorporadas ao projeto: Vila do Céu, em Santa Cruz; Morro Santa Marta, em Botafogo e Parque Bela Vista em Honório Gurgel.

Em 1984, ainda segundo Maria Cristina Martins (1992, p. 57) entendimentos da SMDS com o UNICEF – que deixou de atuar no município<sup>79</sup> - fez com que "as creches domiciliares [fossem] encampadas pela SMDS que as assume integralmente", destacando coordenadores e equipe técnica próprias, não vinculadas ao trabalho que continuava sendo realizado com as escolas comunitárias.

No parecer de Maria Tereza Goudard Tavares (1998, p. 91), a atuação do Unicef foi associada ao governo Chagas Freitas e considerada "tecnocrática e afastada dos interesses dos setores populares que a SMDS deveria atender". Além disso, a "preocupação com o conteúdo pedagógico [das escolas comunitárias, um dos pontos trabalhados pelas consultoras do UNICEF] começou a ser vista, por setores da Secretaria, como um afastamento do conteúdo político do trabalho comunitário".

Em paralelo ao rompimento com o UNICEF, Tavares anota que houve uma política de expansão das creches, que serviu como um "amortecedor" do caráter reivindicatório das pressões populares pelo acesso aos serviços básicos. Tal expansão, contudo, para a autora, "não se ancorava em bases materiais que a justificassem", havendo um nítido interesse em "capitalizar essa demanda, embora com poucos recursos materiais". (TAVARES, 1992, p. 93)

Em 1985, o trabalho das escolas comunitárias e creches unem-se, estruturando-se o PAC – Programa de Atendimento à Criança. De acordo com Maria Alice F. Martins (1994, p. 38), em 1992 este deu lugar ao DCE – Departamento de Programas de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias.<sup>80</sup>

Também em 1992, a SMDS organizou-se em três Superintendências: a SESUC – Superintendência de Engenharia, Saneamento e Urbanismo comunitário; a SESS – Superintendência de Emergência e Serviços Sociais e a SPS – Superintendência de Programas Sociais, que gerenciava, entre outros departamentos, o DCE .

---

<sup>79</sup> Consultar depoimento do secretário de Desenvolvimento Social à época, na página 141 desse trabalho.

<sup>80</sup> Durante este percurso, muitos acontecimentos são relevantes e seu conhecimento contribui para que apreenda-se os pressupostos e diretrizes das ações implementadas. Assim, sugere-se ao leitor que busque, nos trabalhos de Martins (1992) e Martins (1994), detalhes sobre as políticas desenvolvidas no período.

Acontecimentos expressivos do período foram o lançamento da *Proposta Curricular para Creches e Escolas Comunitárias*, demarcando "a direção pedagógica desses segmentos"; o crescimento acelerado das creches conveniadas, "configurando o que alguns técnicos denominaram 'rede paralela dentro da paralela'; e a construção de prédios públicos, principalmente no "reduto político-partidário do então secretário [Pedro Porfírio]" (TAVARES, 1998, p. 93-94):

Sobre essas construções, é importante registrar a sua baixa qualidade estrutural. No 'corre-corre das inaugurações (carro-chefe de campanha eleitoral do secretário), boa parte das creches eram inauguradas sem as condições básicas de funcionamento: sem instalações elétricas, parte hidráulica inconclusa, às vezes com rachaduras no teto ou no piso do equipamento." (TAVARES, 1998, p. 94)

#### 2.4 REPERCUSSÕES DA LEI 9394/96: REDESENHANDO O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Após o repasse do histórico das políticas destinadas à infância carioca, chega-se ao final da década de 90 sob a pressão de um imperativo legal: vincular todas as instituições de educação infantil, ressaltando-se aí o atendimento prestado às crianças de 0 a 3 anos, ao sistema municipal de ensino.

Um ano antes de iniciar-se os preparativos para que ocorresse a transferência das creches da SMDS para a SME, o Conselho Municipal de Educação, através da Deliberação E/CME Nº 003, de 09 de agosto de 2000, fixou as normas para autorização de funcionamento de todas as instituições privadas de Educação Infantil.

Essa Deliberação, cujos artigos serão analisados ainda nesse capítulo, ofereceram os parâmetros para o trabalho voltado para crianças de 0 a 6 anos atendidas em instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Inicialmente, informou-se que as creches comunitárias teriam seu funcionamento regido por normas próprias, no entanto, tal disposição legal foi revogada pela Deliberação E/CME 006/2001, de 25 de setembro de 2001.

No que tange à vinculação das creches ao sistema municipal de ensino, um dos primeiros passos oficialmente dados em direção ao cumprimento da LDB foi a criação de um Grupo de Trabalho – GT – para mapear a situação existente na área.

Assim, "para promover o levantamento de dados [...] e propor medidas a serem adotadas no processo de transição e incorporação [das creches] à estrutura organizacional " da SME, foram designados três representantes desta Secretaria – Ana Maria Gomes Cezar, José Omar Duarte Ventura e Morgana Silva Rezende – e três profissionais da SMDS – Nádia Caetano Ribeiro, Tânia Mara Trindade Gonçalves e Américo Camargo.

Após concluído este trabalho, o GT apresentou relatório em que, entre outros aspectos, assinalava que:

- Havia 468 creches com algum vínculo com a Prefeitura, atendendo a 39.508 crianças na faixa etária de 0 a e anos e 11 meses, sob a responsabilidade de num quadro composto por 4060 trabalhadores (468 diretores de creches , 2.642 recreadores, 110 lactaristas, 642 cozinheiras e 407 auxiliares de serviços gerais).

- 92% dos pais, de acordo com pesquisa realizada por IPEA<sup>81</sup>, estavam satisfeitos com a instituição de educação infantil freqüentada por seus filhos, o que traria "a responsabilidade da SME em manter a qualidade do serviço existente até então e, ao mesmo tempo, introduzir o atendimento educacional."

- era urgente a seleção e capacitação de profissionais da SME para atuarem como supervisores das creches localizadas em prédios públicos, para sua "garantir a vinculação pedagógica" com a SME. Definiu-se que deveria ser um docente com matrícula única ativa, a fim de que não prejudicasse o exercício de outras atividades. Esses supervisores deveriam iniciar suas atividades em julho de 2001 e seria criado um mecanismo específico que viabilizasse remunerá-los de forma diferenciada.

Entre outras medidas o GT propôs, também, que:

- a SMDS e a SME iniciassem uma "gestão compartilhada" das creches: em 2001 a SME deveria assumir a supervisão pedagógica das instituições localizadas em prédio público; assumindo integralmente as creches públicas durante o ano de 2002, de forma que, ao final de

---

<sup>81</sup> A origem dessa pesquisa não foi localizada, mas seus dados são referenciados no Relatório do referido GT.

2003, as instituições conveniadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas) também já estariam relacionadas à área educacional.

- os recreadores que trabalhavam nas creches fossem gradativamente substituídos por professores, aceitando-se que, inicialmente, em cada creche houvesse 50% de profissionais sem formação.

- houvesse a oportunidade para os recreadores retomarem ou darem continuidade aos seus estudos, seja através do Programa de Educação Juvenil – PEJ já implementado há anos nas próprias escolas municipais, seja através da realização de Ensino Médio nas escolas estaduais, podendo-se contar, por fim, com um curso de complementação pedagógica que poderia ser estruturado através de convênio com a Secretaria do Trabalho, utilizando-se recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.<sup>82</sup>

- fosse organizado um Departamento ou Diretoria de Educação Infantil na estrutura do Departamento Geral de Educação – DGE.

Atendendo à orientação do GT que atentava para a premência de elaboração imediata de documento que formalizasse a integração progressiva das creches da SMDS à SME, o prefeito César Maia assinou o Decreto nº 20525, em 14 de setembro de 2001.

Neste documento, informa-se que, como já sugeria o GT, a transferência das creches da alçada de uma para outra Secretaria seria gradual, realizada em três etapas, já explicitadas acima.

Definiu-se, ainda, que uma Comissão de Transição deveria acompanhar este processo, apresentando relatórios sobre cada etapa a ser implementada.

Em paralelo, o Conselho Municipal de Educação divulgou dois documentos-base de todo o processo de decretação da transferência do atendimento em educação infantil da SMDS para a SME: as Deliberações N<sup>os</sup> 06/2001 e 07/2001, ambas de 25 de setembro – a primeira

---

<sup>82</sup> O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT - , criado pela Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990, é um fundo especial, de natureza contábil-financeira e destina-se ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2005)

fixou normas complementares à Deliberação N° 03/2000 e a última fixava normas para o credenciamento das instituições de educação infantil conveniadas à municipalidade.

Em linhas gerais, a Deliberação N° 06/2001 trouxe as seguintes orientações:

- as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas que já possuíam registro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA - deveriam, obrigatoriamente, credenciar-se no Conselho Municipal de Educação; devendo, até o dia 30 de dezembro de 2002 se adequarem à Deliberação 03/2000.

- Os grupos de crianças atendidas na creche seriam organizados da seguinte forma:

Faixa etária	Máximo de crianças	Profissionais
Zero a 1 ano e 11 meses	24	professor + auxiliar*
2 a 3 anos e 11 meses	15	professor **
4 a 5 anos e 11 meses	25	professor**

OBS.: Caso a instituição desejasse, aventou-se a possibilidade de atender-se a crianças com 6 anos e 11 meses.

\* O 1º auxiliar será alocado na turma após a matrícula da 7ª criança, sendo que a cada seis crianças novas matriculadas deverá ter uma nova auxiliar

\*\* A alocação de uma auxiliar fica a critério da instituição.

- Até 31 de dezembro de 2003, as instituições de educação infantil comunitárias, filantrópicas e confessionais poderiam ser dirigidas por professor com formação em Ensino Médio, decorrido esse prazo, só poderiam ser dirigidas por profissional com formação pedagógica em nível superior.

Essas instituições providenciariam, também, que os recreadores fossem pouco a pouco substituídos, de forma que, pelo menos 50% do quadro pudesse ser formado por professores e 50% estivesse "com estudos em andamento visando formação para o exercício do magistério". Até a data de 31/12/ 2007 todos os profissionais que atuam em creches e pré-escolas deverão ter como formação mínima o Ensino Médio, na modalidade Normal.

O cadastramento dos profissionais que não possuíam a formação pedagógica seria feito pela SME, que adotaria providências para acompanhamento e controle da formação [desses] profissionais". (Deliberação N° 06/2000)

A partir dessa Deliberação, publicada no Diário Oficial da Cidade do Rio de Janeiro – DORJ - em 02 de outubro de 2001, a renovação dos convênios dependeriam do cumprimento desses quesitos. Já as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas que não eram ainda registradas no CMDCA ou que, desta data em diante, desejassem estabelecer-se, deveriam enquadrar-se à Deliberação Nº 03/2000.

Em complemento à Deliberação Nº 06, a Deliberação Nº 07/2001, solicitava que as instituições de educação infantil conveniadas apresentassem na CRE, até 25 de dezembro de 2001, uma série de documentos<sup>83</sup> para formalizar sua situação em termos de capacidade máxima, tipo de atendimento, bem como a identificação da entidade mantenedora e do seu representante legal. Em seguida, a SME designaria um profissional para realizar a supervisão pedagógica.

A Comissão de Transição de que tratava o Decreto nº 20525 foi composta em 05 de novembro de 2001, através de designação do Secretário de Desenvolvimento Social, Marco Antonio de Moura Vales e da Secretária de Educação, Sônia Maria Correa Mograbi. Pela SMDS participaram Nádia Caetano Ribeiro, Kenya Camerotte Soares e Valéria Dias de Oliveira da Silva e, pela SME, Ana Maria Gomes Cezar, Cicília Maria Queiroz Guida e Sonia Maria Monho Mercadante.

Esta Comissão foi incumbida de:

- I – Adotar todas as providências necessárias para estabelecimento de convênios com as organizações da sociedade civil;
- II – Definir estratégias para implantação das novas unidades e obras de manutenção necessárias;
- III – Estabelecer critérios para lotação de pessoal nos equipamentos públicos e conveniados de apoio integral;
- IV – Efetuar levantamento do material pedagógico, permanente e gêneros alimentícios necessários ao funcionamento dos equipamentos públicos e privados;
- V – Decidir sobre as questões relativas ao processo de transição.  
(Resolução Nº 364/2001)

Uma semana após a constituição da Comissão de Transição, uma outra Resolução Conjunta da SMDS e da SME (Nº 1, de 12 de novembro de 2001) convocou todos os profissionais das creches públicas para recadastramento. A direção dessas instituições deveria garantir que, no prazo de 21 a 23 de novembro de 2001, todos os profissionais comparecessem na CRE correspondente à localidade em que trabalhavam, apresentando, além

---

<sup>83</sup> Ver documentação exigida no apêndice VII.

de documentos de identificação (Identidade e CPF), carteira de trabalho ou contra-cheque e comprovante de escolaridade.

#### 2.4.1 O que se conseguiu realizar?

Das orientações dadas pelo GT, no âmbito do poder público municipal, a primeira medida que, de fato, concretizou a vinculação das creches localizadas em prédio público à SME foi a indicação de professores para realizar a supervisão das creches, feita durante o ano de 2002.

Desta forma, cada professor recebeu um grupo de creches para supervisionar, organizando e acompanhando o processo de planejamento, incluindo-se sua execução e avaliação, e sugerindo atividades.

Se o trabalho desenvolvido por estes professores já seria necessário numa situação que envolvesse docentes, observou-se que tornou-se ainda mais importante, aos olhos do poder público, pois trabalhava-se num cenário em que o suporte pedagógico deveria ser oferecido a equipes de recreadoras nas quais, teoricamente, encontrar-se-ia profissionais sem formação específica.

O Departamento de Educação Infantil foi estruturado, ainda que , ainda que em caráter oficioso, sem haver um ato administrativo que o crie e organize legalmente o seu funcionamento.

Pesquisas realizadas no DORJ permitem que se conclua que o limite de 31 de dezembro de 2002 para que as instituições de educação infantil mantidas pela Prefeitura fossem transferidas para a SME não foi cumprido. Assim, os diretores de creche ligados à SMDS foram dispensados, em massa, de sua função, no final de fevereiro de 2003; devendo, no entanto, aguardar nas creches, a fim de passar o trabalho para os primeiros professores indicados pelas CREs. Esses professores, que assumiram a direção das creches, só começaram a ser lotados nas respectivas unidades de ensino em abril de 2003.

A orientação para que as recreadoras fossem substituídas, gradativamente, por pessoas que tivessem a formação docente até surgiu nas entrevistas realizadas, conforme explicitado no capítulo seguinte; no entanto, observa-se que a meta de 50% de profissionais formados na área e 50% de recreadores em formação não foi alcançada. Até porque, não encontrou-se



registro de que as três alternativas dadas pelo GT para compensar a formação inadequada de alguns recreadores fossem incentivadas pela Prefeitura.

Efetivamente, verificou-se o estabelecimento de convênio de uma instituição de ensino superior privada, a Universidade Estácio de Sá – UNESA - , com a Fundação CESGRANRIO para que, após a aprovação e classificação em concurso Vestibular, educadores de creches ligadas à Prefeitura pudessem graduar-se em Pedagogia. Num primeiro processo seletivo foram oferecidas cerca de 1000 vagas no total, para qualquer das filiais da citada Universidade.

Se, por exemplo, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalho – FAT - foram utilizados para o estabelecimento deste convênio, em nenhuma oportunidade durante a realização da pesquisa isso foi clarificado, embora a SME, a SMDS e as instituições envolvidas com o convênio fossem procurados para explicar melhor os termos do referido ato.

Excetuando-se esta oportunidade, o que os relatos evidenciam é que coube, única e exclusivamente a cada trabalhador se mobilizar para atender às novas exigências referentes à formação escolar na tentativa de, a longo prazo, manter o seu emprego.

Uma das maiores repercussões, no entanto, dos primeiros documentos oficiais foi em relação às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas que apresentaram dificuldades ao buscar adequação aos novos parâmetros estabelecidos.

Essas dificuldades foram ratificadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social que solicitou ao Conselho Municipal de Educação a extensão do prazo de 30 de dezembro de 2002 para que estas pudessem se enquadrar às exigências da Deliberação Nº 03/2000.

Através do Parecer Nº 31/2002, de 27 de agosto, o CME acentuou que, para que a legislação possa ser cumprida por estas instituições, "[fazia-se] necessário um esforço das mesmas e o auxílio do Poder Público com objetivos de não só organizar-se o Sistema Municipal de Ensino como melhorar a qualidade do ensino oferecido à população." (CME, 2002, p. 2).

Decidindo pela não alteração do prazo já estipulado, os conselheiros registraram que "desejamos deixar claro que nosso intuito não é de se criar dificuldades intransponíveis, mas sim de, no cumprimento da lei, orientar, analisar cada caso, procurando exercer uma flexibilidade de modo a tornar possível o credenciamento de todas as instituições". (CME, 2002, p. 2); colocando-se à disposição das instituições que apresentassem maiores, atentando

para a possibilidade de concessão de prazos especiais, com vistas a não prejudicar o funcionamento do estabelecimento de ensino.

Ciente desse quadro que se desenhou a partir das dificuldades vivenciadas pelas instituições de pequeno e médio porte, uma das mais significativas ações implementadas pela Prefeitura foi a estruturação dos Núcleos de Atendimento à Infância - NACs, ainda no âmbito da SMDS.

Com o objetivo de manter o atendimento oferecido nas instituições que “não atenderam às normas de exigência da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SMDS, 2003, p. 2), os NACs foram criados com a proposta de desenvolver atividades recreativas, culturais e promocionais; considerando-se também

os cuidados relativos à: segurança, higiene, alimentação, recreação, cultura e afeto; inclusive às crianças portadoras de necessidades especiais, devam estar asseguradas através de atividades que proporcionem o desenvolvimento de suas potencialidades. Pelo convívio entre crianças e adultos e entre as próprias crianças. A proposta apresentada deve implementar ações que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, afetivos e sociais para as crianças. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SMDS, 2003, p. 2)

Mantendo a forma de convênio, os NACs foram organizados a partir de parceria entre a Prefeitura e outra organização da sociedade civil (Igreja, ONGs, Associações de Moradores, etc.) que responsabilizava-se pelo desenvolvimento das atividades.

Com diretrizes detalhadas, a proposta para a implantação de um Núcleo de Atendimento à Criança foi cuidadosa na solicitação da fundamentação teórica do trabalho a ser implementado pelas instituições conveniadas, indicando a necessidade de que houvesse

um repertório de ações/atividades a serem desenvolvidas ao longo do projeto, permitindo um atendimento de qualidade, que é necessário para o trabalho no cotidiano (...), de forma a garantir experiências criativas e enriquecedoras, que incluam atividades de rotina relacionada à troca de roupa, higiene, ao banho e sono, assim como aquelas que promovam o desenvolvimento social, cultural e afetivo, tendo como eixo fundamental do trabalho proposto a interação, a linguagem, as relações e as brincadeiras. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SMDS, 2003, p. 5)

Ao elencar as atividades necessárias ao funcionamento desses "núcleos de atendimento", o planejamento foi pontuado como algo relevante, devendo ser apresentados os objetivos por grupos, de acordo com a faixa etária, bem como o planejamento semanal.

Havia, também, sugestões metodológicas, sugerindo-se a inclusão de “trabalhos em grupo, atividades diversificadas, conversa, debates, dramatizações, entrevistas e excursões”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO /SMDS, 2003, p. 6)

No que se refere aos recursos humanos, a equipe do NAC será coordenada por um profissional com “nível superior, completo ou em curso – com experiência em trabalhos comunitários, preferencialmente com crianças”. Uma dupla de recreadores deveria ser responsável por cada grupo com vinte crianças e a formação exigida para desempenhar esta função foi “no mínimo ensino médio, preferencialmente com experiência em trabalho com crianças – desenvolvimento das atividades de planejamento no cotidiano como as atividades lúdicas e recreativas.” Para o trabalho com bebês (até 1 ano e 11 meses) exigiu-se o ensino fundamental completo ou em término, com experiência em cuidado com crianças pequenas – cuidados elementares com a rotina das crianças menores (higiene, alimentação e sono)”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SMDS, 2003, p. 7)

Ainda que uma análise dos recém criados Núcleos de Atendimento à Criança pareça precipitada dada à recenticidade do projeto, um ponto importante acerca da instituição desta forma de atendimento deve ser destacado: o NAC reproduz a dualidade no sistema municipal, havendo crianças que terão o atendimento como preceitua a legislação vigente e outras crianças sendo atendidas de outra forma, distanciada de tais preceitos.

Para cada criança atendida pelo NAC equivale um repasse de R\$ 100,00 (cem reais) – sendo que a maior parte desse valor, aproximadamente, R\$ 85,98 é proveniente do orçamento municipal e o valor de R\$ 17,02 é repassado pelo governo federal -. Cabe destacar que a verba repassada pelo governo, por vezes, sofre atraso. A instituição conveniada deve utilizar esse valor para arcar com todas as despesas (do pessoal à alimentação), havendo exigências de condições mínimas para que tal convênio com a Prefeitura seja celebrado, já que a instituição deve dispor de meios para oferecer a contrapartida com recursos financeiros provenientes de outras fontes (como doações ou estabelecimento de outras parcerias).

O fato de os NACs constituírem numa alternativa transitória até que as instituições possam se adequar às exigências legais; o desafio que administradores municipais enfrentam para não interromper o atendimento à população usuária, enquanto se enquadram à legislação; a necessidade de um atendimento de qualidade, em detrimento de “um atendimento pelo atendimento” são outras tantas questões a serem observadas.

### 3 CAMINHOS E PERCALÇOS DA BUSCA EMPÍRICA

Enriquecendo o estudo iniciado no capítulo anterior, cujo objetivo foi *situar historicamente a experiência carioca de Educação Infantil*, nesse capítulo é apresentada a pesquisa de campo, desenvolvida durante os anos de 2004 e 2005, com o intuito de conhecer o trabalho realizado nas primeiras creches públicas cariocas, percebendo as repercussões das orientações legais que conferiram um norte ao processo de integração dessas instituições ao sistema municipal de ensino.

Composta por duas fases – o contato com instâncias relacionadas à educação infantil no Rio de Janeiro e o trabalho diretamente feito nas creches - a pesquisa possibilitou o contato com representantes do poder público, de setores da sociedade civil e, principalmente, com os profissionais que trabalham nas creches.

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A metodologia utilizada aliou o ESTUDO DE CASO para a estruturação do trabalho de campo e a ANÁLISE DE CONTEÚDO para se proceder à análise das entrevistas, conversas e observações realizadas.

Robert Yin (2001, p. 32) entende que "um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos".

Na avaliação desse autor, há um certo preconceito no meio acadêmico em relação aos estudos de caso. O desprezo de alguns pesquisadores por esta metodologia está alicerçado na

crença de que estas pesquisas carecem de rigor científico, além de os estudos de caso fornecerem pouca base para se fazer generalizações e, em tese, serem estudos demorados. (YIN, 2001, p. 28-29).

Rebatendo essas críticas, Robert Yin (2001, p. 30;36) alerta para o fato de que "bons estudos de caso são muito difíceis de serem realizados", pontuando que "embora já se tenha pensado bastante que os estudos de caso sejam uma pesquisa 'fácil', a pesquisa de estudo de caso é notavelmente complicada"; recomendando que este seja utilizado quando o pesquisador estiver interessado em responder às questões "como" e "por que", durante o seu trabalho de investigação.

Segundo o autor,

[...] se você quisesse saber 'o que' o governo realmente fez após anunciar um novo programa, poderia responder a essa questão tão freqüente realizando um levantamento ou examinando dados econômicos, dependendo do tipo de programa envolvido. [...] Poder-se-ia responder a todas essas perguntas sem se fazer um estudo de caso. Mas se você precisasse saber 'como' e 'por que' o programa funcionou (ou não), teria que dirigir-se ou para o estudo de caso ou para um experimento de campo. (YIN, 2001, p. 26)

Desta forma, duas *questões* nortearam a organização da pesquisa de campo: *como* está se estruturando o trabalho das primeiras creches municipais – em termos administrativos e pedagógicos – e *por que* determinadas alternativas e encaminhamentos são preferidos, em detrimento de outros.

Refletindo sobre as críticas que Robert Yin comenta, em relação à metodologia de estudo de caso, no que tange à inviabilidade de se fazer generalizações, vale ressaltar que a possibilidade de generalização dos resultados de uma pesquisa é uma das preocupações que persiste em debate na Academia, principalmente no caso das análises qualitativas, das quais o estudo de caso é uma das modalidades.

Partindo do enfoque acerca da natureza da pesquisa, sistematizado por Maria Cecília Minayo (2003, p. 17), que a entende como uma "prática teórica" que "vincula pensamento e ação" – onde, "*nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática* [grifado no original]", é importante frisar que, com a descentralização do atendimento em educação infantil, muitos pesquisadores concentraram esforços em estudar as experiências desenvolvidas pelos municípios brasileiros, tais como: Bauru (MUNERATO, 2001), Blumenau (BENTO, 2004), Curitiba (SEBASTIANI, 1996),

Diadema (GOMES, 1996), Duque de Caxias (GOMES, 2000), Florianópolis (MEURER, 1994), Maringá (LARA, 1992), Mesquita (NUNES, 2004), Niterói (PICANÇO, 1996), NOVA IGUAÇU (NUNES, 2004), Piracicaba (BRAGA, 1994), Porto Alegre (ROCHA, 1997), Rio Grande (DELGADO; SAYÃO; MOTA, 1999), São Gonçalo (NUNES, 2004), São Paulo (OLIVEIRA, FERREIRA, 1989), entre outros.

Nesses trabalhos ficam claras as especificidades da trajetória do atendimento disponibilizado pelas crianças de 0 a 6 em cada localidade.

As políticas implementadas na cidade do Rio de Janeiro também já foram estudadas por outros pesquisadores (ALMEIDA; WALSH, 2002; MARTINS, 1992; MARTINS, 1994; TELES, 1993;) e o trabalho que ora organiza-se vem somar-se a este rol de estudos com o intento de registrar a continuidade da trajetória das instituições que concretizaram a políticas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos, analisando, particularmente, o seu processo de sua assunção pelo poder público na área de educação num momento tão *sui generis*, em que está em curso uma histórica transição.

Assim, é evidente que a experiência da cidade do Rio de Janeiro constitui-se com suas particularidades sendo inadequada qualquer tentativa de generalização absoluta, sabendo-se, inclusive que no âmbito da cidade, diferentes localidades vivenciam as mudanças implantadas de forma também peculiar.<sup>84</sup>

Contudo, estas observações, ao ressaltarem a pluralidade das experiências em educação infantil no âmbito da mesma cidade, longe de minimizarem a pertinência da opção pela metodologia de estudo de caso, justificam-na: considerando que toda a parte teórica desenvolvida nos capítulos anteriores deveria ser enriquecida de dados empíricos, e tendo-se em mente os limites de tempo e de recursos humanos disponíveis para a realização desse trabalho, contemplar todo o território municipal colocou-se, de pronto, como uma impossibilidade. Seria igualmente inviável estender o trabalho para mais de uma Coordenadoria Regional de Educação.

Assim, a partir do estudo de uma área, teve-se a oportunidade de levantar as questões e encaminhamentos oriundos do poder público mais polêmicos e que, de forma mais incisiva, influenciam as políticas implementadas.

---

<sup>84</sup> Sonia Kramer (2001) apresenta dados de pesquisa realizada no Estado do Rio de Janeiro em que as particularidades de cada município ficam patentes. Durante o ano de 2004, a UNESCO iniciou pesquisa para mapear a situação da educação infantil em todo o Brasil. O material referente ao Estado do Rio de Janeiro foi organizado por Patrícia Corsino (informação verbal recebida em outubro de 2005, no Núcleo de Estudos sobre Poder Local, Políticas Públicas e Serviço Social – NUPPESS - , na Universidade Federal Fluminense).

Consultando a coletânea *Educação Infantil: 1983 – 1996* sobre dissertações e teses acadêmicas que tratam do tema, os autores salientam que "o interior das instituições é pouco investigado" (ROCHA ET AL., 2001, p. 10;12), comentando que os "aspectos sociais e históricos presentes nos estudos evidenciaram [...] uma maior preocupação com as políticas", havendo muitos estudos de cunho histórico que apresentam "repetidas sínteses de fatos de uma história recente da educação infantil no Brasil".

Por sua vez, no parecer de Flávia O. C. Werle (2004, p. 15) a

história das instituições escolares é uma tentativa de formular uma representação da instituição no que se refere a atitudes e condutas que foram sendo constantemente elaboradas e rearticuladas por meio de seus membros – indivíduos e grupos – diante de estímulos e pressões externas, e quanto ao seu grau de integração e formas de funcionamento.

Compreendendo igualmente a pertinência da utilização do estudo de caso no exame de ocorrências contemporâneas, foi possível proceder a observação direta – embora, não intensiva - do cotidiano das creches investigadas e realizar uma série de entrevistas com os diferentes profissionais e representantes de organizações onde a temática *educação infantil* vem sendo discutida, como o Conselho Municipal de Educação – CME e o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro – SEPE.

Assim, a intenção de ouvir os educadores que atuam nas instituições e elaborar um trabalho que extrapolasse o levantamento numérico da incidência de respostas a questões fechadas, optando-se por uma análise qualitativa, foi determinada pelo desejo de "dar vida" às discussões teóricas e encaminhamentos legais (base das pesquisas bibliográficas e documental).

Em relação à **unidade de análise**, pesquisou-se a área de abrangência da 1ª Coordenadoria Regional de Educação – CRE - .

A escolha dessa Coordenadoria foi motivada pela sua proximidade com os níveis centrais de decisão da Secretaria Municipal de Educação, supondo-se, portanto, que sofrem menos limitações, em termos de comunicação, fazendo com que os direcionamentos administrativos e políticos propostos efetivem-se de forma pujante.

Quando o projeto de pesquisa foi elaborado e entregue para avaliação na SME em janeiro de 2005, haviam 19 creches municipais vinculadas à 1ª CRE que constituíram no universo a ser pesquisado.

Além da **questão** e da **unidade de análise**, Robert Yin (2001, p. 42) destaca que um projeto de pesquisa baseado em estudo de caso deve conter proposições, uma lógica que una os dados e critérios para a interpretação das descobertas.

No que tange às **proposições**, pode-se elencar as seguintes idéias-chaves desse estudo:

- Tendo em vista a herança cultural herdada do ideário de *zelar com cuidado* – muito ligada ao ideário que o atendimento à criança de 0 a 6 está relacionado ao tratamento que a figura materna daria à crianças se esta estivesse em casa –, as alterações vislumbradas pela legislação são de concretização lenta, necessitando de uma grande reviravolta em termos culturais, já que propõe um trabalho educativo, desenvolvido por profissionais capacitados e que trabalhem de forma sistemática e com intencionalidade.

- Ainda que introduzidas na estrutura organizacional da área de educação, as instituições de educação infantil oriundas da área da assistência são inseridas de forma subalternizada, evidenciando-se uma primeira aproximação docente apenas nos cargos de gestão da creche.

O lidar cotidiano com as crianças ainda não será uma tarefa eminentemente docente, sendo este um dos desafios colocados para os profissionais do magistério. Afinal, o trabalho com bebês e crianças de até 3 anos de idade impõe a realização de tarefas e de um fazer pedagógico com feições as quais a grande maioria destes profissionais não teve acesso durante sua formação profissional.

- Há uma desconsideração por parte do poder público do que apregoa a LDB no que se tange à formação dos profissionais de educação infantil. Desta forma, os profissionais contratados por ONGs e que não necessariamente têm formação pedagógica continuam sendo os responsáveis pelo cerne do trabalho desenvolvido nas instituições de educação infantil.

- Conseqüentemente, a discussão acerca das condições de trabalho - dos pontos de vista institucional e legal - ganha relevância. Num contexto de precarização do trabalho, de amplas tentativas de minimização das garantias conquistadas - através, por exemplo, das propostas de reformas como a dos setores sindical e previdenciário elaboradas em âmbito federal - e do crescente desemprego estrutural, os empregadores sentem-se muito à vontade para escamotear o não cumprimento do que apregoa a legislação ainda existente.



Em relação à **lógica** que une os dados coletados e aos **critérios para a interpretação** das descobertas, considerar-se-á o arcabouço teórico explicitado ao longo dos capítulos anteriores que oferecem os fundamentos para que as análises sejam elaboradas.

Assim, tendo em vista o conteúdo dos demais capítulos, a política educacional é entendida como uma política pública de corte social. Sem perder de vista que, o atendimento à criança de 0 a 6, que passa à área educacional, organizou-se no âmbito do sistema de proteção social, relacionado historicamente à área de assistência ao trabalhador.

Aliada à teoria já desenvolvida, proceder-se-á à ANÁLISE DE CONTEÚDO para a interpretação dos dados coletados.

A psicóloga inglesa Laurence Bardin (1994, p. 42) define a análise de conteúdo como um

*conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens [grifado no original].*

Embora advirta que não existe "o pronto-a-vestir em análise de conteúdo", afirmando que esta "tem que ser reinventada a cada momento" (BARDIN, 1994, p. 31), a autora enfatiza que a utilização desta técnica para tratamento de dados coletados através de perguntas abertas teve seu uso generalizado.

Trabalhando-se a palavra, em seu aspecto individual e "no ato" da linguagem enquanto prática, através da análise de conteúdo o pesquisador trata o material coletado, principalmente, por meio da análise categorial e a partir de temas, geralmente preocupando-se, com a frequência com que estes aparecem ao longo do que foi dito. (BARDIN, 1994, p. 36, 43, 49). Essa análise temática consistiria, assim, na "contagem de um ou vários temas ou itens de significação, numa unidade de codificação previamente determinada" (BARDIN, 1994, p. 77).

É importante registrar que, conforme Bardin assevera, no trabalho de análise de conteúdo um desafio está lançado, porque

[...] a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação [...], mas também e principalmente *desviar* o olhar para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efectuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura "à letra", mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. (BARDIN, 1994, p. 41)

Na pesquisa desenvolvida, os temas que nortearam a elaboração das questões abordadas nas entrevistas serão especificados ainda neste capítulo, no momento de análise das mesmas.

### 3.2. 1ª FASE DA PESQUISA DE CAMPO

Num período anterior à pesquisa realizada nas creches, iniciou-se o trabalho de campo, coletando-se dados que pudessem ampliar o espectro analítico do pesquisador, enriquecendo o trabalho em curso.

A **primeira etapa** dessa fase foi o acompanhamento das reuniões do Conselho Municipal de Educação.

Ocorrida no período de março a setembro de 2004, a frequência às plenárias do CME tiveram a finalidade de conhecer as questões relativas à educação infantil que emergiam nas discussões travadas neste importante fórum deliberativo, bem como as demandas surgidas a partir dos necessários ajustes que ainda eram feitos em decorrência da necessidade de adequação do sistema municipal de ensino à LDB.

O acompanhamento de sete reuniões plenárias do CME evidenciou que os assuntos relacionados a educação infantil mais debatidos referem-se ao credenciamento de instituições comunitárias e filantrópicas, antes vinculadas à Prefeitura através do apoio recebido da SMDS, e das demais instituições privadas que desejam oficializar-se.

Um momento importante desta etapa foi a realização de entrevista com duas conselheiras representantes da área governamental e uma representante não-governamental, ocorrida em maio do mesmo ano.

Abaixo são resumidos os principais dados da entrevista, enfatizando-se que outros dados serão citados posteriormente, já que subsidiarão as análises elaboradas ainda ao longo deste capítulo.<sup>85</sup>

Quanto à relação que o Conselho estabelece com a educação infantil, houve primeiramente, uma contextualização das últimas alterações no campo educacional, situando-se que a importância da LDB:

---

<sup>85</sup> Consultar questões norteadoras da entrevista no apêndice VIII.

" A LDB traz à Educação a grande conquista de unificar sob o conceito de *Educação Básica* os três mais importantes segmentos para a formação mínima de um cidadão. São eles: Educação Infantil – 0 a 6 anos; Ensino Fundamental – 7 a 14 anos; Ensino Médio – 15 a 17 anos.

Antes desta, escolas que trabalhavam com a faixa etária de 0 a 4 anos tinham sua autorização de funcionamento concedida pela Secretaria Estadual de Saúde podendo também obter a autorização em nível municipal através do Departamento Materno-Infantil que era um setor da Secretaria Municipal de Saúde" (sic).

As conselheiras concordaram que a relação se dá em dois aspectos: há a preocupação com a nova visão da LDB, como a dimensão do *educar* (voltado tanto para as instituições públicas quanto para as particulares) e com o delineamento da forma de regularizar essa proposta de aliar o *educar e cuidar*.

As entrevistadas lembraram que o papel do Conselho é autorizar o funcionamento das instituições que não cumpriram o que está previsto na legislação por ele elaborada. Quando há o cumprimento, a instituição é autorizada no âmbito administrativo da SME.

No entanto, foi dado destaque ao fato de que a relação estabelecida com as instituições de educação infantil se dá com o intuito de esgotar-se as possibilidades de resolver as pendências e dar oportunidades para que as todas se adequem.

As entrevistadas informaram que nessa relação,

"O ambiente é amigo, de colaboração e são dadas as oportunidades para as instituições cumprirem o que é preciso. O importante é que se garanta um trabalho com qualidade. Se as instituições não cumprem o que é necessário, aí é que se encerram as atividades. [...] E quando uma instituição tem suas atividades encerradas, tem-se a preocupação de ver com as crianças serão absorvidas pela rede pública, para não ficarem sem atendimento."

Aproveitando-se a oportunidade de haver, entre as entrevistadas, uma participante do GT que mapeou a situação da educação infantil no município, tendo subsidiado todo o processo de passagem administrativa das creches da SMDS para a SME, perguntou-se sobre os resultados advindos das propostas elaboradas à época. A entrevistada avaliou que

"É bom ver que as propostas estão se concretizando... Os prazos, as propostas... O depoimento das pessoas da Educação Infantil e da SMDS era que as instituições privadas, ligadas à SMDS, jamais se adequariam e não foi assim. À medida que as creches foram se credenciando, profissionais das creches conveniadas foram se adequando (em termos de

formação profissional). Fizemos questão de anotar os nomes para acompanhar e podemos observar que todos investiram em sua formação" [...].

Ressaltando que "percebeu-se um esforço das pessoas em se adequarem" (sic), uma das entrevistadas pontuou que a formação profissional era fundamental, explicando seu ponto de vista:

"Por que nós percebemos que o *educar*, a visão educacional não deveria referir-se só à criança, mas a toda a clientela da escola: alunos e professores.

O CME foi baixando as Deliberações (a 03, 04...) e a SME foi executando as propostas. As instituições particulares - creches - ligadas à Saúde passaram para a SME. [...] As instituições já autorizadas, então fizeram um credenciamento. [Uma professora esclarece que na "Saúde, por exemplo, não precisava ter professores em creches. Então no credenciamento, a Educação deu um prazo para que isso fosse cumprido".] Credenciou-se à Educação, da mesma forma, as instituições da SMDS. A Educação acolheu, absorveu os profissionais sem discriminação" (sic).

No recorte da entrevista acima reproduzido é importante perceber que faz-se referência a creches particulares já vinculadas à área da Saúde, e não somente as instituições conveniadas à SMDS (atuais creches públicas ligadas à SME). Essas creches particulares, a partir da publicação da Deliberação 003/200, obviamente também tiveram que adequar-se à nova legislação.

Quanto às dificuldades vivenciadas no recredenciamento das creches antes vinculadas à SMDS, as representantes do CME informaram que:

"No começo, as creches relutaram em ir para a Educação. Agora, elas se esforçam para se adequar. Querem vir. Houve um momento até traumatizante, numa reunião, em que os profissionais [das creches conveniadas] procuraram o GT para reivindicar, porque pensavam que indo para a Educação passariam a ser funcionários públicos, sem concurso. Mas isso não é possível.

A pesquisadora comentou que há uma fala comum entre alguns desses profissionais: a de que "eles roeram o osso e agora que é o 'filé', não poderão aproveitar", numa clara referência às muitas lutas que tiveram que enfrentar ao longo de muitos anos para manterem o atendimento às crianças, trabalhando-se sempre com muita precariedade.

As entrevistadas assumiram a existência desse sentimento, afirmando que:

"Tem isso, mas a gente sabe que há grupos que se infiltram nos movimentos para gerar rebelião; há manipulação política e muitos boatos surgiram. Mas o tempo mostrou que não era isso. A lei não permitia isso [a vinculação de educadores ao quadro efetivo da Prefeitura sem a realização de concurso público]. Nossa intenção era mostrar que eles tinham chance de permanecer e os profissionais viram que tiveram oportunidade de investir em sua formação. [...] Pensa-se até em valorizar essa experiência deles no concurso público. [...] Os concursos têm prova de títulos... A idéia é criar um item que valorize o trabalho deles.

Em paralelo, realizou-se a **segunda etapa**, que consistiu na participação em atividades reivindicatórias promovidas pelo Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro, e foi desenvolvida nos meses de maio e junho de 2004.

A partir da manutenção de contato com o SEPE a fim de acompanhar as atividades agendadas, compareceu-se à sede da ONG Nova Canaã e participou-se de uma Assembléia Geral dos Profissionais de Creche.

A ida à ONG Nova Canaã, que era responsável pela contratação educadoras de creches da 2ª CRE, teve como objetivo principal reivindicar o pagamento de salários atrasados, pois os educadores estavam há três meses trabalhando sem remuneração.

Durante esse ato - que foi acompanhado pelo vereador Eliomar Coelho do Partido dos Trabalhadores e de sua assessora Andréa Cassa, além da presença de apenas 12 recreadoras -, após questionar a presença do SEPE à frente do ato de protesto pelo fato de as recreadoras serem, em princípio, vinculadas ao Sindicato de Apoio e Administração Escolar - SAAE, a representante da ONG aceitou atender o grupo, destacando-se os aspectos principais dessa reunião:

- Apresentação de documentos por parte da representante da ONG, visando a comprovação de que a prestação de contas do convênio já havia sido feito à Prefeitura. Tal explicação pretendia tranquilizar as recreadoras de que o pagamento deveria ser depositado brevemente.

- Esclarecimentos sobre detalhes dos convênios: o repasse da Prefeitura às ONGs é feito trimestralmente. Assim, qualquer erro na prestação de contas em determinado mês faz com que o repasse da Prefeitura saia atrasado, pois, segundo a ONG, a quantia só seria depositada três meses depois.

- Relato de irregularidades por parte das recreadoras e cobrança de um posicionamento por parte da ONG: havia profissionais trabalhando há muitos meses sem terem recebido a carteira de trabalho assinada pela ONG. O fato de esse documento permanecer por muito tempo em poder da ONG fere a legislação trabalhista. O grupo também indagou sobre os comprovantes de depósito do FGTS.

Já durante a Assembléia dos Profissionais de Creches, ocorrida em junho de 2004 no Sindicato dos Engenheiros, localizado no Centro do Rio, verificou-se a presença de cerca de 30 educadoras, muitas já demitidas pelas ONGs, bem como dos vereadores Eliomar Coelho, Edmilson Dias e Edson Santos, todos filiados ao Partido dos Trabalhadores.

Edson Santos apresentou-se, também, como relator de Comissão Parlamentar que investigava o processo de aquisição da merenda das escolas e creches municipais. Segundo ele, a falta de mantimentos, o corte de itens importantes da alimentação infantil, como o leite, e a concentração de compras em uma única empresa, dificultando o abastecimento, eram alguns dos principais assuntos discutidos pela Comissão.

Vale frisar que nesta Assembléia não havia nenhum educador da 1ª CRE, sendo as educadoras predominantemente da 2ª, 3ª, 5ª e 6ª CREs. no entanto, as muitas questões levantadas serviram para demonstrar as preocupações do grupo de trabalhadoras naquele momento:

- Importância de maior divulgação das atividades do SEPE nas creches de todas as CREs. Segundo o relato de uma recreador, na creche em que trabalha há a divulgação das atividades realizadas, no entanto, as pessoas se amedrontam em participar porque "*Quem vem é visto como brigona, faladeira, que compra barulho*" (sic) .

- Reafirmação da necessidade de melhoria das condições de trabalho nas creches que, somada à ausência de garantias como o vale-transporte, pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS - e de encargos do INSS, culminaram no afastamento voluntário de alguns profissionais que "*cansaram de investir num trabalho tão ruim*" e preferiram procurar outro emprego.

Um grupo de recreadoras, no entanto, assinalou que na instituição em que trabalham não há as carências apontadas, seja no que se refere aos recursos materiais seja no tocante ao relacionamento com a direção da instituição, com a qual têm um excelente relacionamento.

- Ocorrência de demissões de recreadoras que aderiram à greve, realizada no 1º semestre de 2004. Essas demissões ocorreram após o não recebimento dos dias não trabalhados em virtude do movimento reivindicatório. De acordo com informações recebidas, o desconto teria sido feito por ordem da Prefeitura.

Ressaltou-se a importância de se tratar a questão juridicamente envolvendo o DRT - Diretoria Regional do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho - nas graves denúncias que estavam sendo feitas e que necessitavam de apuração.

- Discussão sobre o término dos contratos das ONGs com a Prefeitura, que aconteceria em 30 de junho de 2004. Recreadoras denunciaram que, pelo que escutam nas instituições em que trabalham, só permanecerão nas creches os profissionais que têm afinidade com a Direção, ainda que contratados por outra ONG. Desta forma, as demissões não seriam baseadas em justificativas de cunho profissional.

Acompanhando-se os desdobramentos dessa situação, educadoras informaram que os convênios entre a ONG e a Prefeitura foram renovados, mas, de fato, profissionais consideradas "problemáticas", seja pelo envolvimento nas atividades do SEPE ou por incompatibilidade com a Direção das creches, foram demitidas. Excetuando-se esses casos a maior parte dos contratos foi renovada pela ONG.

- Dificuldades do SEPE ser recebido pela Secretária Municipal de Educação. A Diretoria do SEPE lembrou que os pedidos de audiências são ignorados pela SME, além de, na última manifestação realizada pela entidade na porta da Prefeitura, professores, alunos e um fotógrafo terem sido agredidos.

- Organização de campanhas para informar à população, através de atos públicos e panfletagens, bem como cientificar as famílias, "*por que muitas vezes não sabem o que está acontecendo*" (sic) [referência às más condições de trabalho e à eminência de término dos contratados].

Uma recreadora enfatizou que "*tem que perder a vergonha de panfletar hoje, para não ter que vender caneta e bala no ônibus amanhã*" (sic). O grupo debateu estratégias de divulgação de baixo custo, já que não há recursos para propagandas "milionárias".

No que tange ao envolvimento das famílias, uma recreadora sugeriu que, para evitar perseguições, o grupo de recreadoras de uma localidade poderia panfletar em outra comunidade, devendo-se, também, valorizar o "boca a boca" para que as informações sobre as creches circulassem na comunidade e fora dela.

- Informes sobre a situação da Educação Infantil em outros municípios, como Campos e Valença, que incluíram os profissionais de creche no seu Plano de Cargos e Salários. Abordou-se também a participação do SEPE no Encontro de Secretários Municipais de Educação realizado pelo Ministério da Educação. Na ocasião, foi entregue um dossiê sobre a educação infantil no município do Rio de Janeiro.

Ao final da Assembléia, manteve-se o agendamento de um ato público que já estava programado para ocorrer no centro do Rio de Janeiro, na Candelária, seguido de panfletagem em agosto de 2004.

O ato ocorreu e o SEPE foi recebido por um grupo de vereadores, entre eles, alguns membros da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores.

Em julho de 2005, realizou-se também uma entrevista com membros da Diretoria do SEPE. As questões abordadas estão no apêndice IX.

Os principais pontos abordados por dois representantes da Direção do SEPE foram:

- o entendimento do Sindicato de que a educação infantil ainda não foi priorizada pelos governantes porque está fora da lógica financeira do FUNDEF. Em função disso, a prioridade dos governos, tanto da capital quanto do interior do Estado, têm sido o Ensino Fundamental, etapa na qual o aluno passa a valer um valor *per capita* redistribuído pelo Fundo.

Assim, no parecer do SEPE, a educação infantil é penalizada porque não há interesse de construção de creches e abertura de vagas na pré-escola, já que "do ponto de vista do gestor municipal, a Educação Infantil significa gastos, dispêndios... Apesar de a Constituição garantir que 25% de taxas e impostos recolhidos sejam garantidos para a Educação" (sic).



- o histórico do SEPE e sua vinculação com a educação infantil.

Organizado a partir das lutas dos professores no final dos anos 70, este Sindicato já contava com a adesão de profissionais de muitas escolas que tinham turmas de jardim de infância e que participaram da greve de 1979 (movimento que ficou marcado pela presença de 20.000 professores numa assembléia realizada no Ginásio do Maracanãzinho, no Rio de Janeiro).

Quando o sindicato ascendeu, através do combate à ditadura e da mobilização de seus membros, "a partir de 88 consolida-se como um sindicato de massas que organiza os profissionais de educação no Estado do Rio de Janeiro" (sic). No final de 80, ocorreu uma fusão, com a incorporação de orientadores educacionais e demais funcionários ao SEPE. Nessa época, o Sindicato passou a, efetivamente, lutar por todos os profissionais de educação.

Em relação à situação atual da educação infantil no Rio, o SEPE se envolveu com a questão no final de 2002, quando, durante um protesto na Prefeitura, foi feito contato com profissionais de uma creche que estavam em greve. Todavia, os diretores do Sindicato pontuam que o interesse pelas creches vem desde que a educação infantil foi instituída oficialmente.

- a assunção das creches pela SME.

Os diretores do SEPE avaliam que:

"A prefeitura do Rio não assumiu logo a creche como um todo, por inteiro. Foi construindo alguns prédios novos, públicos. Só que o quê a SME assumiu na creche? Assumiu a direção na creche, retirando profissionais da rede municipal para assumir a direção e todas as demais profissionais continuaram, e até hoje continuam terceirizadas, através de ONGs" (sic).

No entendimento do Sindicato, "a Prefeitura do Rio não investe na construção de novas creches, nem na carreira do profissional. Trabalha com ONGs, repassando verbas para estas organizações, terceirizando a educação infantil"; sendo que esta é "uma fórmula para aplicar o neoliberalismo na Educação, ou seja, terceiriza, privatiza. Terceiriza o profissional e privatiza a creche" (sic).

- a avaliação das condições de trabalho das educadoras.

Os representantes do Sindicato informaram que diante do conhecimento da situação "cruel" vivida pelas educadoras de creche, que são lesadas nos seus direitos trabalhistas (o recebimento do 13º salário e férias não são respeitados, entre outros), passaram a oferecer atendimento jurídico, acompanhando, por exemplo, o caso de demissões de educadoras que participaram de uma greve realizada em novembro de 2003.

Salientaram, também, que a partir da iniciativa do SEPE em organizar as educadoras de creche da capital do Estado, começaram as perseguições contra as educadoras. Perseguições estas que se concretizam por meio da atuação das ONGs (apesar de estas serem, em realidade, as responsáveis pelos contratos precários e por burlarem a legislação trabalhista vigente) e pela tentativa de impedir a presença do SEPE nas creches.

O principal argumento que o SEPE precisou rebater junto à direção das creches foi o da sua falta de legitimidade para representar as educadoras de creches, pois alegava-se que elas pertenciam a outro sindicato. Contudo, o SEPE foi enfático: " A partir do momento que o SEPE representa os profissionais de Educação, nós nos identificamos com todos os profissionais de Educação, todas as funções existentes dentro de uma escola e das creches."

A **terceira etapa** da 1ª fase do trabalho de campo foi a realização de entrevistas com 04 educadoras que atuavam na área a ser pesquisada quando o Decreto Municipal 20259/01, que transferiu as instituições de educação infantil do âmbito da SMDS para a SME, foi divulgado.

Entrevistadas durante o mês de julho de 2004, essas educadoras contavam com experiências diferenciadas: duas profissionais eram oriundas de instituições que tornaram-se creches públicas e as outras duas educadoras, atuando em creches comunitárias diferentes, tinham muito a narrar acerca dos medos e empecos do processo de vinculação de suas instituições à SME – tanto é que, meses após a realização das entrevistas, em dezembro de 2004, as duas instituições fecharam suas portas, deixando para trás um trabalho desenvolvido ao longo de, aproximadamente, duas décadas.

O contato com essas profissionais deu-se de forma acidental, pela presença da pesquisadora nos fóruns já mencionados – CME e SEPE -, e apesar de no momento de realização das entrevistas as quatro educadoras já não estarem mais vinculadas ao trabalho nas creches da 1ª CRE, em nenhum momento pensou-se em descartar a possibilidade de ouvi-las.

O fato dessas educadoras terem atuado em instituições que enquadravam-se no universo a ser pesquisado, possibilitou sua inserção no trabalho. Inserção esta que foi avaliada pela pesquisadora de forma bastante positiva, pelo muito que poderiam colaborar com a pesquisa, trazendo dados de quem já estava "de fora" e não sentiam mais os receios compreensíveis de quem ainda está atuando. Não havia medos, mas um distanciamento que colocava-as num lugar de fala diferenciado, em relação às entrevistas que seriam feitas posteriormente.

Apesar dessas condições favoráveis, como de praxe, garantiu-se a essas trabalhadoras o anonimato, convidando-as a abordar nas entrevistas as mesmas questões norteadoras que foram usadas para os demais educadores, conforme questões constantes do apêndice X. O material que foi coletado nestas oportunidades compõe o repertório analisado neste capítulo e foi tratado em conjunto com as demais entrevistas realizadas.

### 3.3 2ª FASE DA PESQUISA DE CAMPO

A **segunda fase** das atividades de campo foi a mais trabalhosa e árida: a pesquisa nas creches.

A autorização para a realização do trabalho, obtida primeiramente no Departamento Geral de Educação/SME após dois meses de entrega do projeto para avaliação (janeiro-março de 2005), marcou o início desta fase do trabalho. Embora não se tenha previsto, o projeto foi novamente avaliado na 1ª CRE, sendo que em abril de 2005 obteve-se o aval final e iniciou-se a visita às creches.

De acordo com o projeto inicial entregue na SME, a definição das creches envolvidas no estudo dependeria do interesse e disponibilidade da equipe supervisora e dos profissionais da instituição em participar da pesquisa.

Com a intenção de melhor delimitar o universo pesquisado, um outro aspecto seria observado: o quantitativo de creches pesquisadas dependeria também do número total de educadores lotados nas instituições.

Embora não houvesse a pretensão de elaborar-se uma pesquisa quantitativa, pensou-se em trabalhar com um percentual que fosse significativo da população pesquisada. Assim, o universo a ser pesquisado deveria equivaler a, pelo menos, 20% do total para ter

representatividade. A fim de se estipular o número de creches a serem investigadas, necessitava-se, previamente, concluir o levantamento do quantitativo geral de trabalhadores na referida área (conforme apêndice XI).

A idéia inicial, contudo, era trabalhar com, no máximo, três instituições. Aventou-se, também, a possibilidade de, havendo boa receptividade ao trabalho proposto, envolver profissionais de todas as instituições na realização de entrevistas, a fim de garantir que as experiências de cada creche fosse comentada. No entanto, como esta era uma hipótese remota de trabalho, não fora explicitado, inicialmente, a forma de seleção desses educadores.

Em linhas gerais, planejou-se o cumprimento do seguinte cronograma:

ATIVIDADES	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.
1. Apresentação do projeto à SME /Análise do Projeto	X	X						
2. Apresentação da proposta às equipes gestoras das creches			X					
3. Definição das instituições participantes			X					
4. Elaboração de plano de trabalho e entrevistas com as equipes gestoras das instituições				X				
5. Realização das entrevistas com educadores					X	X		
6. Organização e análise dos dados coletados						X	X	
7. Apresentação do relatório da pesquisa à SME/SMAS								X
8. Apresentação do relatório de pesquisa às instituições envolvidas								X

Obtendo-se a informação de que as diretoras das creches reuniam-se na CRE para tratar de assuntos específicos quando para isso eram convocadas, de pronto verificou-se a impossibilidade de apresentar a proposta de trabalho para todas as creches concomitantemente, conforme previsto no item 2 do cronograma.

Este fato também impossibilitou que cada creche, enquanto *instituição*, se colocasse favorável ou não à realização da pesquisa em seu âmbito. Assim, a participação da instituição como um todo foi descartada, passando a depender da decisão individual de cada profissional, independentemente da creche em que atuasse.

De posse de uma listagem com os contatos das creches fornecida pela 1ª CRE, as 19 creches públicas foram visitadas pelo pesquisador e tomaram conhecimento da pesquisa, a partir do cumprimento das seguintes etapas:

1. Contato telefônico com a direção da instituição e apresentação da pesquisadora, marcando-se a primeira visita.
2. Entrega de carta de apresentação da 1ª CRE, comprovando que a realização do trabalho estava autorizado pela SME, e de um exemplar do projeto de pesquisa para que a equipe gestora da creche pudesse conhecer a proposta de trabalho. Vale lembrar que o projeto incluía como anexos as questões a serem abordados nas entrevistas.
3. Agendamento de nova visita para que a pesquisa fosse apresentada às educadoras (auxiliares de serviços gerais, cozinheiras, lactaristas e recreadoras). Em algumas instituições essa marcação foi feita posteriormente, por telefone, após a direção da creche verificar a melhor data disponível.
4. Apresentação do trabalho proposto ao grupo de educadores. Cada profissional recebeu um "convite", conforme apêndice X, mantendo-se os procedimentos de divulgar antecipadamente as questões de interesse para a pesquisa e as formas de contactar o pesquisador (telefones e e-mail).

Uma das partes deste "convite" consistia no levantamento de dados do educador, o que contribuiu para que se pudesse caracterizar a população pesquisada.

Esclarece-se, no entanto, que a possibilidade de proceder a coleta desses dados só foi vislumbrada após a pesquisadora ter visitado três instituições. Assim, os educadores das três primeiras creches visitadas não estão incluídos neste levantamento.

5. Retorno às creches para realização de entrevistas com a diretora e com a professora articuladora e para a sondagem de novos possíveis interessados em participar da pesquisa.

6. Realização de entrevistas, conforme agendamento feito com os profissionais interessados.
7. Transcrição e digitação das entrevistas realizadas.
8. Estabelecimento de contato com o entrevistado para que fosse feita a leitura da versão escrita da entrevista e o mesmo pudesse, por fim, autorizar sua utilização no trabalho.

Essas atividades foram desenvolvidas de forma bastante diferenciada se comparado com o cronograma elaborado anteriormente, havendo, inclusive, um prolongamento no tempo previsto para que as entrevistas fossem realizadas. Os últimos contatos feitos com os educadores entrevistados ocorreu em outubro de 2005.

Durante o cumprimento desta fase do trabalho, alguns detalhes, analisados a seguir, mostraram-se bastante significativos pela riqueza das reflexões e debates suscitados.

### 3.3.1 O papel social da pesquisa

Surpreendentemente, profundas reflexões sobre a importância da atividade de pesquisa – que sempre foi ressaltado pela pesquisadora nas instituições visitadas - surgiram, de forma diferenciada, durante a apresentação da pesquisa em uma creche.

No momento em que era feita a leitura das questões de interesse a serem conversadas com os educadores, alguns profissionais comentavam que a *Lena*<sup>86</sup> saberia responder bem à determinada questão; mais adiante, outro item e alguém comentava: "Poxa, Lena sabia de tudo isso...". Este fato repetiu-se seguidas vezes, chamando a atenção da pesquisadora que em dado momento perguntou: "E onde está a Lena?", afirmando que seria muito bom se a mesma pudesse participar da pesquisa.

Repentinamente, o silêncio tomou conta do ambiente e o grupo, de forma lastimosa, relatou que a educadora havia falecido há poucas semanas; e, a fim de que a pesquisadora rememorasse de quem se tratava, lembrou-se que ela estava na creche na ocasião da primeira visita realizada à instituição.

---

<sup>86</sup> Esse nome, como todos os outros utilizados ao longo da análise das entrevistas, é fictício.

Apesar do impacto que tal lembrança provocou, a ocasião foi propícia para que o próprio grupo estabelecesse uma discussão sobre a importância dos trabalhos de investigação científica, principalmente, aqueles que se baseiam na experiência de quem vivenciou algum acontecimento considerado importante em determinado contexto.

Desta forma, conforme Martin W. Bauer e outros autores (2004, p. 20) resumem, "a pesquisa social, portanto, apóia-se em dados sociais – dados sobre o mundo social – que são o resultado, e são construídos nos processos de comunicação" formais, como os jornais e documentos oficiais e informais, como as entrevistas.

Ainda segundo os pesquisadores citados, realizando-se uma "pesquisa social, estamos interessados na maneira como as pessoas espontaneamente se expressam e falam sobre o que é importante para elas e como elas pensam sobre suas ações e as dos outros" (2004, p. 21), sendo que "Categorizar o presente e, às vezes, predizer futuras trajetórias é o objetivo de toda pesquisa social". (BAUER; GASKELL; 2004, p. 22)

Para Walter Benjamin (1994, p. 198), a narrativa envolve a "faculdade de intercambiar experiências", sendo que os narradores recorrem à "experiência que passa de pessoa para pessoa", trabalhando, também com e para a construção da memória.

"O narrador retira da experiência o que ele conta: sua própria experiência ou a relatada pelos outros. E incorpora as coisas narradas à experiência do seus ouvintes". (BENJAMIN, 1994, p. 201): essa observação do autor auxiliou na compreensão do processo que vivenciado nesta creche. O grupo de educadoras se envolveu na busca pelo passado que a pessoa hoje ausente, levava consigo; tentando, também, juntar como um quebra-cabeças, os resquícios da história que ainda permaneciam vivos com os demais membros do grupo.

Tal esforço das educadoras, oportunizou à pesquisadora a compreensão *in loco* de uma das questões sinalizadas por Benjamin (1994, p. 204): a narrativa "não se entrega. Ela conserva suas forças e depois de muito tempo ainda é capaz de se desenvolver", diferentemente da informação que se desvaloriza tão logo tenha "envelhecido".

Assim, embora não houvesse, no momento das discussões, material escrito que pudesse embasar as falas, discutiu-se muito - e ricamente - sobre a investigação científica.

### 3.3.2 O Centro de Estudos

Um dado importante evidenciado logo nas primeiras visitas realizadas às creches foi que o momento mais oportuno para a apresentação do trabalho às educadoras era durante a realização do Centro de Estudos.

Ocorrendo mensalmente, o Centro de Estudos é uma reunião, com duração aproximada de seis horas, coordenada pela diretora em conjunto com a professora articuladora, em que, contando com a participação das recreadoras, discute-se os assuntos de interesse geral da creche e, mais especificamente, os aspectos referentes ao trabalho pedagógico. Sua realização reproduz uma prática já existente nas demais escolas municipais de ensino fundamental.

No dia do Centro de Estudos a creche não atende às crianças, tendo-se verificado que a característica mais marcante desta atividade é a reflexão sobre a prática pedagógica e a elaboração do planejamento das atividades a serem desenvolvidas - fato que, em princípio, explica a ausência dos demais profissionais na referida reunião, embora estes estejam na instituição realizando outras atividades pertinentes à sua função.

De acordo com o relato de uma educadora, inicialmente, cada creche agendava o seu Centro de Estudos, sendo que, com o tempo e com o próprio estranhamento em algumas comunidades do fato de que em dias diferentes as instituições não atendiam as crianças, optou-se por uma unificação da data em que esta atividade é realizada.

A unificação também favoreceu a realização de atividades conjuntas, como treinamentos e oficinas promovidas pela 1ª CRE ou pelas equipes gestoras das creches, envolvendo profissionais de mais de uma instituição.

A realização do Centro de Estudos no mesmo dia (ou na primeira segunda-feira do mês ou na primeira sexta-feira), no entanto, inviabilizou a apresentação da pesquisa em mais de duas creches por vez, sendo necessário cerca de quatro meses (de abril a agosto) para que a maioria das instituições recebessem a primeira visita. Uma última creche, porém, foi visitada em outubro.

A inviabilidade de se visitar mais de duas creches por dia de Centro de Estudos explica-se também pelo fato da participação da pesquisadora nesta atividade não ter se limitado à apresentação da pesquisa em todas as creches.



Se por um lado, algumas instituições foram brevemente visitadas, tendo a pesquisadora nelas permanecido, em média, por 40 minutos, durante a realização do Centro de Estudos; em outras instituições, a receptividade ao trabalho foi bastante positiva, tendo-se, visitado os diferentes espaços da instituição - nos casos em que tal procedimento ainda não havia sido feito -, estabelecendo-se conversas com diferentes profissionais e conhecendo-se as rotinas institucionais.

O convite para que a pesquisadora participasse de outros momentos feito por quatro creches (aqui designadas creches F, G, J e O) é um bom exemplo de como estas instituições mais do que acolherem bem o trabalho proposto, estiveram abertas a "se mostrar", vencendo o receio das críticas tão comum numa atividade como a que estava em curso.

A abertura da possibilidade para o pesquisador participar das festividades ou da realização de atividades pedagógicas, como peças de teatro, enriqueceu bastante o trabalho feito nessas creches, embora não tenham sido, necessariamente, realizadas entrevistas com os educadores.

Ao passo que essas experiências eram vivenciadas, a advertência de Maria Cecília Minayo ganhou um sentido mais efetivo:

Outra articulação necessária se refere à *interação entre o pesquisador e os atores sociais* envolvidos no trabalho. Nesse processo, mesmo partindo de planos desiguais, ambas as partes buscam uma compreensão mútua. O objetivo prioritário do pesquisador não é ser considerado igual, mas ser aceito na convivência. Esse interagir entre pesquisador e pesquisados, que não se limita às entrevistas e conversas informais, aponta para a compreensão da fala dos sujeitos em sua ação. (MINAYO, 2003, p. 62)

Num outro extremo, cabe mencionar que, após muitos contatos telefônicos e a realização de 4 visitas, em três creches não foi possível apresentar o trabalho ao grupo de educadores. Tal impossibilidade em nenhum momento foi explicitada pelas equipes gestoras que sempre receberam a pesquisadora de forma receptiva. Em duas dessas creches, por mais de uma vez a atividade chegou a ser agendada, havendo, no entanto, constantes contratemplos que inviabilizaram sua a realização.

Assim, do total de 19 instituições que compõem o universo pesquisado, o trabalho foi efetivamente realizado em 16 creches.

Além do Centro de Estudos, um horário alternativo para que a apresentação do trabalho fosse feita às educadoras foi durante o sono das crianças. Neste momento as

recreadoras do período da manhã, as recreadoras intermediárias (que trabalham manhã e tarde) - quando existem – e as recreadoras da tarde encontram-se e, além de ficarem atentas ao que ocorre com o seu grupo de crianças, aproveitam para combinar detalhes do trabalho pedagógico.

Entretanto, a utilização desse horário dependeu de sugestão da equipe gestora das creches, não sendo um procedimento considerado adequado em todas as instituições.

- Após a apresentação da pesquisa em 16 instituições, verificou-se que em sete creches (aqui designadas creches B, C, D, F, G e H a adesão de algum educador ao trabalho proposto foi imediata, agendando-se em seguida a entrevista. A repercussão do convite feito ocorreu da seguinte maneira nas demais instituições:

Forma de participação	Creches participantes
Realização de entrevistas após o retorno do pesquisador para sondagem de interessados	A, J, N e P
Não houve realização de entrevista apesar do retorno do pesquisador à instituição para sondagem dos interessados	O, M
Não houve o retorno do pesquisador à instituição/Não houve realização de entrevistas	E, I, L e Q

Embora a possibilidade de participação dos educadores pudesse ser ampliada se o pesquisador tivesse retornado em algumas instituições, infelizmente não houve tempo hábil para tal.

### 3.3.3 Entrevistas coletivas

Em relação à realização das entrevistas, para facilitar a obtenção dos dados e garantir sua fidedignidade solicitou-se que as entrevistas pudessem ser gravadas. Todavia, dos 32 educadores entrevistados, apenas 04 profissionais concordaram com a gravação.

Embora também se tivesse previsto a realização de entrevistas individuais, em três creches foram realizadas entrevistas coletivas, envolvendo-se em cada uma dessas "rodas de conversa", 05 ou 06 educadores.

Este procedimento realizou-se por iniciativa dos entrevistados e foi, de pronto aceito pela pesquisadora. Em duas ocasiões, os grupos formaram-se espontaneamente: começou-se com uma entrevista individual ou em dupla e, aos poucos, os demais educadores foram chegando.

Tais aproximações, por vezes, foi consequência da solicitação de auxílio feita pelos entrevistados, no sentido de que as colegas ajudassem a lembrar o momento em que iniciaram sua trajetória profissional ou para recontar a história da instituição. Após a organização da "rodinha" alguém, de súbito, perguntava: "A gente pode ficar aqui escutando?". O próprio grupo então, incentivava: "Ah, responde logo isso, já está aqui, mesmo... Não custa nada ajudar..."

As palavras estimuladoras do grupo para que outras colegas com as quais dividiram experiências participassem daquele momento, ajudando a resgatar o passado, remete às idéias de Michael Pollak sobre memória

O sociólogo menciona os estudos de Maurice Halbwachs para assinalar que "a memória deve ser entendida também, ou sobretudo, como um fenômeno coletivo e social, ou seja, como um fenômeno construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes"; ressaltando, contudo que, na "maioria das memórias existem marcos ou pontos relativamente invariantes, imutáveis". (POLLAK, 1992, p. 201)

O tempo disponível para a realização dessa entrevista foi exíguo. No entanto, os *acontecimentos vividos pessoalmente* ou "*por tabela*" – vividos pela coletividade à qual as entrevistadas julgam pertence -, as *pessoas* e os *lugares* (no qual o espaço institucional era o *locus* principal) – todos elementos constitutivos da memória (POLLAK, 1992, 201-202) fizeram parte da narrativa do grupo.

O respeito ao desejo expresso por alguns educadores de não se realizar a gravação e a aceitação da sugestão para que se realizassem entrevistas coletivas foram formas encontradas pela pesquisadora para demonstrar que o momento de entrevista deveria ser agradável, também, para o entrevistado.

A intenção foi a de contribuir para que se diluíssem os sentimentos de desconforto e desconfiança em relação a este momento, explicitado claramente por alguns profissionais.

Ainda assim, ao término de uma das entrevistas, um educador pediu: *Agora, eu posso ver o que você escreveu aí? Você pode ler pra mim?* A pesquisadora lembrou que seria entregue uma versão escrita da entrevista e que qualquer dado só seria utilizado com a sua

autorização (que poderia ser feita por escrito, se desejasse). O entrevistado insistiu no pedido e a leitura foi feita.

Tal fato é mais um, entre muitas sutis demonstrações de desconfiança e receio de falar, apesar do desejo expresso pelos educadores de colaborar com o trabalho.

### 3.3.4 A participação da equipe gestora

Ainda no que tange às entrevistas, um procedimento previsto durante o planejamento foi descartado. Trata-se da realização de entrevistas com os professoras que atuam como diretoras e professoras articuladoras – PAs - nas creches.

Embora a atuação desses profissionais seja decisiva, trabalhou-se muito com todos os educadores sobre os vieses do trabalho que era proposto: a confidencialidade dos dados foi garantida a todos, assim como o anonimato.

Reiteradas vezes, observou-se a não intencionalidade de elaborar um trabalho sensacionalista e que criasse dificuldades a nenhum profissional. A intenção era que os educadores percebessem a importância social do trabalho que se propunha e o seu cunho eminentemente acadêmico-científico, sendo regido por determinadas regras, criando assim um ambiente de confiança em relação à pesquisadora.

Assim sendo, além da resistência demonstrada por algumas diretoras e PAs, observou-se que as garantias supra-citadas, e que poderiam tranquilizar a pessoa que desejasse ser entrevistada, não eram possíveis de serem cumpridas se relacionados à equipe gestora da creches.

Tal impossibilidade foi determinada pelo fato de o acesso aos cargos de diretor e professor articulador ocorrer por indicação da CRE, sendo provável a identificação dos educadores que por ventura viessem a envolver-se numa pesquisa nos moldes propostos.

Assim, um estudo que deseje focar o trabalho dos diretores e professores articuladores sem dúvida será mais exitoso se considerar, por exemplo, outras CREs e se utilizar um instrumento de coleta de dados em que o entrevistado exponha-se menos, como através da utilização de um questionário estruturado, com perguntas fechadas.

Independentemente dos professores que ocupam o cargo de direção e de professor articulador não terem sido entrevistados, é importante não perder de vista que são essas

professoras que têm corporificado a assunção das creches pela área de Educação na cidade do Rio de Janeiro.

Suas atribuições, assim como as de cada profissional da creche estão listadas na Resolução SME Nº 816/2004 (consultar anexo V) e sua leitura dos afazeres já evidenciam que sobre elas incidem um grande acúmulo de tarefas.

Num contexto em que todos os profissionais são terceirizados e há um cotidiano cheio de desafios e ambigüidades a ser gerenciado, o fato de a diretora e a PA "serem a SME" na creche pressupõe que o trabalho destas profissionais se desenvolve com um nível de pressão significativo. O que também implica responsabilidade bem maior do que a que envolve os cargos de direção nas demais escolas da rede pública de ensino.

Uma educadora, ao comentar sobre essa responsabilidade que recaía sobre a diretora da creche na qual trabalha, ironizou:

*"Não sei se se pode falar numa equipe que dirige a creche... Você considera dois uma equipe?"* (Relato de A.)

### 3.4 A ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

As idéias-chave, explicadas anteriormente, quando Robert Yin aborda a necessidade de proposições para nortear os estudos de caso,<sup>87</sup> conferiram uma orientação para a análise das entrevistas.<sup>88</sup>

De modo geral, pode-se aqui assim resgatá-las: considerar-se-á na organização da análise das entrevistas, a *subalternidade das instituições de educação infantil*, motivada por sua origem anterior (a vinculação com a área assistência), a relevância das disposições da LDB no que se refere à *formação profissional do educador* e as *condições nas quais se desenvolve seu exercício profissional* (em relação às características das creches e ao vínculo trabalhista).

Contudo, há uma idéia-chave que, na realidade, alicerça todas as outras, já citadas: trata-se da bidimensionalidade do trabalho desenvolvido pelas instituições de educação infantil – *o educar e o cuidar*.

---

<sup>87</sup> Remete-se à leitura das idéias-chaves apresentadas na página 167 deste trabalho.

<sup>88</sup> Consultar o perfil geral dos educadores que se teve contato nas creches e dos entrevistados no apêndice XII.

É essa dupla dimensão, debatida mais detalhadamente a seguir, que está intimamente relacionada com os demais aspectos estudados: a necessidade dos cuidados contribuíram para a vinculação histórica das creches ao trabalho feminino e ao campo assistencial (baseado no voluntário e na desprofissionalização), além de motivar certa resistência dos profissionais responsáveis pela docência, já que *cuidar*, nas dimensões exigidas pelas crianças de 0 a 3 anos, nunca figurou entre as atribuições do professorado.

### 3.4.1 A complementaridade entre o cuidado e a educação

Em junho de 2000, na cidade gaúcha de Uruguaiana, 12 crianças foram vítimas de um incêndio numa creche. O fato comoveu todo o país e deixou transparecer que a referida instituição de educação infantil falhara em um dos seus princípios propósitos: cuidar.

O pediatra Lauro Monteiro Filho, como presidente da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência – ABRAPIA - , manifestou-se sobre o ocorrido:

De uma só vez morreram queimadas 12 crianças menores de 3 anos [...] Dormiam após o almoço, como fazem as crianças pequenas, tranquilas e confiantes nos adultos responsáveis pelo seu bem-estar. Tranquilas e confiantes estavam também as mães ao deixarem seus filhos na creche. [...]

Não são necessárias profundas investigações para caracterizar como negligência, com graves conseqüências, a situação da creche de Uruguaiana. As crianças dormiam sozinhas em uma sala fechada, aquecida por uma estufa velha. Um princípio de incêndio já ocorrera há um ano atrás, da mesma forma, sem que providências fossem tomadas. Dos 18 funcionários responsáveis por 117 crianças, só 4 estavam na creche e nenhum com as crianças que morreram.

Creche é uma prioridade para a família brasileira. Não é aceitável que não haja creches para todas as crianças em qualquer município do país. [...] As creches devem sofrer constante fiscalização. Isso é prioridade. Afinal estamos tratando de proteção de crianças indefesas, menores de 3 anos de idade. (MONTEIRO FILHO, 2000)

Essa ocorrência traz à baila a relevância da função cuidadora das instituições de educação infantil. E apesar de o *cuidado* estar situado neste âmbito, seria interessante uma reflexão anterior sobre sua natureza.

O ato de cuidar converteu-se em objeto de estudo do teólogo e filósofo Leonardo Boff (1999, p. 190, 11), que, de forma bastante abrangente, definiu *cuidado* como "a essência da vida humana" e "suporte real da criatividade, da liberdade e da inteligência". Situando a origem etimológica de *cuidado* nas palavras oriundas do latim – coera (cura), cogitare, cogitatus, coidar – o autor esclarece que o ato de cuidar somente desenvolve-se quando "a existência de alguém tem importância" (BOFF, 1999, p. 190), significando, por conseguinte, "desvelo, solicitude, diligência, zelo atenção, bom trato". (BOFF, 1999, p. 90-91)

É nesse sentido que o documento que traz as orientações básicas do MEC para a área de educação infantil, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, propõe que

Para cuidar é preciso antes de tudo estar comprometido com o outro, com sua singularidade, ser solidário com suas necessidades, confiando em suas capacidades. Disso depende a construção de um vínculo entre quem cuida e quem é cuidado. [...] Assim, cuidar da criança é sobretudo dar atenção a ela como pessoa que está num contínuo crescimento e desenvolvimento, compreendendo sua singularidade, identificando e respondendo às suas necessidades. Isto inclui interessar-se sobre o que a criança sente, pensa, o que ela sabe sobre si e sobre o mundo, visando à ampliação deste conhecimento e de suas habilidades, que aos poucos a tornarão mais independente e mais autônoma. (MEC, 1998, p. 24)

Embora Leonardo Boff elabore em "*Saber Cuidar...*" uma análise ontológica, que poder-se-ia classificar também como ético-prática do *cuidado* - enfocando-o como uma "forma-de-ser própria do ser humano" - suas reflexões podem contribuir para uma melhor visualização deste âmbito que, atualmente, desafia os sistemas educacionais tradicionais.

A grosso modo, sabe-se que a instituição *escola* dá concretude aos sistemas educacionais. Historicamente, a escola debate-se em discussões sobre como garantir a assimilação de conhecimentos e da cultura socialmente construída às novas gerações. Novas gerações que nela adentravam a partir dos 7 anos de idade.

O atendimento às crianças com idade inferior a esta faixa etária, como visto nos capítulos anteriores, atendeu aos mais diferentes objetivos. Contudo, tiveram como referência a escola e seus parâmetros; já que quando fazia-se referência à "crianças com idade inferior a 7 anos", vinha à mente idades bem próximas a este limite.

Assim, a necessidade e a oportunidade de expandir o atendimento educacional para bebês e crianças ainda menores que os sete anos até então estipulados, dentro da estrutura dos

sistemas educacionais já constituídos, vêm causando uma celeuma entre os educadores envolvidos com a tarefa.

Em meio às indefinições e falta de *know-how* com esta nova prática educativa que se desenvolve, profissionais da área de educação tateiam, apoiando-se no arcabouço teórico e empírico já construído para sedimentarem o seu *fazer*.

Essa instituição coletiva que atende a bebês e crianças até 3 anos de idade têm, no entanto, algumas peculiaridades que saltam aos olhos: ao mesmo tempo em que deve favorecer a aprendizagem – ainda que de *outra coisa que não sejam os conteúdos escolares* - via de regra, ela funciona cerca de 10 horas diárias e as atividades de higiene e alimentação fazem, obrigatoriamente, parte da sua rotina.

Todavia, a principal peculiaridade desta instituição - que já nasce não como uma *escola*, mas é identificada socialmente como *creche* – é justamente não atender a um(a) aluno/aluna, ainda que se deva prever a organização de um forma de atendimento que objetive o desenvolvimento das crianças em seus múltiplos aspectos – físico, mental, afetivo, social e cultural -.

O estranhamento dos professores com a educação infantil, notadamente com a sua 1ª etapa – a creche, foi sinalizado por duas educadoras das creches públicas entrevistadas e pelas entrevistadas do Conselho Municipal de Educação:

### **Relato 1**

Entr.: E como foi esse início de trabalho na creche?

Educ.: Foi complicado. No final do ano, ela [referência à educadora anterior] tinha assim aquele tipo mãezona, não é? As crianças eram um pouco sem limites. Aquilo me assustou muito por que a creche era difícil. Por exemplo, na creche você dá banho nas crianças. Eu não sabi! Para mim, eu ia ser educadora! Eu ia ser professora! Eu estudei, fiz o Normal, não é? Nunca aprendi que para trabalhar em creche você tinha que... Até por que eu já tinha trabalhado em creche e não dava banho nas crianças. E lá eu tinha que dar banho nas crianças. As crianças saíam correndo pelo corredor na creche. Aquilo, eu botava a mão na cabeça e dizia pra minha amiga que entrou comigo: ' Maria eu não vou conseguir.' A Maria falava: 'Vai... Nós vamos conseguir! Nós vamos conseguir!'" (Relato de B.)

### **Relato 2**

Entr.: Você então veio para cá recém formada. Tinha alguma coisa a ver com esse estágio que você fez?

Educ.: Chegando na creche senti toda a diferença porque eu era a responsável, invés de ficar só olhando... E pela faixa etária das crianças... Mas gostei mais deles assim, pequenininhos. (Relato de C.)



### Relato 3

Entr.: O que você acha desta passagem das creches para a esfera da educação? O que melhora, no seu ponto de vista?

Representante/CME: Esta passagem das creches para a esfera da educação representou para todos nós, um medo do desconhecido, de ambas as partes. O governo parece ter adiado isso porque era trabalhoso tanto de um lado (representantes do CME) quanto de outro (representantes das creches). Isso era para ter sido feito em 1999 e, na verdade, era um “vespeiro”. Hoje está se assentando... Porém, atualmente todas as creches estão regularizadas. A Educação está recebendo as creches conveniadas e, em média, o convênio com a OSC é feito por 1 ano (em alguns casos, 1 ano e meio).

Durante a Assembléia dos Profissionais de Creches, promovida pelo SEPE em junho de 2004, em meio às discussões sobre o destino dos educadores com o iminente término dos convênios das ONGs com a Prefeitura, um dos membros do SEPE presentes comentou: *"Mesmo que eles [da Prefeitura] queiram colocar professores nas creches... Um professor poderia trabalhar só com aquelas crianças do Maternal em diante, com aquelas que têm 3 anos. Uma professora não substitui a funcionária de creche em suas várias atribuições! Além do que, precisa de alguém que faça estimulação materno-infantil, um lactarista..."*.

Essa fala deixa bem claro que, a despeito de na estrutura da creche haver profissionais que não são necessários nas escolas (como as lactaristas), a inserção dos professores na área de educação infantil ainda não foi bem equacionada pela própria categoria docente.

Nesse panorama, de pronto percebe-se que novos procedimentos e diferentes posturas são necessárias. Os *novos procedimentos* organizam-se, obviamente (e ainda que) apoiados numa prática construída social e historicamente do que seria o papel da escola e das expectativas envolvendo a aprendizagem dos alunos. Já as *novas posturas* convertem-se no cerne do desafio hoje existente no campo da recém constituída *educação infantil*.<sup>89</sup>

Feitas essas observações, vale retomar os escritos de Leonardo Boff que asseveram que cuidar "é mais que um *ato*; é uma *atitude*. Portanto abrange mais que um *momento* de atenção, de zelo e de desvelo. Representa uma atitude de ocupação, preocupação, de responsabilização e de envolvimento afetivo como outro". (BOFF, 1999, p. 33)

---

<sup>89</sup> Apesar de ter-se salientado as especificidades do trato com crianças até 3 anos, não perdeu-se de vista que a educação infantil engloba o atendimento às crianças até 6 anos; considerando-se também que o trabalho a ser organizado para as crianças na pré-escola tem um cunho diferenciado daquele que é desenvolvido nas séries iniciais do ensino fundamental – embora, como a história demonstra, este atendimento lhe tenha servido, equivocadamente, como modelo.

O filósofo destaca o "modo-de-ser cuidado" feminino, inicialmente, exemplificado pelas figuras das mães e das avós, afirmando que estas "concentram e irradiam cuidado de maneira privilegiada" (BOFF, 1999, p. 167). Posteriormente, Boff estende esse "modo-de-ser cuidado" às enfermeiras, às educadoras e a todos aqueles que se envolvem no cuidado do outro.

Relação semelhante entre *ser mulher* e *cuidar* foi analisada pela professora Marta Nörnberg da Silva ao desenvolver a pesquisa intitulada *Cuidem bem do meu filho - A ética do cuidado numa instituição filantrópica*, em que ouviu profissionais do Centro Infantil Eugênia Conte – CIEC – localizado em Porto Alegre (RS) e mantido por uma instituição religiosa.

Para a autora,

A ação [...] é massivamente realizada por mulheres, introduzindo uma outra forma de conceituar o termo filantropia, que se faz a partir da ação de cuidado por elas desempenhadas como: dar banho, limpar as unhas, alimentar a criança. Ao mesmo tempo, percebe-se na ação das mulheres a construção de um espaço que visa inscrevê-las numa atividade profissional, mesmo que seja voluntariamente. Posteriormente, quando há regulamentação da atividade filantrópica, há uma ruptura no modo como as mulheres atuam, porque o ordenamento passa a limitar e restringir o campo de ação das mulheres, ou seja, o reconhecimento profissional almejado não é aquele posto pelo campo profissional constituído legalmente. (SILVA, 2003, p. 9)

Assim é que, trabalhando com as categorias *cuidado*, *gestão* e *filantropia*, Marta Nörnberg da Silva ressalta que o cotidiano dessa instituição (podendo-se estender essa avaliação a outras que tiveram esse perfil, como já abordado nos capítulos anteriores), estreitamente vinculado à noção de filantropia e assistência, situava-se no dilema *educar-assistir*.

Este dilema redefine-se como *educar-cuidar* com a inclusão das instituições que se dedicam ao trabalho com crianças na 1ª etapa da educação infantil no âmbito educacional, envolvendo *profissionais* capacitados teoricamente para implementá-lo.

Quando Leonardo Boff vincula diretamente o ato de cuidar às mulheres permite a problematização de muitas questões, devendo-se enfatizar que, com o tempo, homens (mesmo que numa proporção muito pequena) também fizeram-se cuidadores.

Em paralelo à discussão baseada na categoria *gênero* – que merece ser ampliada no debate das questões no campo da educação infantil -, há de se considerar que, no contexto social atual, o ato de *cuidar* extrapolou o espaço doméstico, podendo ser compartilhado com

instituições públicas, em que o atendimento deve contemplar as necessidades individuais, desenvolvendo-se, no entanto, em locais em que o atendimento é coletivo.

Assim, se a tragédia ocorrida numa instituição que tem este perfil – como a creche – deixa claro que há de se ter muito zelo e atenção com as crianças, devendo oferecer-lhes segurança e garantir sua integridade física, este "desvelo" reveste-se hoje de um outro caráter: envolve uma atuação político-profissional, realizada por pessoas com formação escolar/acadêmica para tal.

Nesta direção, novas e pertinentes questões são colocadas para os profissionais de educação:

"[...] como teria de ser definido o perfil do profissional de educação infantil, numa perspectiva que considere os aspectos ligados ao cuidado e à educação de forma integrada?" (CAMPOS, 1994, p. 36)

"os profissionais da educação infantil serão professores? [...] Que dificuldades específicas precisarão ser superadas na formação em nível de 2º grau? [...] As diversas instâncias de formação (de 2º e 3º graus) irão preparar profissionais com diferentes funções nas redes [de ensino]?" (KRAMER, 1994, p. 24)

"[...] o que é proposta pedagógica e currículo em educação infantil?" (KRAMER, s/ data, p. 8)

No *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*, as ações referentes à educação e ao cuidado são concebidas de forma integrada:

Educar significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural.  
[...] Contemplar o cuidado na esfera da instituição da educação infantil significa compreendê-lo como parte integrante da educação, embora possa exigir conhecimentos, habilidades e instrumentos que extrapolam a dimensão pedagógica. Ou seja, cuidar de uma criança em um contexto educativo demanda a integração de vários campos de conhecimentos e a cooperação de profissionais de diferentes áreas. (MEC, 1998, p. 24)

Mesmo que esse documento tenha sofrido críticas importantes do meio acadêmico (ANPED, 1998), essa orientação é uma das bases de concordância de pesquisadores e profissionais, tendo se presentificado nos discursos. Resta, contudo, verificar-se em que medida a articulação do educar com o cuidar têm se concretizado na rotina das creches e pré-escolas.

#### 3.4.1.1 O educar e o cuidar na legislação educacional carioca

No município do Rio de Janeiro, entre os documentos que conferem base legal ao funcionamento das instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino figuram as Deliberações E/CME 003/2000 e 006/2001 do Conselho Municipal de Educação, que refere-se às instituições privadas (particulares, comunitárias e filantrópicas) e a Resolução nº 816/2004 da Secretaria Municipal de Educação, relacionada às instituições públicas.

Embora esses documentos já tenham sido comentados no capítulo anterior, no momento buscar-se-á a identificação das idéias referentes à educação infantil enquanto segmento de ensino responsável pela educação e cuidado das crianças de 0 a 3 anos.

A Deliberação 003/2000 já reafirma, em seu artigo 1º, a educação infantil como "direito da criança de zero a seis anos, a qual o Poder Público e a família têm o dever de atender", definindo, também que "entidades equivalentes a creches [...] são todas as responsáveis por educar, recrear e cuidar de crianças de zero a três anos de idade, independentemente de denominação e regime de funcionamento" (art. 3º).

O "desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, emocional, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" é a finalidade da Educação Infantil, que deve alcançar os seguintes objetivos: "proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, intelectual, moral e social, a ampliação de suas experiências e estimular o interesse da criança pelo processo do conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade". (art. 6º)

O CME, deliberou, por fim que, considerando "as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a seis anos, a Educação Infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar". (art. 6º)

Entre as muitas referências existentes nesses documentos norteadores, relacionadas à função educadora-cuidadora das instituições de educação infantil, destacam-se:

- as orientações quanto à Proposta Pedagógica, que "deve estar fundamentada numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento, como sujeito social e histórico marcado pelo meio em que se desenvolve e que também marca." (art. 7º)
  
- a determinação de que a direção da instituição privada de educação infantil seja exercida, minimamente, por profissional graduado em Pedagogia ou com curso de pós-graduação na área educacional. Este profissional será auxiliado por um Coordenador que, assim como o docente que atuará na área, deverá ter a formação em nível médio, na modalidade Normal. (art. 13)

Ainda que a noção de *cuidado* não se restrinja aos aspectos físicos e ambientais, a Deliberação 006/2001, complementando a Deliberação 003/2000, assevera que, independentemente do prazo que as instituições tiveram para adequar-se às novas regras, deverão oferecer "condições de higiene, segurança e salubridade", bem como "alimentação condizente com as necessidades nutricionais de acordo com a faixa etária atendida." (art. 3º).

Embora a Resolução SME nº 816/2004 ao normatizar o funcionamento das creches públicas não faça referência às finalidades, aos objetivos e às concepções norteadoras da proposta pedagógica dessas instituições, as funções de educar e cuidar estão bem presentes nas atribuições elencadas para cada profissional.

Assim, os profissionais têm tarefas bem definidas, conforme exemplificado a seguir:

a) Diretor:

- Implementar a proposta pedagógica emanada da Secretaria Municipal de Educação.
- Gerenciar o programa de alimentação da creche conforme orientações emanadas da SME e do Instituto de Nutrição Annes Dias.
- Zelar pela qualidade do atendimento às crianças, integrando ações educativas com as famílias, promovendo e participando dos encontros de pais e educadores

b) Professor Regente Articulador

- Participar da elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico
- Articular o desenvolvimento do trabalho pedagógico do grupo de alunos sob sua responsabilidade, interagindo em diferentes momentos do cotidiano com as crianças e demais pessoas envolvidas nesse processo.
- Indicar à direção da creche as crianças que apresentam deficiência e, conseqüentemente, necessitem de avaliação a ser promovida por profissionais do Instituto Helena Antipoff.
- Colaborar com a direção na coordenação das atividades de higienização do ambiente, dos equipamentos e utensílios.

c) Recreador

- Participar da elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico.
- Disponibilizar e preparar os materiais pedagógicos.
- Responsabilizar-se pela alimentação direta das crianças dos berçários e auxiliar às demais a se alimentarem, quando necessário.
- Responsabilizar-se pela higiene das crianças sob sua orientação

d) Cozinheiro

- Participar do planejamento, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico.
- colaborar com o Diretor no recebimento dos gêneros alimentícios, zelando pela higiene, conservação e segurança dos mesmos.
- Pré-preparar, preparar e distribuir as refeições de acordo com os cardápios.
- Colaborar em ações de Educação Alimentar.

e) Lactarista

- Participar do planejamento, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico.
- Ofertar água, preparar fórmulas lácteas, sucos, papas de frutas e chás, de acordo com as orientações do Instituto de Nutrição Annes Dias.
- Distribuir as refeições.
- Fazer a limpeza e esterilização das mamadeiras e berçários.

f) Auxiliar de Serviços Gerais

- Participar do planejamento, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico.
- Manter a limpeza de todas as dependências da creche.
- Vistoriar as dependências da creche, comunicando qualquer anormalidade.
- Controlar o acesso de pessoas estranhas às atividades da creche.
- Controlar os procedimentos para garantir o abastecimento de água.
- Lavar, passar, distribuir e guardar as peças de roupa dos berçários.

Pela leitura dessas atribuições, vê-se que, além da observação do cotidiano que poderia apresentar novos exemplos de situações envolvendo a educação e o cuidado, a legislação têm precisado os marcos da educação em torno da existência de um projeto político-pedagógico para as creches, no planejamento das atividades diárias e na avaliação do desenvolvimento das crianças. Já a dimensão *cuidado* aparece, principalmente, quando aborda-se a questões da observação do desenvolvimento das crianças, das atividades relacionadas à alimentação, à higiene (das crianças e do local), ao controle do acesso de pessoas à instituição, entre outros.

#### 3.4.2 TEMAS EM FOCO

Tendo como alicerce as idéias-chaves já comentadas, nessa parte do estudo serão ressaltados aspectos que, de forma mais contundente, evidenciaram-se ao longo das idas e vindas da pesquisadora às creches. As observações registradas serão enriquecidas com o material coletado nas entrevistas realizadas no CME e no SEPE.

Dois temas principais articulam as reflexões sobre o trabalho cotidiano das instituições de educação infantil cariocas: a *identidade da educador de creche* e seu *exercício profissional*.

Esses temas conferem a base para que outros aspectos sejam comentados, como a função social da creche, a organização do trabalho pedagógico, a estrutura física e a manutenção da instituição, a constituição do quadro de pessoal, o relacionamento com as organizações da sociedade civil e os movimentos de reivindicação desses trabalhadores, entre outros.

### 3.4.2.2 Identidade do educador de creche

Os relatos dos educadores, que servem de material para a compreensão de como estes percebem o seu trabalho e se percebem enquanto profissionais, caracterizaram-se, também, pela visão que os outros construíram sobre essa profissão ainda tão pouco reconhecida e valorizada, como ver-se-á a seguir.

É oportuno esclarecer que, embora todos os educadores (independente da função que desempenhavam na creche) tenham sido convidados a participar da pesquisa, a maior parte dos entrevistados ocupa o cargo de recreador, sendo este o profissional que lida mais diretamente com as crianças. São as suas falas que se destacam neste item.

Nestes relatos, as entrevistadas colocam-se criticamente em relação ao seu fazer profissional e da forma como o mesmo é percebido pela Direção da instituição e pela família.

#### **Relato 1**

Entr.: E alguma vez você pensou em desistir desse emprego?

Educ.: Bom, o único momento em que eu pensei em desistir foi quando eu vi que não tinha reconhecimento, mas não por parte dos pais. Que eu já tinha percebido que muitas vezes os pais não reconhecem sequer o trabalho dos professores nas escolas, que tão pouco iam levar à sério as recreadoras, ainda que elas sejam educadoras, formadas ou não.

Mas quando eu percebi isso por parte da direção que, quando elas falavam de valorização profissional, que era só uma teoria, que na verdade não acontecia. Então, eu fiquei meio que chateada, porque depois eu vi que isso não acontecia de fato, entendeu? Falavam assim: Não deixem que te chamem de tia, porque você não é irmã do pai ou da mãe. Fale para chamar de professora, de educadora, mas não de tia. Mas na verdade nós não éramos tratadas como professoras ou educadoras. Muitas vezes, vinha uma postura da própria direção que nos tratava como se fôssemos babás ou só recreadoras.

Entr.: E porque vias você acha que passa esse reconhecimento? Você já falou uma coisa que é reconhecer que você é uma educadora sim e que não está lá só para dar banho e dar o que comer... Em que momento você acha que esse reconhecimento podia ser mais efetivo? É na forma de chamar?

Educ.: Não, eu acho que nessa questão, a direção/coordenação até procura tratar de forma igual, igualitária. Mas eu acho que nessa questão que eu tinha falado do planejamento. Eu me sinto incapaz! Chegar com o planejamento pronto e falar: nós vamos dar isso.

No primeiro ano, um ano e meio, nos primeiros meses que eu comecei a trabalhar lá, eu fazia o planejamento da minha turma, eu fazia minhas atividades, eu pesquisava, eu ia em



livros, eu ia em sites, eu fazia tudo do jeito que eu queria... Seguia os temas que ele determinava, no caso, o diretor determinava, mas eu fazia e eu colocava ali mil atividades. E eu achava isso ótimo porque eu não precisava ficar fazendo como a minha colega de turma vez. Eu até sugeria que ela fizesse também, se ela achasse que era bom pra turma, enfim... Mas eu fazia, eu tinha liberdade para isso e eu falava: Eu estou desenvolvendo o meu lado de educadora, de profissional, porque eu estou indo atrás.

Agora ela chega com o planejamento pronto e diz: Olha, esse é o planejamento, vocês têm sugestão? Então, você fica meio que... Será que ela acha que nós somos incapazes de fazer? Ou será que ela acha que o quê a gente vai fazer não vai ficar bom? Aí eu fico pensando como é que fica a cabeça das recriadoras, das meninas que não são professoras, que não são pedagogas, que não têm uma formação nessa área...?" (Depoimento de D.)

## Relato 2

Entr.: Como é a relação de vocês com a família?

Educ.: É complexa, porque não podemos agradar a todos. Mas, dentro do possível a gente procura manter uma relação amigável com os pais. Mas procurando sempre informar as coisas que acontecem. Procurando também manter um diálogo com eles, para saber às vezes as coisas que acontecem em casa e que refletem no comportamento da criança... Mas nem todos colaboram, nem todos vêem isso com bons olhos... Tem aqueles pais mais resistentes e até mais ignorantes que acham que a gente quer se meter e que não é função, porque eles não nos vêem como professoras ou educadoras. A maioria deles nos vêem como recriadoras ou babás. Já ouvimos isso: Vocês são meras babás, uma vez o pai falou.

Entr.: No fundo, quando ele fala isso, qual a diferença básica que ele quer marcar? Você falou assim: Não vê a gente como educadora, como professora, vê como recriadora e babá... Na cabeça deles, qual, você acha, que é a diferença?

Educ.: Eu acho que eles não nos vêem como pessoas que podemos educar os filhos deles para conduzi-los a uma escola, mas alguém que está lá só para cuidar, levar ao banheiro, ajudar na parte de higiene física... Essas coisas... Não na questão da educação, de conduzir à escola, de introduzir nesse mundo letrado... Acho que eles não vêem por esse lado." (Relato de E.)

Inicialmente, o desprestígio da carreira do magistério é lembrado pela recriadora que afirma não ter criado a expectativa de ter seu trabalho reconhecido pelos pais. A desvalorização do próprio trabalho por parte da educadora, ainda que de forma não intencional, reflete o difícil reconhecimento da educação infantil como campo da educação. Os pais, nesse caso, reproduzem concepções que são construídas e legitimadas socialmente.

O segundo relato articula-se nesse ponto com o primeiro, oportunizando a reflexão sobre a relação do *educar* e do *cuidar* com o próprio **reconhecimento do educador** de creche como profissional. Nesse 2º depoimento, fica evidenciado que "ser colocado apenas como

aquele que limpa, que dá o alimento", estritamente ligado às funções tão desvalorizadas socialmente e, geralmente ao trabalho feminino, são recebidas pela recreadora de forma que a inferioriza.

Esse sentimento de inferiorização perpassa os dois primeiros relatos. Muitas vezes a subalternidade, sugerida pela família, acaba por reproduzir o lugar social definido para a educação da infância pobre, tendo o fim de marcar que para realizar tais atividades não é necessário conhecimentos específicos.

Logo, o trabalho em creche é identificado como uma atividade "que qualquer um" pode fazer. Essa forma de pensar foi o que, desde a organização das primeiras organizações comunitárias, marcou o trabalho destinado às crianças de 0 a 6. Hoje, é esse ideário que ainda faz com que a educadora contente-se com um desprestígio que, afinal, é amargado pelos próprios docentes, apesar de estes precisarem de alguns anos de estudo para poder exercerem a profissão.

Sonia Kramer (2001, p. 96) recoloca essa questão cultural como uma das tensões da formação do profissional de educação infantil, mencionando a vinculação do trabalho feminino com as atividades de *cuidado*, interpretado, socialmente, como algo que para ser executado "exige pouca qualificação".

Para a pesquisadora,

As atividades do magistério infantil estão associadas ao papel sexual, reprodutivo, desempenhado tradicionalmente pelas mulheres, caracterizando situações que reproduzem o cotidiano, o trabalho doméstico de cuidados e socialização infantil. As tarefas não [eram] remuneradas e têm aspecto afetivo e de obrigação moral. Considera-se que o trabalho do profissional de educação infantil necessita de pouca qualificação e tem menor valor. A ideologia aí presente camufla as precárias condições de trabalho, esvazia o conteúdo profissional da carreira, desmobiliza os profissionais quanto às reivindicações salariais e não os leva a perceber o poder da profissão. (KRAMER, 2001, p. 97)

Outro aspecto fundamental nesse 2º relato é que aparece a noção que a recreadora têm em relação à **função social da creche**. Quando menciona que "os pais não [as] vêem como pessoas que [podem] educar os filhos deles para conduzi-los a uma escola, [...] [capaz de] introduzir nesse mundo letrado", remete-se a uma visão de creche que ainda está incrustada

no imaginário: a função preparatória para a escola, a possibilidade de compensar carências e garantir um futuro de sucesso na rede escolar.<sup>90</sup>

Já a visão de que a creche tem o "potencial de introduzir a criança no mundo letrado", apesar de não explicado pela entrevistada, permite que se entreveja a possibilidade da creche contribuir para o desenvolvimento cultural da criança, através do acesso a diferentes oportunidades de uso das linguagens. O que, de fato, é um desafio que está posto e ronda as discussões sobre as questões curriculares em relação ao trabalho das instituições de educação infantil. No entanto, o sentido que a recreadora atribuiu a "ser letrado" merecia ser melhor discutido.

Apesar de no 1º relato a recreadora informar que a direção da creche desaprova que os pais se dirijam à profissional de creche como "tia" – forma de tratamento que também é mencionada por Sonia Kramer (2001, P. 98) como uma espécie de "prêmio de consolação" recebido por essas profissionais pela desvalorização do seu trabalho - , a mesma avalia que a falta de credibilidade na sua atuação assenta-se em outras bases: na perda da autonomia para planejar o seu trabalho.

Assim, expressões referenciadas ao passado, tais como "*eu fazia e eu colocava ali [no planejamento] mil atividades*", "*eu tinha liberdade*", "*estou desenvolvendo o meu lado de educadora, de profissional*", "*estou indo atrás*", contrapõem-se ao presente que parece ser resumido numa indagação: "*Será que ela acha que nós somos incapazes de fazer?*"

A presunção da incapacidade da recreadora é percebida por ela, principalmente, pelo fato do planejamento lhe ser entregue já elaborado pela professora articuladora. Desta forma, até a sondagem feita pela professora articuladora – PA - com o grupo de recreadoras sobre possíveis sugestões, acaba soando como uma ação feita como o cumprimento de um ritual de boa educação.

Por outro lado, sabe-se também que, quando há a intenção de construção de um trabalho coletivo – quando se deseja realmente que o outro fale - , há uma organização para que o mesmo ocorra, já que toda construção é um processo. Assim, a simples entrega de algo completo, acabado, pouco incentiva a participação de qualquer profissional.

---

<sup>90</sup> Conforme já destacado à página 36 deste trabalho, Fúlvia Rosemberg (1984, p. 74) assinala que a creche não é vista como "um local específico tendo um valor próprio". O relato da recreadora ratifica, em parte, que esta tem um valor em função do que pode oferecer em relação ao desenvolvimento escolar da criança.

Em outra entrevista coletiva, que não pôde ser gravada, recriadoras fizeram comentário semelhante.

Enquanto uma colega explicava que o planejamento das atividades era feito durante o Centro de Estudos e que elas conversavam sobre o que ia ser feito no mês, uma recriadora retificou: "*Conversa mais ou menos, não é?*", informando que a PA trazia o que ia ser feito e distribuía para o grupo. Perguntou-se se elas poderiam apresentar alguma sugestão e a mesma recriadora respondeu: "*Você pode dar sugestão, não é? Mas é aquilo: no final vai ficar sempre daquele jeito que ela trouxe primeiro. Mas se você perguntar se a gente conversa, a gente conversa, mas não vai mudar.... Você vai conversar com ela, não vai? Ela vai dizer que a gente conversa, que discute...*" E outra recriadora completou: "*Só que vai ter sempre um impedimento para aquela sugestão... Aí fica para fazer no outro mês e nunca faz...*"

O relato 3, a seguir, fornece elementos importantes para que se aprofunde a análise desse aspecto.

### **Relato 3**

Entr.: E como vocês vêem a participação da família?

Educ.1.: É, eu acho que falta um envolvimento, que eles deveriam ter com a creche.

Educ. 2: Eu acho que deveria se ter mais um trabalho em cima dos pais... Tipo com psicólogo, para vir, dar uma reunião... É claro que nem todos iriam, mas eu acho que um vai passando para o outro.

Educ.1: Por que lá na outra creche tinha isso...

Educ. 2: E isso ia começar a contagiar. Porque teve um crescimento na minha reunião, porque eu falo assim, de igual para igual, a fala que é deles é a fala que é minha. Então eles se sentem assim, muito envolvidos na reunião e eles participam da reunião! Conversam o tempo todo. É como se fosse um diálogo mesmo. Não sou eu falando "xis, xis, xis" e acabou. Não, eu faço com que eles interajam o tempo todo comigo. Então, isso fez com que crescesse. Eu acho que deveria se ter... Porque tem uma reunião todo mês que é da Direção com os pais da creche toda, entendeu? Que eu acho que deveria ter isso, tipo uma dinâmica, que não ficasse só naquela coisa maçante: eu quero isso, me dá isso, porque tem que fazer isso, entendeu? Só escutam cobrança, cobrança, cobrança...? Mudasse o ritmo da reunião para ver o quê que acontecia, se a gente não chamaria mais os pais para dentro da creche que eu acho que é isso que está fazendo a diferença.

Educ.1: Porque lá na outra creche teve isso. Tinha uma psicóloga que ia lá e começou a dar as reuniões dela. Eu nem sei se era dela mesmo ou se a Prefeitura mandava, mas ela levava

uns biscoitinhos, umas coisas assim... E no começo, o pessoal ia, mas depois teve uma debandada muito grande. Quando chegava lá, não tinha quase ninguém na reunião, porque ela começou a falar de violência, violência dentro da creche, violência em casa... Mas aí começou uma coisa tão maçante, tão maçante...

Educ.2: Eu acho que as pessoas que vêm de fora... Porque sabe o que acontece? Às vezes, elas falam até palavras que...

Educ.2: ... eles nem sabem o que quê é.

Educ.1: Eu tenho... Tem mãe minha que não sabe escrever... Quando tem que assinar a avaliação da criança, o que eu faço? Eu leio tudo para ela, discretamente, no cantinho... Converso depois, com calma, item por item...

Entr.: As duas creches fazem essa avaliação?

Educ.2: Fazemos, não é?

Educ.1: Fazemos.

Entr.: E essa reunião com os pais é de quanto em quanto tempo?

Educ.2: Na minha, é de dois em dois meses...

Educ.1: Eu, sinceramente, não vejo reunião com os pais. Eu estou lá há poucos meses... Não vejo educador e pais, até porque a gente não tem acesso a pai. Ela [diretora] já deixou bem claro: o pai pode chegar lá fazer um escarcéu, o que for... Não é para a gente falar nada! É para passar para a secretaria. E aí, você não tem o contato com os pais.. Porque eles tem que saber quem sou eu, eu tenho que saber quem são eles. Eu quero ter o contato para saber como eu posso ajudar àquela criança. Que às vezes, é uma criança recuada, que não participa de nada... Porque se eu souber o que está acontecendo lá no dia-a-dia dela, eu posso ajudar ela ali, naquele ponto.

Entr.: E esse contato com a família você acha que é pouco?

Educ.1: Esse contato não tem, não existe! Eu não vejo... E pelo que eu vejo lá, relatos das educadoras que estão lá há mais tempo do que eu, não existe mesmo. É: falou com a Direção, depois a Direção passa para mim e aí acabou.

Educ.2: É por isso que eu costumo sempre falar com as mães: " — Tem algum probleminha? Vem primeiro na educadora, que é para conversar com ela". Depois vocês vão para a diretora. Porque, quem fica com a criança 10 horas, é a educadora. Não é a direção! (Relatos de F. e G.)

O relato 3 constitui-se num trecho de uma das entrevistas realizadas em dupla, com educadoras de instituições diferentes e que já tinham um vínculo de amizade.

Entre os muitos aspectos que poderiam ser analisados, aqui o foco será a relação família-recreadora.

No depoimento fica claro que há uma exclusão da recreadora do contato cotidiano com os pais. Distanciada desse contato direto com os responsáveis, a educadora 1 comenta a orientação da instituição: "o pai pode chegar lá, fazer um escarcéu, o que for... Não é para a gente falar nada! É para passar para a secretaria.". A recreadora, obviamente, reage: "E aí, você não tem o contato com os pais".

A possibilidade de, à primeira leitura, tal encaminhamento poder ser entendido como uma tentativa de poupar a recreadora de aborrecimentos e de embate com algum responsável numa situação mais delicada, é descartada quando a recreadora menciona que esta é uma prática corrente: *"Esse contato [com a família] não tem, não existe! E pelo que eu vejo lá, relatos das educadoras que estão lá há mais tempo do que eu, não existe mesmo. É: falou com a Direção, depois a Direção passa para mim e aí acabou"*.

Evidencia-se assim que, da mesma forma que o relato 2 explicita a redução da participação das recreadoras no processo de planejamento, estas, pelo menos em uma instituição, vêem dificultado o contato com a família.

Assim, quando a educadora 2 completa sua opinião dizendo que *"quem fica com a criança 10 horas é a educadora. Não é a direção!"*, chama para si um direito, alicerçado no trabalho diário desenvolvido e na autoridade que este lhe confere para relacionar-se com os pais. Afinal, quem, melhor do que ela domina o conhecimento do dia-a-dia da criança que ela atende?

Relacionando essas duas situações, um questionamento se coloca: O que determinaria a tentativa de destituição das recreadoras do controle do seu fazer diário, através da minimização de sua atuação durante o planejamento e da obrigatoriedade da intermediação da diretora e da PA no contato com a família?

O relato 4, destacado abaixo, além de retomar aspectos já discutidos, pode oferecer uma pista para vislumbrarmos uma hipótese explicativa:

#### **Relato 4**

Entr.: E como vocês avaliam esse trabalho que vocês fazem? Não só o pedagógico, mas como um todo... Quais são os aspectos positivos? O que poderia melhorar?

Educ. 1: Eu acho que a Direção tinha que ser assim, mais maleável, mais... Se entrosar mais com as educadoras.

Entr.: Você já trabalhou em outras creches, e isso, nessa creche parece te incomodar muito...

Educ.1: É, a gente começa a comparar... E elas se acham acima do bem e do mal, que elas sabem tudo, que a gente não sabe nada, que a gente está ali e tem que obedecer só ao que está ali [fazendo referência ao planejamento recebido].

Educ. 2 [para a pesquisadora]: É, ela tem reclamado muito disso...

Educ.1: Elas [a diretora e a PA] tinham que deixar assim... A gente criar mais... Tudo bem, tem que ter a parte delas, pedagógica tal, não sei o quê...? Tem. Mas elas também têm que dar abertura para o funcionário.

Educ. 2: Até por que o planejamento é maleável...

Educ.1: É maleável, entendeu?

Educ. 2: Então a nossa interferência pode acontecer a todo momento.

Educ. 1: É... E está acontecendo sabe o quê? É muito fácil ela estar lá na sala dela e dizer para mim que eu tenho que dar 20 trabalhinhos! Mas ela não sabe lá...

Educ.2: Sabe, o pior é que ela sabe. Porque ela já passou por isso, entendeu? O pior de tudo isso, que eu acho, é que ela sabe.

Entr.: O que vocês acham então? Se elas [a diretora e a PA] sabem, porque já passaram por isso, porque elas fazem assim?

Educ.1: Exatamente, mas quer massacrar, quer massacrar... Não é possível... Quer espezinhar!

[...]

Entr.: E para você, o que é bom nesse trabalho?

Educ.2: Para mim, é bom assim, esse trabalhar com a criança, essa aprendizagem, o desenvolvimento. É muito legal, que a gente vê no começo do ano e no final a gente vê aquele desenvolvimento... (Relatos de H. e I.)

Em parte do capítulo anterior, comentou-se, ainda que brevemente, sobre as visões construídas a cerca das favelas e de seus moradores. Recentemente, em editorial, o jornal *O Globo* (2004, pág. 6) reafirmou que embora "a favelização seja uma doença urbana de alcance nacional, no Rio ela é mais visível por razões sociais e topográfica. [...] Essa doença urbana exige um programa amplo e integrado, à altura da dimensão que o problema atingiu".

Depreende-se daí que, apesar de ações governamentais ditas "de integração da favela com o asfalto", mantém-se uma divisão na cidade. Logo, ser oriundo ou morador de uma dessas localidades pobres, parece marcar sempre uma diferença em relação às pessoas que lá não residem.

Ora, qual é a origem das creches públicas atuais, em especial na área da 1ª CRE? E das recreadoras e demais educadores dessas creches?

Em relação a essa origem, é interessante registrar que uma das perguntas formuladas em todas as creches visitadas pela pesquisadora foi a respeito do histórico da instituição. As informações recebidas permitiram a elaboração do apêndice II deste trabalho.

Foram raras as vezes, em que as respostas demonstraram que a Direção conhecia as experiências pioneiras que redundaram na organização das instituições. A maioria das educadoras remeteu a pesquisadora a uma placa inaugural fixada pelo Programa Favela-Bairro ou afirmava desconhecer a origem, comprometendo-se a pesquisar. Retorno esse que foi dado apenas por duas instituições, além das poucas que já tinham as informações.

Quando o Programa Favela-Bairro aparecia como uma referência, perguntava-se: "E antes, não havia nada?" e, via de regra, a resposta era negativa. Observou-se, no entanto, que em alguns casos (7 instituições pesquisadas), realmente, a instituição foi inaugurada no âmbito desse Programa, mas em outros, ele converteu-se num marco quando, na verdade, a instituição já existia na comunidade, funcionando no mesmo lugar (apenas com um prédio melhorado pelo Programa) há vinte anos!

Retomando as questões supra, as instituições de educação infantil e os educadores que lá trabalham guardam uma identidade. As instituições, por serem comunitárias e por terem se alicerçado na atuação de moradores que trabalharam como voluntários e contavam com baixa escolaridade, entre outras características, parecem ter uma marca que se deseja esmaecer.

Prova disso é que até a participação da Prefeitura na estruturação e manutenção do trabalho comunitário, através da atual Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS -, por momentos, parece ser esquecida. Tal fato foi observado em entrevista com uma representante do Departamento de Educação Infantil, quando abordava-se a questão da precariedade dos prédios em que funcionam as creches, foi dito que "quando essas creches surgiram não foi enquanto poder público, mas enquanto comunidade", justificando-se as más condições da estrutura física dessas instituições.



Contudo, apesar de isso ser verdade em relação a algumas creches comunitárias, em todas as atuais creches públicas, o quadro é outro: o atual prédio precário foi construído sim pela Prefeitura, através da SMDS. No âmbito do próprio Programa Favela-Bairro também foram construídas instalações ruins, como assinalado no relato a seguir:

### **Relato 5**

Entr.: Você falou agora sobre uma coisa que eu não tinha perguntado ainda... Como é que era esse prédio? Porque ele era novinho!? Devia dar o maior gosto trabalhar nele...

Educ.: Novinho? O teto do Berçário era preto... Foi assim: que tinham que inaugurar a creche, mas a creche ficou com vários problemas, do Favela-Bairro... Por que fizeram a creche toda desestruturada. Não sei qual foi o engenheiro que fez a creche faltando várias coisas. Eles pintaram o teto de preto, porque tinha uns canos que eles colocaram e não colocaram por dentro. Como era para ficar bonitinho, colocaram os canos por fora... Fizeram um serviço meio porco e para tampar isso, pintaram o cano de preto e o teto de preto.

Entr.: Mas isso era na sua sala?

Educ.: Não, isso era na parte de baixo. Em cima, onde eu ficava, chovia muito...

Entr.: Chovia? Mas era o quê? Vazamento?

Educ.: Antes fosse... Eu não sei o que acontecia, o que fizeram com a telha, que quando chovia parecia uma cascata! Que não era chuvinha... Chovia mesmo lá dentro. A água vinha pelo... Um espaço que tinha meio curvado, a água vinha pelo telhado e entrava no Berçário. Alagava tudo... A gente ficava com o pé, com a água até à canela.

Entr.: E ninguém nunca fez nada?

Educ.: A supervisão falava para a gente: a ordem era que não podia suspender aula de jeito nenhum. Uma vez, eu mesma liguei para a supervisão e falei: Como eu vou botar criança aqui chovendo desse jeito? " (Relato de J.)

Logo, não há como articular comunidade-precariade como se guardassem relação intrínseca; como se as instalações hoje tão inadequadas fossem decorrentes apenas do próprio trabalho popular.

A precariade e falta de manutenção dos prédios das creches é patente. Certamente, o fato de estarem localizadas no seio de "uma doença urbana" ajude a explicar o pouco caso que se teve não só com essas instituições, mas sobretudo, com os trabalhadores que lá garantem o seu sustento e também residem.

Em relação ao espaço físico, foram muitas as reclamações ouvidas durante o trabalho de campo:

"Falta espaço porque, em si, a creche é ruim. Falta sala de multimídia... Não devia ter salas no 2º andar..." (Relato de K., endossado pelas colegas)

"A gente vem cheia de idéias, chega e não tem um monte de coisas. A Direção quer, a gente quer, mas acho que o espaço não ajuda. E não tem muito o que fazer: o espaço que a gente tem é esse e pronto." (Relato de L.)

"O espaço da creche é ótimo, se considerado as outras creches. Mas o prédio precisa de reformas. Na verdade, o prédio tem que ser derrubado e se fazer outro, porque a estrutura é muito antiga." (Relato de M., endossado pelas colegas)

"Quando a creche foi construída, foi um sonho realizado. Mas apesar de ser construída para atender a criança, fizeram como se fosse uma casa comum: as salas são pequenas, com escadas. As duas salas melhores estão fora da metragem mínima que deveria ser. Parece até que os responsáveis pela construção não tinham noção do que era para fazer." (Relato de N.)

"O prédio é muito inadequado, mas a gente vai se adaptando... Vai fazer o quê?" (Relato de O.)

Reclamações que se associaram àquelas referentes às condições materiais para a realização do trabalho diário:

"Até acho o espaço muito bom, mas acho que falta muito material, brinquedos, a parte pedagógica..." (Relato de P.)

"Entr.: Como vocês vêem essa parte de manutenção da creche?

Educ.1: Hoje em dia, a comida, a alimentação... Hoje eu até estava reclamando, que está muito reduzida... E as pequenas coisas que precisa, isso nem é mandado.

Educ. 2: E também naquele tempo [referência ao início dos anos 90] tinha até fartura, a gente podia comer na creche... Agora, não é? É tudo reduzido...

Educ. 1: Até material de limpeza, papel higiênico, bombril... A gente anda até pedindo algumas coisas para os pais, para os pais mandarem, porque não tem.

Educ. 2: Às vezes a gente quer fazer trabalhinho, não tem [material]. Aí, você tem que trazer da sua casa, não é?" (Relatos de Q. e R.)

Nesse contexto, o questionamento "O que determinaria a tentativa de destituição das recriadoras do controle do seu fazer diário, através da minimização de sua atuação durante o planejamento, e da obrigatoriedade da intermediação da diretora e da PA no contato com a

família?" ganha um caminho de entendimento quando a recreadora desabafa: "*elas se acham acima do bem e do mal, que elas sabem tudo, que a gente não sabe nada...*"

Ao sugerir que "elas também têm que dar abertura para o funcionário", a recreadora olvida que ela, de fato, não é funcionária, em toda a acepção do termo: a de ter um vínculo permanente com a Prefeitura, obtido através de concurso público. Portanto, diretoras e PAS têm uma inserção profissional *diferente* das recreadoras e demais pessoas que trabalham na creche. São, no entanto, duas profissionais que se identificam por essa condição semelhante, estabelecendo uma relação de *igualdade* entre si.

Com exceção dos que lhe são *iguais*, todos são *diferentes*, são *os outros*. *Outros* que, acredita-se, estão ali, provisoriamente, pelos mais variados motivos: porque brevemente haverá um concurso público e quem está vinculado a ONG não terá seu contratado renovado; porque, historicamente, o grupo de educadoras oriundas das comunidades é formado por pessoas com reduzida escolaridade e dificilmente passarão pelo crivo de uma seleção pública; além de não deterem um conhecimento compatível com os conhecimentos docentes exigidos legalmente para que se esteja à frente do trabalho educativo na educação infantil.

Assim, atualmente, diretoras e PAs legitimam o seu fazer por serem professoras da rede municipal de ensino, detendo uma condição e um conhecimento que, em tese, lhes é exclusivo. Logo, sabem melhor do que ninguém, como planejar o trabalho e como receber e lidar com a família, apenas para citar dois aspectos, nos quais a sua liderança é reafirmada.

No que se refere a esse saber referente às questões educativas, é fato que a exigência da formação em nível médio na modalidade Normal para atuar na educação infantil é uma obrigatoriedade prevista na LDB. Verifica-se, também, que na cidade do Rio de Janeiro, quando a SMDS, a partir dos anos 90, começou a solicitar que os recreadores de creche fossem pessoas com, pelo menos, o ensino médio, não exigiu que tal formação contemplasse o curso de magistério.

No entanto, observa-se que a sobreposição dos professores responsáveis pela gestão das creches em relação aos demais educadores, e principalmente em relação às recreadoras que desenvolvem o trabalho diretamente com as crianças, não baseia-se, tão somente, nessa questão formal do acesso à escolaridade. Até porque, atualmente, não são poucas as recreadoras que elevaram sua escolaridade e têm o 3º grau e analisando-se o perfil dos profissionais contactados na 1ª CRE, observa-se que entre as recreadoras que tiveram acesso esse nível, a maioria procurou o curso de Pedagogia (vide apêndice XII).

Coloca-se assim uma indagação: Porque essa experiência diferenciada, de ser uma profissional que preencheu os requisitos formais para o exercício do cargo, não é aproveitada? Porque o fato de já se ter a formação requerida legalmente, não pressupõe a consideração almejada? Consideração esta que concretizar-se-ia no *simples ouvir a opinião*, e demandaria *valorizar o saber* dessas profissionais.

Não por acaso, uma recreadora, pedagoga graduada e estudante de pós-graduação, comentou:

"Aqui é difícil ver um aspecto assim positivo, porque a gente não faz nada assim... A gente não tem um incentivo para as pessoas conhecerem o meu trabalho. É uma receita de bolo, sabe? Na outra creche, com certeza tinha. Lá a gente tinha liberdade e dentro do trabalho, não podia deixar de fazer, de cumprir o planejamento e isso dava uma satisfação porque a gente fazia o que sabia, dentro da sua profissão. [...] Na reunião de pais a gente apresentava o trabalho, explicava o que estava fazendo, falava sobre o tema do mês... Se não eles [os pais] ficam achando que a creche é só para tomar conta, dar banho... Então, a gente pedia para eles continuarem o trabalho em casa. Assim, na tiragem da fralda... Falava para eles incentivar que a criança fosse no banheiro... Porque senão não ia adiantar nada o trabalho que a gente fazia. E esse momento era bom, porque eles iam aprendendo a dar valor ao que a gente fazia". (Relato de S.)

Essa outra creche a qual a entrevistada se refere também é uma creche pública da 1ª CRE. No entanto, a experiência dela nesta instituição deu-se ainda na esfera da SMDS.

No relato 4, a recreadora utiliza os verbos "massacrar" e "espezinhar" na tentativa de entender as razões pelas quais recebe tantas cobranças em relação à realização de atividades que, às vezes, são inviáveis de serem realizadas, como a PA deseje.

Tais vocábulos que poderiam, no contexto posto pela entrevistada, guardar os significados de "humilhar", "oprimir" e "aborrecer", são sugeridos por outra entrevistada, ainda que num contexto diverso:

### **Relato 6**

Entr.: Em relação aos governos que você acompanhou, como você acha que cada um tratou a área da infância? Essa área de educação infantil em que você trabalha...

Educ.: É difícil falar assim de diferença entre um e outro, muita coisa a gente nem lembra... A única coisa mesmo eu acho que foi essa mudança da educação porque antes não tinha esse trabalho didático que tem hoje. Antes não tinha orientadora pedagógica, a direção não cobrava... Com a Educação é que teve essa cobrança de planejamento, passou a ter orientadora. O trabalho pedagógico começou quando passou para a educação.

Entr.: Mas você não disse que antes disso vocês já faziam o planejamento? Você até falou que tinham mais liberdade...

Educ.: É, até tinha, mas não tinha assim reunião de planejamento sem criança... A gente ficava até um pouco mais tarde para fazer. Era uma iniciativa do grupo de fazer um bom trabalho, porque não tinha cobrança... Não dava para ficar brincando e vendo televisão o dia todo... Aí, a gente viu que tinha que fazer, entendeu?

Entr.: E como você viveu esse processo de sair da SMDS?

Educ.: Ah, foi muito estressante... Primeiro a coordenadora disse que a creche ia acabar, porque o prefeito que tinha estruturado a creche era outro e o prefeito de agora não ia deixar continuar... Quando houve a troca de diretora, já veio uma pessoa ligada à educação. Ela foi logo avisando que ia ter um monte de mudança e que não sabia como ia ficar a situação da gente. Ninguém sabia se ia ter concurso ou se a gente ia direto para a Educação... Ela até que era uma pessoa que dava pra levar, mas, às vezes, humilhava a gente... Ela falava: Vocês estão pensando o quê? Que vão ser professoras de creche? Estão muito enganadas... Vão botar professora aqui e vocês vão dar é banho nas crianças... Aí, a gente ficou esperando ser mandada embora, pensando que iam chegar as professoras. Ih, foi o maior tumulto na creche!

Entr.: E as professoras não chegaram até hoje...

Educ.: É... Depois veio outra história que quem não tinha feito o normal no 2º grau ia ser mandado embora. Aí, cada um que não tinha foi procurar um lugar para fazer... Um foi para o Julinha [referência ao Colégio Estadual Júlia Kubitschek, localizado no centro do Rio de Janeiro, e que oferece o Curso de Formação de Professores], outra pagou num colégio particular. Depois de um tempo, falaram também que tinha que fazer Pedagogia porque só o Normal não ia adiantar... E ficou assim esse fantasma: faz isso, faz aquilo porque se não você vai ser mandada embora, e até hoje a gente está pensando isso, que a qualquer hora vai ser mandada embora...

Entr.: Mas agora vai abrir um concurso...

Educ.: Vai, mas para mim não adianta nada porque até pelo que você mostrou, só vão pedir de 5ª a 8ª... Esse concurso vai ser para gente que vai só auxiliar a professora, depois é que deve ter outro para professor mesmo. (Relato de T.)

Neste cenário, no qual a entrevistada resume o clima vivido durante o processo de vinculação das creches à SME, um comentário ganha relevância: "[a diretora] *humilhava a gente... Ela falava: Vocês estão pensando o quê? Que vão ser professoras de creche? Estão muito enganadas... Vão botar professora aqui e vocês vão dar é banho nas crianças...*".

"Humilhar" surge novamente como a melhor forma de definição do sentimento de algumas recriadoras, num contexto em que se faz uma separação dos objetivos e das práticas em educação infantil: o *educar* é colocado como a parte nobre do trabalho, logo, será realizado pelo docente; e o cuidar de forma desprestigiada, podendo ser feito por qualquer um

ou, em outras palavras, por elas mesmas que estão ali, que não estudaram, que ganham pouco, que moram na favela, etc, etc... (onde cada "etc" expressa um preconceito).

Retoma-se assim, um dos pontos surgidos ainda no começo dessa análise: a relação entre as ações de educação e cuidado e às áreas do conhecimento que a elas são vinculadas. As advertências de três autores em relação à visão que alguns profissionais construíram sobre a assunção das creches pelos sistemas de ensino merecem ser assinaladas.

Pedro Demo (1995, p. 33), aventando as condições favoráveis para o desenvolvimento da educação infantil no Brasil, menciona a necessidade de construção de uma "noção unificada [...], substituindo a dicotomia entre creche e pré-escola".

Segundo o autor, também

será mau aproveitamento do tempo e postura duvidosa dos profissionais permanecer no mero 'cuidado' da criança, realizando uma proposta apenas assistencial, será esnobismo desprezar a assistência em ofertas que pretendem ser somente pedagógicas. Mais do que em outras circunstâncias, deve funcionar aqui a idéia da "atenção integral". (DEMO, 1995, p. 33)

Já Moysés Kuhlmann Jr. (2002, p. 201-202) é mais incisivo em seu ponto de vista.

Para o pesquisador, ao "enunciar o educacional como sendo o *novo* necessário [grifado no original], afirma-se a educação como o lado do *bem* e a assistência como o império do *mal*, assim como se estabelece uma oposição irreconciliável entre ambas", como se a educação fosse redimir as instituições de educação infantil de todas as suas conhecidas mazelas e como se, fora do âmbito educacional, nenhuma ação pudesse se aproveitada.

De acordo com essa mentalidade, a inocência, o potencial e o "bom mocismo" da educação contrapor-se-iam à "vilania" da assistência. Todavia, esse autor assevera que:

O movimento dialético da história não é a simples oposição entre passado e presente, entre assistência e educação [...]. Mais do que uma polaridade entre campos homogêneos, a história da educação infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambigüidade das propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento. [...]

A vinculação administrativa aos órgãos de assistência é um dos elementos sustentadores da concepção educacional assistencialista, pois desde o início já define o atendimento como exclusivo aos pobres que, por serem pobres, não teriam condições de educar adequadamente seus filhos. (KUHLMANN, 2002, p.204)

A ênfase conferida à essa polaridade construída entre a Educação e a Assistência, aqui registrada, longe de incentivar quaisquer debates sobre a essencialidade de cada uma dessas áreas na prática que se vislumbra para um atendimento em educação infantil que promova o desenvolvimento efetivo das crianças, torna-se pertinente pelo contexto até agora trazido pela pesquisa de campo realizada.

Como já comentado na parte introdutória desse trabalho, o Poder Público refere-se à transição das instituições de educação infantil para o sistema municipal de ensino como um processo concluído. Durante entrevista com uma representante do Departamento de Educação Infantil, a professora comentou: *"Isso tudo já aconteceu... As creches já estão na educação e vocês da Universidade ainda falam disso... Esse processo de transição já acabou e para a gente até que foi tranquilo, perto das dificuldades que se esperava"*.

Tendo em vista que os comentários sobre a conclusão desse processo de transição só podem assentar-se numa visão meramente administrativa e burocrática - porque, de fato, os órgãos já se reestruturaram, as funções foram redistribuídas, enfim, houve uma redivisão de trabalho para que as creches e todos os procedimentos atinentes ao seu funcionamento (como o gerenciamento dos convênios, a reestruturação dos processos licitatórios...) pudessem ser realizados pela SME – o ponto de interesse aqui é bastante diverso.

Para além dos procedimentos administrativos, é no chão da creche que a teoria se mostra, os pontos de vista se evidenciam e baseiam atitudes. É, assim, no cotidiano da creche – na organização das rotinas, no relacionamento profissional e pessoal, no trato com a família, na organização do espaço e dos utensílios de uso da instituição... - que pontos de vistas inspirados na polaridade educação/assistência tem se colocado de forma veemente.

Nesse contexto, Moysés Kuhlmann propõe a seguinte questão: "Para as instituições de educação infantil, notadamente a creche, o que significa estar no sistema educacional?".

Em sua visão, há mais do que uma esperança, um investimento, nesse encaminhamento:

Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como alternativa para pobres incapazes, para ser posta como complementar à ação da família, tornando-se uma instituição legítima e não um simples paliativo. Mas não é por isso que as instituições se tornam educativas, elas sempre o foram e continuarão sendo, aonde quer que estejam. A passagem para o sistema educacional não representa de modo algum a superação dos preconceitos sociais envolvidos na educação da criança pequena. (2001, p. 204)

Campos (1999, p. 113), com muita propriedade, também enfatiza que a inclusão das creches no sistema educacional não garante por si só a superação de uma tradição que sempre considerou esse atendimento como "mal necessário", destinado às famílias pobres; sinalizando que um grande revelador dessa forma de pensar é o currículo adotado nas escolas de formação de professores, que tem ignorado o *cuidado* como uma nova perspectiva de atuação, reduzindo-o e estigmatizando "qualquer tipo de atendimento que escape do modelo estritamente escolar" que passa a ser considerado como "assistencialista".

Na cidade do Rio de Janeiro, tal "dificuldade" de consideração do *cuidado* a partir de seu redimensionamento - o que demanda a percepção de que o *cuidar* não se apóia tão somente em atos práticos e corriqueiros como cuidar do corpo da criança, pela relação de dependência com que esta ainda se coloca perante o mundo, extrapolando esses limites - mostra-se na organização de trabalho que vai se desenhando.

Um dos passos principais para que as instituições de educação infantil que atendem a crianças de 0 a 3 anos ganhem uma estrutura própria foi a recente criação da carreira funcional de *agente auxiliar de creche* no quadro permanente do Poder Executivo do Município.

Essa categoria, criada pela Lei nº 3985, de 08 de abril de 2005, passou a integrar o Quadro de Pessoal de Apoio à Educação. O acesso a ela dar-se-á através de concurso público de provas ou de provas e títulos, podendo a seleção ocorrer de forma regionalizada, por CRE.

Com o salário-base inicial de R\$ 315,00, o agente auxiliar de creche será um profissional com nível fundamental completo e trabalhará durante 40 horas semanais para realizar, entre outras, as seguintes funções (consultar anexo VI):

- participar em conjunto com o educador do planejamento, execução e da avaliação das atividades propostas às crianças;
- participar da execução das rotinas diárias, de acordo com a orientação técnica do educador;
- receber e acatar criteriosamente a orientação e as recomendações do educador no trato e atendimento à clientela;
- disponibilizar e preparar os materiais pedagógicos [...]
- responsabilizar-se pela alimentação direta das crianças;
- cuidar da higiene e do asseio das crianças...



O documento não explica quem é o educador que, por repetidas vezes, é posto como referência para o agente auxiliar de creche. Contudo, a separação completa entre *o que é visto como pedagógico e o que não é* permeou a elaboração do documento.

Assim, por vezes, o que parece haver não é uma "dificuldade" dos profissionais de educação em reverem a noção que os profissionais de educação têm sobre *o que é cuidar*, mas sim uma grande resistência dos professores em assumir outras atividades que além de não estarem, historicamente, ligadas à sua atuação, podendo desprestigiá-la ainda mais, implica uma sobrecarga de trabalho num contexto muito bem conhecido em que os salários e as condições de trabalho são aviltantes.

Kuhlmann Jr. (2001, p. 214) afirma, por exemplo, que não "são as instituições que não têm caráter educacional e sim os órgãos públicos da educação, os cursos de pedagogia e as pesquisas educacionais que não se ocuparam delas por um longo período".

Desta forma, a disposição da LDB de que "a formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil [...] [é] a oferecida em nível médio, na modalidade Normal" (BRASIL, 1996, art. 62) é escamoteada com a divisão de tarefas: esse profissional que tem só o Ensino Fundamental não está exercendo o Magistério, ele é só um apoio. Quem exercerá o magistério, sem se envolverem com nada que não remeta ao *pedagógico* – no sentido mais *latu* do termo -, serão os professores que, um dia, chegarão nas creches públicas cariocas.

Na já citada entrevista realizada com um representante do Departamento de Educação Infantil, um dos obstáculos colocados para que qualidade do trabalho das creches fosse ampliada foi "*uma questão social complicada* (sic)": a falta de vínculo permanente dos educadores com a Prefeitura .

Ainda que haja o reconhecimento de que os investimentos que são feitos na formação dos educadores têm um ganho para o próprio profissional e um ganho social para a cidade quando este cidadão têm a oportunidade de vivenciar essas experiências<sup>91</sup>, lamenta-se que haja rotatividade entre esses educadores, sendo "*mais fácil para a Prefeitura, investir no servidor*".

Tendo que ocupar-se da coordenação pedagógica das creches, atuando junto ao Departamento de Educação de cada CRE; investir na formação dos professores regentes

---

<sup>91</sup> Alguns educadores comentam que, ao longo de 2004-2005, tiveram oportunidades de participar de alguns eventos, como o *Seminário de Educação Infantil*, encontros com profissionais de outras creches em atividades conjuntas no dia do Centro de Estudos e a participação na *Mostra de Trabalhos*, visando a troca de experiências entre profissionais de diversas CREs. Esses eventos foram organizados pelo Departamento de Educação Infantil.

articuladores - PAs - ; acompanhar o curso para diretores de creches (que é oferecido em convênio com a Pontifícia Universidade Católica – PUC-Rio); estruturar todos os treinamentos e oficinas para os recreadores com as CREs, um dos pontos que o Departamento considera mais emblemático é o fato de os recreadores de creche não serem, todos, professores.

Apoiada na afirmação dessa dificuldade, perguntou-se porque o concurso que está em vias de abertura destina-se a profissionais que, estarão nas creches atuando, sem a formação indicada na LDB. Se a reduzida escolaridade é um empecilho para a melhoria da qualidade, porque, desde já, não contornar esse quadro?

A entrevistada comentou que na medida do possível, "*vai se procurar aumentar o número de professores nas creches*", ressaltando que essa é uma premência que não foi esquecida. Lembrando as dificuldades orçamentárias para a implementação de políticas na área de educação infantil, finalizou dizendo que "*vocês podem ter certeza, que todo o esforço político está sendo feito para que isso aconteça, tudo o que está ao nosso alcance...*"

Quaisquer referências a esse "esforço político" a que a professora se refere cabe melhor na conclusão deste trabalho.

#### 3.4.2.3 Exercício profissional

Damaris Gomes Maranhão (2000, p. 126) analisa que a rotina intensa de trabalho das educadoras de creche não são decorrentes apenas das necessidades infantis, mas também, das suas reais condições de trabalho.

Desta forma, os aspectos a serem analisados em *exercício profissional* referem-se, mais diretamente, às condições objetivas nas quais se desenvolvem as atividades cotidianas do educador, considerando sua condição de *trabalhador*.

As referências feitas pelos educadores foram agrupadas em três tópicos que oferecem um panorama das condições de trabalho oferecidas pelas creches pesquisadas. São eles:

- **quadro de pessoal** da creche, que oferece uma ampla visão das perspectivas de trabalho diário a que estes profissionais têm de atender, subsidiando a caracterização do contexto geral

de atuação junto às crianças, do ponto de vista da alocação e disponibilidade dos profissionais.

- as relações estabelecidas com as **organizações da sociedade civil** às quais estão formalmente vinculadas, enfatizando-se as conseqüências desta vinculação, analisando-se, sobretudo, a questão dos direitos e garantias trabalhistas.

- os **momentos de reivindicação**, em que são destacadas as referências quanto às estratégias criadas na busca pela garantia de direitos. Escrever o pedaço que a Deise sugeriu.

#### 3.4.2.2.1 Quadro de pessoal

As referências a este item surgiram quando perguntou-se diretamente "Como você avalia a composição da creche, em termos de pessoal?"; solicitando-se que o entrevistado comentasse sobre a adequação do número de profissionais em relação às atividades a serem desenvolvidas, além de informar os profissionais que atuavam na instituição.

Respostas com teor parecido com a opinião destacada abaixo foram muito repetidas:

"Tem muita criança para pouca gente, o número de recreadoras não é suficiente." (Relato de Moema)

Dos 32 entrevistados, apenas 3 educadores fizeram referências ao quadro de pessoal como sendo "bom" ou "suficiente"; em 6 entrevistas, os educadores abordaram o nº de turmas e o quantitativo de crianças por grupo, sem tecer comentários sobre a adequação do nº de profissionais da instituição; a maioria (18 entrevistados), porém, considerou o nº de profissionais da creche "insuficiente".

É interessante frisar que durante uma entrevista coletiva realizada com 5 profissionais de uma mesma creche, o grupo, após alguns minutos de silêncio, optou por não se pronunciar sobre o assunto, dizendo: "*Uh, é melhor deixar isso pra lá... Abafa o caso*". A opinião desses educadores só ficou patente quando, falando sobre a estrutura física da creche, uma educadora reclamou, deixando entrever a insatisfação do grupo:

"Em vista das outras creches, isso aqui está muito bom. [Outra educadora diz: 'Nas outras creches, a gente só ouve reclamação.'] O terraço é bom, mas não pega sol... O espaço até dá, mas devia ser assim: chegou a 20 crianças, não entra mais ninguém, mas a Prefeitura não quer saber se tem excesso de crianças, quer botar criança na creche". (Relato de U.)

Ainda que se tenha procedido o levantamento geral das crianças atendidas e dos profissionais de cada instituição, não se especificando o quantitativo de crianças por faixa etária, as entrevistas evidenciaram que as instituições trabalham estritamente no limite do quantitativo estabelecido pela SME.

A Resolução SME Nº 816/2004, que normatiza o funcionamento das creches públicas, indica a seguinte alocação de profissionais:

Grupos	Idade	Alocados por OSC				Servidor Público Municipal
		Recreador	Cozinheira	Lactarista	Aux. de Serviços Gerais	Merendeira
Berçário I e Berçário II	0 a 11 meses  1 ano a 1 ano e 11 meses	1 profissional para até 5 crianças Mínimo: 2 por turma	_____	2 para cada 35 crianças (+ 1 profissional para cada grupo de 18 crianças a mais)	3 por creche, independente do nº de crianças	2 para até 48 crianças
Maternal I	2 anos a 2 anos e 11 meses	1 profissional para até 7 crianças Mínimo: 2 por turma	2 para cada 80 crianças (+ 1 profissional para cada grupo de 40 crianças a mais)	_____		2 para até 120 crianças
Maternal II	3 anos a 3 anos e 11 meses	2 profissionais para até 25 crianças	_____	_____		_____

Já a orientação oficial que fixa as normas para efetivação de matrícula para o sistema municipal de ensino e que especifica o quantitativo de crianças atendidas por faixa etária na Educação Infantil, bem como os critérios para organização das turmas, é divulgada anualmente através de Resolução e Portarias da Assessoria Técnica de Planejamento e do Departamento Geral de Educação da SME.

De acordo com a Portaria E/DGE nº 24/2004, para o ano de 2005, determinou-se que a organização das turmas das creches públicas seria feita pelo diretor e pelo professor regente articulador, com a supervisão e acompanhamento da Coordenadoria Regional de Educação.

Em termos quantitativos, neste documento é definido que nenhum dos grupos – do Berçário I ao Maternal II – poderá ter mais de 25 crianças, salvo nos grupos em que houvesse crianças com necessidades especiais. Nesse caso, o grupo não poderia exceder a 20 crianças.

Ainda que a Resolução SME nº 816/2004 deixe dúvidas quando alude, por mais de uma vez, ao número mínimo de 2 recreadores por turma em algumas faixas etárias, sem especificar se é em cada turno ou durante todo o dia, a relação adulto-criança existente nas creches públicas é bastante alta.

Apenas para exemplificar, dois educadores de creches diferentes narraram que atendem a 27 crianças no Berçário I, ficando sozinhos por mais de 3 horas com o grupo, até a chegada da recreadora intermediária; o mesmo ocorrendo com educadores que vivem a mesma situação, atendendo a 25 crianças no Maternal I; ou, ainda, a recreadora que trabalha sozinha durante o turno da manhã com 25 crianças no Maternal II.

Cruzando essas informações com o quadro acima, extraído da Resolução Nº 816/2004, e com as orientações para a organização das turmas, percebe-se que o nº de profissionais alocados nas creches é nivelado "por baixo", buscando-se, com raras exceções, o enquadramento no limite mínimo permitido legalmente: ter dois recreadores por grupo em cada turno.

Assim, o nº ideal de bebês no Berçário que é de um recreador para cada 5 crianças ou de 7 crianças para um educador no Maternal I parece ser utópico demais para servir de parâmetro. De acordo com estas orientações, um grupo com 27 crianças de 0 a 11 meses deveria ter, idealmente, pelo menos 5 recreadoras durante todo o dia e o Maternal I, com 25 crianças, pelo menos 3 profissionais. Totalizando, para este Berçário I seriam necessários 10

recreadores, já que a carga horária desses profissionais é de seis horas diárias; para o Maternal I, seria preciso seis recreadoras!

Por vezes, o quantitativo de crianças por grupo é extrapolado, contando-se sempre com o nº de faltas de algumas crianças para contrabalançar o excesso de matrículas em alguns grupos.

A título de ilustração, uma educadora sinalizou que, apesar de estar com uma criança a mais do que deveria para a faixa etária que atende – 2 anos a 2 anos e 11 meses - (tem 21 crianças, ao invés de 20, porque há uma criança no grupo que tem necessidades especiais), ela avaliou que o quadro de recreadoras é bom, já que há uma rotatividade na frequência das crianças e, geralmente, ela tem, em sala, uma média de 14-15 crianças.

Em outro depoimento, um profissional comentou que:

"Aqui acho que ainda dá para levar, apesar de ter dado uma diminuída nos funcionários, mas, pelo menos a mim, isso não atingiu." (Relato de V.)

A "diminuída" a qual a educadora alude, também foi citada por outra educadora que afirmou:

"Devia ter mais uma cozinheira, eram cinco, mas teve uma mudança e ficaram poucas. Aqui o auxiliar de creche faz tudo. Eu já fui mil e uma utilidades. Eu fazia o meu serviço e depois ajudava onde precisava." (Relato de X.)

É importante pontuar que, na estrutura da creche, o único profissional contratado que tem função definida é o recreador. A carteira profissional dos profissionais que atuam diretamente com as crianças, na sala, traz esse registro, mas para os outros profissionais a definição é bem generalista: "auxiliar de creche", havendo uma indefinição quanto à função específica a ser realizada por este profissional.

Assim, a visão de que o auxiliar de creche deve "ser pau para toda obra" acaba sendo ratificada pela própria noção que muitos constróem sobre sua atuação.

Chegou-se a ouvir que, "*como o nome diz*", esse profissional deve auxiliar para que a creche tenha um bom funcionamento. Assim, "*se precisar ficar na portaria, ele fica; se tiver que trabalhar na limpeza ou na cozinha, também. Caso falte alguma recreadora, este profissional pode ajudar na sala, no trabalho com as crianças...*" (sic).

Conversando com os educadores, recebeu-se, também, a informação que há uma planilha em que é fixado o quantitativo de profissionais que cada creche deve ter. Esta planilha foi atualizada quando as creches passaram da SMDS para a SME, o que redundou em redução de funcionários em algumas instituições.

Assim, se a situação entre as recreadoras pode ser avaliada como crítica, em relação aos demais profissionais a situação desenha-se também precariedade.

Neste contexto, bastante deficitário, um aspecto positivo se coloca: nenhuma recreadora relatou a necessidade de se envolver em atividades de outros setores, não pertinentes à sua função.

A razão deste fato, aparente tão óbvio – de que um recreador não precise desdobrar-se realizando atividades específicas de dois ou três outros profissionais – merecer destaque explica-se pela própria trajetória anterior dessas instituições.

Ainda que algumas educadoras relatem já haver ocasiões em que a diretora ou a professora articuladora se envolveram com a limpeza e a confecção da alimentação das crianças, devido à escassez de profissionais para a realização destas tarefas, a falta de profissionais nos casos citados foi temporária – o que não reduz sua gravidade. Contudo, verifica-se uma preocupação em preservar o recreador destas situações, respeitando suas atribuições.

#### 3.4.2.4 As relações com as organizações da sociedade civil

Na cidade do Rio de Janeiro, as organizações da sociedade civil – OSCs - têm um papel emblemático na implementação de muitas políticas, das quais destacam-se as de educação infantil. A origem dessas organizações é variada: há associações de moradores, organizações feministas, escolas de samba, organizações não-governamentais, entre outras.

As referências às organizações da sociedade civil feitas durante as entrevistas realizadas estão ligadas, basicamente, às relações atualmente estabelecidas para a formalização do vínculo empregatício a fim de trabalhar na creche. O recebimento dos salários é o fato mais significativo que faz com que a ligação com a OSC seja lembrada.

As falas a seguir exemplificam isso:

### Relato 1

Entr.: E qual é a participação que a ONG tem nesse trabalho de vocês?

Educ.1: É, elas pagam o nosso salário.

Entr.: Vocês à vezes parecem já tão imbuídas do trabalho que vocês não querem nem saber quanto vão ganhar...

Educ.2.: Não é que a gente não queira saber, porque realmente é pouco.

Educ.1: É, é muito pouco para tanta coisa que a gente faz, para tanta responsabilidade..."

(Relatos de Z. e A.B.)

### Relato 2

Entr.: E hoje, de acordo com as informações que você tem, como é que a creche mantém os funcionários?

Educ.: Todos os pagamentos são feitos através da ONG.

Entr.: Recreador, cozinheira, quem limpa?

Educ.: Cozinheira, auxiliar de serviços gerais... Todos eles recebem através da ONG.

Entr.: E a Direção?

Educ.: Menos a Direção que é diretamente com a Prefeitura, eu acho que é com a CRE, eu não sei exatamente, mas não é com a ONG. (Relato de C.D.)

Nesses dois primeiros relatos, dois aspectos em especial chamam a atenção: no relato 1, o reconhecimento do educador de que o salário<sup>92</sup> recebido não é correspondente com as responsabilidades inerentes à sua função e, no relato 2, a incerteza demonstrada em relação ao fluxo de pagamento das diretoras, não havendo um entendimento imediato que a CRE é uma instância administrativa da Prefeitura, que tem seus profissionais também relacionados a uma estrutura montada no âmbito central do poder público – a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Administração – responsáveis pela estrutura que permite a emissão de contra-cheques, cálculo de vantagens pecuniárias, gozo de licenças, etc.

A CRE, no contexto posto pela entrevistada, parece ser um outro ente, como se gozasse de autonomia para realizar pagamentos dos seus próprios funcionários. Ainda que isto evidencie, particularmente, uma falta de conhecimento desse educador, demonstra o quanto este se referencia nas instâncias de poder que lhe estão próximas, no dia-a-dia.

De fato, é para não ter problemas com a CRE, que o uso de telefone da creche deve ser controlado; é a CRE quem manda os gêneros alimentícios; se há alguma questão com a OSC, é melhor consultar a CRE ; é para a CRE que seguem os muitos formulários de controle

<sup>92</sup> Essa entrevista foi realizada em julho de 2005, quando o salário mínimo equivalia a R\$ 260,00. O salário de cada recriador, considerando-se os descontos e acréscimo de salário-família (recebido por essa educadora), perfazia R\$ 284,00. Posteriormente, o salário mínimo nacional foi estipulado em R\$ 300,00 e o salário-base das educadoras foi reajustado para R\$ 326,00.



preenchidos; é a CRE que disponibiliza verbas para pequenos gastos da instituição, através de um sistema descentralizado de liberação de recursos montado pela Prefeitura, etc.

A descentralização administrativa, certamente, colhe bons frutos e as Coordenadorias Regionais de Educação são referências em suas áreas de atuação.

Em outras entrevistas, diferentes atuações das organizações das sociedade civil foram comentadas: o desenvolvimento de projetos sociais nas comunidades em que estão localizadas, a participação na coordenação pedagógica e na administração da creche.

Vale ressaltar, contudo, que esses depoimentos fazem menção a experiências vividas pelos educadores *ainda durante o período em que o atendimento em creches era responsabilidade da SMDS*.

Aqui, mais um esclarecimento faz-se necessário: no decorrer do trabalho, *passado e presente* articularam-se todo o tempo. Além da trajetória das instituições, acompanhadas de perto por muitos entrevistados, suscitarem essa intrínseca relação, há educadores que contam com anos de trabalho em instituições de educação infantil vinculadas à Prefeitura.

Desta forma, longe do interesse da pesquisadora em estabelecer uma relação direta de comparação entre a atuação das Secretarias de Assistência e Educação – caminho que seria infrutífero – elaborando um "antes" e um "depois" descontextualizado das condições sócio-históricas de produção dos acontecimentos, buscou-se, com a valorização das experiências vividas pelos educadores num passado recente, permitir que estes reconstituíssem suas vivências profissionais que, por vezes, confundiu-se com o percurso institucional.

Esse procedimento, no parecer da pesquisadora, ampliou e enriqueceu o espectro de análise do material coletado, possibilitando a percepção de determinadas mudanças determinadas pela LDB que hoje vigora, como os relatos a seguir exemplificam:

### **Relato 3**

Entr.: E nesse tempo, quando você começou, como era a relação com a ONG?

Educ.: A ONG era maneira e eles trabalhavam muito. O diretor da ONG era um padre, uma pessoa comprometida. Talvez isso faça diferença. A coordenadora pedagógica era de lá e ela vinha aqui toda semana, conversava com a gente, fazia atividade e mostrava como a gente devia fazer com a criança. A gente vivia antes o que ia fazer com as crianças. Mas hoje é diferente, a ONG te paga e você não tem relação com ninguém.

Entr.: E porque mudou de ONG?

Educ.: Quando a SME entrou, essa ONG que era boa para trabalhar saiu. (Relato de E.F.)

Nessa entrevista, quando a educadora situa a vinculação de um padre com a OSC como um fato diferenciador para o trabalho da organização, baseia-se em sua percepção que há OSCs apenas interessadas na percepção de vantagens financeiras advindas do convênio com a Prefeitura. A ligação de uma pessoa religiosa parece ser um salvo conduto para a OSC, parecendo demonstrar mais compromisso com as causas sociais. Além de haver a lembrança de atividades importantes desenvolvidas por essa OSC com os educadores da creche, a entrevistada também relatou, informalmente, que procurava-se envolver as famílias com o trabalho através da realização de festas e em atividades de mutirão para realização de melhorias na instituição.

A título de exemplificação desse envolvimento de algumas OSCs com atividades de cunho social e educacional avaliados positivamente pelos educadores, em muitas ocasiões, profissionais de diferentes instituições informaram que a Fundação Fé e Alegria já desenvolveu trabalho "*que deixou saudades*" (sic).

Criada em 1981, no Brasil, a Fundação Fé e Alegria é uma organização não-governamental dedicada à educação popular, sendo um braço da atuação da Companhia de Jesus, que tem pólos de trabalho em 12 países na América Latina. (FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA, 2001, p. 25)

Com participação atuante em atividades voltadas para crianças e adolescentes, através do *Programa de Educação Infantil*, já estabeleceu convênios com a Prefeitura responsabilizando-se pela organização administrativa e pedagógica das creches Clemente Ferreira, Quinta do Caju, Senninha e Virgínia Lemos, constituídas então como "CEMASIs Creche" vinculados à Coordenadoria Regional 1 – CR 1 – da SMDS. (FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA, 2004)

Entre os resultados alcançados pelo Programa de Educação Infantil, a Fundação divulga que houve "participação ativa dos educadores na construção da proposta pedagógica; autonomia e criatividade das educadoras no desenvolvimento do processo educativo com as crianças; maior diversidade de eventos educativos e culturais associados ao projeto pedagógico e crescente envolvimento e participação das famílias [...]". (FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA, 2004)

#### **Relato 4**

Entr.: Então você já falou para a gente um pouquinho da tua relação com a Prefeitura que era só através dessas visitas. Vocês precisavam ir à SMDS para alguma coisa ?

Educ.: Não. Eu ia lá de vez em quando, quando tinha que entregar planilha de alimento, da cozinha... Eles tinham aquela planilha do que eles faziam e sempre alguém tinha que entregar. Às vezes sobrava para mim, porque eu era intermediária... Sempre tinha um que ir lá entregar. E sempre foi assim. As visitas, às vezes, tinha muitas visitas que não era supervisão. Eram outras pessoas lá de dentro, não sei o quê... Eu nunca soube o que era direito. Mas sempre tinha essas visitas.

Entr.: Um outro ator importante, pelo que você falou, era a ONG. Como é que era essa relação de vocês com a ONG ? Quem recebia pela ONG ? Você tem noção?

Educ.: Todo mundo... Era até meio tumultuado, por quê? Porque a gente recebia... Era uma coisa assim: a minha carteira era assinada pela ONG. Todo mundo ali era pela ONG. A gente sabia que tinha um convênio com a Prefeitura. Até hoje eu não sei direito como é isso. A Prefeitura pagava a metade, a ONG pagava a metade. Eu não sei... Ou ela pagava tudo... Eu sei que era isso. Só que quem tem responsabilidade com a gente é a ONG, que assinava a carteira, que pagava, que tudo. Mas vinha sempre atraso, atraso de pagamento. Já chegaram a me falar que o dia do pagamento era o décimo segundo dia útil! Isso, numa dessas reuniões que eu fui perguntar. Assim que eu iniciei, entendeu? Eu perguntei por que eu nunca recebi no dia. Dava o dia, eles pagavam quando eles queriam e era... O que eles falavam que era: a Prefeitura não pagou. Aí, a gente ia para a Prefeitura, ligava para a Prefeitura... Arrumamos um telefone da Prefeitura, fomos para lá. A Prefeitura virava pra gente e falava: 'Eu? Eu? Não sou eu, o patrão de vocês. O patrão de vocês é a ONG. Eu não devo nada a vocês.' E a gente ia para a ONG. A ONG falava: 'Foi a Prefeitura. A Prefeitura não pagou.' Então eles ficavam n isso. A gente não era nem funcionário da ONG nem da Prefeitura, porque a ONG botava culpa na Prefeitura e a Prefeitura botava culpa na ONG. A gente ficava nesse jogo de bola, sem saber realmente o que acontecia.

Essa conversa foi numa das reuniões que a ONG fez, por que a gente começou a reivindicar várias coisas... Que a ONG sempre foi muito boa no social, com as crianças, entendeu? Do social eles cuidavam: as crianças tinham muito benefício, o uniforme era a ONG que dava...

Entr.: Tudo gratuito ?

Educ.: Gratuito. Eles davam cesta de alimento para as famílias... Tinha até uma cestinha com lanche que vinha com biscoito, todinho, leite.

Entr.: E isso vinha quando? Uma vez na semana?

Educ.: Era uma vez no mês. No dia das crianças, assim... Vinha brinquedo. No final do ano... Uma vez, no dia das mães foi hilário! Sempre mandavam algumas coisas para a gente fazer. Eles ganharam e mandaram umas camisas para a gente. A ONG mandou umas camisas vermelhas. Olhamos para aquelas camisas, horríveis, pequenas... O que a gente vai fazer com isso ?

Entr.: Dá para a mamãe...

Educ.: Dá para a mamãe, mas eu falei: 'Tá bom. E aí?' Aí viravam para a gente: 'Usa a criatividade.' Eu falei: 'Tudo bem.' Aí eu falei: 'Vou usar a criatividade com o quê, nisso aqui?'

Entr.: Vocês ouviram muito isso, não é?

Educ.: Olha, é o que eu mais ouvi na vida. Acho que eu fiquei tão criativa, de tanto ouvir: 'Use a criatividade!'. Olha, agora que eu fui trabalhar no novo emprego, o que eu sei mais é trabalhar com sucata. Eu tenho material, mas eu prefiro trabalhar com sucata, porque eu peguei o gosto de trabalhar com sucata, com coisas assim, sabe? Com remendo, com tudo. Até que fica um trabalho legal! Olha, eu tenho material, eu tenho joguinhos. Eu quase não pego meus joguinhos, eu pego sucata e penso: 'Vou fazer isso, vou fazer aquilo.'

Entr.: Então, num contexto de pouco material, você ouvia toda hora para usar a criatividade e aprendeu ?

Educ.: É, eu aprendi a usar a criatividade (Risos) Ah! Onde eu parei? Na ONG?

Entr.: Nas blusinhas vermelhas...

Educ.: Nas blusinhas. Nós pegamos as blusas, fizemos o quê? Compramos uma tinta... Tinha que ser coisa barata, porque saía do nosso bolso. No máximo, a gente pedia para a ONG, mas ela já tinha dado. A Prefeitura mandava o material assim, mais ou menos, de seis em seis meses...

Entr.: Por que a gente pode usar a criatividade, mas de vez em quando precisa gastar algum, não é?

Educ.: A Prefeitura mandava o material, eu acho que era de seis em seis meses, mandava um tanto de material, mas até ela mandar de novo, o material já tinha acabado.

Entr.: O material era o quê? Lápis de cor, borracha...

Educ.: Lápis de cor, papel quarenta quilos... Mandava tudo muito pouco, entendeu? Mandava tinha guache. Era tudo muito pouco. Até ela mandar novamente, tinha acabado. Então, muita coisa saía do nosso bolso. Então, o que nós fizemos? Compramos tinta de tecido e pintamos... Como eu ficava com o Berçário, pintamos a mãozinha das crianças e escrevemos: 'Mamãe, eu te amo' e o nome da criança embaixo. Fizemos umas florzinhas. Era lindo, ficou um trabalho lindo! Porque quando as mães viram ficaram tão emocionadas com as blusinhas que, vira e mexe, eu vejo algumas delas usando. As mais magrinhas, é lógico! As mais pequenininhas...

Entr.: As que deram na blusa?

Educ.: (Risos) É e eu já vi mãe com a blusa, entendeu? Com a mãozinha... Eu fiz até para a minha mãe também. Botei minha mão sobre a blusa, escrevi: 'Mamãe, eu te amo'. (Risos). Aí, fizemos...

Entr.: O bom é que no final foi um sucesso.

Educ.: Foi um sucesso. Mesmo com pouco material, sempre ficava um sucesso. A gente usava mesmo a criatividade... Mas assim, a ONG sempre foi muito boa com as crianças. Não era boa na relação com os funcionários, que tinha esse atraso... Que até nessas reuniões que a gente ia, era para a ONG poder se divulgar. Até hoje eu não entendi muito essas reuniões que era mais falando sobre o trabalho deles da ONG, que fazia isso, fazia aquilo... (Relato de G.H.)

Nesse trecho de uma das entrevistas realizadas, é evidente o desconhecimento que os educadores, de forma geral, têm do processo de trabalho desenvolvido nas creches: o grupo de crianças com o qual a recreadora trabalha é visitado por "outras pessoas lá de dentro, não sei o quê..." e o convênio com a Prefeitura tem um desenrolar igualmente desconhecido - "Até hoje eu não sei direito como é isso" (sic).

A ausência de informação sobre os convênios foi relatada por outra educadora:

### **Relato 5**

"Eu não sei como funciona [referindo-se ao convênio feito com as OSCs], mas tem um repasse de um percentual para a ONG que é dela. Eu não sei quanto é o piso [referindo-se ao seu salário]. O mínimo aumentou, quanto em percentual? O Lula deu 15%? Isso não chega para a gente... A gente só recebe o que precisa para fazer o mínimo.

Quando eu cheguei na creche, logo no começo em que estava sendo organizada [em 1999], trabalhamos 3 anos sem carteira assinada, embora tivesse todos os direitos, como a licença-maternidade. Mas o salário, no início, era maior, chegando acho que a um salário mínimo e meio..." (Relato de I.J.)

Considerando que todo desconhecimento limita as possibilidades de reivindicação por melhorias, a ausência de informação nos casos citados parece ser estratégica: além de não envolvidas com o planejamento das atividades que desenvolvem, além de não poderem em algumas instituições terem o contato com as famílias das crianças que atendem, a grande maioria dos educadores desconhece os processos administrativos que viabilizaram sua própria contratação.

No que se refere aos convênios, em publicação recente dirigida às OSCs, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social prestava uma série de esclarecimentos sobre a administração da verba recebida e sobre o processo de prestação de contas. (PREEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SMDS, 2003)

Embora esses convênios envolvendo as creches públicas hoje sejam administrados pela SME,<sup>93</sup> os procedimentos atualizados por essa Secretaria não foram disponibilizados em tempo hábil para análise. Desta forma, nas linhas seguintes serão citados parâmetros de despesas a serem seguidos pelas OSCs utilizados até 2003 pela SMDS, apenas a título de ilustração.

O chamado "cronograma de desembolso" (previsão de gastos) para OSCs que realizam atividades voltadas para creches poderia prever utilização de recursos com: reforma e ampliação das instalações físicas da instituição (até 10% do valor do convênio); pessoal (no caso de trabalhadores com carteira assinada, deve haver o pagamento de 62,55% dos encargos sociais); material de consumo; capacitação profissional; reprografia; pagamento de gás (ou este poderia ser feito pela Prefeitura) e locação de veículos e equipamentos.

Um dado importante que permite a inferência dos valores destinados estritamente às OSCs é o valor da taxa de gerenciamento do projeto: este não poderia ultrapassar 6% do valor do convênio.

Em relação à prestação de contas esta deveria ser feita mensalmente, após o recebimento do valor referente ao primeiro trimestre do convênio. A 2ª parcela do convênio somente é liberada quando os dois meses anteriores estavam com a prestação de contas em dia.

E é justamente no atendimento à essa regra que muitas OSCs falhavam, redundando em atraso no repasse da verba por parte da Prefeitura e implicando em não pagamento em dia dos trabalhadores das creches.

Um fato interessante sinalizado pela responsável pela ONG Nova Canaã durante a manifestação do SEPE em sua sede foi a possibilidade que OSCs que administram 60 convênios têm de fazerem um capital de giro, de forma que, mesmo que haja algum atraso, elas próprias já têm os recursos para arcar com o pagamento dos educadores.

A origem desse "capital de giro" é que merece ser melhor compreendida já que somente o recebimento dos valores dos convênios não colocam tal possibilidade. No entanto, um item que parece colaborar para que haja "sobra" de recursos é o não pagamento de

---

<sup>93</sup> Em outubro de 2005 a SME havia celebrado convênio com 163 creches privadas, de um total de 2111 instituições de educação infantil existentes no município. Na área da 1ª CRE, há 04 creches conveniadas. O convênio, oferecendo apoio integral, repassando o valor de R\$ 105,00 per capita para as instituições. Todo o processo de celebração dessa parceria é regulamentado pela Resolução SME Nº 854, de 28/12/2004.

encargos sociais aos trabalhadores. Muitos entrevistados, por exemplo, comentaram a dificuldade de acesso aos depósitos dos valores do FGTS realizados pelas OSCs.

A solidez financeira que alguns representantes de OSCs tentam transmitir para as educadoras também foi um ponto realçado por alguns educadores.

Uma educadora, que não desejou conceder entrevista na íntegra, informou que a questão salarial é a que realmente mais a entristece no seu trabalho. Baixo salário que já foi motivo de visita do representante da OSC na creche em que trabalha, por solicitação da última diretora da gestão da SMDS.

Após ouvir as críticas do grupo e os pedidos de esclarecimentos sobre a diferença salarial existente em relação a algumas OSCs – segundo algumas recriadoras, há OSCs que oferecem um salário maior – esse representante *"perdeu a paciência e disse: Quem quiser ficar, o salário é esse. Agora, quem não quiser pode pedir as contas porque eu tenho dinheiro para pagar tudo a vocês e ainda botar mais gente aqui"* (sic).

Os relatos abaixo exemplificam esses aspectos comentados:

#### **Relato 6**

"Devia valorizar a gente em termos de renda mensal e ter mais reconhecimento. A Associação, que cuidava antes, dava cesta básica... Esse aumento é questão da OSC, porque tem umas que pagam mais, acho que R\$ 400,00 e pouco. Não é só coisa da Prefeitura... [Se tivesse plano de saúde e cesta básica já ajudava - completa outra educadora]." (Relato de L.M.)

#### **Relato 7**

Entr.: E qual era o motivo do afastamento das educadoras?

Educ.: O motivo do afastamento?!

Entr.: É.

Educ.: As pessoas... Assim elas, elas encontravam outros empregos onde elas poderiam ganhar, ter uma remuneração melhor ou então assim, elas não aceitavam muito as imposições da ONG. (Relato de N.O.)

#### **Relato 8**

Entr.: E vocês passaram por quantas gestões de Prefeito aqui no Rio?

Educ 1.: Eu, duas...

Entr.: Para vocês têm diferença entre um e outro, ou não? Alguma diferença de encaminhamento, a forma de lidar com a infância...

Educ.: Um pouco, porque o primeira na verdade mandava a alimentação, mandava as coisas, mas sendo que ele deixava muito em aberto. Aí, o que quê acontecia? Igual o nosso caso: a gente trabalhava, no meu caso, foram dois anos... Quando chegou na hora, a ONG não depositava o Fundo [referência ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço].

Educ 2.: Era uma coisa muito solta mesmo!

Educ1.: É, era uma coisa muito solta... Ele não queria assim, prestação de conta. Ele mandava o dinheiro e se a ONG pagasse, se não pagasse, se depositasse as nossas coisas ou não depositasse... Por ele, não estava nem aí.

Educ2.: Mandava o dinheiro e acabou... Para onde que ia?... (Relatos de P.Q.e R.S.)

Uma das imposições feitas por uma determinada OSC, citada pelos educadores, era o fato de que, para garantirem a sua vaga na creche, precisavam assinar um documento em que informam que não necessitam receber o vale-transporte, apesar de, muitas vezes, não morarem na comunidade onde a creche está situada.

Por fim, o posicionamento de organizações localizadas nas próprias comunidades também recebeu críticas, como os relatos abaixo exemplificam.

### **Relato 9**

Entr.: A Associação era uma ONG na comunidade?

Educ.: Na comunidade, mesmo.

Entr.: Eles freqüentavam a creche? Eles iam lá?

Educ.: Todos os dias...

Entr.: E essa visita tinha que objetivo? Por que você falou que a Melissa era a diretora...

Educ.: Tinha a diretora, mas a responsável pela Associação se achava a dona da creche, até porque ela tinha apoio do padre, entendeu?

Entr.: Sei. Então a igreja também tinha uma influência no trabalho?

Educ.: Isso, exatamente. Para ajudar não ajudava não, mas se achava no direito de querer mandar no nosso trabalho.

Entr.: Para você, de quem era a creche afinal?

Educ.: De quem era a creche?!

Entr.: É.

Educ.: De todo mundo: minha, da Melissa, dos pais das crianças, de todo mundo...

Entr.: Então, como ficou essa participação da Associação?

Educ.: Foi ficando muito crítica. A gente cortou um dobrado com elas, até fazer com que elas se afastassem.

Entr.: Você não acha que o quê elas tentavam fazer era somente por preocupação com as crianças?

Educ.: Delas?! Preocupação delas?!

Entr.: É, da Associação com as crianças...

Educ.: Com as crianças não. Acho que é uma questão de poder mesmo, uma questão de poder." (Relato de T.U., referente ainda ao período anterior à gestão da SME nas creches)

O relato 9 explicita os conflitos muitas vezes existentes nas instituições comunitárias e que envolve, não uma responsabilização pelo trabalho, mas uma tentativa de exercer o controle sobre elas.



As divergências surgidas no embate velado em busca do reconhecimento que identifique, de fato, quem é o "dono do trabalho", permite que se debata sobre o caráter emancipador de tais práticas.

Conhecidas de longa data, as tentativas de aproveitamento das dificuldades enfrentadas pelas instituições comunitárias e da sociedade civil, em geral, para promoção pessoal, indicação de conhecidos e correligionários políticos para as oportunidades de trabalho remunerado e o exercício de uma solidariedade interesseira visando a criação de pactos de fidelidade com a instituição marcaram o trabalho no campo da educação infantil.

É esse jogo de poder que a educadora torna visível, colocando-se criticamente, quando conclui que apesar de todos demonstrarem interesse em "mandar" na instituição, esta não tem um dono específico; ressaltando, na sua visão, o cunho coletivo que o trabalho deve ter, ao afirmar que a creche "é de todo mundo".

Mencionando a realização de uma reunião mensal de trabalhadores com a direção da creche, em que o grupo evidenciou o desejo de afastar a Associação do cotidiano da creche, um dos pontos abordados nessa ocasião foi a ausência de colaboração efetiva com o trabalho desenvolvido, bem explicitado quando a educadora diz "Para ajudar, não ajudava não, mas se achava no direito de querer mandar".

Contudo, o fato da "creche ser de todo mundo" parece ter influenciado no momento de adequar-se às exigências da legislação: nem a igreja, nem a Associação, nem a mobilização dos trabalhadores da creche foi suficiente para contornar os problemas existentes a fim de alcançar o patamar exigido nas Deliberações do CME. O trabalho, que contava com cerca de vinte anos de atuação na comunidade, deixou de existir.

Este relato também exemplifica o emaranhado de relações existentes em algumas creches quando foram transferidas para a Secretaria de Educação.

Muitos educadores, em conversas informais, comentaram sobre impasses ocorridos, por exemplo, entre as associações de moradores e as professoras que passaram a ocupar o cargo de direção das creches.

Segundo alguns relatos, o relacionamento que estas Associações tinham com a SMAS assentava-se em outras bases – para alguns, de maior escuta da comunidade e possibilidade de participação -, mas, por outro lado, outros educadores avaliam que as dificuldades ocorreram porque "*a Associação queria mandar criança para a creche, indicar gente para a ONG contratar...*" (sic), o que nem sempre contava com a anuência da diretora.

Articulada a esta discussão, a forma peculiar como as Secretarias de Assistência e Educação lidam com as comunidades já havia sido sinalizada em outros contextos. Maria Cristina Martins já informara que:

Embora o projeto piloto [das atividades realizadas em convênio com o UNICEF] estivesse previsto em 81 apenas para a Rocinha, uma solicitação da Secretaria Municipal de Educação fez com que esse tipo de apoio fornecido às Escolas Comunitárias fosse aplicado à uma Escola Pública. A Escola São Pedro, na favela do Pavãozinho, estava ameaçada de fechar devido ao clima de violência estabelecido na favela, decorrente de brigas de quadrilhas locais, o que trazia conseqüência direta a ausência (sic) dos professores da escola. Transferiram então, para lá, uma equipe de educadores da Rocinha, como medida emergencial, até que fosse selecionado um outro grupo.

As responsabilidades materiais (merenda, pagamento de pessoal e apoio técnico) foram divididas entre as secretarias envolvidas – SME e SMDS. A escola pública foi transformada em escola comunitária, apesar da população usuária não ver com bons olhos tal mudança, pois segundo os pais, a questão da não formação dos educadores (não eram Professores) se refletiria no trabalho com as crianças. (MARTINS, 1992, p. 54)

A diferença no lidar com as comunidades aparece claramente na situação supra citada: as brigas entre traficantes locais impediam as professoras da SME de estarem na escola, mas não inviabilizavam a presença dos educadores da então SMDS.

Este fato pode ser explicado por muitas vias, dentre as quais ressalta-se o fato de que, como já comentado no capítulo anterior, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social já ter se constituído, desde suas origens, por meio de uma forte vinculação com as comunidades.

Conhecida até como a "Prefeitura dos Pobres", o que já favorecia os trâmites da antiga SMDS nessas localidades era o estabelecimento de uma forma de pactuação, muitas vezes, baseada em troca de favores e expectativa de obtenção de benefícios como a colocação de um poste de luz, o asfaltamento de uma rua, etc.

Soma-se a isso o fato de os educadores vinculados à SMDS serem moradores das comunidades e, em tese, já terem experiência com o enfrentamento dos nós que surgiam no cotidiano.

Ainda em relação à vinculação dos educadores das creches públicas às OSCs, cabe enfatizar, por fim, que, embora muitas organizações sociais tenham nascido do encontro e articulação de interessados na defesa de determinada causa, o que as andanças pelas creches permitiram observar foi que o vínculo com a OSC, para os trabalhadores, é sinônimo de subserviência e de perda. Sentimentos próprios daqueles que são obrigados, dado o assolante

nível de desemprego, a sujeitarem-se a trabalhar com o mínimo de prerrogativas legais - que, por vezes, sequer se concretizam.

Mesmo que o levantamento da história dessas OSCs<sup>94</sup> e a sistematização minuciosa de sua atuação sejam demandas de estudo não atendidas no presente trabalho, os comentários feitos pelos educadores das creches permitem dimensionar que não são poucas as dificuldades vivenciadas.

#### 3.4.2.2.4 Movimentos de reivindicação

Apesar de tantas adversidades que justificam a estruturação de muitos movimentos de reivindicação, as educadoras de creche não demonstram ter organização para tal.

Além do SEPE ter assumido a direção do movimento de reivindicação, há um outro sindicato de referência: o SAAE (Sindicato dos Profissionais de Apoio e Administração Escolar).

As dificuldades de organização de tais movimentos, se iniciam com a própria desmobilização dos profissionais de creche, como o relato a seguir demonstra:

#### **Relato 1**

Entr.: Então pelo que você fala esse trabalho chamou a sua atenção porque tinha a ver com a sua área de formação, era pertinho da sua casa... Agora, em termos de garantia trabalhista. O que vocês têm? Você falou assim: não tem vale-transporte. O quê que tem?

Educ.: Nós não temos muita coisa. A verdade é essa. Temos só o salário mínimo. A gente não tem vale-transporte. O sindicato até pouco tempo a gente não tinha consciência dos benefícios que eles ofereciam, porque eles também não entram muito em contato com a gente. A refeição a gente faz mesmo na creche...

Entr.: Qual é o sindicato?

Educ.: É menina, agora sabe... Não me lembro.

Entr.: Vocês têm pouco contato mesmo.

Educ.: Muito pouco. Eu liguei para lá [para a OSC], pra saber maiores informações porque eles [do Sindicato] não têm nenhum contato com a gente. Até a própria ONG que nos paga, que faz a mediação entre a Prefeitura e a gente, eles não querem muito que a gente tenha contato com o sindicato porque para eu conseguir o telefone do sindicato, já teve um pouco de resistência.

Entr.: Tipo assim, de pedir e não conseguir...

---

<sup>94</sup> Na área da 1ª CRE há, pelo menos, duas OSCs que viabilizam o pagamento dos recreadores e auxiliares de creche (auxiliares de serviços gerais, lactaristas e cozinheiros): o Lions Clube, sediado na Ilha do Governador e a Associação de Assistência à Creche Comunitária – AACC, sediada no bairro de Ramos.

Educ.: É. Aí ela [uma pessoa da OSC] falou: "- Mas eu não sei se eu tenho. Eu vou verificar". E me deixou lá esperando na linha, que é para ver se eu ia desistir. Aí eu insisti, aí foi que ela deu. (Relato de V.X.)

Por tudo o que foi exposto, aguardar que a OSC repasse informações sobre o sindicato é uma expectativa por demais otimista e que, obviamente, não encontra realização.

Nas atividades promovidas pelo SEPE acompanhadas pela pesquisadora, o quórum foi sempre muito baixo e a maioria dos educadores presentes era de profissionais já demitidos que esperavam algum encaminhamento jurídico a fim de recompôr algumas perdas.

Tal desmobilização foi comentada por uma das entrevistadas, conforme o próximo relato comprova:

"Nesse tempo [quando entrou na creche, no início dos anos 90], tinha uma organização das educadoras. Uma vez conseguimos, com a ajuda de um vereador, agendar uma audiência com a Secretária de Desenvolvimento Social, que era, na época, a Wanda Engel. A gente queria melhores condições de trabalho e também não tinha carteira assinada. Aí é que começou a fazer contratação com essas ONGs... Para conseguir essa audiência, tinha até uma recreadora lá do Jacarezinho que veio aqui, dizendo que era importante ter uma pessoa de cada creche, que a gente tinha que ficar unido. Teve umas duas reuniões. Em uma eu até fui, porque a menina daqui que ia não podia ir e eu fui no lugar dela.[...] Hoje eu até conto isso para as meninas e digo para elas que a gente está muito parada, tem que fazer alguma coisa..." (Relato de Z. A.)

Por fim, ao abordarem os aspectos negativos de sua prática, muitos educadores transmitem um grande desânimo e baixo nível de comprometimento com a luta pelas melhorias que se acham merecedoras, numa postura, por vezes, conformada, como o relato abaixo evidencia:

"Realmente o salário é muito baixo pelas responsabilidades que a gente tem. Mas não é aqui na creche que eu tenho que reclamar. Eu tenho que reclamar é com o dono da ONG, mas nunca tive oportunidade". (Relato de B.C.)

## 4 CONCLUSÃO

Para mim, a diferença na matéria estudada (humana/não humana) leva a uma outra, capital, na relação que se estabelece entre o cientista e seu objeto. Há muitas coisas a separar o geólogo dos minerais que estuda; ao contrário, há muito pouco a distinguir o historiador ou o psicólogo de seu objeto, os outros seres humanos. Isso não implica que nessas matérias se busque menos precisão, nem que se recuse o princípio da razão, mas que se renuncie a eliminar aquilo que faz sua especificidade, ou seja, a comunidade entre sujeito e objeto, e a inseparabilidade dos fatos e dos valores. Aqui um pensamento que não se nutre da experiência pessoal do cientista rapidamente ou degenera em escolástica, e só traz satisfação ao próprio sábio ou às instituições burocráticas, que adoram os dados quantitativos. [Assim, pergunta-se:] Como se ocupar do humano sem tomar partido? (TODOROV, 1990, p. 12)

Com o presente trabalho, como explicitado na parte introdutória, não se pretendeu proceder à uma avaliação das ações desenvolvidas pelo poder público carioca no âmbito da educação infantil.

Essa tarefa demandaria o envolvimento de muitos outros profissionais, o acesso a dados quantitativos de grande monta e a utilização de uma metodologia própria, entre outros itens necessários. Ademais, por certo, um trabalho de avaliação competente não seria realizado em tão exíguo tempo e com a participação tão tímida dos profissionais envolvidos com as políticas implementadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para a infância de 0 a 6 anos.

Assim, o debruçar sobre as legislações e os dados coletados durante a pesquisa de campo realizada concorreu para que se conhecesse mais de perto como as instituições de educação infantil estão se vinculando ao sistema público de ensino na cidade do Rio de Janeiro, resgatando-se, através de dados históricos, fatores que até a atualidade influenciam as decisões tomadas pelo poder público nesse campo.

A partir do estudo da vinculação das ações destinadas à criança de 0 a 6 à área assistencial, ocorrida desde a instituição das primeiras políticas sociais voltadas para os trabalhadores fabris, demonstrou-se que a questão do atendimento à criança que ainda não tinha alcançado a idade escolar já era uma reivindicação da classe trabalhadora desde o incipiente processo de constituição do sistema de proteção social brasileiro. Reivindicação essa que acentuou-se no início do século XX, mas que já foi deixando marcas desde a segunda metade do século anterior.

Conferindo direção à estruturação de pré-escolas e, principalmente, das creches, o Estado, ao longo de dois séculos, organizou - sempre sob pressão do operariado e, mais tarde, do movimento feminino e de setores atuantes nas lutas que se travaram para a democratização da educação - leis e políticas para que a tarefa de educar as crianças ainda não atendidas pelo sistema formal de educação não ficasse ao léu.

Revendo a inserção das políticas para as crianças de 0 a 6 - filhas de uma parte da população reconhecidamente pobre - na agenda governamental, foi possível observar que a relação estabelecida com as políticas assistenciais (num período em que a própria assistência social não tinha o status atual de política pública, regulamentada por lei específica como tem-se a partir de 1988 com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS ) forjou uma forma de atendimento multifacetada entre inúmeras instituições privadas organizadas por filantropos (religiosos ou não) e pelo empresariado e pouquíssimas instituições oferecidas, integralmente, pelo Estado.

A parcimônia na utilização de recursos financeiros, a cooperação entre as partes, a precariedade, o voluntariado e a não obrigatoriedade de profissionais habilitados foram características que definiram bem o atendimento então existente para a criança pequena.

Tal atendimento era encarado, até a promulgação da Constituição Federal de 88, como benemerência e não como *direito social*. Contudo, a reivindicação à *educação infantil* como *direito das crianças* ganhou corpo num contraditório contexto em que o Estado brasileiro passou a optar pelo ordenamento neoliberal.

Assim, para efetivar as políticas públicas, o Estado seguiu incentivando as parcerias. Estas por sua vez, antes estabelecidas entre os governos, setores da filantropia privada e do empresariado, foram transmutadas, por meio de um novo discurso e colocaram-se como uma "velha novidade" – o "público não-estatal" - , a partir dos anos 90 do século XX .

Deu-se, assim, notadamente no campo da educação infantil, uma ampliação do grupo de parceiros e muitas instituições da sociedade civil organizada – comunitárias, escolas de samba, organizações não-governamentais, entre outras – passam a atuar nesse campo.

No segundo capítulo desse estudo, as discussões sobre a atuação recente do Estado brasileiro foi vinculada a temas como *poder local* e *descentralização administrativa*. Esses temas, trazidos para debate, subsidiaram a sistematização das políticas implantadas pelos governos da cidade do Rio de Janeiro desde a Fusão ocorrida em 1975, entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

A história política da cidade foi resgatada para que se pudesse situar a experiência carioca no atendimento à criança de 0 a 6 anos considerando-se, principalmente, as ações implementados a partir dos anos 90.

Percebeu-se, nessa parte do trabalho, que a atuação dos sucessivos governos municipais na área da atual educação infantil acompanhou o arcabouço ideológico já corrente na esfera federal: as políticas públicas foram dirigidas aos moradores das áreas pobres, notadamente das favelas; foram ações vinculadas à área assistencial, fortemente baseadas no sentido de cooperação e no voluntariado e, posteriormente, no assalariamento precário de pessoas desqualificadas para realizar o atendimento às crianças.

Finalizando esse trabalho, foram analisados os dados da pesquisa realizada nas primeiras creches públicas localizadas na área de abrangência da 1ª Coordenadoria Regional de Educação da SME. Instituições essas oriundas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a qual estiveram vinculadas até setembro de 2001.

A partir de observações e da escuta de muitos profissionais, representantes do poder público e de participantes do movimento sindical, pode-se concluir que o atendimento hoje prestado pelas instituições de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos têm uma dupla faceta: ao mesmo tempo em que novas características, vinculadas ao quê fazer cotidiano, foram forjadas; há outras, historicamente predominantes no atendimento às crianças em idade não-escolar, que ainda se mantém.

O que se mostra como "novidade" advém de procedimentos diferenciados, uma arrumação própria que as professoras-gestoras (do administrativo e do pedagógico) têm a possibilidade de concretizar. Novidades estas, por vezes, vinculadas a orientações de uma instância intermediária de poder e decisão: a Coordenadoria Regional de Educação - CRE.

Assim, por exemplo, há uma nova forma de as creches públicas receberem recursos da Prefeitura através de um programa de desembolso descentralizado de verbas, existem procedimentos próprios para o recebimento da merenda, para o estabelecimento de convênios com as instituições de educação infantil privadas, para a organização do trabalho pedagógico das creches públicas... Enfim, são diferenças *de forma*, modificações esperadas e baseadas no fato de que há novos profissionais, com um perfil distinto do que havia anteriormente, gerindo o trabalho.

No entanto, as modificações *de fundo* que embasaram os debates e que, conseqüentemente, originaram as disposições das legislações vigentes, relativas à uma nova visão em relação à educação das crianças pequenas, carecem ainda de grande investimento, dada à necessidade de construção permanente de sua viabilidade.

Para exemplificar melhor, imagine-se agora no portão de uma creche pública. Você certamente será bem recebido. Logo, entre e fique à vontade.

Apesar de saber, pela leitura da Constituição Federal, da LDB e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que toda criança tem o direito de ser atendida em uma instituição de educação infantil oferecida pelo Estado, de pronto é importante que você esteja ciente de que, para ter acesso a uma creche pública, alguns quesitos são observados.

O "ingresso nas classes de educação infantil, modalidade creche (0 a 03 anos e 11 meses), obedecerá aos seguintes critérios" (SME, 2004, art. 5º): necessidade do responsável que depende da matrícula do aluno para trabalhar; atendimento a crianças em situação de risco ou oriundas de situações familiares de risco (portadores de vírus HIV; desnutrição infantil; vítima de violência doméstica; acometidas por doenças crônicas; uso abusivo de drogas; presidiários ou ex-presidiários; portadoras de deficiência) e renda familiar de até 02 salários mínimos, que atualmente equivale a R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Observando essa instituição você verá muitos educadores, envolvidos com muitas atividades, indo de um lado a outro para atender à muitas demandas: as *imediatas*, das crianças, as *diárias* das famílias e as *institucionais*, porque há um "como fazer" que é preciso atender para que tudo seja realizado da melhor forma possível, com as condições que estão dadas.

Assim, a rotina dos educadores, seja daqueles que cozinham, varrem, atuam diretamente com as crianças ou administram a instituição, não permite titubeações: é preciso estar comprometido e ter responsabilidade com a tarefa de educar e cuidar da infância.



É gratificante acompanhar o desenvolvimento das crianças que chegam e, no máximo, três anos depois são encaminhadas para outra escola municipal, onde há turmas de "educação infantil" (forma com as turmas para crianças de 4 a 6 anos já eram chamadas na esfera da Secretaria Municipal de Educação, antes da vinculação das creches).

O sentimento positivo, de "dever cumprido", de observar o crescimento das crianças, que demonstram maior socialização, iniciativa e domínio de novas habilidades é o único aspecto positivo comentado, em uníssono, pelas educadoras.

Esse contato com bebês e crianças tão pequenas ressignificou, inclusive, a prática profissional de algumas professores que, tendo-se dedicado há mais de 10/15 anos ao exercício da docência em escolas de ensino fundamental e/ou contavam com experiência na gestão dessas instituições, já não vislumbravam a chance de alteração da rotina vivida diariamente.

Em todo esse contexto, percebe-se que as instituições de educação infantil não são, ainda, encaradas como instituições educativas – como a escola o é, embora desta diferencie-se significativamente – em que qualquer professor do quadro efetivo da SME pode vir a exercer suas atividades. Educar e cuidar de crianças de 0 a 3 anos, particularmente, coloca-se como tarefa para um outro profissional: o recreador. Aos docentes cabem apenas os postos de direção administrativa e pedagógica.

Contudo, é muito importante que você não esqueça que todos os profissionais, com exceção das professoras da SME, são trabalhadores que, apesar de seguirem as orientações técnico-administrativas da SME, têm um vínculo formal de trabalho com organizações da sociedade civil – OSCs; e esse vínculo têm significado, na prática, recebimento de salários ínfimos e desrespeito aos direitos consignados em lei.<sup>99</sup>

Enfim, são profissionais oriundos da mesma classe social que as crianças que atendem e assim como elas, amargam dificuldades originadas pela precariedade de condições de vida e trabalho, historicamente impingidos à classe trabalhadora – da qual os próprios funcionários públicos fazem parte, apesar de sentirem-se distanciados, nesse caso, pelas condições menos

---

<sup>99</sup> Apenas para oferecer mais um exemplo das condições em que os educadores trabalham: no período de escrita dessa parte conclusiva do estudo, a pesquisadora foi informada por uma educadora que precisou faltar ao trabalho devido à doença de um filho (que tem a mesma idade das crianças que ela atende). De acordo com a orientação da OSC, tal motivo não justificaria a falta segundo a legislação trabalhista, havendo dois caminhos: ou assumir a ausência e ter o dia descontado do salário (somando-se aí um final de semana) ou articular uma compensação de horário com a direção da creche a fim de compensar a falta.

desfavoráveis de inserção profissional (recebem um salário menos aviltante e contam com uma situação mais estável).

Assim como se abordou, ao longo desse estudo, a relação existente entre as primeiras iniciativas do Estado em instituir o atendimento para a criança em idade não-escolar e a organização da legislação social brasileira, a terceirização dos educadores de creches articulase com orientações que determinam opções no contexto macro-econômico e social.

Como Ricardo Antunes bem pontua,

Desde que o capitalismo ingressou na sua mais recente fase de mundialização – o que se deu a partir do monumental processo de reestruturação e financeirização dos capitais dos anos 1970 – estamos constatando que os capitais transnacionais exigem dos governos nacionais a flexibilização da legislação do trabalho, eufemismo para efetivar a desconstrução dos direitos sociais, resultado de longas lutas e embates do trabalho contra o capital, desde o advento da Revolução Industrial. (ANTUNES, 2005, p. 161)

Cabe ressaltar assim que, embora o conceito de "classe" para alguns teóricos esteja ultrapassado, no caso estudado esta categoria ainda é definidora.

Por certo, há questões culturais que permeiam as análises feitas – como as questões de gênero, por exemplo, que remetem a discussões sobre o papel feminino e masculino na reprodução das novas gerações -, mas os fatores que mais influenciam as decisões no campo da educação infantil estão vinculadas à uma histórica distinção no atendimento à criança, de acordo com sua origem social.

Desta forma, continuando sua visita, não precisará caminhar por toda a creche para verificar que, salvo raríssimas exceções, as condições que "estão dadas" para o desenvolvimento do trabalho, seguem o mesmo perfil de um passado não tão recente: continuam sendo muito precárias as instalações físicas, em algumas creches os educadores continuam contribuindo com recursos próprios para que seu trabalho seja melhor realizado - seja doando uns temperos para a comida ou os papéis para a execução de um atividade com as crianças – e logo você sentir-se-á mobilizado para atender a um apelo constante: "Doe brinquedos", dada à escassez de material pedagógico e recursos lúdicos existentes.

Nesse contexto, o caminho é "usar a criatividade" e "reciclar", transformar o que ninguém precisa em algo útil, não por princípio – que é um caminho cada vez mais incentivado e louvável – mas, por falta de alternativa.

Finalizando sua rápida estada na creche, a consideração de dados quantitativos é importante.

Ao iniciar-se o ano de 2005, além das 1054 escolas municipais, 203 creches públicas já faziam parte do sistema municipal de ensino carioca. Nessas instituições, no que tange à educação infantil, foram atendidas 22.54 crianças nas creches e 99.761 na pré-escola.

Esses números, auspiciosamente divulgados pela Secretaria Municipal de Educação, são muito significativos, demonstrando um crescimento das oportunidades de acesso à rede pública, em especial para a educação infantil.

Assim, de acordo com uma professora do Departamento de Educação Infantil, se em 1993 havia 19.000 crianças de 4 e 5 anos nas turmas de pré-escola, hoje esse número é muito mais elevado e pode ser melhor dimensionado com a suposição de que é como se a cada dia, entre 1993 e 2005, 17 novas crianças desta faixa etária chegassem diariamente às escolas.

No entanto, como a referida professora também salientou, não basta ampliar a quantidade de vagas, sendo necessário garantir a qualidade do trabalho e do atendimento oferecido. E é com esta perspectiva que sistematizou-se essas observações finais.

Embora os parâmetros que podem conferir qualidade à educação infantil sejam objeto de amplo debate, entende-se que, minimamente, deve-se atender ao que preceitua as disposições legais no que tange às condições objetivas de trabalho nas creches e pré-escolas, além das orientações que, sem força de lei, são elaboradas a partir de estudos e pesquisas divulgadas por instituições acadêmicas e pelo próprio Ministério da Educação.

Assim, somente a partir da atuação de profissionais habilitados, responsáveis pelo atendimento integral da criança, desenvolvendo ações de cuidado e educação; do respeito a esses profissionais, expressos, também, pela valorização salarial e pelo investimento em sua formação continuada; da racional e adequada relação entre profissional/criança atendida, possibilitando o estreitamento de laços e a execução das tarefas sem atropelos; da disponibilidade de recursos pedagógicos adequados; da existência de um amplo espaço que oportunize a aprendizagem fora dos marcos da "sala de aula" são alguns requisitos iniciais que devem ser oferecidos.

Somente a partir da existência de tais condições mínimas é que pode-se discutir e ajustar os aspectos curriculares e outros mais relacionados à prática educativa das instituições de educação infantil.

Em relação a um "esforço político" que certamente estaria sendo empreendido pelos gestores municipais para que a educação infantil alcance o bom nível de atendimento desejado e professores habilitados sejam lotados nas creches, conforme referência feita por uma professora da SME destacado ao longo do terceiro capítulo, o quadro geral ainda hoje encontrado fala por si só.

Depreende-se, assim, que tal "esforço político" só será efetivo se estiver intrinsecamente vinculado ao compromisso de ampliação da equidade social que, em última análise, é o que está em jogo. Tal ampliação, por sua vez, só se viabilizará através do necessário resgate do sentido público das ações do Estado, em todas as suas esferas.

Considerando, por fim, a indicação de Mendez ao enfatizar que “o problema da cidadania da infância é hoje a metáfora para discutir o presente e o futuro da cidadania de todos” (MENDEZ, 2000, p. 32), a expectativa, por ora, é que este trabalho ao divulgar a experiência do Rio de Janeiro, possa contribuir para que, efetivamente, a educação infantil pública consolide-se como um direito social de todas as crianças brasileiras.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 47, p. 65-79, 1º semestre-1999.

ALMEIDA, Sandra Cristina Ferreira de Sousa Pastorino de; WALSH, Tania Maria de Amorim. *Leis e narrativas sobre a assistência e a educação no campo da educação infantil no município do Rio de Janeiro*. 2002. 65 p. Monografia (Especialização em Educação Infantil – Perspectivas do Trabalho em Creches e Pré-Escolas), Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro. 2002.

ALMEIDA, Érica T. Vieira de. Crítica da metamorfose do conceito de sociedade civil em "terceiro setor". *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 80, p. 94-111, nov. 2004.

ALVIM, Maria Rosilene Barbosa; VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e Sociedade no Brasil: Uma análise de literatura. *Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 26, p. 3-37, 2º semestre-1988.

ALVITO, Marcos. Quadro sinóptico das avaliações, planos e iniciativas acerca das favelas do município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001. In: \_\_\_\_\_. *O Rio de Janeiro e as favelas*. Disponível em: <<http://www.opandeiro.net/>> Acesso em 24 mar. 2003. (Material de curso).

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205 p., p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. O estancieiro, o príncipe e o artífice: construção e desconstrução da legislação social no Brasil. *Margem Esquerda: Ensaios Marxistas*, São Paulo: Boitempo Editorial, n. 5, p. 161-175, maio - 2005.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Org.) *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. 384 p., p. 171-220.

ARRETCHE, Marta T. S.. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: ANPOCS, v. 14, n. 40, p. 111-141, junho/1999.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. Parecer da ANPEd sobre o documento Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro: ANPEd, n. 7, p. 89-96, jan. fev. mar.abr./1998. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/>> Acesso em: 07 jul. 2003.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1994. 226 p.

BAUER, Marin W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 620 p.

BENDETSON, Rita Cohen. *Limites e Horizontes da Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro*. In: I Simpósio Nacional de Educação Infantil, 1994, Brasília. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC, 1994.

BENJAMIN, Walter. O narrador. In: \_\_\_\_\_. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BEHRING, Elaine Rosseti. *A Contra-Reforma do Estado no Brasil*. 2002. 341 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

BENTO, Karla Lucia. *Creches domiciliares em Blumenau: intervenções públicas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 12, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: 2004. 1 CD-ROM.

BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 199 p.

BOLÍVAR, Lamounier (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré; CNPq, 1990. 196 p.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003. 298 p.

BRAGA, Lisete Terezinha Mora. *O espaço que ainda não é: as creches públicas municipais de Piracicaba*, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Metodista de Piracicaba. 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988

BRASIL. Decreto nº 1398, de 16 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre atribuições de inventariantes, procedimentos de inventários, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 1995.

BRASIL. Decreto nº 1496, de 22 de maio de 1995. Dispõe sobre a celebração de convênios para prestação de serviços de assistência social entre a extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência e as entidades que menciona. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mai. 1995.

BRASIL. Decreto nº 3409, de 10 de abril de 2000. Define as ações continuadas de assistência social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2000.

BRASIL. Decreto nº 5074, de 11 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, mai. 2004.

BRASIL. Decreto nº 5085, de 19 de maio de 2004. Define as ações continuadas de assistência social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mai. 2004.

BRASIL. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. p. 13563, col. 2.

BRASIL. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

BRASIL. Medida Provisória nº 813. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º jan. 95.

BUJES, Maria Isabel (Org.). *O GT Educação da criança de 0-6 anos: alguns depoimentos sobre sua trajetória*. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/25/encomendados/depoimentos/trajetoria.gt07.doc>> Acesso em: 22 agosto 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 500 p.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 106, p. 117-128, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional da educação infantil. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil*. Brasília, 1994. 92 p., p. 32-42.

\_\_\_\_\_; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Mosoletto. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1993. 134 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Desenvolvimento Social*. Mensagem ao Congresso Nacional - 1996 na abertura da 2ª Sessão Legislativa ordinária da 50ª Legislatura. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/96MENS3B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/96MENS3B.HTM)./> Acesso em: 10 janeiro 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CIVILETTI, Maria Vittoria Pardal. *A creche e o nascimento de uma nova maternidade*. 1988. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – ISOP, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 1988.

\_\_\_\_\_. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 76, p. 31-40, fevereiro-1991.

COMPANS, Rosa. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 9, p. 84-99, já./abr. 2003. Disponível em: < [http://www.lpp.uerj.net/forumrio/documento/009\\_041.pdf](http://www.lpp.uerj.net/forumrio/documento/009_041.pdf) /> Acesso em: 27 ago. 2005.

CORSINO, Patrícia. *Infância, linguagem e letramento: educação infantil na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro*. 2003. 300 p. Tese (doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

DAGNINO, Evelina . Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil* . São Paulo: Brasiliense, 1994. 172 p., p. 91-102.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais Urbanos/NERU, Ed. Annablume, ano VII, n. 24, p. 26-39, 1988.

DE LAMARE, Rinaldo; MAURÍCIO, Hélio Vecchio. *Manual Básico de Alimentação Escolar*. Guanabara: Fórum Editora, 1971, 244 p.

DELGADO, Ana Cristina Coll; SAYÃO, Débora Thomé; MOTA, Maria Renata Alonso. *A Educação de zero a seis anos no município do Rio Grande: caracterização das instituições e crianças*. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 22, 1999. Disponível em:<<http://www.ced.ufsc.br/~nee0a6/anped99.html>> Acesso em: 23 fevereiro 2005.

DEMO, Pedro. Qualidade da Educação Infantil – Desenvolvimento Integral e Integrado. In: *Texto para Discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, n. 384, out. 1995. 46 p.

DIDONET, VITAL et al. *Atendimento ao pré-escolar: educação e psicologia*. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, 1983. (Série Pré-Escolar, 7)

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

FALEIROS, Vicente de Paula Faleiros. *História das políticas para a infância e adolescência no Brasil*. In: MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL; CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA,



CONTINUADA A DISTÂNCIA – CEAD-UNB. Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Brasília: 1995. 82 p.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986. (Coleção Brasil: Os anos de autoritarismo)

FERNANDES, Rubens César. As organizações não-governamentais diante do Estado. In: GONÇALVES, Hebe (Org.) . *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996. 126 p., p. 59-66.

FIORI, José Luis. A política social do governo Collor. *Sociedade e Estado*, Brasília: Departamento de Sociologia da UNB, v. VI, n. 2, p. 115-127, jul./dez., 1991.

FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA. *Uma história de luta: Diagnóstico das creches e pré-escolas da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, 2001. 105 p.

\_\_\_\_\_. *Programa de Educação Infantil*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.fealegria.org.br/>> Acesso em: 18 out. 2005.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. Divisão de Treinamento e Desenvolvimento Pessoal. *Fundação Leão XIII – Uma visão sócio-histórica*. Rio de Janeiro, 2001. (mimeo.)

FNBEM - FUNDAÇÃO NACIONAL PARA O BEM-ESTAR DO MENOR. *I Encontro de Secretários dos Estados e Diretores de Serviços de Menores*. Rio de Janeiro, 1971. 70 p. p. 30-31

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. C. *Da Assistência Educativa à Educação Assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de 0 a 6 anos de idade*. Brasília: INEP, 1988.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez Editora, 1992. 117 p. (Questões da nossa época, v. 5)

\_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 120 p. (Questões da nossa época, v. 123)

GOLDEMBERG, José. Entrevista. In: PEREIRA, Cilene; BRIGUGLIO, Nunzio. A indústria da miséria. *ISTOÉ*. São Paulo: Três Editorial, nº 1315, 14 dez. 1994.

GOMES, Marineide de Oliveira. *As creches na trajetória de governos democráticos: a experiência de Diadema-SP (1983-1996)*. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo. 1996.

GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.) . *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996. 126 p.

GOMES, Ângela de Castro. *Venturas e desventuras de uma República de cidadãos*. In: ABREU, Martha, SOIHET, Rachel.(Org.) *Ensino de História: conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003. 347 p., p. 153-167.

HELENA, Taís; VENÂNCIO, Maria Tereza. *A briga pelas creches*. In: *As mulheres e o trabalho*. Jornal Em Tempo. São Paulo: Editora Aparte, 1983. (Coletânea de artigos de jornais e revistas).

GOVERNO LEONEL BRIZOLA. Programa Especial de Educação. *Documento Básico: Casa da Criança*. Rio de Janeiro, 1985. 22p. (mimeo)

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 16. ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2004. 380 p.

KRAMER, Sonia. *A Política Pré-Escolar no Brasil - A arte do disfarce*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Dois Pontos, 1987.

\_\_\_\_\_. *Infância, Estado e Sociedade no Brasil*. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. 5., 1988, Brasília. *Anais...* Brasília: Associação nacional de Educação/Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade, 1988. p. 199-215.

\_\_\_\_\_. *Currículo e Educação Infantil e a Formação dos Profissionais de Creche e Pré-escola*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil*. Brasília, 1994. 92 p., p. 16-31.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Relatório de Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ravil, 2001, 160 p. (Relatório de Pesquisa CNPq/FAPERJ).

\_\_\_\_\_. *Formação de Profissionais de Educação Infantil: questões e tensões*. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Relatório de Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ravil, 2001, 160 p. (Relatório de Pesquisa CNPq/FAPERJ). p. 89-104.

\_\_\_\_\_. *Propostas pedagógicas ou curriculares de educação infantil: para retomar o debate*. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, s/data, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/24/T0752393686166.doc/> > Acesso em: 18 jul. 2004.

KUHLMANN JR., Moysés. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. 2. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2001.

LARA, Angela Mara de Barros. *Educação pré-escolar: profanando o formal – a formalização da educação pré-escolar, no período de 4 a 6 anos, na cidade de Maringá*. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. 1992.

- LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. *Relatório do exercício de 1957*. Rio de Janeiro: LBA, 1958. 261 p.
- LESBAUPIN, Ivo. *Pode local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000. 102 p.
- MAMEDE, Márcia M. et al. *Avaliação do desenvolvimento de pré-escolares*. Brasília: FSS/OMEP, 1983.
- MARANHÃO, Damaris Gomes. O cuidado como elo entre saúde e educação. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 111, dez. 2000. p. 115-133.
- MARTINS, Aline de Carvalho. *O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: a trajetória de um espaço político*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/CMDCA, set. 2001. 38 p.
- MARTINS, Maria Alice F. *Escolas comunitárias: o processo de absorção pelo município do Rio de Janeiro*. 1994. 92 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 1994.
- MARTINS, Maria Cristina. *As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio: uma história de "correr atrás" da escola contra o jogo do "é pegar ou largar"*. 1992. 118 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Niterói. 1992.
- MENDEZ, Emílio G.. Cidadania da criança: a Revolução Francesa com 200 anos de atraso. *Revista Inscrita*, Rio de Janeiro: Conselho Federal de Serviço Social, ano I, nov. 1997. p. 24-32.
- MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações Não-Governamentais. In: GONÇALVES, Hebe. (Org.) . *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996. 126 p., p. 21-38.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MEURER, Cleusa Maria Antunes. *Creche domiciliar: nem escola, nem família*. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina. 1994.
- MIALARET, Gaston. *A educação pré-escolar no mundo*. Lisboa: Moraes Editora, 1976, 174 p.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2003, 80 p.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação*. Brasília, 1990.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus. *Experiências de atendimento ao pré-escolar*. Brasília, 1981. (Série Pré-Escolar, 4)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil – Conferência Nacional de Educação Para Todos*. 1994

\_\_\_\_\_. *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil*. Brasília, 1994. 92 p.

\_\_\_\_\_. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, 1995. 40 p.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília, v. I, 1998.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília, v. II, 1998.

\_\_\_\_\_. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Nacional*. Brasília, 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Política Nacional de educação Infantil pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação*. Brasília, 2004. (Documento Preliminar) Disponível em: <<http://mec.gov.br/>> Acesso em: 07 dez. 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *FUNDEB*: Um novo Fundo de financiamento que alcança toda a educação básica. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://mec.gov.br/>> Acesso em: 21 abr. 2005.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Fundação Legião Brasileira de Assistência. *Projeto Casulo*: dados operacionais do Rio Grande do Norte. 1978. 25 p. (S

\_\_\_\_\_. Fundação Legião Brasileira de Assistência. *Presença Municipal da LBA*. 1985.

\_\_\_\_\_. *Dossiê sobre o MPAS*. sem data. 102 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Orçamento. *A Previdência Social é viável*. Brasília, 1986.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MPS. *Panorama da Previdência Social brasileira*. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento Nacional da Criança. *Creches (Organização e funcionamento)*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1960. 68 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência Médica. Coordenação de proteção Materno-Infantil. *Creches: instruções para instalação e funcionamento*. Rio de Janeiro, 1972. 83 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Apresenta a estrutura do Ministério e as ações desenvolvidas. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/> > Acesso em: 12 maio 2004

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Disponível em: < <http://www.mte.gov.br/> > Acesso em: 08 nov. 2005

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente da intervenção social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 288 p.

MONTEIRO FILHO, Lauro. *A chacina de Uruguaiana. Textos da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência, 2000*. Disponível em: <<http://www.abrapia.org.br/antigo/textos/Artigos/A%20chacina%20Uruguaiana.htm/>> Acesso em 09 fev. 2005.

MONTEIRO, Margarido. Os verdadeiros donos. Disponível em: <<http://www.favelatememoria.com.br/>> Acesso em 24 mar. 2004.

MOTTA, Marly Silva da. *A Fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos*. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da. (Orgs.) *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 380 p.

MOTTA, Marly. *A autonomia carioca e o município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação*. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da. (Orgs.) *A política carioca em quatro tempos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 380 p.

MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação Infantil: construindo o presente*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2002. 199 p.

MUNERATO, Rita Virgínia Salles. *Educação Infantil: políticas públicas na década de 80*. Bauru: EDUSC, 2001. 148 p.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.) *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. 200 p., p. 75-89.

NUNES, Guida. *Rio, metrópole de 300 favelas*. Petrópolis: Vozes, 1976

\_\_\_\_\_. *Favela: resistência pelo direito de viver*. Petrópolis: Vozes, 1980

NUNES, Deise Gonçalves. *Da Roda à Creche – Proteção e reconhecimento social da infância de 0 a 6*. 2000. 318 p. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2000.

\_\_\_\_\_. *As interfaces da constituição de uma esfera pública no campo da educação infantil: a questão da democratização da gestão sócio-educativa*. Rio de Janeiro, 2004. (Relatório de Pesquisa UFF/CNPq). (mimeo.)

O GLOBO. *Editorial*. Rio de Janeiro, 25 jun. 2005, p. 6.

OLIVEIRA, Francisco. Entrevista. In: ROUSSIAUD, Jean; SCHERER-WARREN, Ilse. *A democratização inacabável: as memórias do futuro*. Petrópolis: Vozes, 2000. 288 p.

OLIVEIRA, Jaime Antonio de Araújo e TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), 1985. 360 p.

OLIVEIRA, Zilma Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rosseti. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo – Histórico de uma realidade – 1986. In: ROSEMBERG, Fúlvia (org.) . *Creches*. São Paulo, Cortez, 1989. (Coleção Temas em destaque).

PANDOLFI, Dulce Chagas. *Ascensão e queda: as associações de moradores(as) de favelas do Rio*. p. 1-3. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/>> Acesso em 29 out. 2005.

PERLMANN, Janice. *O mito da marginalidade: política e favelas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos: Teoria e História..* Rio de Janeiro: Associação de Pesquisa e Documentação Histórica, v. 5, n. 10, 1992. p. 200-215.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Educação, saúde e bem-estar social: as prioridades da administração Júlio Coutinho*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Administração, Departamento Geral de Imprensa Oficial, s/data. 93 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *Atendimento ao pré-escolar do município do Rio de Janeiro*. Niterói: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1976. 179 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *I Censo Escolar*. Niterói: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1977. 157p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Programa de Desenvolvimento de Comunidades Urbanas; UNICEF. *Propostas para ação nas favelas cariocas*. 2. ed. Rio de Janeiro, 09 out. 1980. 183 p. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *O que é a SMD*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Administração, Departamento Geral de Imprensa Oficial. 1982. 11 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Estudo de Gerenciamento de Creches*. Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação. *SMH Notícias*. Rio de Janeiro, ano I, nº 20, 21 set. 1998, 2 p. (Informativo semanal de distribuição interna).

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Programa Rio Creche*. 2003. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smds/>>. Acesso em 18 de fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Comunicação Social. *Das remoções à Célula-Urbana: Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, dez. 2003. 102 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Núcleo da Infância e Adolescência. *Diretrizes para implantação do Núcleo de Atendimento à Criança - NAC*. Rio de Janeiro, dez. 2003a. 12 p. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Favela Bairro e Morar Legal: convênios com a SMDS/Fundo Rio – cronograma financeiro e prestação de contas. Rio de Janeiro, mai. 2003b. 16 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Memória da Assistência Social Carioca – História Oral*. Rio de Janeiro, 2004. 228 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Dados referentes à matrícula em Educação Infantil em 2005. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/sme/>>. Acesso em 1º de nov. 2005.

RIBEIRO, Darcy. *O Livro dos CIEPs*. Rio de Janeiro: Bloch, 1986. 152 p.

RIBEIRO, Rosa Maria (Coord.) *Família brasileira em dados*. In: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug. *Família brasileira, a base de tudo*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 1998. 183 p.

RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal de Educação. Deliberação E/CME Nº 03/2000, de 09 de agosto de 2000. Fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil, no Sistema de Ensino do Municipal do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, ano XIV, nº 197, p. 77-80, 29 dez. 2000.

\_\_\_\_\_. Deliberação E/CME Nº 06/2001, de 25 de set. de 2001. Fixa normas complementares à Deliberação E/CME Nº 03/2000 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ.

\_\_\_\_\_. Deliberação E/CME Nº 07/2001, de 25 de set. de 2001. Fixa normas para o credenciamento de instituições de Educação Infantil conveniadas com a Municipalidade. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Nº 110, de 23 de agosto de 1979. Autoriza a transformação da Secretaria Municipal de Turismo em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ.

\_\_\_\_\_. Resolução SMDS Nº 163, de 12 de agosto de 1994. Fixa critérios e normas para o funcionamento das creches e pré-escolas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, ano VIII, nº 106, p. 15-17, 16 ago. 1994

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2459, de 05 de agosto de 1996. Dispõe sobre a descentralização das ações de Desenvolvimento Social e a criação dos Centros Municipais de Atendimento Social Integrado, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.cmrj1.cmrj.gov.br/Apl/Legislativos/leis.nsf/>> Acesso em 1º abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução SMDS Nº 328, de 18 de dezembro de 1998. Fixa critérios e normas para o funcionamento das creches da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em substituição à Resolução Nº 163 de 12 de agosto de 1994 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, ano VII.

\_\_\_\_\_. Resolução "P" Nº 364, de 02 de março de 2001. Cria Grupo de Trabalho para os fins que menciona e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 243, 07 de mar. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20525, de 14 de setembro de 2001. Transfere o atendimento de educação infantil da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para a Secretaria Municipal de Educação. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 17 de set. 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução Conjunta SME/SMDS Nº 364, de 05 de novembro de 2001. Estabelece Comissão de Transição que adotará medidas para transferência do atendimento de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para Secretaria Municipal de Educação. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 06 de nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Resolução Conjunta SME/SMDS Nº 01, de 12 de novembro de 2001. Dispõe sobre recadastramento obrigatório dos profissionais que atuam nas creches públicas do sistema municipal de ensino. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 13 de nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 3985, de 08 de abril de 2005. Cria no Quadro Permanente do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro a categoria funcional que menciona e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ.

ROCHA, Eloisa Acires Candal; SILVA FILHO, José Josué; STRENZEL, Giandréa Reuss. (Orgs.). *Educação Infantil* (1983-1996). Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001. (Série Estado do Conhecimento nº 2). Disponível também em: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/estado\\_do\\_conhecimento/serie\\_doc\\_educacao\\_infantil.pdf/](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/estado_do_conhecimento/serie_doc_educacao_infantil.pdf/)>



ROCHA, Maria Aparecida Marques da. *Creche para crianças de até dois anos: o que pensar*. Porto Alegre: Dacasa, 1997. 106 p.

ROSANE COLLOR é indiciada por formação de quadrilha. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 08 out. 1992. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/diariodopassado/20021008/00232411.htm>> Acesso em: 20 dez. 2004

ROSEMBERG, Fúlvia. *O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 51, novembro-1984. p. 73-79

\_\_\_\_\_. *A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional*. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SÁ, Domingos Bernardo. Conceito e reflexões jurídicas. In: GONÇALVES, Hebe (Org.) . *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1996. 126 p., p. 39-46.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SANTOS, Cleide Maria Amorim dos. *Crianças e Adolescentes: Uma questão de visibilidade*. In: *Infância e Adolescência em discussão*. Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas sobre a Criança. Fortaleza, CBIA, 1994a.

SANCHES, Emília Maria Bezerra Cipriano Castro et al. *Os serviços financiados pela SAS: um retrato da atenção às crianças pequenas*. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP; Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS, 1999. 55 p.

SÃO CARLOS luta para ter creche. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 1º dez. 1987. *Jornal de Bairro: Tijuca*, p. 9.

SEBASTIANI, Márcia Teixeira. *Educação Infantil: o desafio da qualidade – um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992*. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Campinas. 1996.

SILVA, Marta Nörnberg da. *A ética do cuidado numa instituição filantrópica*. In: III CONGRESSO INTERNACIONAL LASSALISTA DE EDUCAÇÃO, 2003, Canoas. Anais... Canoas: 2003. 1 CD-ROM.

SILVA, Roberto Bittencourt da. A construção simbólica do "populismo brizolista" operada pelo *Jornal do Brasil*. *Revista Comum*, Rio de Janeiro: Faculdades Integradas Hélio Alonso, v. 8, n. 21, p. 1-23, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.facha.edu.br/publicações/comum/comum21/06.pdf>> Acesso em: 27 jul. 2004

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade no Brasil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização?. *Kathálysis*, Florianópolis: Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, v. 7, n. 1, p. 19-30, jan./jun. 2004.

SOBRINHO, José Amaral; PARENTE, Marta Maria de Alencar. CIAC: Solução ou Problema? In: *Texto para Discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, n. 363, jan. 1995. 25 p.

SOUZA, Herbert de. Nova República e as políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 21, n. 4, p. 24-30, ou./dez. 1987.

SOUZA, Solange Jobim; KRAMER, Sonia. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Ed. Loyola, 1988.

\_\_\_\_\_. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Ed. Loyola, 1988.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (Coord.) *Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990*. São Paulo: Cortez, 1991. 94 p.

\_\_\_\_\_; FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: EDUC, 1989. 89 p.

\_\_\_\_\_; FALCÃO, Maria do Carmo. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990. 118 p.

TAVARES, Maria Tereza Goudard. A visibilidade que (quase) ninguém vê: a relação entre etnia, pobreza e exclusão na trajetória das creches comunitárias nas favelas cariocas. *Cadernos Cedes*.. Campinas: Papirus, n. 38, p. 84-99, ago. 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. 224 p.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Assistência na Previdência Social: uma política marginal*. In: SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991. 126 p., p. 31-108.

TELLES, Irene da Gloria Souza. *Do comunitário ao público: considerações sobre as lutas das classes populares*. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Niterói. 1993.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLA-BÔAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÓLIS, 1994. 80p., p. 44-53.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção dos espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a. 172 p., p. 91-102.

TODOROV, Tzvetan. *Nós e os outros: a reflexão francesa sobre a diversidade humana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993, 194 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Centro de Tecnologia e Ciências Humanas. *Legislação e Normas da Educação Pré-Escolar: Legislação Federal e do Estado do Paraná*. Curitiba, 1981.

VALLADARES, Lícia. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de favelas do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro; Jorge Zahar Editores, 1980.

\_\_\_\_\_. *A gênese da favela carioca*. A produção anterior às Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: ANPOCS, v. 15, n. 44, outubro/2000.

VARGAS, Getúlio. *A Nova Política do Brasil: VIII – Ferro, Carvão, Petróleo, 7 de agosto de 1940 a 9 de julho de 1941*. Rio de Janeiro: José Olympio.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da Política Social na bibliografia brasileira. *Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 28, p. 3-41, 2º semestre-1989.

\_\_\_\_\_. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; UCAM, IUPERJ, 2000. 288 p.

*Vidas em Risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil*. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. 2. ed. Rio de Janeiro: MNMMR: IBASE: NEV-USP, 1991.

VILARINHO, Lúcia Regina Goulart. *A educação pré-escolar no mundo ocidental e no Brasil - Perspectiva histórica e crítico-pedagógica*. Rio de Janeiro, 1987. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. *História das instituições escolares: de que se fala?* In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Mourão. *Fontes, História e Historiografia da Educação*. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR; Curitiba: Pontifícia Universidade Católica; Palmas: Centro Universitário Diocesano do Sudoeste do Paraná; Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2004. (Coleção Memória da Educação)

XAVIER, Libânia Nacif. Inovações e (des)continuidades na política educacional fulmínense (1975-1995). In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da. (Orgs.) *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 380 p. p. 115-156.

YAAKOUB, Melissa Cavalcanti. *Controle democrático e intersectorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?*. 2004. 171 p. Dissertação (Mestrado em Política Social), Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Krassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, 205 p.

6 APÊNDICES