

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

RENATA GUIMARÃES DE OLIVEIRA

INFÂNCIA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO:

**Um estudo da Integração das Creches Comunitárias ao Sistema
Municipal de Ensino do Rio de Janeiro**

Niterói

2007

RENATA GUIMARÃES DE OLIVEIRA

INFÂNCIA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO:

**Um Estudo da Integração das Creches Comunitárias ao Sistema
Municipal de Ensino do 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^a. Dr^a. LENAURA DE VASCONCELOS LOBATO

**Niterói
2007**

RENATA GUIMARÃES DE OLIVEIRA

INFÂNCIA, CIDADANIA E EDUCAÇÃO:

**Um Estudo da Integração das Creches Comunitárias ao Sistema
Municipal de Ensino do 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.

Apresentado em Agosto de 2007.

BANCA EXAMINADORA

PROF^a. DR^a. LENAURA DE VASCONCELOS C. LOBATO - ORIENTADORA
Universidade Federal Fluminense

PROF^a. DR^a. MÔNICA DE C. MAIA SENNA
Universidade Federal Fluminense

PROF^a. DR^a. PATRÍCIA CORSINO
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Niterói
2007**

À minha mãe Lenir pela dedicação, incentivo e apoio em todos os momentos da minha vida; aos profissionais das instituições comunitárias pela determinação e amor com que se dedicam ao trabalho, em busca de cidadania para a infância e à todas as crianças que dão sentido à realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Não há como iniciar minhas palavras, mesmo que pequenas para exprimir tamanha gratidão, sem ser em agradecimento à Deus, pela vida, pela coragem renovada a cada manhã e por ter permitido o alcance de mais essa conquista, que nos momentos de dificuldades foi a força necessária para não me deixar desistir dos objetivos de mestrado.

À família consangüínea, em especial à Lenir, Ângela, Maria da Penha e Léa Guimarães pelas palavras de incentivo, pelo carinho, torcida e apoio nesta importante etapa da minha vida.

À querida amiga Ana Paula Tatagiba pela troca de experiências desde o período da graduação, quando apenas pertencíamos ao mesmo núcleo de pesquisa da Universidade e a amizade sincera deixou marcas profundas para, mais tarde, transformar-se em importantes palavras de incentivo e apoio quando a realização do mestrado era apenas uma aspiração.

Aos professores André Brandão, Mônica Senna, Lenaura Lobato, Deise Nunes, Nívea Valença Barros, Rita de Cássia Freitas, João Bosco Hora Góis, Mary Rangel pelas importantes contribuições nas disciplinas ministradas ao longo do curso. À orientadora Lenaura Lobato, em especial, pela acolhida, disposição e pelas oportunidades de troca e aprendizado e às professoras Mônica Senna e Patrícia Corsino pelas importantes contribuições que fomentaram as análises sobre políticas e infância, imprescindíveis para a confecção deste trabalho.

Aos amigos de turma Tatiana, Robson, Gisele, Marcos, Sandra, Elizete, Leonardo, Celina, Maurício, Salete, Natália e Erotildes pelos momentos de alegria e inquietudes compartilhados e pela amizade construída ao longo desses dois anos.

À Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em especial à Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social e à 2ª e 5ª Coordenadoria Regional de Educação, que através dos seus diversos departamentos autorizaram a realização da pesquisa no município. Aos profissionais de creches municipais e comunitárias que, gentilmente, cederam suas vivências particulares com enorme generosidade e contribuição, sem as quais seria inviável a realização de nossas análises.

Às amigas e irmãs Ana Paula da Silva e Luciene Barros e aos amigos de trabalho Maria Silvestre e Wallace Moraes pela paciência, solidariedade, incentivo e companheirismo. À Ana Paula da Silva, em especial pelo auxílio em algumas fases de organização deste trabalho.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que fosse possível chegar até aqui, o meu sincero muito obrigado.

RESUMO

Considerando a política de atenção aos direitos da criança pequena, iniciada na Constituição de 1988 e legitimada com a LDB de 1996, e a partir do reconhecimento da creche como etapa da educação básica e sua necessária inclusão ao sistema de ensino, o objeto de estudo deste trabalho é o processo de integração das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro.

O trabalho cumpre três objetivos, que compõem cada um dos capítulos apresentados: caracterizar o processo histórico-social da infância e a evolução das políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro; analisar essas políticas no município do Rio de Janeiro, identificando suas particularidades no trato das creches municipais e creches comunitárias; e identificar os entraves à efetiva integração das creches comunitárias ao sistema de ensino em prol dos direitos da criança pequena ao atendimento com qualidade.

A pesquisa de campo adotou o estudo de caso para a análise do município do Rio de Janeiro. Para tanto, realizou entrevistas com agentes da Assistência Social e Educação, diretores e profissionais de creches públicas e comunitárias. Buscou registros e documentos oficiais e das comunidades envolvidas e dados sobre a situação sócio-econômica do município.

O estudo demonstra que, apesar de importantes avanços – em especial no desenvolvimento pedagógico –, as creches comunitárias permanecem não integradas ao sistema público de ensino básico, embora a integração esteja oficialmente concluída. Considerando que as creches comunitárias atendem principalmente crianças pobres de comunidades pobres, pode-se concluir que mantém-se a segmentação no sistema público de ensino para crianças pequenas, não tendo ainda o município alcançado a pretendida cidadania para a infância.

ABSTRACT

The present study intends to investigate the integration of community nurseries to the public education system in the municipality of Rio de Janeiro, following the legal rules settled by the Federal Constitution of 1988, which recognizes the social rights of early childhood, and the *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* of 1996, which establishes nursery care as a stage of basic education.

The study pursues three main objectives, each of them presented in one chapter: to characterize the historical and social process of infancy and the evolution of infancy public policies in Brazil; to analyse these policies in the municipality of Rio de Janeiro, identifying local characteristics of public nursery care and community nurseries; and identify the constraints on the ongoing process of integration of community nurseries to the public education system.

The empirical investigation adopted the case study to analyse the municipality of Rio de Janeiro, using interviews with public agents in charge of Social Assistance and Education (sectors respectively responsible for community nurseries before and after the integration), directors and professionals of public and community nurseries. Also investigated official documents, records of the communities enrolled and data on social and economical situation of the municipality.

The study demonstrates that despite important improvements, especially on teaching procedures, community nurseries remain not integrated to the public basic education system in the municipality of Rio de Janeiro, even though integration is already officially concluded. Community nurseries still follow different rules, get different money and different attention from public education managers. Considering that community nurseries attend mainly poor children from poor communities, it can be concluded that remains the segmentation within the public education system, which still have not been able to guarantee citizenship for all children.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ANPAE.....	Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação
APs.....	Áreas de Planejamento
ASPA.....	Ação Social Padre Anchieta (Ações Comunitárias da Rocinha)
BID.....	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH.....	Banco Nacional de Habitação
CAD.....	Classes de Adaptação
CAMPO.....	Centro de Assessoria ao Movimento Popular
CAPES.....	Coordenação de Aperfeiçoamento de Professores de Ensino Superior
CBES.....	Coordenação do Bem-Estar Social
CBEs.....	Comunidades Eclesiais de Bases
CBIA.....	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEICs.....	Centros de Educação Infantil Comunitários
CEMASI.....	Centro Municipal de Atendimento Integrado
CEPE.....	Centro de Educação Pré-Escolar
CIEP.....	Centro Integrado de Educação Pública
CLT.....	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME.....	Conselho Municipal de Educação
CNDM.....	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNSS.....	Conselho Nacional de Serviço Social
COEPRE.....	Coordenação de Educação Pré-Escolar
CRAS.....	Coordenadoria Regional de Assistência Social
CRE.....	Coordenadoria Regional de Educação
CRs.....	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social
CUFA.....	Central Única das Favelas
DCE.....	Departamento de Programas de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias
DGED.....	Departamento Geral de Educação
DNCr.....	Departamento Nacional da Criança
DORJ.....	Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro
ECA.....	Estatuto da Criança e do Adolescente
Faferj.....	Federação de Favelas do Rio de Janeiro
FEB.....	Força Expedicionária Brasileira
FGTS.....	Fundo de Garantia por tempo de Serviço

FINSOCIAL.....	Fundo de Investimento Social
FUNDEB.....	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDEF.....	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDO RIO.....	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social
FUNRURAL.....	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
GT.....	Grupo de Trabalho
IBAM.....	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDI.....	Índice de Desenvolvimento Infantil
IDH.....	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP.....	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS.....	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLANRIO.....	Instituto Municipal de Planejamento do Rio de Janeiro
LBA.....	Legião Brasileira de Assistência
LDB.....	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS.....	Lei Orgânica de Assistência Social
MEC.....	Ministério da Educação e Cultura
MIEIB.....	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MOBRAL.....	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS.....	Ministério da Previdência e Assistência Social
NAC.....	Núcleo de Atendimento à Criança
OMEP.....	Organização Mundial de Educação Pré-Escolar
ONGs.....	Organizações Não Governamentais
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PAC.....	Programa de Atendimento à Criança
PASEP.....	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEE.....	Programa Especial de Educação
PIS.....	Programa de Integração Nacional
PROAP.....	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
PROAP II.....	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Favela Bairro – 2ª Etapa

RA.....	Regiões Administrativas
SAM.....	Serviço de Assistência ao Menor
SAS.....	Secretaria de Assistência Social
SEAS.....	Secretaria de Estado de Assistência Social
SERFHA.....	Serviço Especial de Recuperação das favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SESS.....	Superintendência de Engenharia, Saneamento e Urbanismo Comunitário
SESUC.....	Superintendência de Emergência e Serviços Sociais
SMAS.....	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS.....	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME.....	Secretaria Municipal de Educação
SMEC.....	Secretaria de Educação e Cultura
SMH.....	Secretaria Municipal de Habitação
SPS.....	Superintendência de Programas Sociais
UnB.....	Universidade de Brasília
UNESCO.....	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UN-HAITAT.....	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNICEF.....	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO.....	Universidade do Rio de Janeiro

ÍNDICE DE TABELAS, FIGURAS E QUADROS

TABELAS

TABELA I – POPULAÇÃO E ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL: OS CINCO MAIORES E MENORES IDH'S DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS RA'S.....	74
TABELA II – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL DO MUNICÍPIO DO RIO 1999 E 2004 – UNICEF.....	75
TABELA III – POPULAÇÃO DE 0 A 6 ANOS DO MUNICÍPIO, SEGUNDO AS ÁREAS DE PLANEJAMENTO (APs).....	77
TABELA IV – CEMASIS INTEGRADOS À SME, SEGUNDO AS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	114
TABELA V – PANORAMA DO ATENDIMENTO COMUNITÁRIO À CRIANÇA DE 0 A 4 ANOS EM 2004.....	133
TABELA VI – PANORAMA DO ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 4 ANOS EM 2007 - SISTEMA DE ENSINO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO AS CRES.....	136

FIGURAS

FIGURA I – MAPA DAS FAVELAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO IPP.....	76
FIGURA II – CRECHES MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS CRES.....	139
FIGURA III – CRECHES COMUNITÁRIAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS CRES.....	139
FIGURA IV – ÁREA DE LOCALIZAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS CONVENIADAS – 2ª CRE.....	147
FIGURA V – ÁREA DE LOCALIZAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS CONVENIADAS – 5ª CRE.....	150

QUADROS

QUADRO I – POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFÂNCIA DESDE A DÉCADA DE 1930.....	116
QUADRO II – CONTATOS E ENTREVISTAS REALIZADOS NA PESQUISA DE CAMPO.....	128

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I – PROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL DA CRIANÇA: DAS CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA AO DIREITO A TER DIREITO	23
1.1. COMPREENDENDO A BASE MATERIAL QUE ORGANIZA O DISCURSO: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	25
1.2. POLÍTICAS SOCIAIS DE ATENÇÃO À CRIANÇA NO BRASIL – O MARCO DE 1930	31
1.3. CAMINHOS DA INFÂNCIA NA ASSISTÊNCIA: O PAPEL DA LBA.....	37
1.3.1. AÇÕES DE APOIO A CRECHE E O PROJETO CASULO.....	42
1.4. PROCESSOS SOCIAIS RECENTES E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	50
1.5. INFÂNCIA CIDADÃ: AS NOVAS PERSPECTIVAS LEGAIS DE DIREITO DA CRIANÇA NO PÓS 1988.....	53
1.6. DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	60
CAPÍTULO II – VIVÊNCIAS E EXPERIÊNCIAS DE UM MUNICÍPIO – A TRAJETÓRIA DO RIO DE JANEIRO.....	65
2.1. HISTÓRIA E TRAJETÓRIA DE FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	69
2.2. ENTRE CIDADE E FAVELAS: UM OLHAR COGENTE NA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO CARIOCA.....	77
2.3. OS PERCALÇOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	87
2.3.1. O FLORESCER COM O ATENDIMENTO COMUNITÁRIO À CRIANÇA EM CRECHES.....	87
2.3.2. MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E REDESENHO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.....	98
2.3.3. NOVO CENÁRIO DE ATENDIMENTO A CRIANÇA PEQUENA: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	107

CAPÍTULO III – PERCALÇOS E ENCALÇOS DA PESQUISA EMPÍRICA – FOCO NA CRECHE COMUNITÁRIA.....	118
3.1. DESCRIÇÃO DO ESTUDO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	120
3.2. ABRINDO O FOCO: ALGUMAS QUESTÕES E CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS CRECHES COMUNITÁRIAS.....	129
3.2.1. A REALIDADE CONTEMPORÂNEA: RECONHECENDO O TERRENO EMPÍRICO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS.....	131
3.2.2. COMPREENDENDO AS PECULIARIDADES DO CONVÊNIO À LUZ DA EDUCAÇÃO.....	141
3.3. FECHANDO O FOCO: PARTICULARIDADES DAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	145
3.3.1. A 2ª COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO.....	145
3.3.2. A 5ª COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO.....	148
3.4. FASES DA PESQUISA DE CAMPO.....	151
3.4.1. 1ª ETAPA: A BUSCA DE DADOS E APROXIMAÇÃO COM GESTORES DA ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO.....	152
3.4.2. 2ª ETAPA: A PESQUISA EM CRECHES COMUNITÁRIAS E O CONTATO COM PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	158
3.5. O EXAME DAS ENTREVISTAS, SEGUNDO AS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	162
3.5.1. A ENTRADA DO PEDAGÓGICO NA CRECHE.....	164
3.5.2. O EDUCAR E O CUIDAR: COMPLEMENTARIEDADE ENTRE ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO.....	172
3.5.3. O LUGAR DA CRECHE E O VALOR DA COMUNIDADE NA POLÍTICA DE ATENÇÃO À INFÂNCIA.....	178
3.5.4. ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: ONDE FICA A CRECHE COMUNITÁRIA?.....	190
3.5.5. FINANCIAMENTO: CONVÊNIO PER CAPTA E ACESSO AO FUNDEB.....	200
3.5.6. CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....	216
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	224
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	231
ANEXOS.....	240

INTRODUÇÃO

A conjuntura pós 1988 de defesa dos direitos da criança, traz novos aportes para pensar a infância e o trato da educação infantil no Brasil. Com a premissa de Constituição Cidadã, a Carta Magna dá início ao processo de reconhecimento da creche como um direito constitucional da criança, seqüenciada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1990, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1993 e, sobretudo, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB de 1996, que legitima novos aportes para a educação infantil. Este arcabouço legal dá a tônica do reconhecimento da creche como espaço da educação, pressupondo a sua inclusão como primeira etapa da educação básica, coroando de êxito as lutas travadas pela sociedade em prol da garantia dos direitos da criança à educação.

A Lei de Diretrizes e Bases, indubitavelmente, representa a legislação de maior peso na regulamentação da educação do país e traz algumas novidades para o trato do atendimento à criança em creche e pré-escola, entre as quais cabe ressaltar a inclusão da educação infantil como primeira etapa da educação básica, o reconhecimento do caráter educativo da creche, a responsabilização do Estado com a garantia de atendimento gratuito em educação infantil e a delegação ao município de ofertar educação em creches para crianças menores de 4 anos de idade. Entretanto, no rol das inovações legais atribuídas à infância, merece maior destaque a medida apregoada no artigo 89, da LDB que, ao tratar das Disposições Transitórias, estabelece a seguinte prerrogativa:

“As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”. (Art. 89 – Das Disposições Transitórias – LDB/96).

De fato, esta premissa suscita alterações de grande impacto na política de atenção à criança pequena em creche. A integração da educação infantil ao sistema de ensino, além de corroborar a vinculação da creche ao âmbito educativo, propicia a quebra de paradigmas

historicamente constituídos na sociedade brasileira que visualiza o espaço da creche como lugar restrito da guarda, como depósito de criança e como direito exclusivo da mulher trabalhadora. Esta novidade sugere a efetivação de diretrizes e responsabilidades em um novo contexto sócio-político e institucional, não mais na Assistência Social, agora no âmbito da Educação.

Neste contexto, tendo como pano de fundo a conjuntura contemporânea do processo de integração da educação infantil ao Sistema Municipal de Educação, o presente trabalho objetiva analisar a realidade empírica de uma modalidade bastante peculiar da educação infantil: a creche comunitária. A partir do estudo focado no município do Rio de Janeiro, buscamos observar como a integração das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Educação vem sendo legitimada e quais são os limites, desafios, conquistas e entraves impostos à consolidação de uma política pública de atenção à criança pequena e pobre no âmbito da educação.

A escolha por esta temática não nasceu por acaso, mas é fruto de um olhar instigante e propositivo que vem sendo construído ao longo dos últimos anos de aproximação com o contexto peculiar da creche comunitária em alguns municípios do Rio de Janeiro. A relevância deste tema legitima-se por caracterizar uma questão atual que merece a atenção dos estudiosos e formuladores de políticas para a população infantil, tendo em vista que a creche comunitária representa importante mecanismo por muito tempo utilizado e incentivado pelo poder público, que constitui a origem das políticas de atenção à criança em creche e ainda hoje se configura como relevante pólo de atendimento à criança pequena e pobre nos municípios do país.

Concentramos nossa análise no município do Rio de Janeiro, que evidencia os desafios enfrentados pelos diversos municípios brasileiros que vem tentando se adequar à lei, com avanços, entraves, conquistas e retrocessos que simbolizam marcos relevantes para a construção sócio-histórica do processo de reconhecimento da educação infantil enquanto direito da criança e como componente da educação.

A opção por este município, entre as tantas outras realidades do estado e do país, justifica-se pelo importante papel que o mesmo desempenha no contexto brasileiro no que tange à implementação de políticas voltadas para os direitos da criança. Considerada a segunda maior metrópole do país, a cidade do Rio ocupa situação privilegiada se comparada aos demais municípios do estado e, ainda assim, vem apresentando limitações e obstáculos para a consolidação satisfatória e plena de suas políticas públicas, notadamente aquelas destinadas à criança pequena e pobre no atendimento em creche, reflexo também da realidade conjuntural do país como um todo. Apesar disso, estudos

demonstram¹ que o Rio de Janeiro é um dos municípios mais avançados no país e no estado do Rio de Janeiro no cumprimento das premissas da LDB de transferência do atendimento à infância para a educação.

A análise da conjuntura do município do Rio de Janeiro na integração das creches comunitárias, legítima que é somente a partir da experiência que se torna plausível legitimar nossos estudos e reflexões acerca do atendimento à criança pequena em educação infantil. E dessa forma, ao considerar vivências de um município para pensar as questões da política de atenção à criança e do processo de integração da educação infantil comunitária, acreditamos, assim como ressalta Kuhlmann, que “não há como pensar a educação infantil abstratamente, descolada da sociedade, da história, da cultura: é à realidade que faz sentido projetarmos nossos sonhos” (KUHLMANN,2001:63).

Desse modo, projetando nossos sonhos no âmbito da educação infantil brasileira, acoplados aos nossos objetivos de estudo do contexto que se pretende analisar, buscamos no trabalho aqui apresentado, realizar, além da pesquisa empírica, a minuciosa análise bibliográfica e documental a respeito do tema, o resgate de dados históricos e dados contemporâneos, a apreensão da atual organização do sistema de educação no município, as particularidades e a história construída no campo da assistência, a aproximação com creches comunitárias, gestores, representantes do poder público e da sociedade civil, o contato com pessoas-chave do processo e a realização de entrevistas para serem analisadas, que juntos somaram passos importantes para propiciar o alcance dos nossos anseios de estudos e propostas acerca da realidade contemporânea de atendimento à criança pequena e pobre.

Com esta relevante experiência, procurar-se-á pensar as questões peculiares da creche comunitária no contexto de integração deste atendimento comunitário ao Sistema Municipal de Educação. O trabalho é principiado com a apresentação do Processo Histórico-Social da Infância, como forma de adentrar o terreno das políticas de atenção à criança pequena implementadas pelo Estado Brasileiro desde as primitivas concepções sobre a infância até a formação do ideário da infância de direitos. O **primeiro capítulo** esclarece, portanto, que o processo de construção social da infância evidencia a edificação progressiva de diferentes concepções sobre a infância que vão ser construídas, reconstruídas e legitimadas em acordo com o terreno sócio-político em que vai se materializar, até alcançar as concepções formadas na contemporaneidade, que priorizam o direito da criança a ter

¹ Entre os estudos observados, destaca-se o desenvolvido por Kramer (2001), consolidado no Relatório de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, que com enfoque na formação profissional, elucida também a realidade dos diferentes municípios do estado no novo contexto da educação infantil que encontra-se sob o teto da Educação.

direitos em um contexto social e político permeado pela valorização da cidadania, entre elas a cidadania infantil.

Os antecedentes históricos da formação do atendimento à criança, necessários para compreender a base que vai organizar o discurso pretérito e a reivindicação contemporânea, declaram que a ideologia de atenção à infância nasce na perspectiva de moralização e enquadramento da criança e da família. Posteriormente, no bojo da sociedade escravocrata, este ideário abre passagem para o trato da questão na perspectiva de higienização da pobreza. Com a abolição da escravatura e a proclamação da república o Brasil abre caminho para transformações sócio-políticas e a criança começa a ser valorizada em prol da preparação para o mundo do trabalho técnico-científico que então se aproximava.

A partir do início de uma nova visualização da criança, é somente no pós 1930 que percebemos efetivas mudanças relevantes nas concepções sobre infância, marcadas pela construção de políticas sociais de atenção à criança, embora ainda inicialmente pautadas na expectativa de prevenção do crime e do abandono, a partir da premissa de construção do “homem de amanhã” (KRAMER,1987). É neste contexto que a creche começa a ser visualizada como um “mal necessário” (NUNES, 2003), mas ainda assim, Carvalho (2004) salienta que “o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social”, e desse modo “não se pode negar que o período foi a era dos direitos sociais” (CARVALHO, 2004).

Neste contexto, não podem ser negligenciadas as relevantes iniciativas da Fundação Leão XIII e da Legião Brasileira de Assistência – LBA, ambas nascidas no bojo da década de 1940. O papel da LBA é amplamente apresentado neste capítulo e dá o tom para os caminhos percorridos pela infância no campo da assistência, já que sua atuação imprimiu marcas relevantes na forma de cuidar e educar as crianças pobres dos municípios de todo o país, sobretudo na implementação do Projeto de Creche Casulo, num contexto em que a organização de creches era tida como de grande importância para as mulheres que precisavam trabalhar fora do lar.

Após observar a “Era LBA” no contexto de práticas e políticas para a infância brasileira, torna-se relevante apreender os processos sociais mais recentes que vão dar início a um escopo de defesa dos direitos da criança pequena e implementação de políticas de educação infantil, sobretudo no contexto dos anos 80. Este período representa um marco de relevantes transformações na dinâmica societária que refletem diretamente na viabilização efetiva de políticas públicas de atendimento à criança pequena e pobre, dando início ao processo de luta popular e comunitária por creche. As novas perspectivas legais introduzidas com a Constituição Federal de 1988 e legitimadas com a LDB de 1996 abrem um novo ciclo para o trato da infância, marcado pela valorização da infância de direitos.

Para fechar o capítulo, são trazidas algumas considerações sobre a descentralização político-administrativa, sugeridas pela Reforma do Estado, e a sua influência direta no reordenamento de políticas públicas e sociais, entre elas as políticas destinadas à criança em educação infantil. Os anos 90 trazem avanços na discussão e no projeto político e pedagógico da educação infantil e sobre a municipalização da política de atenção à infância. Desse modo, o balanço de como tem sido processada a descentralização de políticas sociais torna-se essencial para compor a análise da natureza e sentido da incorporação da educação infantil em suas tendências particulares, ao sistema municipal de ensino que então se processa.

A partir da compreensão da conjuntura de formação do processo histórico-social da infância, torna-se mais fácil compreender a realidade específica do município que se pretende analisar. Assim, o **segundo capítulo** trata das vivências e experiências do município no contexto das políticas de atenção à infância, apresentando a trajetória específica do Rio de Janeiro. Questões que tratam da emergência da creche no município, passando pelas diferentes percepções deste espaço até a consolidação da educação infantil enquanto direito da criança e seu conseqüente processo de integração ao sistema de ensino serão consideradas ao longo deste capítulo.

A história e trajetória de formação do município é apresentada como forma de entender o terreno onde se processa o discurso, o contexto enunciativo (Bakhtin, 1979) onde as práticas e políticas municipais da infância vão ser consolidadas. Dados estatísticos sobre o município, como o índice de desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento infantil, bem como dados históricos sobre a evolução política do município são utilizados para auxiliar na visualização das especificidades do Rio de Janeiro.

Considerando que a trajetória de construção das primeiras creches cariocas tem estreita relação com a história das favelas do município, especialmente no âmbito da creche comunitária, cuja criação teve início nas necessidades das comunidades pobres e periferias da cidade, tornou-se relevante contemplar, no âmbito da história de formação do município do Rio de Janeiro, a relevante especificidade das favelas cariocas, procurando pensá-las como um espaço permeado pelo preconceito, pelo descaso, pela luta comunitária e pela “presença da ausência” (ZALUAR e ALVITO, 1998), conceitos também familiares ao contexto da creche comunitária. Não há como pensar a creche comunitária no Rio de Janeiro sem compreender o terreno e o contexto social que delinea a favela.

Dando continuidade às propostas deste capítulo, a partir da compreensão da história, formação e particularidades do município, passamos então ao enfoque nos percalços da política de educação infantil, evidenciando o florescer deste cenário com o atendimento

comunitário à criança em creches, e o novo contexto sócio-político que dá a tônica à municipalização de políticas e ao redesenho do sistema municipal de ensino, compondo o panorama em que a educação infantil passa a estar inserida no âmbito educacional de atenção à criança pequena.

De fato, um novo cenário de atendimento à criança passa a compor a trajetória da educação infantil no município do Rio de Janeiro a partir do processo de integração das creches ao Sistema Municipal de Ensino. Iniciado efetivamente em 2001, com a transferência das pré-escolas para a Secretaria de Educação, o processo de integração da educação infantil só vai ser finalizado em 2005 com a incorporação ao sistema, ao menos no que tange a aspectos burocrático-administrativos, das últimas creches comunitárias que ainda estavam conveniadas à Assistência sob a modalidade NAC² da SMDS. Neste contexto, metucioso estudo sobre esta realidade contemporânea vai ser realizado, apresentando o caminho percorrido pelas instituições de educação infantil para a sua integração ao sistema, desde as pré-escolas, passando pelas creches municipais, para poder chegar às creches comunitárias.

Concluindo este capítulo no qual procuramos apresentar a realidade específica do município do Rio de Janeiro, com suas vivências e experiências no trato da infância e atendimento em educação infantil, apresentamos o quadro de políticas públicas e institucionalização da infância, que evidencia sucintamente as principais iniciativas da política de atenção à criança e a trajetória histórica de formulação e implementação de ações pelo Estado e pela iniciativa privada, fazendo a ligação do contexto geral com a realidade específica do município do Rio de Janeiro, de forma a facilitar a consulta às iniciativas propostas apresentadas ao longo dos dois primeiros capítulos.

Finalmente, o **terceiro capítulo**, reservado exclusivamente à apresentação da pesquisa empírica, ilustra as particularidades do processo de integração da educação infantil, com foco na creche comunitária. A pesquisa proposta tem como caminho basilar os instrumentos do estudo de caso para a estruturação do trabalho e da análise de conteúdo para a apreensão das peculiaridades percebidas no experimento de campo, sobretudo nos contatos com as creches comunitárias, com gestores, com representantes do governo municipal e da sociedade civil, situados na área de abrangência da 2ª e da 5ª Coordenadorias Regionais de Educação.

A partir da consulta de fontes escritas e verbais, iniciamos o capítulo com a descrição do estudo realizado e os procedimentos metodológicos necessários à sua execução, para

² NAC – Núcleo de Atendimento à Criança, projeto da SMDS criado em 2003 para atender temporariamente às creches comunitárias que não conseguiram se adequar às exigências da Educação. O Projeto NAC foi extinto em Dezembro de 2004.

que possa ser compreendida a lógica utilizada para as interpretações das análises realizadas ao longo da pesquisa. Em seguida, abrindo o foco da análise, são traçadas algumas questões e características peculiares à creche comunitária, com o terreno empírico da integração das creches comunitárias e as peculiaridades do convênio à luz da Educação.

As creches comunitárias permanecem vinculadas ao poder público municipal mediante a política de convênio que deixa de compor a esfera da Assistência Social para ser efetivada no âmbito da Educação. Compreender o contexto enunciativo contemporâneo ao qual nos referimos ao longo do estudo e algumas características do sistema de convênios que agora vai ser perpetuado na Secretaria de Educação, são temas indispensáveis à compreensão da pesquisa e análise empírica. O método de parceria e convênios utilizado para a inclusão das creches comunitárias ao sistema, é algo histórico não apenas no município do Rio, mas em todo o país, no trato e na política de atenção à criança pequena em âmbito comunitário, sendo vangloriado e expandido por longo tempo pelo Estado Brasileiro, a exemplo das iniciativas e campanhas da extinta LBA.

Fechando o foco de análise, apresentamos as particularidades das coordenadorias regionais de educação que constituem o objeto de nossas considerações e, desse modo, apresentamos as características de cada CRE e a área de localização das creches comunitárias pesquisadas, bem como as diferentes etapas que compuseram a pesquisa de campo nestas duas coordenadorias de educação. Entre estas etapas, destacam-se a aproximação com os gestores de políticas no âmbito municipal nos vários setores da Secretaria de Assistência e de Educação, com os mecanismos de articulação e movimentos sociais organizados, a busca de dados e documentos em instâncias municipais, estaduais e federais, o contato com as creches comunitárias e municipais e a realização de entrevistas.

Dado o cunho qualitativo proposto pela pesquisa desenvolvida, buscamos examinar as entrevistas realizadas apresentando seis categorias de análise produzidas a partir dos relatos e dados apreendidos no experimento de campo e nas conversas com os diferentes atores e profissionais. Tratam-se, portanto, de categorias de análise que não foram definidas aleatoriamente, mas sim embasadas nas enunciações próprias do contexto pesquisado.

A primeira das categorias propostas aborda a temática que supõe que a entrada do pedagógico na creche vai ser percebida a partir da sua incorporação ao sistema municipal de ensino. Esta idéia, embora apareça em vários relatos transcritos, é também questionada em outros e desmistificada por estudiosos e pesquisadores da área. A segunda categoria traz a tona a bidimensionalidade do trabalho das creches comunitárias do município – a educação e o cuidado – com os vários contra-sensos que permeiam esta questão. A terceira, reflete sobre o lugar da creche comunitária e o valor da comunidade enquanto

temáticas que aparecem sobremaneira nos relatos de entrevistas e que não pode ser desconsideradas para pensar o terreno particular da creche comunitária.

A quinta categoria de análise propõe compreender a relação entre o público e o privado, situando a dicotomia entre essas definições e o lugar do atendimento comunitário neste contexto, evidenciando as polêmicas que perpassam esta discussão. A seguir, a categoria que analisa a temática do financiamento traz à tona as questões vinculadas às complexidades da política de financiamento da educação infantil no Brasil e os novos direcionamentos da questão propostos pelo município e pelo Estado brasileiro. A sexta e última categoria refere-se à capacitação e formação profissional, enumerando as várias questões que impactam desde a qualidade do atendimento ao reconhecimento do profissional de educação. Fechado este último capítulo, as considerações finais procuram fazer um rápido resgate, dando o *linking* entre as propostas trabalhadas ao longo de todo o estudo.

A infância na ciranda da educação e as particularidades do atendimento comunitário à população infantil constituem o cerne de nossa investigação. O estudo focado nas creches comunitárias, portanto, explora uma temática bastante peculiar na política de atenção à criança pequena em educação infantil. Desse modo, a partir das questões centrais apresentadas ao longo deste trabalho, não temos a pretensão de realizar um estudo das creches comunitárias do Rio de Janeiro que atenda minuciosa e integralmente às diversas questões que circundam esta realidade contemporânea; porém, temos sim a instigante e desafiadora intenção de, através de um foco atual e inovador, apreender os impactos da integração nas políticas de atenção à criança pequena e pobre no contexto comunitário, articulando esta nova conjuntura aos aportes legais que defendem os direitos da criança em educação infantil, com vistas à compleição da cidadania para a infância.

CAPÍTULO I



PROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL DA CRIANÇA: DAS CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA AO DIREITO A TER DIREITO

Tudo que me diz respeito, a começar por meu nome, e que penetra em minha consciência, vem-me do mundo exterior, da boca dos outros (da mãe) etc., e me é dado com a entonação, com o tom emotivo dos valores deles. Tomo consciência de mim, originalmente, através dos outros: deles recebo a palavra, a forma e o tom que servirão para a formação original da representação que terei de mim mesmo.

Mikhail Bakhtin

1. PROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL DA INFÂNCIA: DAS CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA AO DIREITO A TER DIREITO

O processo de construção social da infância no Brasil evidencia diferentes percepções sobre a criança que vão sendo construídas e reconstruídas conforme as determinações das relações sociais e de produção vigentes em cada período de formação da sociedade. Trata-se de preceitos e concepções que se estabelecem, legitimam e se modificam ao longo da história social, marcados por determinações das relações construídas e pelo contexto característico de cada época. Nesse sentido, diversas foram as concepções, ideários, sentidos e significados aplicados ao longo do processo de construção histórico-social da infância que tiveram relevante papel para a concepção da infância de direitos e para o processo de construção e consolidação das políticas públicas e sociais destinadas a este segmento específico da população.

Desse modo, considerando que, à conjuntura de construção e reconstrução de concepções acerca da infância podemos atrelar a história de formação da sociedade e a construção de políticas públicas voltadas para o atendimento a criança de zero a seis anos é que passamos a observar o processo histórico-social da infância no Brasil. São as percepções sobre a infância, aliadas ao contexto sócio-histórico e político-econômico, que materializam os signos e significados que se formam e se estabelecem a partir das relações sociais, determinando a história de construção das políticas destinadas a primeira infância em nosso país. Nas palavras de Amorim *et ali*,

“O conjunto de significados e significações que emergem nas relações entre as pessoas, sendo elas novas ou não, encontra-se impregnado, significado e transformado por uma matriz sócio-histórica, constituída por um complexo contexto econômico, político, social e cultural. Essa matriz é compreendida como fundamentalmente semiótica e, ao mesmo tempo ressignificada e transformada por eles. Ela pode mudar de acordo com um contexto e/ou as interações nele realizadas, nos diferentes momentos histórico e individual” (AMORIM, VITÓRIA, ROSSETTI-FERREIRA, 2000)

Nesta perspectiva acreditamos que para compreender a formação histórico-cultural da infância e o processo que vai das percepções subjetivas à construção da infância de direitos, torna-se indispensável considerar a base material onde se organiza o discurso, a trajetória histórica das concepções de infância que, como veremos deixam marcas determinantes para a formulação e implementação de políticas públicas de atenção à

criança pequena, notadamente no campo da educação infantil, e no seu conhecimento enquanto direito da criança. De fato, se não há como descolar a historicidade sócio-cultural, do sujeito e, tampouco, da política, urge considerar o percurso histórico da construção social da infância a fim de apreender também a trajetória e condução das políticas de educação infantil que são construídas e estabelecidas neste contexto.

Embora ratificando que a compreensão dos antecedentes históricos seja de suma relevância para analisar as transformações contemporâneas no campo das políticas de educação infantil, vale ressaltar que o trabalho desenvolvido tem como foco de análise as políticas sociais emergentes no país em três momentos importantes: a partir da década de 30, no desenrolar dos anos 70, e, destacadamente com as recentes modificações dos anos 90 que se legitimam no pós-80, e tem peso fundamental nas questões presentes acerca das políticas de atendimento à criança pequena nos dias atuais. Desse modo, a importância em considerar os antecedentes históricos só se torna legítima na medida em que o macro processo histórico-social parece relevante para melhor apreensão das inovações do contexto presente que se propõe analisar.

1.1. COMPREENDENDO A BASE MATERIAL QUE ORGANIZA O DISCURSO: OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para pensar a construção dos signos infância e política no Brasil e os significados decorrentes do processo histórico-social da infância, não podemos deixar de considerar as influências diretas da situação mundial neste contexto. Sendo a infância uma categoria histórica e social, as formas de organização da sociedade e as condições de existência e inserção da criança em cada contexto econômico, político e sócio-cultural vão delineando as diferentes formas e concepções sobre a infância, seja no âmbito das particularidades específicas de um país ou região, seja no contexto global.

Nesta perspectiva, vários autores destacam que durante a Idade Média, no chamado Estado Medieval, a infância era colocada de modo análogo entre as distintas faixas etárias, onde não se distinguia criança e adulto na forma de tratamento do Estado e da sociedade, já que a criança nada mais era que um adulto de pequeno tamanho, executando inclusive, as mesmas atividades dos mais velhos. A criança não possuía uma identidade própria do seu período de infância e era percebida apenas como um estado de transição para a vida adulta (FARIA, 1997). Nem mesmo os trajes utilizados neste período distinguiam adultos de crianças, evidenciando, como ressalta Áries, que se nada no traje medieval separava a

criança do adulto, não seria possível, tampouco, imaginar atitudes diferentes e específicas com relação à infância (ARIÈS, 1981).

Esta concepção culminava em uma sociedade cujo mundo dos adultos era constituído, em grande parte por crianças e jovens de pouca idade, já que a ausência de um tratamento especial para a criança e as condições precárias de existência da época tinham como conseqüência uma baixa expectativa de vida (FARIA, 1997). Além disso, a valorização do homem produtivo legitimava a idéia de que o relevante era a criança crescer logo para poder participar do trabalho e de atividades características do mundo adulto, mas sem a devida preocupação com a formação e crescimento da criança e sua inserção na complexidade deste mundo particular.

No século XVI, começamos a sentir pequenas modificações sócio-culturais, quando a criança passa a ser vista como um ser frágil e ameaçado³, idéia associada à cristianização dos costumes, sob influência da Igreja Católica. Segundo Ariès (1981), essa criança precisava ser *papricada*, premissa que, no século seguinte, começa a conviver com a necessidade da criança *moralizada*. A proposta de educação e moralização dos pequeninos surge com o objetivo de torná-los *peessoas honradas e homens racionais no amanhã* (ARIÈS, 1981). Com esta perspectiva de futuro, a criança tornou-se o centro das atenções, pois a família começou a se organizar em torno dela e a questão educacional passou a aparecer, portanto, a partir da ideologia de moralização e enquadramento da criança.

“A concepção de natureza frágil da criança era compartilhada pela pedagogia ‘tradicional’, que considerava a natureza dos garotos originalmente corrompida, cabendo à educação disciplinar e inculcar regras, através da ação direta do adulto e da permanente transmissão de modelos. Isto refletia a ideologia da época: moralização e enquadramento da criança”. (FARIA, 1997:13).

Embora não tenham ocorrido significativas mudanças no padrão filantrópico e assistencial de cuidado da criança até o século XVIII, é possível perceber que no período de transição do feudalismo para o capitalismo ocorreram na Europa, alterações nas relações sociais que tiveram reflexos na organização familiar, na formação escolar e no sentimento de infância⁴. A valorização do homem produtivo, sutilmente percebida no período medieval,

³ Ressaltamos que esta nova forma de ver a criança da Idade Moderna tinha elegibilidade. A criança da plebe não se beneficiava desse tratamento e ainda vivia, em termos de valorização de sua infância, como no período da Idade Média.

⁴ As distintas concepções acerca da infância no Brasil sofreram influências deste contexto europeu, embora com particularidades bem definidas. Estes reflexos da entrada do capitalismo no contexto social da infância, vão ser

vai ser revigorada nos primórdios da sociedade capitalista, embora com enfoque bastante diferenciado.

Com o início da Revolução Industrial, no final deste século XVIII, a criança começa a aparecer como alguém que precisa ser preparada para atuar no mercado de trabalho, o que pressupõe um retardo no ingresso da criança na vida adulta, pois precisaria de mais tempo para assimilar bem as tecnologias a serem aplicadas no futuro. Aqui também percebemos que o contexto sócio-histórico, sob a égide da industrialização e das descobertas técnico-científicas em plena expansão, direciona a cultura social e, conseqüentemente, as novas concepções acerca da infância, explicitando o início de importante distinção entre a criança e o adulto, ausente em períodos anteriores, em que se busca respeitar as particularidades da infância, embora sob a égide das relações do capital e como garantia de força de trabalho qualificada no futuro. É no bojo da Revolução Industrial, do Iluminismo e dos Estados Laicos que se observa o registro das primeiras iniciativas de atendimento à infância a partir da construção de “refúgios” ou “asilos”, que começam a abrigar crianças, filhas de mães operárias⁵.

O período que dá início ao capitalismo demarca uma valorização maior da escola e do ensino pedagógico à criança, sendo instituído o ensino primário, o ensino secundário e posteriormente, o ensino superior⁶. O processo de elegibilidade começa a aparecer na sociedade dentro do âmbito educacional, onde o critério para ingresso nas escolas passou a ser a condição dos pais – quem possuía boas condições garantia a manutenção do estudo de seus filhos e quem não possuía, conseguiria ao máximo garantir o ensino primário dos pequeninos.

Nunes (2002), destaca que a sociedade capitalista que então emergia, reiterando contradições no interior de sua estrutura especialmente em sua forte vinculação com o mundo do trabalho e as relações produtivas do capital, procurava encobrir suas práticas contraditórias, através da ideologia dominante, que passa a reproduzir a crença num modelo único de criança, referenciada na criança burguesa, que deveria ser cuidada, escolarizada e preparada adequadamente para uma atuação futura, como se todas as crianças tivessem

ressentidos no contexto particular de nosso país somente no início do século XX, embora com caráter diferenciado, já que as primeiras instituições pré-escolares de caráter assistencialista apareciam enquanto dádiva dos filantropos e não como suporte ao avanço industrial e menos ainda enquanto direito do trabalhador, o que vai ser legitimado apenas nos anos posteriores, especialmente com a entrada da mulher no mercado de trabalho, contexto marcado pela década de 70, como veremos adiante.

⁵ Segundo Faria (1997), as primeiras iniciativas deste tipo datam de 1774 na França, e sua origem está nos movimentos filantrópicos de cunho marcadamente assistencial.

⁶ Faria (1997) destaca que o ensino primário seria destinado às classes populares e o secundário à aristocracia e burguesia vigente. O ensino superior, mais difundido no final do século XIX nas universidades e grandes escolas, aparecia no seio da alta burguesia da época, que uma minoria tinha o privilégio de alcançar. Ressaltamos que o ensino primário não era assegurado a todas as crianças de classes mais pauperizadas e populares, na medida em que muitos não freqüentavam a escola porque precisavam trabalhar desde a tenra idade.

acesso a condições de vida e ensino que garantissem essa *infância perfeita*. A nova forma capitalista de organização sócio-técnico-financeira da sociedade, baseada na valorização do capital e estratificação de classes, se reflete no papel histórico-social da infância e na forma como a criança é inserida nas modificações contextuais emergentes na sociedade.

A ideologia disseminada na construção da sociedade capitalista, que pressupõe padrões baseados num modelo único de infância sob o arquétipo da criança rica, pode ser observada ainda na sociedade contemporânea, nos países europeus, no contexto mundial e também no caso brasileiro, embora sob novas modalidades e com distintas couraças sócio-culturais. As distintas concepções acerca da infância no Brasil sofreram fortes influências do contexto mundial que então se determinava, embora possuíam suas particularidades e peculiaridades bem definidas.

Um exemplo desta influência mundial nas concepções disseminadas na realidade brasileira, pode ser percebido ainda na era colonial, cujas relações econômicas emergentes, fundadas no latifúndio, na mão-de-obra escrava, nos donos de terras com autoridades sem limites e no advento da família patriarcal, favoreciam significativamente a importação de algumas idéias dominantes na cultura medieval europeia, sobretudo no que tange à carência de um tratamento especial à criança e as considerações sobre a família, embora adequadas a realidade característica de nosso país. Apesar das similaridades no inadequado tratamento da infância em relação ao adulto, as formas rudimentares de atendimento à criança iniciadas no período colonial brasileiro tiveram suas ações voltadas para o abandono e catequese da criança e da família⁷, inculcando a religião e o disciplinamento, pouco visíveis na experiência europeia.

Assim como ressalta Kramer (1982), para pensar as especificidades da realidade brasileira podemos, grosso modo, dividir o contexto histórico-social em três grandes épocas demarcadas entre os seguintes períodos históricos: do descobrimento à década de 30; do pós-30 até os anos 80 e deste até os dias atuais. No entanto, apesar desses marcos delimitados com suma relevância para o processo histórico-social da infância no país, grande destaque cabe aos anos 70, cujas transformações no mundo do trabalho e a entrada maciça da mulher nas relações de produção regulamentadas, trazem a tônica para modificações relevantes no trato da questão. Os novos processos sociais evidenciados no bojo da década de 90, com o processo de descentralização de políticas e municipalização do atendimento, também têm marca singular e de extrema relevância na trajetória histórica das políticas de atenção à criança pequena em nosso país.

⁷ Segundo autores como Faria (1997), Nunes (1993), Kramer (1987) entre outros, a perspectiva de ações para a infância, voltadas para questões do abandono e moralização da criança e da família, pode ser observada também no período marcado pelo movimento higienista, e ainda em ações e práticas do Estado na década de 30.

Partindo do período pós-descobrimto do Brasil, observa-se com o processo de escravidão, questões relevantes que envolviam a criança, filha da família negra. A criança escrava normalmente era incorporada ao trabalho da mãe e as mulheres escravas tinham por hábito amarrarem os filhos às costas a fim de conciliar o trabalho com o cuidado às crianças. As ações desenvolvidas neste período para o enfrentamento da questão social na área da infância foram marcadas pelo uso da Roda⁸, que recebia crianças de qualquer cor, embora seus usuários fossem marcadamente os filhos das escravas. Este dispositivo era também utilizado por proprietários que não queriam se responsabilizar por encargos da criação da prole de seus escravos, ou mesmo quando desejavam da escrava um trabalho incompatível com a permanência do filho junto à mãe, como por exemplo, o uso das escravas como amas-de-leite. Além disso, o uso da Roda também era bastante comum para os filhos bastardos de moças da sociedade burguesa que engravidavam e não querendo o filho, abandonava-o muitas vezes para não sofrer sanções de familiares ou da sociedade.

Os estudos de Nunes (2000), evidenciam que nos anos de 1870, a prática de uso da Roda na sociedade escravocrata começa a ser alvo de críticas do movimento abolicionista e do movimento higienista, propiciando que, a partir daquela década este mecanismo passe a ser menos utilizado. A segunda metade do século XIX elucida, um momento em que o higienismo ganha maior força no contexto histórico-social e na cultura do país, atribuindo novas características ao trato da infância no Brasil, sobretudo com a entrada de uma perspectiva puramente assistencialista do atendimento.

“A higienização tinha a simpatia dos liberais e médicos higienistas, era incorporada pela iniciativa da filantropia, em especial a empresarial, e tinha como marca a prevenção de doenças transmissíveis, o controle da saúde infantil numa perspectiva de higienização da pobreza. O assistencialismo era a marca das iniciativas mais diretamente ligadas às damas de caridade, em especial as católicas, e tinham como centralidade o atendimento à família da criança, procurando moralizar as relações intrafamiliares através de diferentes práticas de controle e disciplinamento”. (NUNES, 2003:76).

O movimento higienista traz a tona uma nova forma de visualizar a pobreza em geral e a infância, em particular, patenteada na prevenção de doenças transmissíveis e controle

⁸ “A roda era um dispositivo giratório de madeira e em forma de cilindro com uma abertura, inserido em uma parede, de modo que, com, o uma janela desse acesso à parte interna da instituição ao ser acionado. A criança era depositada no compartimento, e o depositante rodava o cilindro para que a abertura se voltasse para dentro, preservando a identidade do depositante ” (Couto e Melo, 1988:22).

da saúde infantil numa perspectiva de higienização da pobreza. Faria (1997) destaca que o movimento higienista inicia uma luta em prol da reeducação física, moral e intelectual das mães de classes abastadas, criticando ferozmente, o advento das amas-de-leite e da Roda. Com isso, a partir de 1871 a Roda passa a ser menos utilizada, abrindo espaço para que os filhos de escravas tornassem-se um novo problema para o uso das trabalhadoras domésticas. Neste contexto, foram implantadas por médicos higienistas aliados às mulheres burguesas, as primeiras creches do país destinadas ao atendimento dos filhos de trabalhadoras domésticas, deixando transparecer que as iniciativas voltadas para a infância no Brasil basearam-se no caráter médico-sanitarista, pautado na prática do controle e do assistencialismo.

Com a abolição da Escravatura em 1888 e a Proclamação da República no ano seguinte, o Brasil abre caminho para novas transformações sócio-políticas no interior da sociedade, que passa a ser construída sob a ordem de um modelo capitalista e urbano-industrial. No que se refere à criança, também aqui é possível perceber a influência direta da realidade industrial europeia, em que se inicia a ideologia de preparação da criança para o mundo do trabalho técnico-científico que então se aproximava.

Apesar do início de uma nova visualização da criança neste final do século XIX, é somente a partir do século seguinte, especialmente no pós-30, que percebemos uma efetiva modificação sócio-cultural e conseqüentes transformações relevantes das concepções acerca da infância. Evidenciam-se as primeiras iniciativas e construção de políticas sociais em prol da criança pequena, embora com uma perspectiva inicial de proteção ainda pautada na prevenção do crime e do abandono.

Também neste período, o trabalho passa a tomar novo valor na sociedade, com a criação da carteira de trabalho, feriado em comemoração do trabalhador e o advento da ditadura getulista, trazendo novos aportes ao trato do filho da família trabalhadora, embora a creche ainda não se concretize efetivamente como conquista incorporada às demandas desta classe, já que a mulher ainda aparecia alienada deste contexto social. É sobre este primeiro marco para o trato da criança pequena, consubstanciado na década de 30, que priorizamos nossas considerações nas linhas que seguem, como forma de pensar as políticas públicas de atenção à infância que começam a ser construídas em nosso país.

1.2. POLÍTICAS SOCIAIS DE ATENÇÃO À CRIANÇA NO BRASIL – O MARCO DE 1930

A construção de políticas sociais de atenção à criança pequena possui estreita vinculação com o processo histórico-social da infância em suas diversas nuances, já que é o contexto que circunda as relações sociais prevalentes num determinado período que configura os paradigmas, valores e políticas que recaem sobre a sociedade e constituem sua organização sócio-política. Esta mesma organização da sociedade atrelada às concepções que permeiam no interior de cada momento histórico são fatores determinantes no processo de construção e implementação de políticas públicas que procurem atender as relações sociais em suas diversas demandas.

As políticas sociais brasileiras, notadamente, aquelas destinadas ao cuidado da criança pequena, culminaram na década de 30, especialmente após 37, período de plena vigência do Estado Novo Getulista. Neste período em que o trabalho vai ser mormente valorizado, percebemos a preocupação com a criança, filha da família trabalhadora, que começa a ter visibilidade no interior da sociedade e das 'preocupações' do Estado, sobretudo na perspectiva da formação do *homem de amanhã*. Cultivava-se a idéia de que resguardando-se a criança, resguardar-se-ia a família, considerada unidade básica de reprodução social dos trabalhadores.

De fato, o período pós-30 demarca um momento singular na formulação e implementação de políticas públicas na égide de um suposto Estado de Bem-Estar e materialização do Sistema de Proteção Social, quando observa-se o desenvolvimento das primeiras iniciativas relevantes em prol da criança pequena, marcado pela intensa valorização do trabalho e primazia ao cuidado com a infância que passa a ser central na sociedade, embora sob o enfoque da garantia de reprodução da força de trabalho. Na avaliação de Draibe (1985: 60) a "Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro", iniciando uma gestão altamente centralizada no governo federal.

Nunes(2003) destaca que aqui também a higienização e o assistencialismo são os mecanismos constitutivos da lógica de proteção à criança que traz a tona conflitos que repercutem no aspecto médico (no que se refere ao papel materno e a defesa da amamentação) e no aspecto jurídico-policia (relacionado ao abandono de menores e ao crime). O assistencialismo é fundamentado pelo pensamento humanista cristão e pelo pensamento católico e se apóia numa idealização do sentido da família que deverá ser seguido especialmente pelas famílias pobres, já que, os problemas sociais vividos pelas

crianças eram representados por uma ótica de apreensão que os consideravam decorrentes da ignorância e da pobreza e da falta de estrutura familiar.

Segundo Kramer (1987), as mudanças sócio-políticas que ocorreram neste período tinham a premissa da necessidade de preparar a criança de hoje para ser o homem de amanhã, além de garantir e proporcionar um efetivo fortalecimento do Estado, ambos vistos como categorias neutras, a-históricas e abstratas. Portanto, a criança era valorizada enquanto “matriz do homem”, sem reparar as especificidades da sua inserção na sociedade de classes e o Estado era mostrado como sendo harmônico, sem conflitos ou interesses de classes.

A trajetória histórica das políticas públicas no Brasil demonstra uma infância tratada de forma segmentada, uma vez que os órgãos responsáveis pelo atendimento assistencialista e judicial não garantiam a responsabilidade sobre a criança em sua totalidade; a criança aparecia fragmentada, portanto, entre menor infrator, menor abandonado, visualizando ora a saúde da infância, ora a assistência, ora a questão jurídica. A criança não é vista como um ser total, complexo e com particularidades próprias da sua condição de existência e das imposições do meio social.

Kramer (1982) destaca que a responsabilidade sobre o atendimento à criança neste período oscilava entre o Estado, a rede privada e a sociedade civil. A multiplicidade de órgãos com as mesmas funções também é um destaque da época o que impossibilitava resultados eficientes e eficazes no combate aos problemas das crianças. Apesar da circularidade entre o público e o privado nas ações e intervenções voltadas para a questão social da infância, observa-se que até a década de 20, os projetos dedicados a área infantil, eram predominantemente de instituições particulares, o que levava as entidades a procurarem a parceria do poder público para a execução de suas atividades. Na década seguinte, observa-se o incremento no atendimento à criança pequena com a criação de jardins de infância, lactários, escolas maternais, policlínicas infantis e a reprodução de campanhas em favor do aleitamento materno.

Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e na década seguinte, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) subordinado a este Ministério. O DNCr, de 1941, inaugurado sob orientação liberal higienista, pretendia unificar todos os serviços relativos ao atendimento à mãe e à criança pequena. Ele inaugura o princípio da *subsidiariedade* que irá fomentar muitas iniciativas que surgiram, com o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as iniciativas privadas na área de assistência. Fugindo de sua responsabilidade direta na prestação dos serviços em creches, o governo financia e legitima a privatização da assistência à criança de zero a seis, pelas instituições não governamentais

que atuariam com completa autonomia e sem uma diretriz política e jurídica determinada. o DNCr delineou várias modalidades de creches:

“ [...] as destinadas a abrigar os filhos das domésticas, que devem ser localizadas, preferencialmente, 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, 1960:8)

A política de atenção à criança no contexto da educação e saúde que começa a se desenvolver neste período é efetivada através da institucionalização do atendimento, com a criação de instituições no campo público e, mormente no âmbito privado. A política que se efetivava tinha o Estado como responsável pelos recursos financeiros com direção centralizada, ao passo que as instituições particulares eram as executoras dessas atividades. As instituições incentivadas pelo Estado desenvolviam trabalhos de caráter filantrópico, leigo ou religioso, sem fiscalização e controle direto do poder público.

“Mesmo sendo apregoada como mal indispensável para a sobrevivência das crianças, o Estado reconhecia que a expansão só poderia acontecer com a colaboração de indivíduos possuidores de fortuna (filantropos) e por iniciativa de instituições particulares, pois as creches eram consideradas como tipo de estabelecimento que se prestava admiravelmente à iniciativa privada”. (VIEIRA, 1988:4)

Até este momento a historicidade sócio-cultural que se observa ao redor das concepções de infância que vão sendo construídas e reconstruídas, deixa transparecer que o espaço da creche tende a se configurar como um local exclusivamente de guarda da criança pequena, hora com vistas à necessidade das senhoras de negras domésticas, hora como espaço destinado aos filhos da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo a política se estabelece com intuito de moralização e enquadramento da criança e sua família, características médico-sanitarista de controle e higienização da pobreza, e ainda como forma de prevenção do crime e abandono, sob a perspectiva de formação do homem de

amanhã, dando corpo à subjetividade formada no imaginário social deste período sócio-histórico.

O espaço da creche, portanto aparece como sinônimo de desajustamento, em uma perspectiva subjetiva de “mal necessário” e como um paliativo onde a educação dos pais e moralização das famílias seriam os objetivos centrais do trabalho. Desse modo, a constituição de instituições de atendimento a população de zero a seis anos, seja sob a forma de creches, jardins de infância ou asilos, teve um cunho assistencialista, sustentado por influências médico-higienistas, jurídico-policiais e morais-religiosas, que constituíam forças articuladoras e determinantes na construção de um atendimento assistencial à infância até então.

Embora não constasse a realização de programas e ações em creches sob responsabilidade integral do Estado Brasileiro, o DNCr era o órgão responsável pela política de assistência à mãe e a criança no Brasil e determinada o funcionamento das creches, a partir da fiscalização e estabelecimento de objetivos que tinham a premissa de questões sanitárias, educativas e do desenvolvimento infantil, bem como o levantamento das condições de atendimento da infância.

De fato, até a Constituição de 1967 não se fazia menção às creches no rol das responsabilidades estatal, não constituindo, portanto ainda um dever do Estado no atendimento à população infantil. No entanto, percebemos na Consolidação das Leis Trabalhistas algumas iniciativas neste sentido, ao colocar que o atendimento a crianças de 0 a 6 anos deveria ser prestado através da organização de berçários pelas empresas empregadoras de mães e por outras entidades, mediante convênios. A construção de creches era posta como ação caritativa do setor privado e delimitava o atendimento às relações de capital e trabalho.

Alguns autores e estudiosos na área de políticas públicas e direitos da criança, como Campos (1999), concluem que o primeiro marco relevante para que a educação da criança pequena fizesse parte da agenda governamental foi decorrente da Consolidação das Leis Trabalhistas, de 1943, aprovada pelo Decreto Lei nº 5452, em 1º de maio de 1943. Entre outras referências, a CLT colocava que:

Art. 397. As instituições de Previdência Social constituirão e manterão creches nas vilas operárias de mais de 100 casas e nos centros residências, 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)

Em Tatagiba (2006), observa-se que a atuação estatal nas relações de trabalho deu concretude à política de bem-estar, e se justifica por estar relacionada ao que Santos denominou *políticas focadas na acumulação* que podem ser entendidas como “ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” (SANTOS,1994:13), diretamente ligada à esfera da produção de riqueza. Neste sentido, as políticas sociais implantadas pelo Estado Brasileiro nas mais diversas áreas, tinham como público-alvo os trabalhadores que compunham o mercado de trabalho.

Segundo Carvalho (2004:123), “o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social, [...] não se pode negar que o período foi a era dos direitos sociais”. A provisão da CLT na construção de creches para atender aos filhos dos trabalhadores se constitui como importante medida que se diferencia daqueles momentos percebidos entre estudiosos da área de atenção a criança pequena que ressalta a intervenção do Estado no trato da criança desvalida e abandonada, como forma de controle e disciplinamento da criança e da família, conforme elucidamos anteriormente. À despeito deste ideário, percebemos aqui o início de uma distinção nesta demanda, agora voltada sobretudo para a classe trabalhadora.

Apesar do avanço e solicitação por creches sugerida na CLT, Civiletti (1988:102) destaca que a “existência de creches em empresas nunca se concretizou” e órgãos governamentais confirmavam a dificuldade na legislação de se garantir o seu cumprimento, sendo até favoráveis a que se efetuassem mudanças na legislação a fim de viabilizar o seu atendimento ao sugerir que:

“...nas zonas de concentração operária, as diferentes indústrias que ali recrutam seu pessoal se reunissem para a construção de creches que a todas servissem, reservando para cada uma delas um número de leitos relativo à sua contribuição. [...] Esta solução poderia ser de grande utilidade para o programa de incentivo à criação de creches.” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1960:68)

Ainda segundo Civiletti (1991:38), a preocupação com as crianças, filhas de mulheres inseridas no mercado produtivo de trabalho evidencia um período da história social da infância em que a creche começou a ser pensada como uma instituição feita apenas para as mulheres que precisavam trabalhar e não tinham condições de se dedicar ao cuidado e criação de seus filhos no ambiente doméstico, perspectiva contrária às classes mais favorecidas, cujo o ideal de mulher-mãe responsável pelo cuidado com o lar e com os filhos podia ser plenamente exercido. A autora conclui que a participação feminina no mundo do trabalho passava a ser uma espécie de “atestado de pobreza”, já que “às mulheres das classes abastadas, destinava-se à maternidade. Às pobres, o trabalho”. Kuhlmann Jr. (2001) vem corroborar este ponto de vista, afirmando que

“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”. (KUHLMANN, 2001:188)

Na verdade, assim como ressalta Campos (1999:120), parece que “a primeira vez em que o objeto de preocupação do legislador, a criança pequena em foco seja o filho de trabalhadoras mulheres, cuja saúde se quer protegida por essa medida”. Rosemberg (1984) acredita que a ampliação da oferta de creches mantidas pelo poder público correspondeu a um interesse pelo trabalho materno, originando-se, portanto, “em motivações às necessidades das crianças na faixa de 0 a 6 anos de idade” (ROSEMBERG, 1984:74). A creche na visão da autora não foi cogitada, *a priori*, para ser uma instituição para todas as crianças, “mas apenas como um equipamento substituindo certas mães: aquelas que trabalham fora”.

A Fundação Leão XIII, criada nesse período dos anos 40, 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). É, portanto, uma instituição destinada ao trato específico das questões apresentada pelos moradores das favelas do Distrito Federal, atual cidade do Rio de Janeiro, nas mais diversas áreas entre elas atendimento à criança pequena:

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 ultrapassem 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)

As ações da Fundação Leão XIII tiveram relevância e deverão ser tratadas mais adiante, no momento que dedicamos à favelas cariocas mas, entre as iniciativas em prol da criança pequena no marco das políticas sociais implementadas a partir da década de 30, destaca-se o importante papel da Legião Brasileira de Assistência – LBA, cuja iniciativa assistencialista priorizava o atendimento à criança e à maternidade. Surgida em pleno contexto de crise da Ditadura Getulista, com foco nas questões da 2ª Guerra Mundial, a LBA é parte da conjuntura que favorece a criação de entidades assistenciais no país como estratégia política estatal, mas tornou-se uma referência histórica de suma importância no desenvolvimento de políticas no âmbito da assistência social, sobretudo naquelas destinadas a criança pequena.

1.3. CAMINHOS DA INFÂNCIA NA ASSISTÊNCIA: O PAPEL DA LBA

A trajetória de formação das políticas de atenção à infância no Brasil tem o seu cerne de desenvolvimento no campo da assistência social, pautado numa perspectiva de proteção à mulher, à família e ao filho da classe trabalhadora, sobretudo na prevenção do crime, do abandono e na higienização da pobreza. Não há como contar a história de políticas de atendimento às camadas pobres do nosso país, sem mencionar o importante trabalho da Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁹. Os percursos da política no campo da assistência têm como forte marca o papel desenvolvido por esta entidade, sobretudo no que tange as iniciativas voltadas para a criança, com direta influência na evolução do processo histórico-social da infância.

⁹ A Legião Brasileira de Assistência – LBA teve sua organização autorizada pela Portaria nº 6.013, de -/0/42, do Ministério de Estado da Justiça e Negócios Interiores. A mesma Portaria aprovou seu Estatuto.

A partir de uma conjuntura que busca propiciar o engajamento do país no “esforço de guerra”, a Legião Brasileira de Assistência é fundada em 1942, como pretexto para a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional. As campanhas desenvolvidas neste período, que procuravam enfatizar principalmente a importância da contribuição da mulher no contexto da guerra, tomam forma através da criação da LBA, que vai se constituir como a primeira instituição de assistência no Brasil. Desse modo, tendo seu nome diretamente ligado ao evento da guerra, a LBA foi criada inicialmente para dar amparo às famílias dos soldados que integravam a Força Expedicionária Brasileira (FEB), aos mutilados do conflito da guerra e aos seus familiares.

“A Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942), é organizada em consequência do engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo era o de “prover as necessidades das famílias”, cujos chefes haviam sido mobilizados para a guerra e, ainda, prestar apoio ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra. Tal conjuntura favorece sua criação, uma vez que ocorreu significativa queda do poder aquisitivo do proletariado e da pequena burguesia” (CAMPELO *ET ALII*, 2001:113)

Como bem evidencia Campelo *et alli* (2001), a crise financeira que assola o país neste período, compuseram o cenário ideal para a aplicação, pelo Estado, de políticas assistenciais estratégicas para seus interesses ditatoriais de garantir a manutenção do controle sobre a população, sem a perda de sua popularidade. Tais perspectivas são materializadas, sobretudo, através da LBA, enquanto forma de amenizar as questões sociais emergentes e convocar a população para o esforço de guerra. A população feminina é impelida, pela primeira vez na história do país, a contribuir com sua força de trabalho¹⁰, sugerindo à mulher desempenhar um papel social fora do lar. Desse modo, paralelos aos investimentos populistas na mobilização da sociedade para o enfrentamento da pobreza, a LBA institucionaliza um outro marco que é a atuação voluntária feminina.

Embora dispondo de técnicos com capacidade de promover ações fundadas em teorias e planos, a Instituição era comandada por Primeiras Damas da sociedade, o que lhe dava um caráter de filantropia sem responsabilidade, imprimindo ações clientelistas e realizadas a revelia das elites dirigentes interessadas em garantir a manutenção da relação dominado-dominante. A partir de 45, ao passar por sua primeira reforma, a LBA torna-se um órgão dotado de estrutura técnico-administrativa, começando a atuar progressivamente em

¹⁰ A contribuição da mulher com a sua força de trabalho era solicitada em caráter de voluntariado e, portanto ainda não se pode compreender esse período como um marco para a entrada da atuação feminina produtiva no mercado de trabalho, o que de fato só se evidencia nos anos 70.

quase todas as áreas de assistência, com ações voltadas para a maternidade e infância, velhice, doentes, necessitados, apoio nutricional, habitação, educação popular, lazer e pesquisa.

Cabe destacar que ao final da segunda guerra, os diferentes países aliados procuram delinear o seu Estado de Bem-Estar Social. Esta realidade nos países europeus propiciou que a proteção social fosse realizada acompanhando o desenvolvimento das sociedades e economias modernas, assentadas sobre o trabalho assalariado e sobre a dinâmica capitalista do mercado. No caso particular do Brasil, que organiza e reorganiza seu modelo de proteção social em contextos autoritários, o Projeto é feito sem qualquer estratégia de definição prévia. Dessa forma, a motivação de financiamento social é sobretudo uma motivação de reprodução eleitoral e não estratégia de desenvolvimento, financiamento, nem tampouco de prioridades sociais com foco nas demandas da população.

Em pouco tempo, a Instituição se torna a maior agência de Serviço Social do país, implementando políticas assistenciais, marcadas por ação paternalista e de prestação de auxílio emergencial e compensatório. Para desenvolver suas atividades complementares, utilizava mão-de-obra voluntária o que contribuía para que não assumisse totalmente a sua posição de órgão público. A LBA retrata, ao longo do tempo, a prática de parceria, utilizando a relação do público e do privado na área de Assistência Social e, em 1945, já atinge 90% dos municípios brasileiros, com creches, lactários, orfanatos e hospitais em diversos estados, vinculados a LBA.

Permeando entre o público e o privado, ao longo de sua existência a LBA construiu várias alianças, que propiciaram a ampliação de seu âmbito de atuação, o que leva Sposati e Falcão (1989:10), a concluir que “Em si, a *LBA* constitui uma estratégia institucional extremamente particular, que mais expressou um pacto populista entre Estado e Sociedade Civil”; configurando-se também, como “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, 1989:16)

Ao findar a guerra a instituição se manteve para continuar a fazer na paz o que tão bem fez na guerra, assistindo aos necessitados, com foco, especialmente, nas crianças e suas mães. A partir de então, a LBA inaugura um sistema descentralizado de gestão e que abrirá o campo de trabalho junto a iniciativas populares, através do sistema de apoio a creches. É dentro desta nova perspectiva de atendimento que o perfil da seletividade de demandas se modifica, através da premissa de distribuição de vagas por indicadores de

pobreza e não apenas pelo vínculo empregatício da mãe, até então dominante. Nesta perspectiva,

“É neste período que tanto a sociologia, quanto o serviço social e a educação são tomados por um debate sobre a pobreza a partir de uma abordagem de privação cultural fundada em estudos sobre o fenômeno da marginalidade na América Latina”. (NUNES, s/d).

A introdução do fator renda na esfera da definição da pobreza e a construção de um novo olhar para as práticas populares trazem à tona a percepção da infância numa nova conjuntura social. Neste contexto, abre-se o campo do debate político para a defesa das iniciativas populares e a necessidade de ampliação da luta por creches, dando margem ao aparecimento de movimentos sociais em defesa da construção de creches populares, principalmente no final da década de 1970.

“O programa de educação pré-escolar de massa – o Projeto Casulo – foi implantado em 1976 pela LBA, órgão federal de assistência social. A LBA havia sido criada em 1942, associada ao esforço de guerra, como órgão de apoio aos pracinhas e suas famílias. Considerada como criadora e criatura do serviço social no Brasil, a LBA desenvolveu, até a implantação do Projeto Casulo, uma série de programas destinados à maternidade e à infância, localizados, não extensivos, com base no voluntariado.” (ROSEMBERG, 2001: 151)

De fato, ao longo de seus 53 anos de existência, a LBA¹¹ desenvolveu ações, programas e projetos diversificados, com objetivos e metodologias específicas tendo como cerne do atendimento social às ações voltadas especialmente a iniciativas de apoio à criança e à família. Nesta perspectiva, observa-se a implementação das Ações de Apoio ao Cidadão e à Família e o Programa Primeiro a Criança, com desenvolvimento de intervenções em Creches, Apoio Nutricional, Ações Básicas de Saúde, Banco de Leite

¹¹ Ao longo de sua 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 (TATAGIBA, 2006)

Humano, Auxílio Econômico e Financeiro, Educação Social que buscavam atenuar os efeitos da miséria da população brasileira.

Além dessas ações que, direta ou indiretamente tinham o foco na questão da criança, foram desenvolvidas ainda atividades de Apoio a Pessoa Idosa, Apoio a Pessoa Portadora de Deficiência, Concessão e Regularização de Documentação e Direitos Civis, Ações Voltadas ao Incentivo às Oportunidades de Trabalho e Geração de Renda, Ação de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário e de Instituições. As iniciativas da LBA incluem ainda a execução indireta como forma alternativa para a ampliação do leque de ações assistenciais.

O contexto da Ditadura Militar, advinda com o golpe de 64 também dá a tônica ao desenvolvimento de medidas assistencialistas para a população, que repercute na implementação de algumas ações relevantes, onde as iniciativas voltadas para a criança aparecem, mormente, no bojo da década de 70. De fato, o governo militar adota novas estratégias para a regulação das relações capital / trabalho e algumas medidas de caráter sócio-regulador aliadas a benefícios sociais¹² passam a ser gestadas. No campo das políticas para a infância, observa-se, além das iniciativas da LBA com o Projeto Casulo¹³, o enfoque na educação pré-escolar, com a criação da COEPRE (Coordenação de Educação Pré-Escolar) vinculada ao MEC, deixando à margem a questão da creche neste contexto. Sobre as políticas do período ditatorial Abranches coloca que:

“O Brasil não teve nestes 21 anos de autoritarismo uma verdadeira política social. Destinou-se a programas sociais um volume considerável de recursos, inversamente à capacidade de contribuições. Os programas não têm coerência entre si e carecem de consistência. A Ação Social do Estado autoritário foi marcada pelo estatismo e pela privatização. O benefício social foi sistematicamente sacrificado em nome do crescimento acelerado e da eficiência econômica”.
(ABRANCHES *in* CAMPELO *et alli*, 2001)

No que tange ao papel da LBA neste contexto, cabe destacar que a mudança do regime político em 64 impôs uma crise financeira à Instituição na medida em que o governo militar a coloca em segundo plano, reduzindo seus recursos e adotando atitude coerente com a política vigente que tendia ao empobrecimento da força de trabalho. Nesse momento

¹² Entre tais medidas adotadas destacam-se a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, do Banco Nacional de Habitação – BNH, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Programa de Integração Social – PIS e do PASEP, além de benefícios introduzidos na previdência como o seguro de acidente de trabalho e o FUNRURAL

¹³ O Projeto Casulo da LBA será apresentado, em detalhes, a partir do próximo item.

a LBA perde o apoio da Primeira Dama e a contribuição empresarial, alterando-se gradativamente o perfil da instituição que vai assumir a faceta de um órgão interventor governamental, reforçando o papel do Estado. Apesar dessa nova realidade conferida à LBA, as ações de apoio à creche continuam sendo realizadas e o Projeto Casulo vai ser implementado na segunda metade da década de 1970.

1.3.1. AÇÕES DE APOIO A CRECHE E O PROJETO CASULO

Entre as ações desenvolvidas pelo Programa “Primeiro a Criança” foi enfatizado o Projeto de Creches que proporcionavam atendimento integral diário (4 a 8 horas por dia) a crianças de 2 a 6 anos e 11 meses de idade. Observavam-se especialmente os aspectos que favoreciam o crescimento e desenvolvimento infantil através da atenção à saúde, alimentação, estimulação e desenvolvimento psicossocial. As creches funcionavam, em sua grande maioria, em prédios próprios da LBA e em Centros Sociais dos municípios e visavam além do cuidado com a criança, criar novas perspectivas às famílias de baixa renda, com o incentivo ao trabalho e contribuição para aumento da renda familiar, objetivando melhores condições de vida.

Embora a assistência fosse revestida de entraves significativos, é importante reconhecer que as ações encaminhadas pela LBA tinham como premissa a tentativa em constituir um canal para que fluíssem, além dos programas compensatórios, outros de cunho promocional de grande significação para os beneficiários, porém insuficientes para atender à grande procura. O Programa Creche deveria se constituir em assistência permanente como política pública, voltada a todas as crianças que necessitassem, devido ao seu caráter preventivo e promocional.

No entanto, apesar das boas intenções das atividades desenvolvidas pela Instituição, grande é o traço clientelístico presente nas ações, colaborando para a descaracterização do conjunto das necessidades e demandas atendidas, com introdução da seletividade nem sempre efetivada de forma adequada e satisfatória. A avaliação objetiva dos resultados das políticas e programas desenvolvidos parece ser substituída pela subjetividade dos critérios adotados pelos técnicos que, no papel de selecionador do público alvo de suas ações, incluem e excluem com seu poder de “dar ou não” o benefício. Além disso, a enorme demanda seja de população-alvo, seja da necessidade verificada propiciavam que o atendimento nem sempre fosse contemplado.

Em 1976, a partir das ações desenvolvidas desde a sua criação, a LBA implanta um programa direcionado especificamente ao atendimento a crianças de 0 a 6 anos de idade, conhecido como Projeto Casulo, que tinha por finalidade beneficiar crianças em seu desenvolvimento biopsicossocial. O Projeto tinha também no rol de suas preocupações, a questão da família a partir das quais acreditava-se que a creche poderia facilitar para que mães tivessem maior disponibilidade para executar atividades remuneradas e, assim, aumentar a renda familiar. O foco na mulher trabalhadora e a idéia da creche como local de cuidado e guarda, portanto, também aparecem neste contexto.

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, 1978:38). Nesta perspectiva é que foi elaborado o Projeto Casulo, visando, “facilitar absorção da população marginalizada à sociedade integrada” (MPAS, 1978:5) e possibilitar que esta população assumisse sua cidadania, por meio de participação política e social, em termos institucionais. (TATAGIBA, 2006)

O Projeto Casulo era considerado um subprograma de Assistência ao Menor, na modalidade Assistência ao Pré-Escolar, com o objetivo de atender ao maior número de crianças possível com baixos custos operacionais. A partir de 1977 o Projeto foi efetivamente implantado e em menos de 4 anos atenda a quase 1 milhão de crianças pobres. Nas palavras de Rosemberg (1997) isso elucida que “O Projeto expandiu-se à custa de uma estratégia bem brasileira: ampliar o número de crianças e reduzir o custeio federal”. (ROSEMBERG, 1997:150).

Criado em plena ditadura militar, o Projeto Casulo voltava-se estrategicamente, para as populações mais pobres do país e se legitimava em uma conjuntura em que a “previdência e a assistência social passaram a ser entendidas como fatores indispensáveis à preservação da paz social” (ROSEMBERG, 1997:148,149), proporcionando serviços e benefícios para minizar as possibilidades de insatisfação. Os objetivos previstos neste Projeto eram:

- Prestar assistência ao pré-escolar carente na faixa etária 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 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, 1978:5)

Apesar da ampliação da faixa etária atendida no Programa Creche, incluindo no atendimento a criança de 0 a 2 anos, observa-se um enfoque diferenciado neste novo Projeto. No início dos trabalhos desenvolvidos pelo Projeto Casulo, ainda na segunda metade da década de 70, observava-se nos relatórios um discurso de simplificação que considerava sobretudo as preocupações com a demanda e os custos do Projeto. Assim, o Relatório Geral de 1977 da Instituição destaca que:

“Ao contrário dos programas tradicionais de implantação de creches, o Projeto Casulo não visa, em sua primeira etapa, criar novas entidades prestadoras de serviços, mas, apenas, aumentar o número de vagas nas instituições já existentes”. (Relatório Geral – LBA, 1977)

Concluído o estudo e a seleção das comunidades em que as creches deveriam ser implantadas e a partir da motivação dessas comunidades e da população envolvida, definiam-se as áreas a serem contempladas, dando início a orientação das instituições na elaboração de um projeto próprio, tendo em vista a necessidade de apresentá-lo para que fosse firmado o convênio com a LBA (TATAGIBA, 2006).

Cabe destacar que havia um variante no Projeto Casulo da LBA – a Creche Ipê, que era uma instituição do Projeto que se estruturou como unidade própria e funcionava nos locais em que a Legião já atuava. Era a LBA pondo em prática as diretrizes de operacionalização da Creche Casulo pela própria comunidade, já que atuava apenas como repassadora de verba para que outras entidades operacionalizassem o referido Projeto. (MPAS, 1978, p. 6). 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, proporcionando-lhes condições para a autopromoção. (MPAS, 1978:6)

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, Kramer ressalta que a maior dificuldade do trabalho era a “falta de recursos humanos para a supervisão sistemática, acompanhamento e treinamento de pessoal” (KRAMER,1987:76-77). Segundo Rosemberg (1997), na primeira avaliação do Projeto, em 1978, alguns problemas estruturais já haviam sido demonstrados em decorrência “do modelo de baixo custo operacional com apoio da comunidade”, entre os quais destaca-se a carência de pessoal qualificado, associada ao “pouco conhecimento da cultura das famílias atingidas em 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 (ROSEMBERG,1997:150). Apesar dessa avaliação desfavorável o Projeto continuou em plena expansão, incentivando a parceria com organizações governamentais e com a comunidade.

As propostas do Casulo, ainda que simplificadas, representavam custos altos que, face à demanda, levou a LBA a lançar, em 1981, a Campanha Nacional de Creches. Esta campanha incentivou doações e levou à assinatura de convênio com o Banco Nacional de Habitação (BNH) para instalação de uma creche em cada conjunto habitacional de interesse social e à assinatura de protocolo de intenções com a rede bancária brasileira para adoção financeira de creches. Outra fonte de custeio articulada para a creche foi o FINSOCIAL, aplicado prioritariamente nos chamados “Casulos Comunitários¹⁴” que compunham as creches implantadas em local cedido e administrado pela comunidade.

O Projeto Casulo continuou implementado, sendo expandido entre os municípios de todo o país. Em *Vamos fazer uma creche?*, campanha defendida pela instituição, a Legião Brasileira de Assistência se assegura “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, como ressalta em seu projeto:

¹⁴ São os “Casulos Comunitários” da LBA que dão origem a muitas creches comunitárias surgidas nas décadas de 70 e 80, algumas delas existentes até os dias atuais.

A participação da família é desejada sob a 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 se 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
- confecções de uniformes
- mutirão para limpeza e pintura
- cultivo de hortas
- serviços administrativos (MPAS, 1981:9)

Este programa de atendimento ao menor, na faixa etária de 0 a 6 anos, visava a clientela carente cujas mães, preferencialmente, trabalhassem fora. A prioridade inicialmente indicada era a menor renda, consolidando a seletividade do atendimento a partir da situação financeira das famílias que recorriam ao atendimento. A este respeito, Tatagiba (2006) ressalta que no Projeto Casulo uma série de etapas era seguida pela família a fim de garantir a vaga da criança na creche. Desse modo, além de triagem econômica, havia ainda a triagem médica, exames clínico/laboratorial/farmacêutico e bucal e imunização, entre outras.

Diante de todas as formas de incentivo e parcerias buscadas, novas perspectivas são traçadas no desenvolvimento do Projeto Casulo que além de incluir a expansão do atendimento¹⁵ e a execução de atividades em creches próprias inclui também em seus discursos as novas perspectivas observadas no contexto do país, com a premissa da criança cidadã e reconhecimento dos direitos da criança preconizados a partir da Constituição de 88. Assim, em 1990 já encontramos relatórios que indicam uma mudança de concepção na relação inicialmente estabelecida que parte da realidade conjuntural do país:

“A LBA reconhece a criança como cidadã e, como tal, com direito ao acesso a bens e serviços que atendam suas necessidades, em cumprimento aos preceitos legais estabelecidos na Constituição de 88 e no Estatuto da Criança e do Adolescente” (Relatório Geral – LBA, 1990)

¹⁵ De acordo com Franco (1988:32), na implementação do Projeto Casulo 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 da década de 80, 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.

No município do Rio de Janeiro, de acordo com a Coordenação do Bem-Estar Social – CBES, a comunidade e a família assumiam posições estratégicas nas ações assistenciais desenvolvidas, devendo ser co-participantes do processo educativo da criança. Deste modo, o Casulo representaria uma resposta às necessidades e exigências comunitárias, devendo “nunca ser interpretado como uma doação ou imposição” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/d:1)

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/d), que deveria ser representada por uma entidade. A entidade, portanto, atuava como “representante da comunidade”, estabelecendo um convênio com a LBA, e procurando 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, competindo à LBA, portanto, oferecer assistência técnica e auxílio financeiro às entidades. É a partir deste contexto que se percebe a entrada de organizações não-governamentais, responsáveis por mediar a relação entre creche e o governo federal, sobretudo no gerenciamento e repasse de verbas.

De um modo geral, constatava-se que as Creches Casulo mantinham-se com muitas dificuldades, apesar de serem parcialmente subvencionadas pelo Estado e intermediadas pelo governo municipal. O trabalho de voluntários e a mobilização da comunidade na manutenção dessas creches consistiam, assim, em medidas fundamentais 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. 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/d:5)

Tatagiba (2006) ressalta que através da premissa de atender a muitos, com pouco recurso público, o Projeto transferia para as famílias a obrigação de manter o serviço e para as entidades sociais, a tarefa de assumir os encargos de manutenção, já que os valores repassados pela LBA eram insuficientes para cobrir todas as despesas. Nas palavras da autora:

“Em síntese, recomendações já eram 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 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. (TATAGIBA, 2006: 60)

As iniciativas da LBA, sobretudo no que se refere às políticas de atendimento à criança pequena como o Projeto Casulo, evidenciam uma forte tendência de determinadas políticas sociais, em dar prioridade a alguns segmentos populacionais considerados em risco social. Sem atentar para o princípio de que o indivíduo não pode ser tratado de forma isolada, sem considerar a conjuntura política-social e econômica que o cerca. A LBA processa a fragmentação no campo da assistência, quando cria um leque de programas e iniciativas assistencialistas, excludentes e fragmentadas. O orçamento seria distribuído entre os diversos programas, mas não possibilitava o remanejamento orçamentário das verbas alocadas em programas que tinham saldo, tornando a máquina cada vez mais burocrática.

A Instituição segmenta a população marginalizada na medida em que cria programas e a exclui, quando estabelece critérios de elegibilidade discriminatórios. Além disso, ao longo da sua história, a LBA mostra o reflexo dos diferentes momentos da sociedade brasileira em sua atuação. Neste sentido, o processo de reestruturação e modernização a que é submetida a LBA tem como objetivo fazê-la caminhar em consonância com as diretrizes da Nova República.

A partir de 1991 o governo vigente¹⁶ leva ao desmantelamento do serviço público oferecido pela LBA e à forte corrupção que marca a sua administração. Além dos roubos que se realizavam através da LBA, muitos outros desmandos ocorreram, como o de

¹⁶ Trata-se do Governo Collor de Melo em que a presidência da LBA foi assumida pela Sra. Rosane Malta Collor de Melo a partir de março de 1991.

transferir, sem qualquer planejamento ou justificativa, a sua sede do Rio de Janeiro para Brasília, sem a correspondente transferência do quadro técnico-administrativo, que permanece inicialmente no Rio dando suporte através dos Pólos Regionais instalados. Daí para a sua decadência foi patente e, em 1995 a LBA é oficialmente extinta¹⁷ através da medida provisória promulgada no primeiro dia da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Em fevereiro de 1996, em pronunciamento no Congresso Nacional, o presidente afirmou 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 implantado neste contexto, 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, e em 1999, a SAS estruturou-se como Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS – e entre os serviços por ela prestados destacava-se o atendimento integral à criança de 0 a 6 anos, através da política de convênios, como veremos mais adiante. Apesar dessas iniciativas no âmbito do Estado, as importantes ações realizadas pela LBA deixam marcas históricas e relevantes para a trajetória histórico-social e o processo de consolidação de políticas sociais, em especial daquelas destinadas à criança pequena e pobre.

¹⁷ Segundo a Art. 19 da Medida Provisória de 1995, “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 n° 813/1995).

1.4. PROCESSOS SOCIAIS RECENTES E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A partir da compreensão dos antecedentes históricos e seus reflexos na construção, desconstrução e reformulação de subjetividades nas diferentes percepções da infância, bem como na trajetória histórico-social do atendimento a criança pequena neste contexto, passamos agora a observar processos sociais mais recentes e as transformações contemporâneas determinantes para a construção de novos aportes atribuídos a infância e sua política pública de atendimento.

Para nossas análises consideramos como processos sociais recentes as configurações societárias emergentes na segunda metade do século XX, especialmente a partir a década de 1980. Este marco se justifica por representar um período de relevantes transformações na dinâmica societária que se refletem diretamente na viabilização efetiva de políticas públicas de atendimento à criança pequena e pobre, dando início a um forte processo de luta popular e comunitária por creches, sobretudo àquelas que se construíram e se legitimaram institucionalizando-se no seio das comunidades carentes de todo o país.

Nesta perspectiva, tendo como marco as transformações societárias relevantes para o trato da política de atendimento à criança pequena observadas ao final da década de 1970 e no limiar dos anos 80, destacamos as mudanças sociais recentes que se materializam na sociedade, sobretudo com a participação crescente da mulher no mercado de trabalho e a conseqüente necessidade do estabelecimento de uma rede de apoio complementar aos filhos da mãe trabalhadora, o que evidencia novos aportes sócio-culturais e políticos ao contexto de formação do atendimento à criança de zero a seis anos.

Sem menosprezar a importante etapa do contexto de formação do atendimento à criança pequena valorizada pelo movimento higienista e forte assistencialismo do início do século passado, nem tampouco as importantes iniciativas do período pós 1930, com a nova visualização da criança enquanto cerne da família no contexto de valorização do trabalho, atemos nossas considerações a este final do século XX, porque é no contexto dos anos 70/80 que se evidenciam iniciativas relevantes em prol de uma efetiva política de atenção à criança pequena com o florescer de um movimento maciço por creches comunitárias, embora ainda com caráter distorcido, já que a solicitação por creches está distante da égide que visualiza este espaço como garantia do direito da criança (e não da mãe trabalhadora) à educação infantil.

O processo de luta social e comunitária por creches com o registro em massa de creches e pré-escolas nos municípios do país é observado no final desta década e início dos anos 80, época em que as creches aparecem geridas e administradas pelas próprias

comunidades ou por entidades filantrópicas e religiosas. O apoio do poder público municipal, mesmo que de forma restrita e a inserção desta modalidade de atendimento entre as responsabilidades estatais, compondo a agenda pública do Estado mesmo em uma perspectiva meramente assistencial, começa a aparecer na segunda metade da década de 1980, a partir da firmação de convênios da iniciativa privada com o âmbito estatal, a exemplo da experiência do Rio de Janeiro, como veremos adiante.

Além disso, o surgimento dos movimentos sociais e o incentivo de agências financiadoras deste atendimento, como o UNICEF¹⁸ (Fundo das Nações Unidas para a Infância), garantiram a base necessária para que se concretizasse a política de atendimento a criança em creches comunitárias no bojo das reivindicações da classe trabalhadora. As iniciativas da LBA, com enfoque no atendimento a criança pequena a partir do Projeto Casulo, também cumpriram papel importante para as modificações consubstanciadas neste período histórico da trajetória de construção de políticas para a infância brasileira.

Portanto, a história e trajetória de construção das creches no país demonstram que as creches foram maciçamente edificadas a partir da segunda metade da década de 70, em comunidades pobres dos municípios brasileiros. Tais instituições surgem a fim de permitir à população feminina trabalhar, caracterizando tanto a creche como a pré-escola como conquistas específicas da mulher trabalhadora, responsáveis pela implantação das primeiras creches e pré-escolas através do apoio e intervenção de movimentos populares e feministas.

A entrada maciça da mulher no mercado de trabalho traz mudanças significativas na estrutura histórico-social da infância e na política pública de atenção à criança pequena. As mães trabalhadoras, participando ou sendo representadas por movimentos de luta por creches começam a pressionar de modo crescente o poder público e a esfera privada pela construção e manutenção de creches, mas é no âmbito comunitário que o atendimento se concretiza efetivamente. O processo de abertura política em curso neste período, necessário para aplacar tensões sociais prestes a emergirem, também precisou reconsiderar o direito dos trabalhadores, percebendo a creche como direito do trabalhador.

De fato, a participação crescente da mulher no contexto trabalhista e a conseqüente necessidade de estabelecimento de uma rede de apoio voltada para o cuidado e educação dos filhos da mulher trabalhadora, evidenciam características relevantes nas transformações sociais ocorridas, responsáveis por grande mudança no mundo do trabalho e no cenário de participação feminina no campo político-econômico. É, portanto, a este

¹⁸ No Rio de Janeiro e Baixada Fluminense, por exemplo, foram assinados importantes convênios com o UNICEF, na década de 80, para o desenvolvimento de escolas comunitárias nas favelas, com uma concepção básica de participação da comunidade em todas as fases de seu desenvolvimento.

sujeito social que direcionamos nossas atenções, como componente importante para a construção de novas percepções sobre infância neste contexto social.

A participação das mulheres no mercado de trabalho apresentou crescimento acelerado, ainda que em condições menos favoráveis que a dos homens, principalmente no que diz respeito à necessidade de se inserir em postos de trabalho que permitam conciliar suas responsabilidades produtivas e familiares. No entanto, apesar das condições adversas, várias pesquisas e estudos sugerem que tal crescimento pode ser atribuído, entre outros fatores, aos novos papéis desempenhados pela mulher na sociedade, fruto de um intenso processo de modernização, de novas concepções e conseqüente mudança cultural observado no Brasil.

Nas últimas décadas do século XX, a mulher no mercado de trabalho afetou sensivelmente as relações no interior das famílias, provocando mudanças radicais em suas estruturas, em especial no que tange aos filhos. Se antes o espaço doméstico era tido como naturalmente feminino, e a mulher era sustentada pelo homem, agora são as mulheres que detêm grande parte do controle sobre os recursos familiares e desempenham um papel fundamental na vida econômica da família.

Neste contexto, observamos, portanto, mudanças significativas não apenas na estrutura social, mas também, no campo particular da política de atenção à criança em creches e pré-escolas. A ampla participação da mulher no mundo do trabalho formal e a conseqüente necessidade de iniciativas voltadas para o cuidado e educação da criança - filho da mulher trabalhadora, evidenciam características relevantes das transformações sociais ocorridas e seu reflexo na política de atenção à criança pequena.

As décadas de 70/80 constituem um marco de grande relevância para a política de atendimento à criança de zero a seis anos em creches e pré-escolas. O processo de abertura política em curso no período também precisou reconsiderar os direitos dos trabalhadores e a creche passou a ser tida como um direito do trabalhador feminino, dando enfoque diferenciado à questão. Este direito passou a ser legalmente reconhecido através da Constituição de 1988, que proporciona os primeiros passos relevantes para a visualização da creche como instituição de educação, direito da criança e dever do Estado em conjunto com a família. De fato, esta definição coloca-se como um marco na história da creche porque visa desconstruir os discursos filantrópicos, higienistas e assistenciais, aos quais culturalmente ainda permanece vinculada.

No entanto, apesar desses grandiosos avanços na percepção da creche e de toda a transformação sócio-cultural do papel da mulher, mãe e trabalhadora na estrutura social, o ambiente doméstico continua sendo culturalmente percebido pelo imaginário social como o

contexto mais adequado para o desenvolvimento infantil, já que o senso comum ainda percebe a creche como local para guarda do filho enquanto a mãe trabalha e não como espaço propício da educação infantil. É nesta perspectiva que ainda se observa grande preconceito / acusação às mães que utilizam esse recurso enquanto complemento ao cuidado e educação de seus filhos.

De fato, as creches em nosso país, enquanto conquistas sociais recentes, ainda apareceram por longo período atreladas a reivindicações populares ligadas unicamente à necessidade de guarda temporária de crianças para que suas mães possam ser plenamente incorporadas ao mercado de trabalho. Além disso, no contexto da comunidade carente, não podemos ignorar a realidade em que a necessidade de cuidado do filho da mulher trabalhadora aparece também como garantia de cuidado, higiene e alimentação.

Apesar dessa realidade e das limitações para materialização da política de atenção à criança de zero a seis anos, é possível perceber, no período em referência, significativos avanços desta trajetória, embora com enfoque singular no universo trabalhista, enquanto medidas em prol das necessidades da mãe trabalhadora. A subjetividade construída em torno da luta por atendimento à criança aparece focada na mulher trabalhadora, a partir de um percurso de nova visualização deste ator social e sua inserção na dinâmica societária.

Embora esta realidade cultural seja bastante disseminada e difícil de ser desconstruída, possibilitando a percepção da creche, ainda na contemporaneidade, atrelada ao contexto singular da mulher, mãe e trabalhadora, observamos a modificação do enfoque no bojo dos anos 80/90, com valorização dos direitos da criança à educação infantil, enquanto modalidade do sistema educacional e sob a égide da criança cidadã. Neste sentido, é somente a partir dos novos processos sociais emergentes, firmados com a Constituição de 88 que podemos observar a mudança de foco desta temática e a partir de então percebemos, efetivamente, a construção de novas subjetividades neste processo.

1.5. INFÂNCIA CIDADÃ: AS NOVAS PERSPECTIVAS LEGAIS DE DIREITO DA CRIANÇA NO PÓS 1988

No final da década de 80 se fazia mais forte a discussão sobre o caráter da educação das crianças de zero a seis anos, discussão que levava embutida a crítica e a revisão da concepção de infância que formava muitos dos projetos existentes, imbuídos em um ideário cultural pautado no assistencialismo e na tutela. Neste período, tínhamos um cenário marcado pela ausência de uma política global e integrada de atendimento à

população infantil, pela falta de coordenação entre programas sociais e de saúde, pela predominância do enfoque preparatório apenas para o 1º grau, pela insuficiência de pessoal docente qualificado e predominância de programas escolares sem envolvimento das famílias, além do crescimento de programas alternativos destinados ao público infantil como as creches domiciliares, mães crecheiras, centros infantis comunitários, etc.

A concepção moderna da infância como um período específico da vida, distinto da fase adulta e, conseqüentemente, da criança como um ser em fase de formação e de desenvolvimento que necessita de atenção e cuidados específicos, se constitui como uma das premissas necessárias ao novo ideário de cidadania para a infância que vai ser legitimado no contexto da década de 1980. Neste sentido, a garantia dos direitos individuais, entendido como direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, à democracia, à saúde, à ir e vir, à moradia e à educação, enquanto porta para a democracia econômica e social, o aprimoramento da institucionalidade democrática e da construção na sociedade, capazes de transformar o direito à cidadania e à democracia para todos, dão a tônica dos discursos difundidos na época.

Neste contexto, a questão da responsabilização sobre a criança se tornou mais complexa e sofreu transformações importantes, na medida em que se modificava a própria concepção das relações entre Estado e sociedade no campo dos direitos de cidadania. As formas de atuação e participação da sociedade civil, no campo dos direitos também se modificam como surgimento de novos movimentos sociais em torno de causas plurais que tem como objetivo as reivindicações e necessidades de grupos específicos, mas com escopo e abrangência universais. Um novo modo de conceber as relações entre Estado e sociedade, bem como o papel dessas instâncias no campo dos direitos de cidadania resultou na ampliação dos direitos sociais, firmados na Constituição de 1988 e na responsabilização do Estado quanto à sua garantia e implementação, trazendo à tona o ideário da criança cidadã.

Cabe destacar que a Constituição Federal e os demais aparatos legislativos firmados no pós 1988, se consolidam num contexto mundial de transformações e multiplicação de declarações, convenções e tratados de direitos humanos, importando em uma nova concepção da criança como sujeito de direitos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 59 e a convenção dos Direitos da Criança de 1989. A concepção da criança como sujeito de direitos aparece, primeiramente, no âmbito das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos da Criança que inovou ao proclamar os direitos fundamentais da criança, mas não incluiu a questão da responsabilização e dos deveres do Estado em relação aos direitos previstos. Assim, em 1979, durante o Ano Internacional da Criança, surgiu a idéia de elaborar um documento destinado aos direitos da criança que

tivesse força legal. Foi então que a ONU promoveu a criação da Convenção dos Direitos da Criança de 1989¹⁹, com a característica central de vincular as possibilidades de proteção e desenvolvimento da infância e a melhoria das condições econômicas, afirmados em princípios voltados para os direitos da criança.

É influenciado por este contexto mundial que, durante a chamada Nova República Brasileira, propõe-se a formulação de congressos, seminários e movimentos de luta em prol da criança cidadã, construídos pela sociedade e por movimentos organizados, dando início às modificações significativas para o contexto de atendimento e trato da criança de 0 a 6 anos, sugeridos com a formação de novas subjetividades neste campo. Como forma de garantir o equilíbrio social, a creche passa a ser vista numa outra perspectiva, fora do âmbito meramente assistencialista, com acentuação das discussões em torno da educação infantil e conseqüente visualização do dever do Estado com esta modalidade do ensino. De acordo com a Constituição de 1988,

“o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”. (Art. 208 – CF, 1988)

O intenso movimento de articulação política realizado por entidades governamentais e não-governamentais insatisfeitas com as leis e com os direcionamentos políticos até então, incluiu uma série de ações na luta em torno da introdução dos direitos da criança na Constituição Federal e da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente dois anos depois. Este movimento conseguiu introduzir pela primeira vez na normativa brasileira, um conjunto de direitos civis, políticos e sociais para crianças e adolescentes, expressos no artigo 227 da constituição de 1988 e que foi posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Constituição Federal – Art. 227, 1988)

¹⁹ Para maiores detalhamentos sobre esta e outras convenções, verificar BOBBIO, 1992.

A Constituição Federal de 1988 pode ser apreciada como a primeira manifestação em lei que começa a dialogar acerca dos direitos da criança, especialmente no que tange a sua inserção no âmbito educacional sob a modalidade de educação infantil. Promulgada em um contexto de movimento de luta política da sociedade para garantir seus direitos, no processo de redemocratização do Estado Brasileiro, o novo ordenamento legal consolida a importância social e o caráter educativo das instituições que atuam com crianças de zero a seis anos, reconhecendo o direito da criança à educação, ao mesmo tempo em que reconhece o dever do Estado pela garantia do atendimento.

Após a Constituição de 88 e ainda no contexto de discussões que então surgiam no reconhecimento e implemento da criança portadora de direitos, outra legislação de grande peso configura nova visibilidade à criança, representada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sob a Lei Complementar nº 8.069 de 1990. Dois anos após a nova Constituição, o ECA representa um importante patamar nas lutas e vitórias em prol do reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e que não devem ser negligenciadas neste contexto de atenção à criança pequena.

A promulgação do Estatuto foi conquistada através de um processo de embate e negociação a que o movimento de atores sociais e setores populares em uma só voz clamavam por uma legislação que assegurasse efetivamente, devidas garantias a criança e ao adolescente, em oposição ao paradigma da “infância em situação irregular” atribuído pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979 que agora deveria ser substituído pelo princípio de “proteção integral à infância”, premissa importante para a política de proteção social à criança que começa, efetivamente, a ganhar nova visibilidade na esfera pública e na dinâmica societária.

Com esta conjuntura, reconhecendo a função pedagógica da creche e da pré-escola comunitária, com o compromisso político-pedagógico de desenvolver um projeto que entenda a creche e a pré-escola como um direito da criança e um dever do Estado, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento, Assistência ou Promoção Social, tentam assumir uma concepção que extrapola a proposta original de assistir a criança e liberar a mulher para o mercado de trabalho, resgatando o papel socialmente dado à creche e pré-escola, de garantir o acesso em prol do pleno exercício da cidadania da criança. Esse projeto pressupõe diretrizes e estratégias que garantam a qualidade do atendimento à criança de zero a seis anos.

Neste novo contexto sóciopolítico e cultural, a creche e a pré-escola começam a ser pensadas no âmbito da educação e incluída na política educacional, dando início a um processo de concepção pedagógica e não mais assistencial e/ou filantrópica, passando a

constituir dever do Estado e direito da criança. Esta nova perspectiva, evidenciada sobretudo a partir do processo de luta social pós-88, deixa transparecer a percepção subjetiva que vai conformar as novas considerações acerca da questão e, conseqüentemente diferencia o trato da infância e a formulação e implementação da política de atenção à criança pequena no país.

Segundo Gohn (1990), a educação infantil passou a ter a função de “proporcionar condições para o desenvolvimento físico, psicológico e intelectual da criança em complementação à ação da família”. Ao contrário da educação compensatória que vê a criança de camadas populares como seres carentes, deficientes e portadores de uma cultura subalterna, esta nova perspectiva pedagógica está voltada para os efetivos interesses e necessidades da criança e a vê como um ser histórico, pertencente a uma determinada classe sócio-cultural.

Se o direito da criança pequena à educação infantil já estava assegurado na Constituição de 1988 e reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a tradução deste direito em diretrizes e normas, no âmbito da educação nacional, representa um marco sócio-histórico de grande importância para a concepção de criança e valorização da educação infantil no país. De fato a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – sancionada em 20 de dezembro de 1996, consolida e legitima a expressão *educação infantil* e sua concepção como primeira etapa da educação básica, configurando importante degrau na escala evolutiva de construção sócio-histórica e afirmação de direitos da população infantil.

Cabe destacar que a Constituição Cidadã de 88, promulgada após o fim do regime militar, de fato, exigia uma nova LDB que representasse as profundas modificações que foram ocorrendo na sociedade, especialmente no contexto de redemocratização do país. Diante deste contexto sócio-político, em 1996, a Lei 9394/96 apresentou ao país a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com uma série de inovações. Neste mesmo ano foi aprovada a Emenda Constitucional de nº 14, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF que institui, entre outras medidas relevantes, os limites de atuação prioritária dos estados e municípios na educação básica e com ações focadas no ensino fundamental.

A nova LDB passou a considerar a educação infantil como etapa da educação, prevendo atendimento gratuito em creches e pré-escolas, integrando-o definitivamente ao Sistema Escolar Brasileiro. Essa questão é bastante reforçada na LDB, ao destacar a educação infantil como um direito da criança e como primeira etapa da educação básica, embora de caráter não obrigatório. Apesar dos encontros e desencontros ainda existentes

no trato da educação infantil, o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional representa uma importante conquista atribuída ao contexto de elaboração e implementação de uma política de atenção a criança pequena em educação infantil.

A partir deste novo ideário, urge agora novo enfoque sobre a política de atenção à criança pequena, construído na premissa de cidadania para a infância, onde a luta pelo atendimento de qualidade tenha como premissa a saída de um atendimento puramente assistencialista com a efetiva integração ao sistema educacional. A educação infantil começa a ser tratada pelas secretarias de educação, somente com a nova conjuntura legal, pautada na LDB de 96, mas muitas creches comunitárias permanecem no ultrapassado modelo que vincula creche à assistência, percebendo o atendimento como donativo aos poucos pobres selecionados a receber. Nas palavras de Kuhlmann,

“No processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma *proposta educacional* específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares [...]. A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber”. (KUHLMANN, 2001:54).

Apesar da dificuldade de desconstrução desta premissa histórica de uma cultura submissa na prestação do atendimento à criança pequena e pobre reforçada por uma pedagogia assistencialista, como evidencia Kuhlmann (2001), torna-se claro perceber que a década de 90 traz para a realidade brasileira alguns avanços significativos na discussão e no projeto político e pedagógico de atenção à criança.

As forças políticas que originalmente atuaram no campo da educação infantil se reorganizam e modernizam seus discursos que serão explicitados nas diferentes tendências do debate e da prática do processo de descentralização político-administrativa, contexto no qual materializa-se a municipalização do atendimento à infância em creches e pré-escolas, agora sob a responsabilidade do poder público municipal.

Com a reforma do Estado sob a égide do Estado Mínimo, a descentralização político-administrativa, o processo de municipalização e a pertinência da educação infantil à educação básica, outra nova questão emerge no contexto das políticas de atenção à criança a partir da LDB: o processo de integração da educação infantil ao respectivo sistema municipal de educação. Por esta premissa, o direito ao atendimento em creches e pré-

escolas, seria assegurado e efetivado ao passo que estas instituições saíssem da esfera assistencial e passassem a integrar o sistema municipal de ensino, legitimando a responsabilidade dos municípios sobre o atendimento. Este processo de integração configura novas estruturas que modificam significativamente a concepção de infância e de educação infantil e não podem ser desconsideradas neste contexto.

“É dentro do campo multifacetado de experiências e de tendências políticas de atendimento a criança na faixa de 0 a 6 que será formatada a sua incorporação ao sistema municipal de educação. As forças que operam no campo da assistência a criança pequena, sobretudo aquelas que representam as forças liberais, religiosas e populares, reagrupam-se e formam novas parcerias com a finalidade de manterem seus acessos e controles sobre as camadas subalternizadas alimentando-se dos pactos hoje dominantes na esfera da gestão das políticas sociais, expressas na modernização da filantropização”. (NUNES, 2002:5)

Embora saibamos da existência e relevância de algumas legislações anteriores no trato da infância brasileira, como o Código de Menores, de 1927, referente ao menor infrator, as leis trabalhistas de 67 (CLT) que mencionava o atendimento em creches aos filhos de operárias, entre outros²⁰, é somente a partir da Constituição de 1988, seguido pelo ECA, de 1990 e sobretudo com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, que a criança no Brasil passa a ser alvo de um enfoque bastante diferenciado, caracterizando a construção de novas subjetividades a partir das novas relações constituídas, diferentes concepções culturais sobre a infância, novas fontes de significado e identificação simbólica no âmbito infantil que passam a ser consubstanciados na sociedade contemporânea.

De fato, o atendimento à população infantil em creches e pré-escolas, começa a ser percebido enquanto direito da criança e não mais como forma de torná-las *peças honradas e homens racionais* (ARIÈS, 1981), como um modo de *construir o homem de amanhã* (KRAMER, 1987), regular e moralizar a família sobre a égide da *infância moralmente abandonada* (KUHLMANN, 1991) ou ainda como *garantia dos direitos de mães operárias*, como ressalta a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) com destino singular e prioritário aos filhos de mães trabalhadoras. Trata-se de um avanço ímpar para a formação de novas subjetividades e construção de identidades coletivas, que vão evidenciar a nova dinâmica da política de atendimento à criança pequena em nosso país.

²⁰ A respeito da história da legislação e assistência à infância no Brasil, recomendamos PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (1995).

Os anos 90 trazem avanços na discussão e no projeto político e pedagógico. As forças políticas que originalmente atuaram no campo da educação infantil se reorganizam e modernizam seus discursos que serão explicitados nas diferentes tendências do debate e da prática do processo de descentralização política e administrativa, contexto no qual ocorre a municipalização da educação infantil. O balanço de como tem sido processada a descentralização das políticas sociais torna-se essencial para compor a análise da natureza e sentido da incorporação da educação infantil em suas diversas tendências particulares, aos sistemas municipais de ensino que então se processa.

1.6. DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

O reordenamento de políticas públicas está alinhado às principais premissas indispensáveis à garantia de construção e afirmação do processo de descentralização político-administrativa sugeridas pela Reforma do Estado, que aparece na sociedade brasileira com a promulgação da nova Constituição Federal, especialmente no contexto dos anos 90. Tal processo traz à tona a necessidade de implementação de um novo pacto social que se origina articulado a idéia de desconcentração política e conseqüente transferência de responsabilidades, atribuições e tarefas para os municípios e regiões, além da redução do papel regulador, centralizador e gestor do Estado, como forma de transferência também de seu poder decisório.

Esta nova conjuntura aparece no bojo da sociedade, a partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro que traz à tona a construção de novas concepções e estratégias para integrar a relação Estado e Sociedade, cenário em que a emergência de uma nova institucionalidade baseada na participação e na descentralização no campo de implementação de políticas, merece destaque especial. Este contexto político-social que então se forma, efetiva-se com auxílio da municipalização de políticas sociais, entre elas as políticas educacionais e as que se vinculam ao atendimento à criança de 0 a 6 anos.

“O resultado da atomização do mercado e das perspectivas pós-modernistas, no plano político prático, não poderia ser mais perverso. Sob os conceitos de autonomia, descentralização, flexibilidade, individualização, pluralidade, poder local, efetiva-se uma brutal fragmentação do sistema educacional e dos processos de conhecimento”. (FRIGOTTO, 1998:87).

Destarte, é neste cenário novel que as políticas educacionais se incluem num processo de municipalização. A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 definiram, o papel do município, como ente federativo autônomo, na questão da formulação e gestão da política educacional, com a criação do seu próprio sistema de ensino. Essas medidas legais definiram também a colaboração e parceria entre a União, os Estados e os municípios, através do ideário de modelo mais apropriado em prol de uma educação eficiente, eficaz e não-excludente, que ainda não está sendo concretizado na experiência dos municípios que pesquisamos, como veremos adiante.

No entanto, vale ressaltar que a descentralização político-administrativa da educação no Brasil não é temática recente. Trata-se de assunto recorrente a longas décadas, que tem estado presente nas lutas dos movimentos municipalistas, em seus esforços históricos para superar a herança colonial da centralização do poder e das decisões na administração pública brasileira, com o intuito de afirmar a capacidade da comunidade local em gerir seu próprio destino. Assim, a proposta de municipalização do ensino no Brasil vem de Anísio Teixeira²¹, com a idéia associada à doutrina política e social presente na Constituição de 1946.

Mais tarde, nos anos 60, um avanço em prol da descentralização da educação foi consolidado nas diretrizes e bases contidas na Lei 4024/61, hoje revogada. Tais diretrizes foram alteradas pela Lei 5692/71, que incluía o município como responsável pela manutenção da educação pré-escolar e pelas escolas de ensino de 1º grau (estas últimas, juntamente com o Estado), além de colocar como facultativo ao município a manutenção de escolas de outros graus de ensino. Em qualquer dessas circunstâncias, o município aparecia submetido à manifestação de órgãos do poder estadual, para obter autorização para a instalação e funcionamento de suas instituições de ensino.

Na década de 80, houve o incentivo à participação dos municípios em programas de parcerias. Multiplicaram-se os convênios entre estados e municípios, com vistas ao transporte de alunos, a merenda escolar, as construções escolares, dando início efetivamente a municipalização do ensino pré-escolar. A Constituição de 1988, promulgada após a redemocratização do país, deu destaque a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, além de propor, no artigo 211, parágrafo 2º, que os

²¹ Anísio Spínola Teixeira se formou em Direito em 1922. Escritor de importantes livros, dedicou sua vida a lutar pela qualidade da educação brasileira, pautada numa gestão democrática. Entre seus feitos pela educação nacional pública e gratuita destacam-se seu papel junto a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação - ANPAE, sua preocupação com a autonomia da escola e sua vinculação com a Universidade do Distrito Federal (Rio de Janeiro), com a LDB promulgada em 1961, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Professores de Ensino Superior - CAPES, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, o Ministério da Educação – MEC e a Universidade de Brasília - UnB.

municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola. Desta forma, no que se refere à educação, desde 1988 estão postas as coordenadas para a atuação do município: a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática do ensino público, especialmente no trato da educação infantil e fundamental.

Por conseguinte, em 1996, decorrente de exigências constitucionais, a Lei nº 9394/96 veio estabelecer as novas diretrizes e bases da educação nacional, que estão vigentes em nosso país. Nela, a autonomia do município é reafirmada, com a permissão da organização de seu sistema de ensino (art. 8º), esclarecendo que o sistema municipal de ensino compreende: *I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação.*

Neste processo de criação de um *novo* sistema municipal de ensino e de inovações no contexto legal de atenção à criança, não podemos deixar de observar que a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de educação ocorre em um duplo ideário, construído pelas novas necessidades das relações de poder que então se legitimam.

De um lado reafirma-se a necessidade por democratização do Estado, através da qual alguns autores defendem a descentralização como forma de garantir o fortalecimento da sociedade civil, com o *reescalamento* do papel do Estado na tomada de decisões – contexto em que a municipalização dos sistemas educacionais aparece como modo de assegurar a democratização da escola e da sociedade.

Por outro lado, autores fazem reacender a discussão aliada ao âmbito neoliberal da reforma, que instiga a uma reflexão sobre a minimização do papel do Estado e transferência de responsabilidades para os estados e municípios, aliado à permuta de funções e recursos do público para o privado, ocasionando a expansão da privatização dos serviços sociais e do ensino com o desmonte do ensino público, acompanhado pela refilantropização do atendimento e da questão social.

No contexto do ideário neoliberalista, vale destacar que, segundo Bobbio, a doutrina liberal contemporânea apresenta uma confirmação do núcleo originário do liberalismo clássico, ressaltando os limites do poder do Estado como necessários para a garantia de um estado verdadeiramente democrático em todas as suas ações. Bobbio coloca que:

"Os limites do poder do Estado [...] valem para quem quer que detenha o poder político, inclusive o governo popular, isto é, inclusive para um regime democrático em que todos os cidadãos têm o direito de participar mesmo que indiretamente

da tomada das grandes decisões, e cuja regra é a regra da maioria". (BOBBIO, 1994).

Nesta concepção, o Estado deve ser conservado dentro de determinados limites visando, sobretudo, dar garantias aos indivíduos da propriedade de tudo o que for justo. Assim, a defesa do Estado mínimo é no sentido de limitar qualquer possibilidade de interferência na liberdade dos indivíduos e, nesse sentido, o Estado deve fundamentalmente proteger a liberdade e a propriedade individuais, estando calcado em princípios do direito privado.

Segundo Draibe (1993), para os neoliberais, o financiamento do gasto público em políticas sociais, trouxe algumas distorções, tais como a ampliação do déficit público, a redução da poupança privada, a inflação, o desestímulo ao trabalho, a concorrência, dentre outros. Portanto, a proposta neoliberal implica em enxugamento de gastos sociais e desativação de programas sociais públicos, medidas que podem ser claramente percebidas no processo particular da sociedade brasileira.

Ainda em Draibe (1993), observamos que a necessidade de integração aos mercados internacionais determina um redirecionamento dos gastos sociais e a educação aparece como um dos campos onde se legitima a intervenção do poder público como fomento da equidade entre os indivíduos. No que se refere à educação, essa tendência reverteria as defesas sobre diminuição do papel do Estado, na medida em que o redirecionamento dos gastos garantiria as reformas sociais. Entretanto, cabe enfatizar que as novas direções para investimentos públicos seriam determinadas pela necessidade de atender as novas demandas e exigências do mercado e não no sentido de uma democratização da educação ou de sua ampliação a segmentos até então excluídos, como é o caso da criança de 0 a 6 anos de idade.

Apesar disso, percebemos, a proposta e defesa de descentralização e municipalização das políticas sociais não tem sido afirmadas apenas pelo neoliberalismo. No campo sócio-democrático popular encontramos fortes argumentações em sua defesa em várias esferas da vida social, inclusive na educação, ao defender que a municipalização da educação aproxima as decisões, sejam pedagógicas ou de destinação de recursos, das verdadeiras necessidades locais do atendimento.

De fato, a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de ensino, não pode ser uma tentativa de homogeneizar experiências totalmente heterogêneas. A incorporação às redes locais de ensino não pode ser uma armadilha para o ocultamento da diversidade de experiências com conseqüente aviltamento das particularidades de nossas

crianças, pois, como destaca Kramer (2003) todo projeto educacional precisa atuar contra a desigualdade, reconhecendo as diferenças. A autora acrescenta ainda que:

“Ao delinear um projeto político-pedagógico, precisamos reconhecer que nossa sociedade é fundamentalmente desigual: precisamos afirmar a igualdade e combater a desigualdade. Mas contestar a desigualdade não se confunde com denunciar o não reconhecimento das diferenças. O não reconhecimento das diferenças significa a discriminação e a exclusão e, no limite, a eliminação”. (KRAMER, 2003: 54,55).

Estas questões remetem a um debate sobre a igualdade de oportunidades numa sociedade regada por profundas desigualdades que se manifesta, dentre outros, pela dificuldade de acesso às redes de ensino. Isso nos leva a questionar quais são os impactos da incorporação da educação infantil ao sistema municipal, na efetiva ampliação de vagas, melhoria da qualidade de ensino, manutenção de um quadro técnico-profissional qualificado, atendimento adequado à infância e democratização do acesso, especialmente para as crianças que vivem abaixo da linha da pobreza?

Doravante, nos indagamos quais os pactos que estão presentes na relação público – privado face ao processo de municipalização, no que se refere a presença de interesses entre forças distintas associadas à infância, representadas por antigos grupos locais de poder²² e novos atores sociais, com formação de instrumentos gestores. Esses novos instrumentos, que aparecem sob a forma de conselhos e fóruns, são importantes instâncias que não podem ser ignoradas enquanto protagonistas nesse processo. Além disso, refletir a educação infantil nos sistemas municipais de ensino implica pensar como se processa a transferência de recursos e a incorporação das redes assistenciais de atendimento aos sistemas de educação, e ainda como elas serão beneficiárias dos recursos públicos de forma a não reiterar velhas práticas tutelares e relações clientelistas submetidas ao Estado.

²² Tais grupos podem ser representados por lideranças populares, religiosas, liberais e filantrópicas, além de representações específicas de poder local que sempre estiveram presentes na gestão do atendimento à população infantil.

CAPÍTULO II



VIVÊNCIAS E EXPERIÊNCIAS DE UM MUNICÍPIO - A TRAJETÓRIA DO RIO DE JANEIRO

Acreditar que é possível aprender com a experiência pode nos ajudar a abrir espaços concretos de ação (políticos, culturais, sociais, educativos, urbanos), onde, tal como fazem as crianças com paus, gravetos, figurinhas, caixas vazias, pedrinhas, tampas, papéis, destroços, restos, pedaços de coisas, saibamos refazer do lixo, ou melhor, saibamos transformar o lixo que o século XX nos legou a história, em outra história.

Sônia Kramer

2. VIVÊNCIAS E EXPERIÊNCIAS DE UM MUNICÍPIO - A TRAJETÓRIA DO RIO DE JANEIRO

A partir da apreensão do contexto de formação de diferentes concepções sobre a infância até o reconhecimento e consolidação da infância de direitos, partimos então para o presente capítulo, que se destina a uma aproximação com a experiência carioca no contexto das políticas de atenção à criança pequena em educação infantil, com destaque à modalidade creche, enquanto foco primordial do nosso trabalho. Questões que tratam da emergência da creche no município, passando pelas diferentes percepções deste espaço até a consolidação da educação infantil enquanto direito da criança e seu conseqüente processo de integração ao sistema de ensino serão consideradas ao longo deste capítulo.

A relevância do município do Rio de Janeiro como cerne dos nossos estudos ratifica-se pelas tradições políticas e gestões diferenciadas que possui ao longo de sua trajetória histórica de formação e constituição sócio-política, que reflete na construção e organização das creches, oscilantes entre iniciativas governamentais e não governamentais, públicas e privadas. A cidade do Rio de Janeiro possui uma história bastante peculiar e de grande significância no contexto do nosso estado e do país e, no âmbito das políticas públicas de educação infantil, é considerada referência importante entre os 5.651 municípios brasileiros, como evidenciam os dados que serão elucidados neste trabalho.

Ponderamos que somente através da experiência e, especialmente, da realidade municipal que poderemos legitimar nossos estudos e reflexões acerca do atendimento à criança pequena em educação infantil. E dessa forma, ao considerar vivências de um município para pensar as questões da política de atenção à criança e do processo de integração da educação infantil, em consonância com a trajetória do atendimento e com a história própria de formação do município, acreditamos, assim como ressalta Kuhlmann, que “não há como pensar a educação infantil abstratamente, descolada da sociedade, da história, da cultura: é à realidade que faz sentido projetarmos os nossos sonhos” (KUHLMANN, 2001:63), bem como os nossos objetivos de estudo e objetos de análise.

Nesta perspectiva, a partir do capítulo que segue procuramos compreender mais de perto a inserção da educação infantil no sistema municipal de educação, a partir das reflexões inicialmente realizadas sobre o processo histórico-social de construção da infância de direitos e formação de políticas de educação infantil. Procuramos perceber de que modo as relações de poder local influem na trajetória do atendimento destinado à criança de zero a seis anos, buscando detectar como as relações representativas das diferentes forças políticas e as modalidades de controle social se apresentam nesse contexto.

Considerar a história sócio-política do município e sua influência na trajetória de formação das primeiras creches municipais, filantrópicas, comunitárias e confessionais torna-se relevante para compreender as circunstâncias sociais e históricas onde a população infantil está inserida, o que permite maior apreensão da forma como os diversos sujeitos que compõem uma sociedade produzem os signos através dos quais farão a mediação entre o real e a sua consciência, especialmente no que se refere ao atendimento à criança pequena. Acreditamos, portanto, ser de suma importância reconhecer o terreno, o *contexto enunciativo* (BAKHTIN,1979) onde se processa a história, o *pano de fundo* onde se concretiza a realidade a ser estudada, como possibilidade inerente para iniciar a pesquisa propriamente dita.

Como ressalta Kramer (2003), baseamos o estudo no município na crença de que é possível *aprender com a experiência* em prol da formulação de uma 'nova' sociedade, uma nova história. Neste sentido, só poderemos elucidar questões do presente se nos basearmos nas vivências e experiências históricas que apreendemos neste contexto, percebendo que a contextualização pretérita e apreensão do momento presente são indispensáveis na construção do futuro. É a partir da experiência que se torna possível a construção de políticas sociais realmente eficazes no trato da criança, por estarem baseadas no contexto em que ela se insere, no cotidiano que a circunda, no local onde vive.

Ao considerar que concepções acerca da infância foram construídas ao longo da formação societária, legitimamos a relevância da apreensão do contexto enunciativo (Bakhtin) onde se formam as nuances determinantes do atendimento à população infantil, a fim de compreender o local onde os enunciados se presentificam e os atendimentos se concretizam. Em outras palavras, trata-se de observar o espaço em que as creches se instalam, se legitimam e se desenvolvem para que seja possível o entendimento da atual conjuntura sócio-política de implementação do atendimento na dinâmica municipal. De fato, a trajetória histórica do meio social influi na forma como os atores e partícipes deste processo, na construção de relações sociais diferenciadas, vão se posicionar no interior desse contexto. As contribuições de Bourdieu são bastante pertinentes para a análise destas interações, quando o autor coloca que:

“As interações simbólicas no interior de um grupo qualquer dependem não somente da estrutura do grupo de interação no qual elas se realizam, mas também das estruturas sociais nas quais se encontram inseridos os agentes em interação”. (BOURDIEU, 1983:52).

Percebe-se, portanto, que o processo interativo entre os sujeitos componentes da história e o terreno onde esta história se concretiza é fator determinante da estrutura social então formada. Desse modo, considerando que as interações que permeiam as questões relativas ao trato da infância, dependem tanto da população (inclusive a população infantil) e atores vinculados à temática – em suma, os componentes da sociedade –, como também da estrutura sócio-histórica em que estes *agentes em interação* encontram-se inseridos, torna-se conveniente apresentar o contexto enunciativo e a conjuntura histórica e social do município, enquanto cenário em que os diferentes sujeitos encontram-se incluídos e vinculados.

No deslançar da pesquisa e aproximação com a realidade foi possível perceber o quanto à história e as estruturas sociais específicas de um município – no que tange à trajetória política, fundação e formação, características populacionais e relações de poder local – influenciam diretamente na trajetória histórica do atendimento à criança de zero a seis anos, principalmente porque tal história é iniciada com intervenções assistencialistas e filantrópicas, ligadas a forças religiosas e, sobretudo, políticas, com ideais paternalistas disseminadas através de práticas que se perpetuam por longo período, num viés puramente caritativo e benemérito do atendimento à criança.

Ao considerar a influência da trajetória histórica nas relações presentes da sociedade, consideramos, assim como coloca Hobsbawm (1995) que “uma experiência de vida individual é também coletiva”. Ainda que esta afirmação seja “de certa forma paradoxal, é obviamente verdadeira”. No entanto, sabemos da importância do cuidado e ponderação ao considerar a história e trajetória como influência do tempo presente, pois,

“... quando se escreve não sobre a Antiguidade Clássica e nem sobre o século XIX, mas sobre seu próprio tempo, a vivência pessoal deste tempo molda inevitavelmente a forma como o vemos, e até mesmo o modo como determinamos a evidência à qual todos nós devemos apelar e nos submeter, independentemente de nossos pontos de vista”. (HOBBSAWM, 1995:105).

Assim, sabendo que é necessário ponderações ao refletir a história ‘passada’ e considerar o contexto presente, é que tentamos, nos itens que se seguem, apresentar a trajetória do atendimento à criança pequena na história particular do município do Rio de Janeiro, não esquecendo, assim como afirma Hobsbawm (1995), que “a perspectiva sobre o passado pode mudar à medida que a história progride” e que “mesmo o registro do passado se modifica à luz da história subsequente”.

Iniciaremos nossos estudos apresentando, de forma sucinta, a trajetória histórica de formação do município e, posteriormente, sua vinculação ao atendimento à criança pequena na construção das primeiras instituições de educação infantil, compreendendo que o trato da infância possui reflexos da história particular do município, bem como da história macro-estrutural da sociedade, especialmente no que se refere à implementação de políticas públicas e sociais. A partir de então, será possível compreender a conjuntura contemporânea, o processo e as diversas problematizações, questionamentos, conclusões e reflexões pertinentes ao contexto que então se forma, trazendo novos desafios para o trato da questão central deste trabalho.

2.1. HISTÓRIA E TRAJETÓRIA DE FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro foi fundada no século XVI, em março de 1565, por Estácio de Sá, tendo como objetivo principal dar início à expulsão dos franceses que já estavam na área há 10 anos. No final deste mesmo século começam a chegar os primeiros escravos da África para trabalhar nos engenhos de açúcar e, segundo estimativa de Anchieta, a população do Rio de Janeiro e arredores era de 3.850 habitantes, sendo 3.000 índios, 750 brancos e 100 negros.

Ao iniciar o século seguinte, algumas modificações foram acontecendo no contexto populacional, com a existência à margem da Baía de Guanabara de um modesto povoado, de casas de barro e pau-a-pique, mal alinhadas, que se estendeu até a várzea, sem a menor preocupação de urbanização. No final do mesmo século XVII, estava a cidade constituída não apenas administrativa, mas também, socialmente. Foi o século da agricultura, da fixação dos povoadores nas sesmarias e da construção dos conventos de três importantes ordens religiosas que aqui se haviam estabelecido: o Mosteiro de São Bento, Convento de Santo Antônio e Convento do Carmo.

Cabe resgatar que em 1763 a cidade transformou-se na sede do Governo Geral, em substituição a Salvador, o que trouxe um traço importante para a história do Rio. Com a chegada da família real, em 1808, o Rio passa então à sede do governo português. Após a independência de 1889, a cidade continua como capital, enquanto a província enriquece com a agricultura canavieira da região de Campos e, principalmente, com o novo cultivo do café no Vale do Paraíba. Para separar a província e a capital do Império, a cidade converte-se, em 1834, em município neutro e a província do Rio de Janeiro passa a ter como capital Niterói.

O Rio de Janeiro apresenta uma historicidade bastante peculiar e com peso político-social na história do país que reflete e se perpetua neste município até os dias atuais. Como centro político do país, o Rio concentra a vida político-partidária desde o período do Império, com os movimentos abolicionista e republicano. Durante a República Velha, com a decadência de suas áreas cafeeiras, o Rio perde a força política para São Paulo e Minas Gerais. Esse processo de enfraquecimento econômico e político do Rio continua após a Revolução de 30, embora a cidade sempre se manteve como importante zona comercial, industrial e financeira.

Destaca-se que, no início do século XX, período em que a Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro passou a ser Distrito Federal e capital da República, o crescimento populacional parece fazer um paralelo com o aumento da pobreza, pois, multiplicavam-se as habitações coletivas, os cortiços e explodiam epidemias. Com a gestão de Pereira Passos o Rio sofreu uma grande transformação que lhe daria um aspecto inteiramente modernizado. Ruas são abertas, cortiços demolidos e focos de doenças atacados, com isso a cidade colonial dá lugar à cidade moderna e saneada, começando a ser conhecida como “Cidade Maravilhosa”. Vários morros são derrubados, entre eles o Morro do Castelo, levando embora parte da história da cidade, que ali crescera desde o século XVI.

Assim como a cidade entrou o século XX com muitos problemas a serem resolvidos, também a educação não era discutida com a profundidade necessária. Embora os princípios da Constituição de 1891 pregavam o ensino laico, como também a gratuidade da escola primária, este ensino, para as camadas populares, era oferecido nas pouquíssimas escolas públicas existentes na época. Apesar desta realidade, cabe destacar a construção de dois “Jardins de Infância²³”, já na primeira década do século XX: Campos Salles e Marechal Hermes, além de algumas escolas primárias que tinham o objetivo de expandir o ensino.

Nos anos 1920 e 1930 amplia-se a oferta de escolarização quando escolas públicas são criadas por diversos bairros da cidade e a educação popular começa a ser vista como transformadora da sociedade. A nova política educacional que então se ergue vai valorizar a função social da escola, caracterizando-se pelo cunho nacionalista da época. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e a educação passa a ser visualizada como dever do Estado, período em que também é estabelecido o ensino obrigatório e gratuito. Dois anos depois, em 1932 é publicado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, encabeçado por Fernando de Azevedo e assinado por vários educadores, entre eles Anísio Teixeira e Cecília Meirelles.

²³ Os jardins de infância atendiam, sobretudo, crianças a partir de 4 anos de idade.

No âmbito nacional, cabe ressaltar que após 13 anos de acirradas discussões sobre a reforma geral da educação, contexto em que a cidade do Rio demarcou presença importante, em Dezembro de 1961 foi promulgada a Lei 4024, de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Nesta época foi implantado no município um plano de escolarização cujo objetivo era acabar com o “déficit” escolar, criando vagas para todas as crianças de 07 a 14 anos de idade. Nesta lei, portanto, não se fazia qualquer referência à educação da criança pequena que ainda não era compreendida como parte do sistema de educação, sobretudo na modalidade creche.

Com a mudança da capital federal para Brasília, inaugurada em Abril de 1960, estruturou-se o Estado da Guanabara que permaneceu até 1975, quando, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro por determinação do Regime Militar, a cidade passou a ser a capital do estado com o título de Município do Rio de Janeiro, dando origem à divisão político-administrativa que conhecemos atualmente²⁴. Na estrutura político-administrativa da Cidade, é também durante as décadas de 60 e 70, que grandes obras foram realizadas, como o alargamento da praia de Copacabana, o elevador da Avenida Paulo de Frontin, a primeira etapa da auto-estrada Lagoa-Barra, a ponte Rio-Niterói e o Metrô.

Tatagiba (2006), vai destacar que os anos 70 foram marcados por uma grande tensão ocasionada pela transição política e pelas modificações administrativas, culturais e sociais que foram implementadas sobretudo com a já referida fusão. Não por acaso, muitos pesquisadores abordam o *fenômeno da capitalidade*, havendo, atualmente, um saudosismo em relação à Guanabara e opiniões favoráveis à “desfusão”. Segundo a autora, 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, 2000:53; MOTTA, 2004:15-18).

Na educação, em 1971, nova Lei de Diretrizes e Bases é lançada nacionalmente e tem como característica marcante dar à educação um cunho profissionalizante. Com esta lei o enfoque do município passa do atendimento à criança de 07 a 14 anos em educação básica com a garantia de vagas nas escolas, para a ênfase na educação profissional. Planejava-se com que a educação contribuísse, de forma decisiva, para o aumento da produção brasileira, remontando o clima político da época, focado num período ditatorial em que o país encontrava-se inserido. A lei de 71 reestrutura o ensino e amplia a obrigatoriedade escolar, mas é somente duas décadas depois, com a LDB de 96 que

²⁴ Embora a divisão enquanto município e capital do estado tenha este marco político-administrativo, cabe destacar que a delimitação territorial do município que conhecemos atualmente, foi feita ainda em 1834, pelo Ato Adicional, quando foi criado o Município da Corte, vulgarmente chamado de Neutro.

legitima-se efetiva transformação escolar, com questões imanentes da municipalização e a inclusão da educação infantil no novo sistema de ensino.

Os anos 80 trouxeram relevantes modificações político-sociais para o município do Rio de Janeiro, com a abertura política em 85, marcada pela manifestação por eleições diretas à presidência da república, que levou um milhão de cariocas à Candelária no centro da cidade. Esta década é marcada também pela Constituição de 88 e por reivindicações populares entre os mais diversos segmentos. Cabe destacar, assim como evidencia Xavier (2000), que as políticas implementadas no município durante este período, tinham um destaque especialmente para as questões de poder local, ao considerar que o governo municipal

“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 entenderem em nível local, não só se garante o poder do movimento comunitário como também se fecham as portas para o ressurgimento do clientelismo, esgotado em sua própria fonte e tornando-o dispensável pela democratização da administração” (XAVIER, 2000:131)

A década de 1990 demarcou importantes mudanças para a vida da cidade, com eventos de gama internacional sediados no município, como a Eco 92, e construção de vias importantes como a Linha Amarela, além da busca de apoio e financiamento internacional para projetos municipais de melhoria da cidade e das condições de vida da população, como o Favela-Bairro. Segundo a Prefeitura, “a partir de 1989 consolidava-se o programa de trabalho com componentes conceituais, que objetivam promover a qualidade de vida das populações locais e a redução de impactos físicos, ambientais e sociais na cidade.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004:52). Na educação, as modificações foram conferidas, sobretudo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, requerida a partir das transformações político-sociais ocorridas no bojo da redemocratização do país, demarcando a emergência e necessidade de formação de um sistema de ensino municipal, sob a égide de municipalização e descentralização de políticas.

De fato, grandes transformações puderam ser percebidas ao longo da história de formação do município do Rio de Janeiro e sua caminhada evolutiva até ao que

conhecemos na atualidade. Trata-se de um município que ocupa, geograficamente, uma área de 1.255,3 Km², sendo atualmente considerada a segunda cidade em importância econômica do país, pois é no conjunto da economia que o Rio apresenta sua característica de metrópole global. De acordo com o censo 2000, a população que constitui este município é 100% urbana, em um total de 5.857.904 habitantes, sendo 626.450 componentes da população infantil, de zero a seis anos de idade. A taxa de crescimento anual entre os anos 90 e 2000 foi de 1,3% o que configurou um acréscimo de 300 mil pessoas no município, conforme Censo 2000.

Segundo Corsino (2005), o aumento populacional observado no município tem ampliado as “inúmeras questões sociais e de infra-estrutura da cidade com repercussões na vida das crianças e suas famílias que, somado à violência urbana e a criminalidade, têm colocado a cidade do Rio numa situação bastante complexa, trazendo grandes desafios para o poder público” (2005:3). Para atender a este contingente populacional, o município conta com a implementação de políticas públicas e sociais no atendimento aos diferentes segmentos da população e no trato da criança pequena.

Ainda em Corsino (2005) constata-se que, historicamente, a população carioca reconhecia a divisão da cidade em centro, bairros, subúrbios e favelas. A divisão em Regiões Administrativas (RAs) utilizada atualmente foi criada ainda em 1960, com a posse de Carlos Lacerda como 1º governador do Estado da Guanabara. Na ocasião o Rio foi dividido em 18 RAs que ainda hoje se constituem em unidades de referência, mas seu quantitativo aumentou para 33 Regiões Administrativas e se subdividem em 159 bairros organizados em 5 Áreas de Planejamento (APs)²⁵, de acordo com a política de descentralização instituída na primeira gestão do Prefeito César Maia, em 1993. Este mesmo modelo de gestão descentralizada deu origem a representações regionais com a implantação de sub-prefeituras²⁶, onde diferentes serviços públicos e sociais são implementados.

O Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pela ONU em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e com a Prefeitura do Rio, conclui que neste município convivem índices de desenvolvimento como o da Itália, que configura um dos mais altos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, como é o caso do bairro de Copacabana, com índices semelhantes ao de Honduras, como é o caso do bairro

²⁵ Cabe destacar que estas 5 Áreas de Planejamento (APs) principais possuem subdivisões, perfazendo um quantitativo total de 10 áreas.

²⁶ Ao todo são 12 sub-prefeituras: Centro, Zona Sul, Tijuca e Adjacências, Grande Méier, Ilha do Governador, Zona Norte, Barra, Zona Oeste, Bangu, Leopoldina, Irajá e Zona Sul. Cada uma engloba diferentes Regiões Administrativas, observa-se, porém, que a distribuição das RAS da cidade pelas sub-prefeituras não segue o mesmo critério de distribuição pelas Aps.

de Santa Cruz, com um dos mais baixos do mundo. (COSINO, 2005). Isso demonstra o grau de disparidade sócio-econômica que convive lado a lado na cidade do Rio e, obviamente, reflete-se de modo direto na realidade da criança de 0 a 6 anos. Esta parece uma característica marcante do município em questão: a coexistência de grande desigualdade entre bairros vizinhos como Lagoa, que tem o segundo maior IDH da cidade e a Rocinha, que tem o quarto pior, deixando transparecer diferenças gritantes que caminham emparelhadas em áreas extremamente próximas.

TABELA I
POPULAÇÃO E ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL: OS CINCOS MAIORES E MENORES IDH'S DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS RA'S

CLASSIFICAÇÃO - IDH	REGIÃO ADMINISTRATIVA (RA'S)	POPULAÇÃO				IDH MUNICIPAL
		TOTAL	RESIDENTE EM FAVELA	0 A 4 ANOS	5 A 9 ANOS	
1°	COPACABANA	161.178	10.579	5.800	5.868	0,96
2°	LAGOA	174.062	18.086	8.369	8.396	0,95
3°	BOTAFOGO	238.895	14.422	10.257	10.985	0,95
4°	TIJUCA	180.992	26.225	9.228	9.617	0,92
5°	VILA ISABEL	186.013	20.888	10.043	10.653	0,92
...
27°	SANTA CRUZ	311.289	39.202	31.721	30.435	0,75
28°	ROCINHA	56.338	56.338	6.138	5.399	0,74
29°	JACAREZINHO	36.459	32.068	3.555	3.263	0,73
30°	MARÉ	113.807	69.911	12.620	10.907	0,72
31°	COMPLEXO DO ALEMÃO	65.026	56.271	7.126	6.563	0,71

Fonte: IBGE, Censo 2000 – Instituto Pereira Passos, 2002.

Quando voltamos especificamente ao desenvolvimento da população infantil, percebemos como evidencia o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), criado pelo UNICEF ao final da década de 90, que o desenvolvimento do município do Rio como um todo

apresentou um crescimento, embora pequeno, entre os anos de 1999 e 2004²⁷, como podemos observar na tabela comparativa do IDI deste município. Cabe destacar que o município encontra-se em 34º lugar no ranking estadual e com a 670ª posição entre os 5.561 municípios do país, como evidencia a tabela a seguir:

TABELA II
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL DO MUNICÍPIO DO RIO 1999 E 2004 - UNICEF

ANO	ORDENAÇÃO (Classificação do IDI)		POPULAÇÃO		SERVIÇOS DE SAÚDE			SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO	IDI
			Total	Até 6 Anos	% de crianças com menos de 1 ano vacinadas		% de gestantes com + de 6 consultas pré-natais	% de crianças matriculadas em Educação Infantil	
	Estadual	Nacional			DTP	Tetra-valente			
1999	34	482	5.551.538	573.738	100	-	51,66	49,65	0,750
2004	34	670	5.857.904	626.450	100	93,99	62,01	63,78	0,790

Fonte: UNICEF – Situação da Infância Brasileira 2006

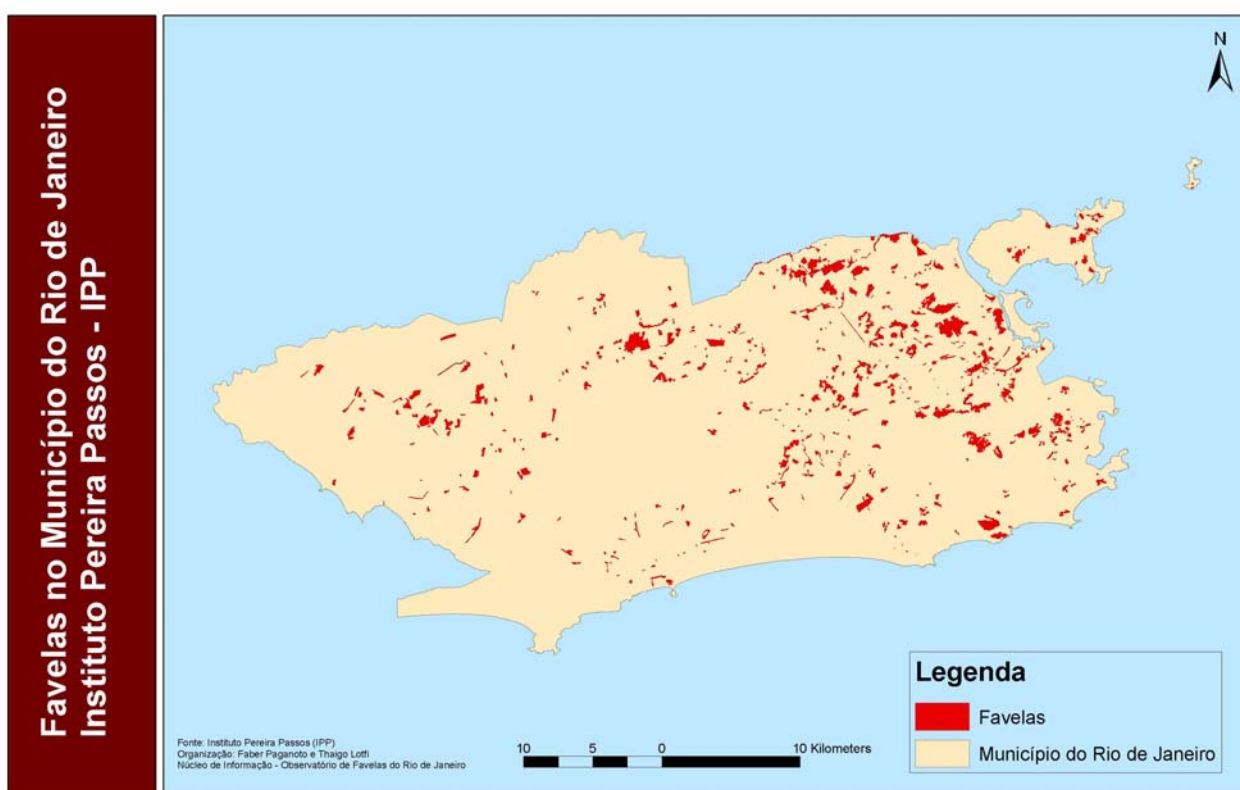
O Relatório da ONU/IPEA evidencia ainda a divisão do Rio de Janeiro em realidades extremas e bastante desiguais. De um lado ficam as quatro grandes favelas – a Rocinha, Jacarezinho, Maré e Complexo do Alemão –, e o extremo oeste da cidade – Guaratiba e Santa Cruz – que possuem condições da vida inferiores a todo o resto da cidade. Paradoxalmente, de um outro lado está a Zona Sul tradicional, composta por bairros como Botafogo, Copacabana e Lagoa, e as áreas mais afluentes da Zona Norte, como Tijuca e Vila Isabel, que apresentam condições sócio-econômicas muito acima do restante da cidade. Esta realidade pode ser percebida nas mais diversas esferas da vida social, impactando diretamente na formulação de políticas públicas para o município.

Com a divisão da cidade em APs, as favelas passaram a ser reconhecidas como áreas incrustadas nos bairros. A nomenclatura oficial classifica as áreas pela localização geográfica (Zonas Sul, Zona Norte, Centro e Zona Oeste). Nos últimos anos, as iniciativas

²⁷ A última análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDI) do UNICEF disponibilizada para consulta pública é referente ao ano de 2004; no ano de 1999, foi lançado o primeiro estudo sobre o desenvolvimento da população infantil com o ranking dos municípios brasileiros. Por este motivo, priorizamos esses dois marcos para análise comparativa da realidade específica do município do Rio de Janeiro.

do governo municipal em comunidades carentes do Rio de Janeiro, a exemplo do Favela-Bairro, parecem apontar para um maior interesse do setor público na homogeneização do urbanismo. Há favelas inseridas nos bairros como Vidigal e outras como Rocinha, Complexo do Alemão, Jacarezinho e Maré que são contabilizados como Regiões Administrativas e até mesmo considerados bairros da cidade. Ao todo, segundo dados do Instituto Pereira Passos, o município do Rio de Janeiro possui cerca de 700 favelas, espalhadas sobretudo na Zona Sul e Centro da Cidade, como demonstra o mapa a seguir.

FIGURA I
MAPA DAS FAVELAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO IPP



Fonte: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - Instituto Pereira Passos, 2007.

Cabe destacar que neste universo apresentado no mapa, grande parte da população infantil do município está localizada nas favelas, e em regiões mais carentes, segundo dados do IBGE (Censo – 2000). De fato, se considerarmos que a população de 0 a 6 anos é de 626.450 e que as seis maiores favelas da cidade²⁸ somam um quantitativo de 52.367 crianças nessa faixa etária, representando 8,4% do total, sendo que, segundo o Instituto Pereira Passos, o Rio de Janeiro possui mais de 700 favelas, e tendo em vista ainda que só

²⁸ Incluímos neste quantitativo o universo das seguintes favelas: Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré, Cidade de Deus, Vigário Geral e Vidigal.

a 3ª Área de Planejamento, que possui o maior quantitativo de crianças na faixa etária considerada, como explicitam os dados abaixo, inclui as favelas de Vigário Geral, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Maré, não fica difícil deduzir esta constatação que assegura a localização de expressivo quantitativo da infância carioca situado nas favelas e nas periferias da cidade.

TABELA III
POPULAÇÃO DE 0 A 6 ANOS DO MUNICÍPIO, SEGUNDO AS ÁREAS DE PLANEJAMENTO (APs)

AP	Total População	Total 0 a 6	< de 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos	6 anos
Total	5.857.903	626.450	88.616	88.318	90.423	90.850	89.098	90.548	88.597
AP 1	268.280	27.044	4.021	3.960	3.942	3.898	3.793	3.707	3.723
AP 2	997.478	70.174	10.022	9.844	9.941	10.158	9.870	10.227	10.112
AP 3	2.353.590	255.424	36.007	36.024	36.960	37.337	36.404	37.008	35.684
AP 4	682.050	74.880	10.700	10.441	10.982	10.814	10.731	10.634	10.578
AP 5	1.556.505	198.928	27.866	28.049	28.598	28.643	28.300	28.972	28.500

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 – Instituto Pereira Passos, 2002.

Talvez por esta razão a história das favelas no município do Rio de Janeiro possua estreita relação com a história de construção das instituições de educação infantil, especialmente as creches comunitárias, cujo trabalho teve início no contexto das comunidades pobres do município, inicialmente para atender a demanda das mães trabalhadoras e, posteriormente, como garantia dos direitos da criança pequena e pobre. Neste sentido, urge contemplar, no âmbito da história e trajetória de formação do Rio de Janeiro, relevante especificidade deste município e, sobretudo, do atendimento à criança em creche comunitária: o contexto particular das favelas cariocas.

2.2. ENTRE CIDADE E FAVELAS: UM OLHAR COGENTE NA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO CARIOCA

Como evidenciado no item anterior, a formação de favelas no município do Rio de Janeiro, parece datar ainda do período do império, quando as primeiras casas de barro e pau-a-pique, mal alinhadas, começaram a ser construídas à margem da Baía de

Guanabara, estendendo-se até a várzea, sem a menor preocupação de urbanização. Apesar disso, a favela é reconhecida e percebida na sociedade apenas há um século, datando, portanto do final do século XIX e início do século XX. O atual Complexo da Maré, hoje constituída como uma das maiores favelas deste município, teve a sua formação iniciada ainda neste período da história remota de nossa sociedade.

As políticas e estudos sobre favelas parecem tendenciar a reconhecê-las enquanto realidades segregadas da cidade, ou apenas acopladas à esta e não, efetivamente, como partes importantes dela. A adoção de nomenclaturas e conceitos separatistas utilizados entre cidade e favela, morro e asfalto, cidadão e favelado, traz uma conotação de caráter discriminatório que se sobrepuja no senso comum e no imaginário da nossa sociedade. Neste sentido, considerando que a história de formação do Rio de Janeiro é intrínseca à história das favelas cariocas, devemos atentar para o fato de que ao tratar da trajetória das favelas faz-se imprescindível vislumbrar o constante desafio de reconhecer e apreender as diferenças, sem marginalizar tais diferenças enquanto próprias da história da cidade do Rio de Janeiro.

A favela parece ser construída por estereótipos diversos que são marcados, sobretudo, pela idéia de *ausência*, seja do título de propriedade de terrenos, do ordenamento de suas construções, ou ainda dos serviços públicos em geral. Para definir a favela, o IBGE utiliza o conceito de *aglomerado subnormal* (favela, mocambo, alagado, barrado de rio...) que simboliza o “conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais (Barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”.

Outros órgãos e instituições oficiais de pesquisa utilizam definições distintas, mas cujos arquétipos parecem sempre circular no discurso da *ausência*. O Instituto Pereira Passos, por exemplo, diferente do IBGE, procura definir a favela como uma “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura e dos serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais”. Trata-se de definições desatualizadas para a realidade contemporânea das favelas cariocas, que evidencia uma complexidade maior, que não pode ser definida pela simples concepção de desordem, improvisação ou ausência de serviços. No entanto, embora ultrapassados, tais significados permanecem presentes no imaginário social e no senso comum.

De fato, o resgate histórico das favelas demonstra representações que foram sendo construídas sobre elas, tanto por seus próprios moradores como por outros grupos sociais que sempre pareceu demarcado pela *presença da ausência*. Favela é sempre definida pelo que não teria água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação, recursos públicos... Para o senso comum a favela simboliza o lugar sem arruamento, sem ordem, sem lei, sem moral (ZALUAR & ALVITO, 1998). A idéia do pobre coitado que permeia a favela e o favelado tende ou a visualizá-los de forma marginalizada, como o diferente e o excluído da cidade, ou de forma *glamourizada* e romantizada, como a mídia parece, por vezes, exacerbar através da figura do *herói* que sobrevive mesmo às adversidades das favelas.

A categoria favela, como local dos excluídos e marginalizados, parece permanecer presente na sociedade, sendo alvo de ações de políticas governamentais e não-governamentais, e como objetos de estudos acadêmicos. As favelas cresceram e se desenvolveram na cidade do Rio de Janeiro, constituindo parte relevante da história desta cidade, chegando a alcançar o status de bairros e de grandes áreas administrativas do município. Mas e seus moradores? Segundo Silva, os moradores das favelas

“continuam a serem portadores de uma cidadania restrita, hierarquizada e fragmentada (...) a ‘vitória da favela’ ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna, cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social” (Silva, 2002)

Para caracterizar o conceito que se teve ao longo da história da sociedade sobre a favela e seus moradores, Valladares (*apud* TATAGIBA, 2006) evidencia oito diferentes estereótipos que permeiam este universo, são eles: *o migrante*, que seria aquele favelado que saiu do interior em busca de maiores oportunidades na cidade; *o povão*, já que o favelado é típico representante do mundo popular; *o pobre*, pois favelado é sinônimo de um marginal social ou subempregado; *o biscateiro*, já que quando o favelado trabalha é na informalidade e a favela representa o espaço em que “dar o seu jeito” é necessário para sobreviver; a idéia de *comunidade* é também atribuída a favela e seus moradores enquanto espaço da camaradagem, da união e da solidariedade. Além desses, temos ainda o ideário de favela como sinônimo da *ilegalidade*, vinculado à *exclusão social* e até da *criminalidade*, enquanto estereótipos mais recentes no imaginário social. (VALLADARES *apud* TATAGIBA, 2006).

Ainda em Valladares (2000) observa-se que nos estudos da origem das favelas, procura-se aliar os debates sobre pobreza e habitação popular aos ideários de higienismo e do saber médico, pois é a partir da influência higienista que se justificam as primeiras atuações dos governos, sobretudo na década de 40 e 50. As intervenções governamentais nas favelas, em prol da garantia dos direitos sociais de seus moradores, só vai ser legitimada no pós-90, a partir do reconhecimento do direito à moradia como um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, reforçado pelo Estatuto da Cidade de 2001, que cria e regulamenta novos instrumentos que visam assegurar a função social da propriedade e da cidade.

Tais questões levam alguns autores²⁹ a acreditar que a construção de uma identidade no interior da favela e entre seus moradores faz-se necessária na medida em que se compreende este espaço como o *locus* da resistência, da luta comunitária e da atuação conjunta para a busca de recursos e serviços públicos, a exemplo das creches comunitárias. A construção desta identidade parece condicionada às relações que se estabelecem com o Estado e com a sociedade de um modo geral, entre o *morro* e o *asfalto*. A este respeito, Zaluar (1985) destaca que a identidade dos favelados se forma a partir da atuação nas diversas esferas no interior da favela em prol de um fortalecimento mútuo para a sua busca na cidade. Desse modo, é com participação na associação de moradores, em praças, bares, creches, agremiações recreativas, espaços culturais e esportivos que o coletivo se estrutura.

A exemplo da realidade do município do Rio de Janeiro como um todo marcado pelas significativas desigualdades regionais, também nas favelas cariocas podem ser apreendidas diferenças sócio-econômicas gritantes dentro de um mesmo espaço, de uma mesma favela, evidenciando as distinções sociais entre microáreas que compõem as comunidades³⁰ (ALVITO, 2001). No entanto, apesar da heterogeneidade econômica e social que marca e perpassa as favelas do município do Rio, a homogeneidade das múltiplas práticas, a vivência cotidiana num mesmo local e o reconhecimento de si no outro, cria e renova os símbolos de identidade que vão se constituindo e se legitimando em prol de benefícios próprios e comuns a seus moradores.

O município do Rio de Janeiro, enquanto segunda maior região metropolitana do país e terceira da América Latina, ficando atrás apenas da cidade de São Paulo e Buenos Aires, sempre exerceu um forte poder de atração dos fluxos migratórios internos, na

²⁹ Entre alguns autores que abordam o assunto destacamos Leeds & Leeds (1978), Zaluar (1985) e Brum (2003).

³⁰ Na favela da Rocinha, por exemplo, pode-se perceber que se em uma parte há iluminação, asfalto, casas de alvenaria, pequenos prédios de até sete andares, ruas com intenso comércio e com agência bancária, em outra parte da mesma favela, avançando para o alto e para dentro dela, ainda encontra-se valas de esgoto a céu aberto, lixo acumulado e casas com paredes improvisadas por tábuas. Os estudos de Alvito (2001) na favela de Acari e de Burgos (2002) em Rio das Pedras, também elucidam bem esta realidade.

perspectiva de acesso a oportunidades de emprego, em face da concentração de poder político, de empregados públicos e da concentração econômica. Além disso, a forte pressão demográfica que se agravou pelo crescimento da pobreza urbana e da ausência de alternativas adequadas de assentamento e moradia para as famílias pobres, legou à cidade uma história de convivência com as ocupações ilegais de terras públicas e privadas e, portanto, com a multiplicação e expansão de assentamentos informais.

Dados do IBGE (2000) apontam para a existência de 1.092.783 pessoas vivendo em cerca de 600 favelas cariocas e 318.604 pessoas vivendo em loteamentos irregulares³¹. Segundo estudos da IPLANRIO (1993), boa parte das favelas, num total aproximado de 250 favelas, ocupa áreas de encostas, com acentuadas declividades e sujeitas a desabamentos, rolamento de pedras e/ou deslizamentos, e outras 100 ocupam áreas consideradas inundáveis e, portanto com grande risco sócio-ambiental.

Enquanto os loteamentos irregulares se desenvolvem em áreas periféricas, as favelas começaram se instalando em áreas centrais da cidade para, posteriormente, se espalharem pelos bairros mais afluentes, sempre próximas às possíveis fontes de emprego formal ou informal. Por outro lado, diante das dificuldades crescentes da população pobre de encontrar áreas disponíveis para a ocupação ilegal, o fenômeno acaba por se expandir para a periferia urbana e transbordar os limites do município.

Data do início do século XX não apenas a descoberta da favela, mas também a sua transformação em problema. Aos escritos dos jornalistas amplamente difundidos na época, junta-se a voz de médicos e engenheiros preocupados com o futuro da cidade e de sua população. Surge, então, o debate em torno do que fazer com a favela, e já na década de 20 assistimos à primeira grande campanha contra essa "lepra da estética"³². Em 1930, o plano urbanístico da cidade, voltado para a remodelação e embelezamento do Rio de Janeiro, denuncia o perigo representado pela permanência da favela, e em 1937 o *Código de Obras* proíbe a criação de novas favelas, mas pela primeira vez reconhece a sua existência, dispondo-se a administrar e controlar seu crescimento.

O Código de Obras de 1937, pode ser lido, portanto como a "primeira política formal do governo relativa à favela", além de um importante marco, pois é a partir desta regulamentação que "a favela passou a existir oficialmente como parte do Distrito Federal"³³ (VALLADARES, 2000:19;23). Foi a necessidade do governo em administrar e controlar o

³¹ Esses dados referem-se aos resultados do universo do Censo Demográfico de 2000 do IBGE. No entanto, cabe destacar que, o Instituto Pereira Passos faz menção a um total de 752 favelas existentes no município do Rio de Janeiro.

³² Campanha lançada no município do Rio de Janeiro, entre os anos de 1926-1927, contra as favelas que depreciavam a estética urbana da cidade.

³³ Lembramos, como explicitado anteriormente, que neste período o Rio de Janeiro sediava a capital do país e, por isso, era o Distrito Federal.

crescimento das favelas que despertou o interesse em melhor conhecê-las. Na década seguinte foi realizado o 1º Censo das Favelas do Rio de Janeiro, no mesmo ano em que se inicia a execução de atividades específicas nas favelas cariocas. É a partir da década de 40, portanto, que a mobilização popular nas favelas e a intervenção governamental se fazem mais fortes, sobretudo a partir das iniciativas da Fundação Leão XIII, em 1947, em uma parceria da Arquidiocese com a Prefeitura do Rio de Janeiro.

A finalidade da Fundação Leão XIII em sua inserção e atuação nas favelas cariocas era o de “prestar assistência moral, material e religiosa aos habitantes dos morros do antigo Distrito Federal”. Nesta perspectiva de assistência e moralização dos favelados, a Leão XIII manteve escolas, ambulatórios, creches, maternidades e vilas populares. Segundo o histórico institucional, em 1963, a fundação, já vinculada 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).

As iniciativas desta instituição voltadas especificamente para as comunidades e favelas do Rio de Janeiro, que culminaram seguidas ao término do Estado Novo Getulista, pareciam refletir 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 suas ações caritativas tentava “amenizar o estado de pobreza e preservar a moral dos habitantes das favelas” (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 2001). Não podemos esquecer que a década de 60 e 70 conta ainda com a intervenção da LBA, através de seus programas e projetos assistenciais, a exemplo do Projeto de creche Casulo de 1976, como anteriormente elucidado.

Neste período surge também a Pastoral das Favelas (ligada à Igreja Católica), com o intuito de mobilizar e intervir nas várias comunidades da zona sul da cidade. Nunes (1980) refere-se àquela época destacando que especificamente na Rocinha, “começaram a ativar uma escola, posto médico e criar uma creche”, ações que eram interpretadas pela população local e veiculadas pelo governo como benesse, como ajuda aos ‘pobres favelados’. A comunidade da Rocinha relata que “há médicos que vão até lá uma vez por semana. O pessoal está eufórico com esta ajuda” (NUNES, 1980:116).

Entre as várias iniciativas e mobilizações populares, subsidiadas por organizações não governamentais, vale destacar as *uniões dos trabalhadores favelados*, cujas primeiras associações foram estimuladas ainda pelo Partido Comunista Brasileiro, e as *associações de moradores*, muitas das quais foram criadas na década de 1960 sob os auspícios do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas - SERFHA e da

Coordenação de Serviços Sociais (MACHADO DA SILVA e LEITE, 2004). São várias as formas organizativas que se construíram e se estabeleceram nas favelas cariocas, com orientações e propostas diversas, ao longo da história das favelas e formação do Rio de Janeiro³⁴.

A década de 1980 é marcada por um período em que volta o crescimento exacerbado do número de favelas no município do Rio, ocasionando a inversão da curva descendente que a partir da década de 60, expressava decréscimo da migração das áreas rurais para os grandes centros urbanos, incentivado pelas políticas governamentais da época. Trata-se do período em que “o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto, deixando no vácuo a referência institucional que, durante duas décadas, serviu como eixo dos conflitos em torno da questão da moradia”, situação que propiciou “o déficit de habitações populares [que] agravou-se significativamente, refletindo-se na explosão das favelas, dos loteamentos clandestinos e dos cortiços, pulverizando a luta em torno dessas questões” (MACHADO DA SILVA e LEITE, 2004:69).

Apesar de viver ciclos de prosperidade e de decadência econômica ao longo de sua trajetória histórica, estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM³⁵ evidenciam que a cidade do Rio de Janeiro, diferentemente de outros municípios do país, dispõe de recursos institucionais, técnicos e financeiros capazes de enfrentar os problemas da informalidade urbana. De fato, várias foram as tentativas, no deslanchar da experiência carioca, de intervenção e ação nas favelas buscando melhorar as condições de vida e de moradia das famílias pobres e, nesta expectativa, políticas, planos e programas habitacionais, de urbanização e estruturação de favelas, com abordagens diversas, se sucederam ao longo das últimas décadas. (IBAM, 2002).

Os anos 90 são demarcados pelas ações desenvolvidas em prol da reestruturação arquitetônica carioca. O primeiro governo do prefeito César Maia (1993-1996) foi pautado por uma filosofia de reconstrução da cidade, trazendo à tona tal discurso na formulação de seus principais projetos que, tiveram continuidade no governo de Luiz Paulo Conde, seu secretário de Urbanismo e sucessor imediato, e nos dois mandatos subsequentes de César Maia, permanecendo até hoje. Esta tendência pode ser percebida com a ênfase dada a

³⁴ Entre as organizações poderíamos citar ainda a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal, a Federação de Favelas do Rio de Janeiro (Faferj), com referência as iniciativas da década de 60/70 ou ainda os movimentos mais recentes como o Viva Rio, a Frente de Luta Popular, a Central Única de Favelas (Cufa) redesenhadas no bojo da década de 80 e 90. Para as diferentes formas organizativas nas favelas cariocas construídas ao longo da história do Rio em contextos e momentos diferenciados, recomendamos Machado da Silva (1967; 2002), Leeds e Leeds (1978) e Burgos (1998).

³⁵ O IBAM é o Instituto Brasileiro de Administração Municipal que desenvolveu em 2002, o Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária. O relatório deste estudo, composto por dois volumes foi elaborado a partir de uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN-Habitat em parceria com o Banco Mundial.

obras de grande porte do seu governo, como o *Programa Rio Cidade*, voltado para atuações na cidade, e o *Programa Favela-Bairro*, voltado para as favelas existentes no município. Este último interessa-nos tratar com maior proximidade, já que é o programa direcionado especificamente às favelas cariocas.

O Programa Favela-Bairro foi lançado em 1994, no governo municipal do Rio de Janeiro como um dos elementos da política habitacional, conforme as “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro”, e pretendia “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro”. Consolidou-se como Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP -, instituído pelo Decreto 14.332 de 07/11/1995, que articulava o Programa Favela-Bairro (que teve sua base legal estabelecido pelo Decreto 12.994, de 16/06/94) com o Programa de Regularização de Loteamentos, além de tomar outras providências.

O objetivo geral do Programa pode ser sintetizado em gerar a transformação das áreas faveladas em bairros populares, promovendo a sua inserção urbanística na “cidade formal”. Tal proposta parte do pressuposto de que com as áreas dotadas de um padrão de urbanização adequado e com espaços públicos ativos e equipados, os próprios moradores sentiriam-se estimulados por uma nova cidadania e se encarregariam de melhorar e cuidar das suas moradias. Cabe ressaltar que, no mesmo ano de criação do Favela-Bairro, em dezembro de 1994, uma lei municipal cria o Fundo Municipal de Habitação, este fundo e a atuação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) são imprescindíveis à implementação satisfatória do programa.

O Programa é iniciado com recursos próprios da Prefeitura, paralelamente às negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que se concluem em novembro de 1995, a partir de empréstimos para a execução do Programa. Desse modo a sua implementação nas favelas cariocas conta com investimentos da Prefeitura em paralelo aos desembolsos desta iniciativa internacional. A construção de equipamentos sociais e comunitários, mais além da mera intervenção física, significa levar às favelas cariocas entre outros serviços sociais básicos, a construção de creches comunitárias, que são implementadas e integralmente financiadas pelo poder público.

Para a implantação do Programa nas favelas do Rio de Janeiro, após a escolha do assentamento, são realizadas reuniões com as associações de moradores como forma de ouvir as demandas trazidas pela comunidade e prepará-la para participarem do processo em todas as suas fases. O Favela-Bairro se beneficiou também da experiência da SMDS no trabalho comunitário e das relações previamente estabelecidas com as lideranças das

associações de moradores. A Coordenadoria de Acompanhamento do Programa da SMH elaborou uma Coordenadoria de Participação Comunitária, com formação de uma equipe específica para responder pelo envolvimento da população em todo o processo de urbanização e implementação dos projetos sociais.

Essa construção de parcerias com as associações de moradores contribuiu para fortalecê-las junto a seus associados e à comunidade como um todo em consequência do seu papel na implementação do Programa. As associações parecem ter passado a ter uma intervenção mais dinâmica, propiciando a criação do *Grupo dos 16* – organização composta pelos presidentes das associações de moradores das favelas incluídas na primeira fase do Favela-Bairro.

Com toda esta tentativa de envolvimento da comunidade, observa-se que na experiência deste Programa não houve ênfase no trabalho com a comunidade, característica mais forte em outras experiências brasileiras (IBAM, 2002). No Favela-Bairro não houve qualquer intervenção com mecanismos consultivos e deliberativos, representativos e democráticos, como fóruns, comissões, conselhos e controles sociais, ou qualquer espaço democrático que propicie o compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Público e a comunidade. Esta não parece ser entendida e não atua como protagonista de seu próprio desenvolvimento, sendo, sobretudo receptora dos benefícios trazidos pelo poder público municipal.

O segundo contrato do Programa (PROAP II)³⁶ assinado para a continuidade das obras iniciadas na primeira etapa, parece dedicar-se sobretudo à implementação de políticas sociais, com foco na construção de políticas de atenção à 1ª infância em creches, políticas para criança e adolescente, projetos de geração de renda e demais ações para a população considerada em risco social. Desse modo, durante a execução do segundo contrato com o objetivo de atender à população em extremo risco social, como crianças, jovens e mulheres, além das obras de urbanização, o Favela-Bairro, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) implantou importantes programas sociais de atenção a população carente das favelas onde atuava.

Entre as políticas sociais implementadas no desenvolvimento do Programa, cabe destacar as ações voltadas para a 1ª infância, com o Projeto Mãe Crecheira³⁷, objetivando o treinamento de mães para cuidado dos filhos cujas mães precisariam trabalhar e as 75

³⁶ PROAP II, segunda fase do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares, dedicou-se à implementação de políticas e serviços sociais e continuidade das obras iniciadas na primeira fase. Este contrato entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o BID foi celebrado em 2000, e garante a continuidade do Favela-Bairro, integrando novas áreas de intervenção. Muitas creches comunitárias são implementadas nesta etapa do PROAP.

³⁷ Projeto considerado um retrocesso no processo histórico da educação infantil e do trato da criança em creches, já que abre espaço para a criação de espaços inadequados para o trato da criança, além de reportar ao direito da mãe e a idéia de creche como local apenas de cuidado.

creches construídas pelo PROAP II e que atendem a cerca de 8,3 mil crianças pequenas e pobres. Nestas unidades, “de segunda a sexta-feira, das 7h às 17h, as crianças recebem quatro refeições diárias, além de realizarem atividades com orientação pedagógica” (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) . As creches do Favela-Bairro eram inicialmente administradas pelas Secretaria Municipal de Assistência Social e, a partir do início de 2007 passaram à administração da Secretaria Municipal de Educação³⁸.

A trajetória histórica das favelas cariocas deixa transparecer o terreno político-social onde são construídas as primeiras creches do município. O movimento de luta por emancipação e cidadania da *população favelada*, sobretudo no contexto das décadas de 1960 e 1970, com a entrada do poder público municipal e ações não-governamentais em prol da prestação de serviços básicos e cidadania a esta população marginalizada, propicia a busca por atendimento as suas demandas, propiciando o terreno onde o contexto de reivindicação por creches comunitárias se estabelece.

De fato, apesar de importante iniciativa do PROAP II com a criação de creches nas favelas cariocas, a trajetória histórica dessas instituições ditas comunitárias deixa transparecer o surgimento das primeiras creches no município ainda no bojo da década de 70, como veremos itens precedentes, intimamente vinculadas às áreas carentes do município, sobretudo, às favelas cariocas.

Desse modo, a creche comunitária, inicialmente solicitada para atender a demanda da mãe trabalhadora, aparece entre as reivindicações das favelas do Rio atrás, é claro, das demandas de saneamento e infra-estrutura básica, evidenciando a relevância em considerar a realidade das favelas cariocas ao pensar o contexto das creches comunitárias, enquanto importante terreno de enunciação das políticas de educação infantil no município do Rio de Janeiro. A partir desta compreensão podemos, então, passar a apresentação da trajetória de construção da educação infantil no município, destacando as iniciativas das instituições comunitárias nascidas no bojo das favelas cariocas como forma de atender as demandas das camadas desfavorecidas da sociedade.

³⁸ Embora as creches de prédios públicos tenham sido integradas à educação ainda em 2003, como veremos adiante, as creches do PROAP II só foram incluídas em 2007, para o devido cumprimento do contrato com o BID. Segundo a Coordenadora de Creches do PROAP, no período de vinculação das mesmas à SMDS, a prefeitura do Rio precisou abrir exceção a essas creches para o período de cumprimento da lei e integração à SME para evitar transtornos na negociação que envolvia um órgão internacional e financeiro como o BID. As creches só puderam ser integradas à educação com o término do contrato, o que aconteceu início de 2007.

2.3. OS PERCALÇOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

2.3.1. O FLORESCER COM O ATENDIMENTO COMUNITÁRIO À CRIANÇA EM CRECHES

A origem das creches no município do Rio de Janeiro, a exemplo da realidade do país, está ligada ao desenvolvimento da sociedade industrial no final do século XIX, seguindo um modelo europeu. Entretanto, é no século seguinte, sobretudo a partir da entrada da mulher no mercado de trabalho formal que o atendimento se constitui maciçamente neste município. As primeiras creches surgem, portanto, a fim de permitir à população feminina produtiva trabalhar, caracterizando tanto a creche como a pré-escola como conquistas do povo trabalhador. Portanto, conta a história que foram as mulheres das áreas mais carentes do município que tomaram a iniciativa de implantar, alicerçadas por movimentos feministas e populares, as primeiras creches³⁹, com o mínimo de recursos, em casas improvisadas, e a partir de seus esforços e necessidades particulares.

Apesar disso, Corsino vai destacar que ainda durante o império, Rui Barbosa já apontava para a relevância da educação infantil, embora muitas críticas e questionamentos eram levantados com relação a este atendimento, no que se refere à impropriedade de expansão dos jardins de infância, pois a Educação Infantil “era compreendida de forma contraditória e indefinida”, sendo considerada supérflua por muitos políticos da época (Corsino, 2005). Segundo a autora:

“Desde a Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro de 1883, os jardins de infância, de orientação froebeliana, foram apresentados como instituições procuradas por famílias da elite. O termo pedagógico da Exposição já seria, para Kuhlmann Jr (1998), uma estratégia da iniciativa privada para atrair as famílias abastadas, incentivando-as a tirar as crianças das mãos de governantas e diferenciar os jardins da infância dos ricos dos asilos e creches dos pobres”. (CORSINO, 2005:10)

Em 1906, quase 26 anos depois da Exposição, a rede pública da cidade inaugura seu primeiro jardim de infância de atendimento pré-escolar, mas que ainda não se

³⁹ Cabe destacar que neste momento ao mencionarmos a modalidade creche, estamos incluindo também o atendimento à faixa etária de 4 a 6 anos, já que, embora existissem algumas pré-escolas no município e legislações brasileiras da década de 70 (LDB de 71, por exemplo) já fizessem referência ao atendimento pré-escolar, ainda não se fazia menção às creches como nível de atendimento exclusivo às crianças de 0 a 3 anos e 11 meses e, portanto, a maioria das creches comunitárias atendia crianças até 6 anos de idade.

configurava como atendimento a criança pequena e pobre. Apesar desta iniciativa isolada, no início do século XX, o Rio de Janeiro foi o terreno de algumas iniciativas para constituição de instituições de cunho meramente assistencialista, voltadas para o atendimento à população infantil. É o caso do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (IPEA-RJ) fundado em 1899, pelo Médico Moncorvo Filho, com o objetivo, entre outras atividades voltadas aos diferentes segmentos da população focadas na maternidade, de atendimento em creche. Apesar dessas iniciativas, de um modo geral, poucas ações voltadas para a infância carioca foram implementadas neste início da República, não havendo registro de ações para crianças menores de 4 anos.

Os anos posteriores a 1930, quando o país passava por questões sócio-políticas características à época e pela implementação de políticas voltadas para o Estado de Bem-Estar, com ações de forte cunho paternalista, começa a despontar algumas iniciativas em prol da criança pequena no Rio de Janeiro. O processo de urbanização da cidade, iniciado ainda no período Pereira Passos como já explicitado, e o conseqüente crescimento das fábricas, propiciaram a eclosão de creches com objetivo de atender os filhos de operárias pobres, conforme prerrogativa da CLT de 1943, a qual colocava que as empresas com pelo menos 30 mulheres deveriam oferecer espaço para a guarda das crianças. Este atendimento foi pouco expressivo, com a adesão quase nula das empresas, apesar da exigência da Lei, não havendo registro de creches, no município, oriundas desta demanda legislativa.

De fato, as iniciativas de atendimento à criança pequena sob responsabilidade do poder público municipal eram bastante tímidas até final dos anos 40 e destinavam-se exclusivamente ao atendimento pré-escolar. Até o final desta década, a cidade do Rio de Janeiro contava com somente quatro Jardins de Infância públicos⁴⁰, cujo público-alvo eram crianças a partir de 4 anos de idade e excludente para a população mais pobre da cidade que não conseguia acesso a estas instituições. Desse modo, o atendimento a criança de 0 a 3 anos e 11 meses ainda não fazia parte da atenção governamental e da agenda pública municipal, mesmo nas suas tímidas intervenções de atendimento à população infantil.

Durante a década de 50, alguns organismos internacionais começaram a difundir idéias e ações voltadas para a infância não apenas no Brasil, mas em vários países da América Latina. Nesta perspectiva, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF inicia ações de cunho emergencial como a distribuição de leite, apoiando também programas de assistência social, nutrição e saúde para a população de baixa renda de países onde atuava. No entanto, as iniciativas mais incisivas na Cidade do Rio de Janeiro

⁴⁰ São eles: o Jardim de Infância do Instituto de Educação, na Tijuca; a Escola Municipal Marechal Hermes, em Botafogo, a Escola Municipal Cícero Penna, em Copacabana e a Escola Municipal Campos Salles, no Campo de Santana.

com apoio desses organismos internacionais vão ser observados apenas nos anos 70. A respeito das ações internacionais, Kramer vai destacar a reiteração das práticas e discursos ultrapassados dos anos 30, em que as poucas ações voltadas para a criança tinham como foco o trabalhador, a família e o desenvolvimento industrial da sociedade, pois ainda 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”. (KRAMER, 1987:81-82)

Ainda referente a este período da década de 40, cabe mencionar que em Abril de 1944 o então prefeito do Distrito Federal, Henrique Dodsworth, lança o Decreto Lei nº 7.758 que deixava bem delimitada qual era a faixa etária de atendimento à criança pequena nas escolas públicas do Rio. Por este Decreto, o atendimento público pré-escolar destinava-se exclusivamente a criança de 4 a 6 anos de idade, deixando a margem das responsabilidades estatais o atendimento às crianças menores de 4 anos de idade. Corsino evidencia que, segundo a Multirio este decreto foi o único documento legal específico que fazia menção ao Jardim de Infância, encontrado na Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro em 1992 (Corsino, 2005). Isso deixa transparecer que a orientação para o atendimento exclusivo ao pré-escolar, sob responsabilidade da Educação, norteou a política educacional do município por quase cinquenta anos, em obediência ao Decreto de Lei de 1944, que banuiu a creche do âmbito educacional do atendimento público municipal.

As décadas de 1960 e 1970 trazem para a sociedade um novo contexto que vai ser percebido a partir da crescente presença da mulher no mercado de trabalho, a entrada de movimentos feministas e populares que procuravam reivindicar os direitos dessa “nova” classe trabalhadora, entre eles o direito a ter um espaço para o cuidado de seus filhos enquanto as mesmas trabalhavam para o sustento familiar. É por esta premissa que nasce o Movimento de Luta por Creches, unindo feministas e trabalhadoras ligadas aos movimentos sociais e promovendo, através dessas iniciativas, uma redefinição do papel da mulher na sociedade. A este respeito, Corsino (2005) salienta que

“a falta de atendimento público e de condições financeiras, o movimento feminista e a própria concepção de infância foram os principais responsáveis pelo surgimento, crescimento e constituição das creches nas comunidades que começavam a se organizar” (Corsino, 2005:12)

Segundo Jobim e Souza (1988), é nesta época que a UNESCO, através da UNICEF presta um serviço de assessoria aos especialistas de Educação Pré-escolar de diversos países, buscando novas alternativas para atender as crianças menores de 7 anos, já que, segundo estes organismos internacionais, os países subdesenvolvidos não dispunham de recursos financeiros necessários para um atendimento à infância dentro dos padrões ideais de qualidade. Recomendava-se a diminuição dos custos com o atendimento visando atender o maior número de crianças possível e para isto, os assessores propunham o envolvimento das famílias e da comunidade no trabalho com as creches e pré-escolas, objetivando a melhoria da condição de vida das mesmas. Tratava-se de medidas emergências para amenizar a situação de extrema miséria das crianças do dito *Terceiro Mundo*.

Os documentos oficiais que surgem a partir da década de 1970 vão reforçar este tipo de ação que buscam garantir o atendimento a um grande número de crianças a baixo custo, tal qual a política da LBA, através do Projeto Casulo. Neste período a Educação Pré-escolar era concebida como redentora de todos os males sociais, capaz de resolver problemas que escapavam do seu âmbito de atuação. Desse modo, o governo e os municípios brasileiros importam dos EUA a proposta de “educação compensatória” como linha de ação teórico-metodológica.

Mesmo com o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, a partir do COEPRE de 1975, não havia uma unidade pedagógica ou metodológica voltada para o atendimento à criança pequena em creches e pré-escolas, ao contrário, o governo apenas apropriava-se em suas estatísticas, do trabalho que era constituído, realizado e estruturado pelas comunidades carentes no atendimento à infância, mas sem quaisquer iniciativas em que se comprometesse, efetivamente, com o atendimento a esta população infantil. Nas palavras de Jobim e Souza:

“De certa forma, o governo se apropriou dos resultados de um trabalho criado e mantido, até certo ponto, pela própria população, dando-lhe uma orientação diversa da que existia originalmente. O serviço da população foi usado quando lhe deveria ter sido prestado” (Jobim e Souza, 1988:64)

É também acrescido por esta situação e ação compensatória dos governos com a criação de programas de baixo custo destinados às classes populares e comunidades que surgem muitas insatisfações manifestas por movimentos organizados que contavam também com a incorporação de universidades, centros de pesquisa, profissionais da educação, entre outros atores e militantes. Neste contexto, em 1975 com a fusão do Estado

da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, as crianças pequenas das classes menos favorecidas eram atendidas a partir de iniciativas da comunidade que contava com os convênios entre instituições filantrópicas e confessionais com organismos internacionais como o UNICEF e em projetos governamentais como a “Creche Casulo”, da LBA.

Neste mesmo ano de 1975 é criada a Secretaria de Educação do município do Rio de Janeiro, cujas tímidas ações para a criança pequena⁴¹ eram voltadas exclusivamente para o atendimento pré-escolar, como propunha a lei que regia a educação neste município⁴². A então Secretaria de Educação e Cultura – SMEC, já em 1975, contava em sua estrutura com uma Coordenação de Educação Pré-escolar, enquanto órgão de apoio técnico, composto por parte da rede pré-escolar já existente. Assim em 1976, a Prefeitura dizia que:

“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 de 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/n)

Apesar desta definição que enquadra o atendimento pré-escolar à criança pequena desde 0 até os 6 anos de idade, a Secretária Municipal da época, deixa claro que a faixa etária a ser atendida pela SMEC era apenas a partir dos 4 anos de idade. Além disso, a relevância dada à educação pré-escolar neste período era referenciada com objetivos focados nas dificuldades da escola de 1º grau, a partir do ideário de uma *educação compensatória*⁴³ que parece ser colocada em prática. Assim as ações públicas voltadas para o pré-escolar buscavam atingir a questão do baixo rendimento escolar e da repetência nas primeiras séries primárias, buscando reduzir os percentuais de reprovação na 1ª série e, dessa forma “contribuindo para o surgimento de uma escola sem fracassos” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976, p.17)

⁴¹ Segundo Marinho (1978) observa-se que neste período, “*as diretoras lutam heroicamente contra o número excessivo de crianças. Para resolver o problema foi instituído o sistema de sorteio de vagas*” (MARINHO, 1978:15).

⁴² Referimo-nos aqui ao Decreto Lei nº 7.758 que deixava bem delimitada qual era a faixa etária de atendimento à criança pequena nas escolas públicas do Rio (apenas crianças maiores de 4 anos), sendo fielmente seguido por este município até início da década de 90.

⁴³ Os estudos de Kramer (1987) evidenciam essas questões da educação pré-escolar, apresentando as origens do ideário, pressupostos e conseqüências dessa educação compensatória que passou a se colocada em prática.

Entre as estratégias adotadas para a concretização dessa política, poderíamos destacar a criação de Classes de Adaptação – CAD –, para atendimento de alunos de 6 até os 7 anos que eram “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. (TATAGIBA, 2006).

Quatro anos depois da criação da SEMEC, em 1979, consagrado o ano internacional da Criança⁴⁴, é criada a Secretaria de Desenvolvimento Social, que seria responsável por cuidar especialmente da população favelada e dos bairros mais pobres da cidade que, desde a década anterior preocupavam os setores governamentais por conta do seu crescimento acentuado e desordenado. A SMDS surge como proposta de intervenção do governo nas áreas mais pobres da cidade, constituindo-se como uma verdadeira “mini prefeitura das favelas” (Corsino, 2005).

Neste período, a SMDS era composta por três Coordenações: a de Desenvolvimento Comunitário, das Regiões Administrativas e de Serviço Social. Esta última foi formada e composta pela Prefeitura, aproveitando que já que “existia uma equipe de Serviço Social, que cuidava das creches, já tinha uma estrutura montada para isso, então [esta] veio integrar a secretaria como uma coordenação”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004:44). Esta nova Secretaria tinha um ideário norteador de que necessitava-se “levar comunidades a se integrarem progressivamente num processo mais amplo de desenvolvimento” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982:9)

Sob o lema *Todos juntos, participando* era divulgada a importância de “um trabalho integrado comunidade - poder público”. O nível da organização das comunidades era considerado um fator de extrema relevância para a viabilidade das ações a serem desenvolvidas pelo poder público municipal e de fato o era. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982). Assim, com a premissa de intervenção governamental nas favelas, a SMDS passou a

“cuidar basicamente do morador da favela, da infância à velhice, instituindo um atendimento paralelo diferenciado dos outros setores, com forte cunho assistencialista, substituindo políticas públicas baseadas na conscientização e no reconhecimento dos direitos e regulando a participação popular” (Corsino, 2005:13)

⁴⁴ O Ano de 1979 é declarado pela ONU o Ano Internacional da Criança, com ênfase e direta participação da UNICEF. A situação da criança em idade pré-escolar vira alvo de grande atenção e divulgação em todo o país.

O início da década de 1980 é marcado pela importante parceria, consolidada através de convênio, entre a Secretaria de Desenvolvimento Social do Município do Rio de Janeiro e a UNICEF que promoveu a implantação do *Programa de Desenvolvimento de Comunidades Urbanas*. No que tange ao atendimento à criança em educação, este Programa auxiliou na organização de escolas comunitárias já existentes em algumas favelas e buscou capacitar as “crecheiras” que tomavam conta das crianças para que estas creches domiciliares organizadas pelas comunidades pudessem ser ampliadas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982). O Programa tinha como concepção básica a participação da comunidade em todas as suas fases. Ao tratar do trabalho realizado nas escolas comunitárias, Léa Tiriba evidencia que:

“A vontade de realizar um trabalho que tivesse um significado positivo na vida das crianças, levava as educadoras das escolas comunitárias criadas, a assumirem, com coragem e muita garra, a luta pela continuidade da proposta. Essa determinação as colocava em permanente contato com o Poder Público e lhes ensinava a negociar e a barganhar em proveito de seus interesses” (Tiriba, 1992:30)

Em 1982, a Coordenação do Bem-Estar Social da Secretaria de Desenvolvimento Social divulgou que atuava em três esferas de trabalho através da implementação dos seguintes projetos: *Guardadeiras Comunitárias, Creches Casulo da LBA e Assessoria Técnica às Escolas Comunitárias*.(PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1982).

As creches casulo da LBA, como bem referenciado anteriormente, começaram a compor vários municípios do país a partir de 1974. A atuação da LBA teve repercussão nacional e suas iniciativas tiveram grande relevância também no Rio de Janeiro. Tatagiba (2006) esclarece que, segundo o primeiro protocolo firmado entre a LBA e a Prefeitura do Rio, deveriam ser implantadas neste município 100 Creches Casulo, sob a execução da Coordenação da Região Metropolitana da LBA e pela Coordenação do Bem-Estar Social do município. Esta Coordenação teria papel intermediador para que as organizações que administrariam as creches fizessem convênios com a LBA, mas, conforme a própria filosofia do projeto, a responsabilidade em implantar e administrar o Casulo é delegada à própria comunidade.

Desse modo, cada Unidade Casulo atenderia a 30 crianças moradoras das comunidades entre a faixa etária de 2 e 6 anos de idade, pelo período de 8 horas diárias. O

trabalho realizado objetivava sobretudo “preservar o desenvolvimento bio-psico-social da criança carente na faixa etária de 0 a 6 anos”, a fim de “proporcionar às famílias condições de elevar a sua renda, uma vez que as mães terão maior disponibilidade para exercerem atividades remuneradas”. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/d:1). O Casulo estava diretamente ligado ao contexto comunitário, já que em seu projeto original representa uma resposta às necessidades e exigências comunitárias e, portanto

“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/d:1)

O Projeto Guardadeiras Comunitárias era destinado às mães crecheiras e consistia em treinar grupos de mulheres para cuidar das crianças pequenas enquanto suas mães trabalhavam em atividades externas. A partir de 1983, este Projeto foi incorporado ao *Projeto Famílias Solidárias*, cujo objetivo era a promoção do bem-estar de menores em regiões de baixa renda. Neste projeto, as “Guardadeiras recebem orientação adequada para cuidar de crianças enquanto as mães saem para trabalhar” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, s/d:45). Segundo Martins (1992) o “Famílias Solidárias” era desenvolvido de acordo com as seguintes etapas:

- mobilização da comunidade;
 - levantamento sócio-econômico das guardadeiras e crianças;
 - entrevista com os pais;
 - reuniões semanais com os grupos;
 - distribuição de complementação alimentar.
- (MARTINS, 1992:56)

Ainda em Martins (1992), observa-se que posteriormente ao *Famílias Solidárias* da SMDS, entra no cenário deste mesmo projeto as “visitadoras” que seriam responsáveis pela orientação e fiscalização do trabalho realizado pelas mães crecheiras. O projeto é, então, renomeado e passa a se chamar *Consolidação e Apoio às Creches Domiciliares em Áreas de Baixa Renda*, com foco ainda no atendimento em comunidades carentes do município.

Em 1984 o UNICEF deixou de atuar no município, encerrando o convênio com a SMDS. A partir de então, as creches domiciliares passam a ser encapadas pela SMDS que deveriam assumi-las integralmente. Na avaliação de Tavares (1998), a preocupação com o

conteúdo pedagógico das escolas comunitárias, enquanto um dos pontos trabalhados por consultoras da UNICEF, “começou a ser vista, por setores da Secretaria, como um afastamento do conteúdo político do trabalho comunitário” que parecia ser o foco primordial da Secretaria e da prefeitura nesta época (TAVARES, 1998:91).

Segundo a autora, em paralelo à conclusão do convênio entre SMDS e UNICEF, pode ser percebida uma política de grande expansão das creches em comunidades do município, o que serviria como forma de abrandar as reivindicações e pressões populares pelo acesso aos serviços básicos em comunidades. No entanto, tal expansão “não se ancorava em bases materiais que a justificassem”, mas havia o interesse claro do poder público municipal em “capitalizar essa demanda, embora com poucos recursos materiais”. (TAVARES, 1992:92)

Diante da conjuntura da época, o movimento de luta comunitária por creches foi ganhando espaço, a Prefeitura do Rio de Janeiro começou a absorver efetivamente o trabalho com a construção dos primeiros prédios destinados a creches comunitárias, garantindo a abertura de um caminho para a implementação do Programa de Creches e Escolas Comunitárias da SMDS. O primeiro momento do Programa é caracterizado pelo atendimento assistencial à criança, através de programas de guarda e alimentação infantil, ao mesmo tempo em que promovia a liberação das mulheres para o mercado de trabalho.

Assim, ainda no ano de 1983, pouco antes do término do convênio UNICEF/SMDS, teve início uma política de expansão do apoio às Creches e Escolas Comunitárias, que através de seus próprios educadores e das Associações de Moradores encaminhavam pedidos de apoio integral a SMDS. Em 1985, após avaliação anual da SMDS, os projetos existentes de atendimento à criança (Projeto Creche e Projeto Escola Comunitária) foram fundidos no Programa de Atendimento à Criança – PAC, havendo modificações na sua estrutura e forma de administração. Este Programa começava a ressentir-se de uma orientação mais específica para o trabalho com as crianças e de uma normatização para o funcionamento das escolas e creches.

Na verdade, quando em 1985, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – tendo como titular em sua primeira gestão Pedro Porfírio – passou a apoiar de forma orgânica o movimento de creches e pré-escolas comunitárias, este já se encontrava em seu sexto ano de existência e se espalhava a partir da Rocinha, do Borel e do Andaraí. Algumas unidades recebiam alimentação e ajuda de custo, mas, sem qualquer vínculo direto com o poder público municipal. Um grupo de técnicos da Secretaria dava assistência pedagógica a essas unidades, trabalhando, sem qualquer garantia legal, decidindo assumir e oficializar

esse esforço, abrindo caminho para a implantação desse amplo programa de assistência à criança, o PAC.

Ainda neste período, o trabalho realizado com as crianças era visto também como um meio de se educar a família e a comunidade, usando como estratégia seu envolvimento na discussão e na busca de soluções para questões emergenciais da comunidade. Desta forma, a creche comunitária era concebida como um local de aglutinação da comunidade para resolução de seus problemas, inclusive os que extrapolavam as questões da criança e da escola, características que parecem perpassar o âmbito das creches comunitárias até pouco tempo atrás. O trabalho com as crianças era desenvolvido pelos próprios moradores, dos quais não era exigida qualquer formação escolar, mas sim vontade de ajudar e participação comunitária.

Apesar desta característica do atendimento comunitário marcado pelo restrito envolvimento do poder público municipal e pela ausência de qualquer exigência formal de cunho pedagógico para atendimento à população infantil nessas instituições, alguns grupos já começavam a discutir uma visão pedagógica das Creches e Escolas Comunitárias, implementando ações e planos pedagógicos, embora não existisse um projeto claro neste sentido, mas apenas uma crítica à escola de primeiro grau e à forma como esta tratava as crianças. Considerava-se que as escolas e creches comunitárias seriam diferentes, pois sendo fruto da comunidade e com educadores locais, teriam o saber popular como elemento fundamental de seu trabalho.

Simultaneamente se fazia mais forte nos meios educacionais a discussão sobre o caráter da educação das crianças de zero a seis anos, discussão que levava embutida a crítica e a revisão da concepção de criança e que formava muitos dos projetos existentes. Neste contexto, foi criada uma Coordenadoria Psicopedagógica e foram formalizados Princípios e Normas do Programa de Atendimento à Criança (PAC), através da Resolução 28/86. Após algumas formulações, surge a Resolução 98/89, pela qual oficializava-se a orientação pedagógica a ser dada às Creches e Escolas Comunitárias, estabelecem-se normas para a adequação do espaço físico às necessidades do trabalho e criam-se mecanismos de participação da comunidade na gestão das unidades.

De acordo com Martins (1994), no ano de 1992, o PAC deu lugar ao DCE – Departamento de Programas de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias, mesmo ano em que a SMDS passou a se organizar em três Superintendências: a Superintendência de Engenharia, Saneamento e Urbanismo Comunitário (SESUC); a Superintendência de Emergência e Serviços Sociais (SESS) e a Superintendência de Programas Sociais (SPS), que gerenciava, entre outros departamentos, o DCE.

Vários acontecimentos relevantes se sucederam no decorrer deste período que tiveram impacto direto no atendimento à criança em creches comunitárias, entre os quais destacamos o lançamento da Proposta Curricular para Creches e Escolas Comunitárias, o crescimento acelerado das creches comunitárias conveniadas à prefeitura através da SMDS “configurando o que alguns técnicos denominaram ‘rede paralela dentro da paralela’” e a construção de prédios públicos durante o mandato de Pedro Porfírio, cuja iniciativa envolvia-se no “reduto político-partidário do então secretário” (TAVARES, 1998: 93-94) . A autora evidencia ainda que:

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, 1998:94).

No campo da Secretaria Municipal de Educação, cabe registrar que é também no período da década de 80 que foi criada a Casa da Criança, compondo o plano de governo estadual em uma integração entre Estado e município. A Casa da Criança era entendida como uma alternativa de espaço pré-escolar de horário integral para o atendimento de crianças de 3 a 6 anos de idade e, compunha o Programa Especial de Educação (PEE) da Secretaria de Educação, junto com os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e o Atendimento à População Infantil. Segundo o *Documento Básico*, de 1985, do governo Brizola, um dos objetivos gerais da *Casa da Criança* é:

“prestar atendimento à população pré-escolar, de 3 a 6 anos, nas áreas 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 criação pedagógica que atenda às necessidades da comunidade nos seus aspectos culturais, sócio-econômicos e de desenvolvimento”. (GOVERNO LEONEL BRIZOLA, 1985,p.5)

Com esta política, entre os anos de 85 e 86 foram inauguradas 40 Casas, com capacidade para atender de 60 a 100 crianças. Apesar de levantar a bandeira do atendimento pré-escolar com a Casa da Criança, Corsino (2005) ressalta que o foco do programa foi o ensino Fundamental e as questões de repetência, distorção série / idade e

evasão escolar, a exemplo de políticas anteriores voltadas para esta faixa etária do atendimento escolar.

As inovações no contexto da sociedade brasileira na década de 90, sobretudo, após a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, configuraram mudanças também ao âmbito municipal, especialmente na implementação de suas políticas públicas e sociais. Neste contexto, a realidade sócio-política do Rio de Janeiro, na então gestão do Prefeito César Maia, a partir de 1993, traz uma nova organização para este município no que tange às suas ações e relações com o Estado na formulação e implementação de políticas públicas. Tais iniciativas incidiram diretamente nos serviços sociais destinados aos diferentes segmentos da população, entre as quais destacamos as ações voltadas para a criança pequena e para a educação infantil.

2.3.2. MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E REDESENHO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Os anos 90 evidenciam uma nova maneira de implementar as políticas públicas e sociais destinadas aos mais diferentes segmentos da população brasileira, entre eles, a população infantil. O processo de descentralização político-administrativa sentido sobretudo após a Constituição de 88 e a conseqüente municipalização de políticas públicas e sociais deixam transparecer a responsabilização dada ao município no atendimento a algumas necessidades da população em prestação de serviços públicos. Aliado a isso, observa-se que significativa expansão das creches comunitárias no município do Rio de Janeiro ocorreu no contexto das políticas neoliberais dos anos 90 em que ao Estado Mínimo caberia apenas subsidiar as políticas públicas e sociais e não assumi-las efetivamente, transferindo tal responsabilidade para o âmbito municipal.

Neste contexto, os programas sociais da SMDS passaram a ter a participação do governo, da sociedade civil e do empresariado, sobretudo com a participação de organizações não governamentais nas políticas de atendimento à criança em creches. A política de convênios instituída a partir de 93, através do repasse de verba da SMDS para as entidades conveniadas à prefeitura, intermediado pelas ONGs que representavam a creche junto à prefeitura, parece ter significado o que Tavares elucida como a “diminuição progressiva dos fóruns de pressão por um Estado comprometido com os serviços públicos fundamentais” (TAVARES, 1995:38).

É em meio a este panorama de reorganização na estrutura sócio-política e educacional do município e no trato das questões de políticas públicas relativas à população infantil em creches e pré-escolas, que o texto Constitucional de 1988 sugere prerrogativas para a definição do município como sistema de ensino. Entretanto a Constituição limita-se ao reconhecimento da existência e importância da educação municipal como uma situação que a ser criada e expandida ao longo do tempo, sem, portanto definir as diretrizes para a efetiva concretização deste atendimento em nível municipal, o que trazia entraves para a materialização deste processo. Boaventura (1994) esclarece que:

“Até a vigente Constituição, a educação municipal estava legalmente jungida ao sistema estadual que dividia com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação de evidente inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas. Do mesmo modo, muitos Municípios com amplas sedes, numerosas unidades e projetos inovadores careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre a sua educação” (BOAVENTURA, 1994)

Neste aspecto, amplia-se a responsabilidade do município com a educação, sobretudo com a educação infantil, já que o artigo 211 da Carta Magna de 88 prevê que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Este mesmo artigo coloca que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, mas sem definir claramente este regime de colaboração. Entende-se que o município é o ente que deve se ocupar prioritariamente da educação infantil, o que não significa que deva fazê-lo sozinho, mas sim em cooperação com as demais instâncias federativas.

A necessidade de redesenho do sistema federativo brasileiro que urge com a redemocratização do país, tem apontamentos para a descentralização e fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais. A proposta descentralizadora promulgada na Constituição traz por base a organização do sistema brasileiro pelo federalismo cooperativo que, segundo Almeida (1999), admite a intervenção do poder federal, mas pressupõe formas de ação conjunta entre as esferas de governo, que, por sua vez devem manter autonomia decisória e executiva.

“A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes

de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão”. (ALMEIDA, 1999)

Apesar desta premissa, estudos recentes⁴⁵ demonstram que a característica das relações intergovernamentais que se processam entre as três esferas político-administrativas no Brasil, não tem sido a de cooperação, mas sim a de articulação na formulação de políticas e normas, visando garantir o poder através da centralização das decisões e promoção de descentralização apenas na execução dos serviços públicos e sociais. Além disso, a ausência de definição do que vem a ser o regime de colaboração, como citado no parágrafo único do Artigo 23⁴⁶ da Constituição Federal, contribui para o risco de transformar a cooperação em uma competição entre as instâncias governamentais que possuem características e capacidades heterogêneas na gestão e implementação de políticas e programas sociais, como pode ser observada nas mais variadas áreas, sobretudo na educação.

A estas questões soma-se ainda a inexistência de garantia de recursos financeiros às unidades da federação para que seja efetivada a autonomia decisória e executiva indispensáveis para um processo de descentralização pautado na democracia. Como destaca Giannini (1990), acreditamos que para que seja possível a permanência de relativa harmonia entre as instâncias político-administrativas, a Constituição, ao atribuir competências concorrentes e comuns, deveria prever mecanismos capazes de garantir os recursos financeiros equivalentes, sobretudo em um país com tantas diversidades regionais, uma vez que a insuficiência de recursos próprios e permanentes nas unidades federadas, especialmente nos municípios, gera a dependência financeira e, por extensão, a dependência política, comprometendo sobremaneira a legitimidade da municipalização na implementação de políticas públicas e sociais.

É neste cenário novel que as políticas educacionais se incluem num contexto de descentralização. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 definiram o papel do município enquanto ente federativo autônomo na formulação e gestão da política educacional, evidenciando a emergência de criação do seu próprio sistema de ensino. Essas medidas legais definiram também a colaboração e parceria entre a União, os Estados e os municípios, através do ideário de modelo mais apropriado em prol de uma

⁴⁵ Entre autores que retratam esta realidade destacamos Silva e Cruz (1996), Almeida (1999) e Cury (2002)

⁴⁶ § Único, Art. 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (Constituição Federal, 1988)

educação eficiente, eficaz e não-excludente, que ainda não está sendo concretizado na experiência dos municípios brasileiros.

A descentralização político-administrativa da educação no Brasil não é temática recente. Trata-se de assunto recorrente a longas décadas, que tem estado presente nas lutas dos movimentos municipalistas, em seus esforços históricos para superar a herança colonial da centralização do poder e das decisões na administração pública brasileira, com o intuito de afirmar a capacidade da comunidade local em gerir seu próprio destino. Assim, a proposta de descentralização e municipalização do ensino no Brasil vem de Anísio Teixeira⁴⁷, associada à doutrina política e social presente ainda na Constituição de 1946.

Mais tarde, nos anos 60, um avanço em prol da descentralização da educação foi consolidado nas diretrizes e bases contidas na Lei 4024/61, hoje revogada. Tais diretrizes foram alteradas pela Lei 5692/71, que incluía o município como responsável pela manutenção da educação pré-escolar e pelas escolas de ensino de 1º grau (estas últimas, juntamente com o Estado), além de colocar como facultativo ao município a manutenção de escolas de outros graus de ensino. Em qualquer dessas circunstâncias, o município aparecia submetido à manifestação de órgãos do poder estadual, para obter autorização para a instalação e funcionamento de suas instituições de ensino.

Na década de 80, é somente com a Constituição de 1988, promulgada após a redemocratização do país, que ganha destaque a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, além de propor, no artigo 211, parágrafo 2º, que os *municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola*. Desta forma, no que se refere à educação, desde 1988 estão postas as coordenadas para a atuação do município: a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática do ensino público, especialmente no trato da educação infantil e fundamental.

Por conseguinte, em 1996, decorrente de exigências constitucionais, a Lei nº 9394/96 veio estabelecer as novas diretrizes e bases da educação nacional, que se encontram ainda vigentes em nosso país. Nela, a autonomia do município é reafirmada, com a permissão da organização de seu sistema de ensino (art. 8º), esclarecendo que o sistema municipal de ensino compreende: *I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação.*

⁴⁷ Anísio Spínola Teixeira se formou em Direito em 1922. Escritor de importantes livros, dedicou sua vida a lutar pela qualidade da educação brasileira, pautada numa gestão democrática. Entre seus feitos pela educação nacional pública e gratuita destacam-se seu papel junto a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação - ANPAE, sua preocupação com a autonomia da escola e sua vinculação com a Universidade do Distrito Federal (Rio de Janeiro), com a LDB promulgada em 1961, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Professores de Ensino Superior - CAPES, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, o Ministério da Educação – MEC e a Universidade de Brasília - UnB.

Na verdade, o marco fundamental na direção da descentralização está na Constituição Brasileira de 1988, que, em seu artigo 18, reconhece o município como um ente da Federação, autônomo e com a competência de "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental", conforme consta no inciso VI do artigo 30. Ainda, em seu artigo 211, a Constituição determina que a União prestará assistência técnica e financeira ao Município para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória e estabelece que o Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Para tanto, acrescenta o artigo 212, ele deve aplicar, anualmente, "nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino", nas escolas públicas e tendo como objetivos, nos termos do § 1º do art.211, desenvolver seu sistema de ensino e atender plenamente à demanda da escolaridade obrigatória. Desta forma, no que se refere à educação, desde 1988 estão postas as coordenadas para a atuação do município: a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática do ensino público.

Outra importante questão a ser considerada é que a instituição de um sistema municipal de educação abre uma fecunda possibilidade de democratização da gestão da educação pública, por meio da criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, instrumento que não pode ser negligenciado nesta discussão. Embora não obrigatória, a existência desse colegiado é de grande conveniência se destinado a atuar na definição da política educacional local, a dar diretrizes para o plano de construções escolares, a acompanhar gastos dos recursos da educação, a avaliar o atendimento escolar oferecido, a possibilitar fóruns para a manifestação de pais, professores e demais interessados na situação da educação do município, com abertura às suas reivindicações.

De fato, os conselhos de direitos possuem papel relevante na democratização, implementação e controle de políticas públicas nas mais diversas áreas e, este instrumento começa a ganhar força na sociedade, sobretudo, com a descentralização e municipalização. Os conselhos, aliados às demais organizações sociais democráticas, possuem o importante papel de propositor e vigilante da elaboração e implementação das políticas públicas na área educacional, exercendo efetivo controle social e, por isso, deve ser um espaço de representação e participação da sociedade civil e dos municípios. A gestão democrática da educação ligada à comunidade, na sua pluralidade de expectativas, pode gerar condições para fortalecer as escolas e creches do sistema municipal de ensino e auxiliar na garantia do direito ao atendimento de qualidade e na gestão democrática do ensino público.

Paralelo a este redesenho do sistema municipal de ensino e novas diretrizes perseguidas pela Secretaria de Educação, a SMDS, reconhecendo a função pedagógica da creche e da pré-escola comunitária, visando o compromisso político-pedagógico de desenvolver um projeto que entenda a creche e a pré-escola como um direito da criança e um dever do Estado, tenta assumir neste final dos anos 80, com o trabalho desenvolvido pelo Departamento de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias, uma concepção que extrapola a proposta original de assistir a criança e liberar a mulher para o mercado de trabalho, resgatando o papel socialmente dado à creche e pré-escola, de garantir o acesso ao conhecimento indispensável para o pleno exercício da cidadania da criança. Esse projeto pressupõe diretrizes e estratégias que garantam a melhoria da qualidade do atendimento às crianças de zero a seis anos de idade.

Em 1993, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro parece dar início ao que chamou de Política de Revitalização da Educação Infantil, com ações que iam desde a construção de escolas de educação infantil, à capacitação de professores que trabalhavam com crianças até seis anos. Tais iniciativas, entretanto foram pouco expressivas no contexto do atendimento à criança pequena. As Casas da Criança foram municipalizadas e passaram a incorporar a rede de escolas públicas municipais, com professores concursados em substituição aos antigos agentes comunitários, atendendo a crianças de 4 a 6 anos em horário integral.

No campo da SMDS, destaca-se a utilização de um importante instrumento, entre as iniciativas desta Secretaria, dentro da sua política de atendimento às camadas pobres, sobretudo à população infantil, com a criação de um centro de referência denominado Centro Municipal de Atendimento Integrado – CEMASI. Os CEMASI's foram criados pela Lei 2459/96 com o intuito de concretizar ações descentralizadas desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social, que passava a se organizar em Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social – CRs.

Desse modo, contribuindo para a implementação da política de assistência social, através da integração das políticas e execução de programas sociais regionalizados, seguindo as diretrizes de uma política descentralizadora na gestão de serviços sociais, foi inicialmente prevista a construção de 34 CEMASI's que poderiam ser enquadrados nas categorias de grande, médio, pequeno porte e as creches, que estariam destinadas ao atendimento de 45 crianças de 0 a 3 anos, durante 10 horas, funcionando de segunda a sexta-feira. (TATAGIBA, 2006)

Ao todo, em 1996 foram inaugurados 47 CEMASI's (de pequeno médio e grande porte), além de 166 CEMASIs Creche⁴⁸. Esses Centros de Atendimento Integrado constituíam-se como *locus* da política de atendimento à criança pequena, sobretudo de 0 a 3 anos, sendo construídos também em algumas comunidades de âmbito do Programa Favela-Bairro. Cabe ainda destacar que todos funcionavam em prédios públicos da prefeitura, compondo, junto às creches conveniadas da SMDS (creches que recebiam apoio integral e nutricional da Secretaria de Desenvolvimento Social) a rede de políticas sociais para atendimento à criança em educação infantil pela SMDS.

Em 1994, as creches vinculadas à SMDS faziam parte do Programa Rio Creche, perdurando até 2003 vinculado à Coordenadoria de Projetos Sociais, passando naquele ano a fazer parte dos Programas Especiais da Secretaria. Em termos legais, a organização das creches da SMDS foi regulamentada inicialmente através da Resolução SMDS nº 163/94, passando a se estruturar sob novos critérios a partir de 1998 com a Resolução nº 328, como veremos mais adiante.

Cabe citar que, especificamente no município do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica promulgada em 05 de Abril de 1990, ao se referir ao complexo educacional do Município, trata-o sempre como *sistema*, traduzindo a vontade do legislador de ver transformada em realidade a abertura proporcionada pela Constituição da República de 1988. Assim é que se define na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro um sistema de ensino próprio, cujas características se amoldam, perfeitamente, ao modelo que viria a ser fixado, seis anos mais tarde, no texto da Lei Federal nº 9.394/96.

A Lei Orgânica do Município de Rio fixa as competências municipais na área de educação, no artigo 30, estabelece os princípios gerais da educação, entre os artigos 320 e 323, trata da organização do sistema de ensino nos artigos 324 a 329 e dispõe sobre o planejamento da educação e seus conteúdos (arts. 320-332), além de se deter em disposições gerais sobre a educação, conforme tratam os artigos 333 a 336.

No que tange aos instrumentos de controle social, cabe esclarecer que, na verdade, desde 1986, com o advento da Lei Municipal nº 859, existia legalmente o Conselho Municipal de Educação no Rio, mas este ainda não estava instalado. A Lei Orgânica do Município reservou a este Conselho a importante missão de formular e implantar a política educacional, fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental em complementação à LDB e, ainda, aprovar os currículos escolares. Esse papel reservado ao Conselho Municipal de Educação evidencia a determinação do legislador municipal de marcar no texto da Lei a

⁴⁸ Cabe esclarecer que 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.

desejada autonomia do Município para definir sua própria política educacional, deixando a intermediação do Conselho Estadual de Educação, com o qual deveria passar a agir cooperativamente.

Desse modo, Conselho Municipal de Educação do Rio de Janeiro criado pela Lei Municipal nº 859-86, instalado e regulamentado em Agosto de 1996 facilitou a decisão do Poder Executivo de implantar o Sistema Municipal de Ensino tão claramente antecipado pela Lei Orgânica. Assim, o Sistema de Ensino do Município do Rio de Janeiro, conforme conhecemos atualmente, nasceu com o Decreto “N” nº 18.291, de 28 de Dezembro de 1999, publicado no Diário Oficial do Rio nº 198, de 29 de dezembro de 1999. Nos termos deste ofício, o Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro compõe-se:

- ✓ do Conselho Municipal de Educação;
- ✓ da Secretaria Municipal de Educação funcionando descentralizadamente com 10 (dez) Coordenadorias Regionais de Educação;
- ✓ das Instituições Educacionais mantidas pelo Poder Público Municipal, incorporando as escolas, pré-escolas, a educação especial, a educação de jovens e adultos e, mais tarde, as creches.

É portanto, no bojo da municipalização de políticas e reorganização na implementação de serviços públicos e sociais, que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro vai reforçar o atendimento gratuito às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, mas sem deixar claro a forma e operacionalização deste atendimento. Neste documento há menção ao reconhecimento de creches e pré-escolas como integrantes do sistema municipal de ensino, a serem fiscalizadas de acordo com a lei pela SME⁴⁹ mas, este reconhecimento só começara a ser concretizado, vias de fato, mais de dez anos depois.

Em outubro de 1993, o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro definiu, através da Deliberação nº 204 / 93, a natureza e objetivos da Educação Infantil, denominada Educação Pré-Escolar, cuja responsabilidade da Educação se limitava a crianças a partir de 3 anos de idade⁵⁰. Esta Deliberação vincula os menores de dois anos à saúde e caracteriza o atendimento a crianças de dois a três como *suplementar*, portanto, secundária e dispensável, a ser realizado por pessoal responsável pela *recreação*. Esta premissa

⁴⁹ A fiscalização da SME às creches e pré-escolas é evidenciada na Resolução SMDS nº 28/86.

⁵⁰ Segundo a Deliberação 204/93, o atendimento as crianças até dois anos de idade deveria estar relacionado à atenção materno-infantil, com atuação de profissionais da área de saúde; de dois a três anos, apenas suplementarmente, este atendimento deveria ser realizado por pessoal responsável por atividades de recreação, denominado “classe maternal” e a partir desta idade, o atendimento às crianças seria subdividido em três etapas: 1) Jardim de Infância I com atendimento às crianças de três aos quatro anos; 2) Jardim de Infância II com as crianças de quatro a cinco anos de idade e 3) Jardim de Infância III com crianças de cinco a seis anos de idade.

institucionaliza a função do recreador que não necessita de qualquer formação específica para cuidado da criança pequena e reforça a idéia de maternagem, reforçando um ideário que se mantém até hoje, tanto nas creches comunitárias e conveniadas, quanto nas creches municipais, sugerindo a desnecessidade de profissionalização das pessoas que trabalham com esta faixa etária.

O final da década de 1990, tem um desafio trazido a partir da promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em Dezembro de 1996. A LDB evidencia pela primeira vez na história da educação, no arcabouço legislativo e no atendimento à criança pequena em creches e pré-escolas, o termo *educação infantil*⁵¹ e a sua efetiva inclusão no sistema de ensino, enquanto participe da educação básica. Esta inovação elucida o grande desafio da prerrogativa do artigo 89 da LDB, que pretende vincular as instituições de educação infantil ao sistema municipal de educação, incluindo-se aí o atendimento a menores de 3 anos de idade. Conforme as Disposições Transitórias da LDB de 96,

“as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”. (Art. 89 – Das Disposições Transitórias – LDB / 96)

Com as inovações configuradas a partir da Constituição de 1988 e posterior promulgação da LDB, no que se refere a políticas sociais destinadas à criança, torna-se possível visualizar a educação infantil enquanto efetivo direito da criança. A nova LDB, ao reconhecer a educação infantil como componente da educação básica, assegurando a garantia do direito e o caráter pedagógico da creche, propicia algumas modificações no trato da infância, entre elas a necessidade de repasse das responsabilidades de atendimento do âmbito assistencial para a esfera educacional, agora organizadas na rede de ensino municipal.

Neste sentido, o processo de descentralização e municipalização que se traduz, no que tange à educação, no redesenho e consolidação de um sistema municipal de ensino, traz à tona, acoplado ao seu arcabouço legal, uma das principais novidades no que tange às leis de proteção e reconhecimento da educação infantil enquanto direito das crianças menores de seis anos que se legitima sobretudo a partir da nova LDB. Trata-se da sua visibilidade como componente da educação básica, efetivando o ideário da criança cidadã

⁵¹ A expressão “Educação Infantil” aparece na Constituição Federal, mas foi incorporada após a LDB de 1996, através da Emenda Constitucional n° 14/96 que inseriu a expressão, modificando a redação anterior que mencionava apenas a educação pré-escolar (que se manteve, residualmente, no artigo 30, item VI, da Constituição de 1988).

enquanto sujeito portador de direitos, e legitimando a democratização do acesso à educação infantil, fatores supostamente conquistados e legitimados mormente com a integração do atendimento ao sistema de ensino.

2.3.3. NOVO CENÁRIO DE ATENDIMENTO A CRIANÇA PEQUENA: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

É Fato que a proposta e defesa de descentralização das políticas públicas e sociais tem sido afirmadas pelos mais diferentes segmentos da sociedade, embora contestada por outros que compreendem a descentralização com o enfraquecimento do Estado e repasse de responsabilidades ao contexto da municipalidade. No campo sócio-democrático popular encontramos fortes argumentações em defesa deste processo de descentralização de políticas em várias esferas da vida social, inclusive na educação. Esta perspectiva se configura e se propaga na defesa de que a municipalização da educação aproxima as decisões, sejam pedagógicas ou de destinação de recursos, das verdadeiras necessidades locais do atendimento.

Ao considerar tais prerrogativas, é importante atentar para que a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de ensino não se configure como uma tentativa de homogeneizar experiências totalmente heterogêneas no contexto do nosso país. A incorporação às redes locais de ensino não pode ser uma armadilha para o ocultamento da diversidade de experiências com conseqüente aviltamento das particularidades de nossas crianças, pois, como destaca Kramer (2003) todo projeto educacional precisa atuar contra a desigualdade, reconhecendo as diferenças. A autora acrescenta ainda que:

“Ao delinear um projeto político-pedagógico, precisamos reconhecer que nossa sociedade é fundamentalmente desigual: precisamos afirmar a igualdade e combater a desigualdade. Mas contestar a desigualdade não se confunde com denunciar o não reconhecimento das diferenças. O não reconhecimento das diferenças significa a discriminação e a exclusão e, no limite, a eliminação”. (KRAMER, 2003: 54,55).

Estas questões remetem a um debate sobre a igualdade de oportunidades numa sociedade regada por profundas desigualdades que se manifesta, entre outros, pela dificuldade de acesso às redes de ensino. Isso nos leva a questionar quais são os impactos da incorporação da educação infantil ao sistema municipal de ensino, na efetiva ampliação

de vagas, melhoria da qualidade de ensino, manutenção de um quadro técnico-profissional qualificado, atendimento adequado à infância e democratização do acesso, especialmente para as crianças que vivem abaixo da linha da pobreza e que acabam tendo a garantia do atendimento mantida pela esfera privada e filantrópica, a exemplo das creches comunitárias, que abarcam este tipo de atendimento. Esta delicada questão do atendimento comunitário que representa a grande maioria na política de educação infantil em creches no Rio de Janeiro constitui-se foco central das nossas análises empíricas, ao qual dedicaremos um capítulo exclusivo ao trato dessa questão.

Ademais, nos indagamos quais os pactos que estão presentes na relação público – privado face ao processo de municipalização, no que se refere à presença de interesses entre forças distintas associadas à infância, representadas por antigos grupos locais de poder⁵² e novos atores sociais, com formação de instrumentos gestores. Esses novos instrumentos, que aparecem sob a forma de conselhos e fóruns, são importantes instâncias que não podem ser ignoradas enquanto protagonistas nesse processo e componentes das novas relações que se configuram entre o Estado e a sociedade, na pauta da cidadania. Além disso, refletir a educação infantil nos sistemas municipais de ensino implica pensar como se processa a transferência de recursos e a incorporação das redes assistenciais de atendimento aos sistemas de educação, e ainda como elas serão beneficiárias dos recursos públicos de forma a não reiterar velhas praticas tutelares e relações clientelistas submetidas ao Estado.

Neste processo de criação de um *novo* sistema municipal de ensino e de inovações no contexto legal de atenção à criança, não podemos deixar de observar que a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de educação ocorre em um duplo ideário, construído pelas novas necessidades das relações de poder que então se legitimam. A participação do poder local e os entraves estabelecidos por esta intervenção política direta também não podem deixar de ser considerados neste processo.

É, portanto, com a reforma do Estado sob a égide do Estado Mínimo, o processo de municipalização e a pertinência da educação infantil à educação básica, que esta nova questão emerge no contexto das políticas públicas de atendimento à criança: o processo de integração da educação infantil ao respectivo sistema municipal de ensino. Por esta premissa, o direito ao atendimento em creches e pré-escolas, seria assegurado ao passo que estas instituições passassem a integrar o sistema municipal de educação, legitimando a responsabilidade do município sobre o atendimento e o caráter educativo da creche

⁵² Tais grupos podem ser representados por lideranças populares, religiosas, liberais e filantrópicas, além de representações específicas de poder local que sempre estiveram presentes na gestão do atendimento à população infantil.

conforme solicita a municipalização de políticas públicas e sociais no âmbito da educação. Assim, no conjunto das últimas inovações no contexto legal e no trato dos pequenos, atemos ao referido processo de integração, que configura novas e importantes estruturas no interior da educação infantil, sobretudo na modalidade creche, dando corpo as discussões que constituem o foco deste trabalho.

No município do Rio de Janeiro, o processo ocorre num contexto bastante peculiar. Ao final de 1997, um ano após a promulgação da nova LDB, a SMDS e a SME definiram através da resolução SMDS/SME n° 405/97, em uma decisão conjunta, que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos e 11 meses de idade seria de responsabilidade da SMDS e às crianças de 4 a 6 anos da SME⁵³, demarcando o início de uma política de incorporação da Educação Infantil à Secretaria Municipal de Educação. A Resolução supunha a redução do atendimento da SMDS, além do direcionamento para que as crianças matriculadas em creches da SMDS tivessem sua vaga garantida nas pré-escolas da rede municipal, o que, na prática, parece não ter ocorrido desta forma. As pré-escolas, portanto, ficaram oficialmente a cargo da Secretaria de Educação, porém, a integração das creches só teve início, efetivamente, a partir do ano de 2001, como veremos adiante.

Dando início aos preparativos para que ocorresse a transferência das instituições de educação infantil da SMDS para a SME, em agosto de 2000, o Conselho Municipal de Educação, através da Deliberação E/CME n° 03/2000⁵⁴, fixou normas para autorização de funcionamento das instituições privadas⁵⁵ de Educação Infantil. Tal Deliberação estabeleceu os parâmetros para o desenvolvimento do trabalho voltado para crianças de 0 a 6 anos atendidas em instituições particulares, comunitárias, filantrópicas e confessionais.

Em março do ano seguinte foi instituído um Grupo de Trabalho, através da Resolução “P” n° 592⁵⁶, para “promover o levantamento de dados concernentes ao funcionamento das creches vinculadas ao poder público municipal e propor medidas a serem adotadas no processo de transição e incorporação à estrutura organizacional da SME”, em um trabalho conjunto com três representantes da SMDS e da SME. Esse GT era composto por três representantes da SMDS e no final de 2001 o mapeamento da situação evidenciava o seguinte panorama: 468 creches com algum tipo de vínculo com a prefeitura, atendendo a um total de 39.508 crianças entre 0 e 6 anos, sob a responsabilidade de 4060 trabalhadores (468 diretores de creches, 2.642 recreadores, 110 lactaristas, 642 cozinheiras

⁵³ Resolução SMDS/SME n° 405, de 3 de dezembro de 1997.

⁵⁴ A 1ª normativa para as instituições de educação infantil pode ser consultada em anexo.

⁵⁵ Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases, as creches comunitárias, confessionais e filantrópicas incluíam-se entre a rede de instituições privadas de educação infantil, apesar de terem um caráter público de atendimento à população pequena e pobre.

⁵⁶ Vide Anexo.

e 407 auxiliares de serviços gerais). Os vínculos com a Prefeitura eram subdivididos entre 4 tipos, a saber:

- 1) Atendimento Direto → Creches que funcionavam em prédio público e eram mantidas pela Prefeitura integralmente, totalizando 187 unidades. A maioria eram CEMASIs, onde aconteciam vários projetos da SMDS, sendo que 173 CEMASIs eram exclusivos para atendimento em educação infantil (CEMASI-Creche). Oficialmente estas instituições deveriam atender crianças até 3 anos de idade, entretanto, muitas vezes o atendimento estendia-se até os 5 e 6 anos porque a SME não conseguia atender a demanda no período pré-escolar. Entre a saída dos CEMASIs e entrada nas unidades mantidas pela SME, havia uma evasão de 40% das crianças de 4, 5 e 6 anos, porque a maioria saíria do horário integral para permanecer na unidade em horário parcial.
- 2) Atendimento Indireto em Convênio de Apoio Integral → Creches que funcionavam em prédios que não eram da Prefeitura, mas esta se responsabilizava por todo o atendimento: treinamento de pessoal, recursos financeiros, gêneros alimentícios, material didático-pedagógico básico, material de consumo, funcionários, manutenção e seleção de pessoal e supervisão sistemática efetuada através de visitas mensais. Eram creches comunitárias de convênio integral que totalizavam 131 unidades.
- 3) Atendimento Indireto em Convênio de Apoio Nutricional → Creches que também funcionavam em prédios que não eram da Prefeitura, mas esta só cobria os custos com a merenda através do envio de gêneros alimentícios. Ao todo existiam 131 creches comunitárias que funcionavam com este tipo de apoio público.
- 4) Atendimento Indireto do Convênio SEAS (Secretaria de Estado e Assistência Social) → Creches comunitárias que recebiam verba do Governo federal através desta Secretaria (que é um órgão federal). A prefeitura, através da SMDS, repassava a verba que vinha do Estado e que estava vinculada ao Governo Federal. O valor da per capita era de R\$ 17,02, o que significa que a creche recebia este valor por cada criança matriculada / mês em horário integral.

Após o levantamento destes dados, o GT apresentou o relatório de conclusão que, entre outras questões, evidencia que cerca de 90% dos pais 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”. Além disso, ressalta a urgência em selecionar e capacitar profissionais da SME para atuarem como supervisores das creches localizadas em prédios públicos a fim de garantir a vinculação pedagógica com a SME.

Entre outras medidas, o GT propôs que a SMDS e a SME iniciassem uma “gestão compartilhada” das creches e desse modo, em 2001 a SME deveria assumir a supervisão pedagógica das instituições localizadas em prédio público, assumindo integralmente as creches públicas a partir de 2002, de forma que ao final de 2003, as instituições conveniadas também já estivessem vinculadas à área educacional. As recreadoras que trabalhavam nas creches deveriam ser gradativamente substituídas por professores, aceitando-se que, inicialmente, em cada creche houvesse até 50% de profissionais sem formação. O GT sugere ainda a criação de um Departamento ou Diretoria de Educação Infantil na estrutura do Departamento Geral de Educação – DGE.

Atendendo a orientação deste Grupo de Trabalho que apontava para a urgência de elaboração imediata de um documento que formalizasse a integração gradativa das creches da SMDS para a SME, o prefeito César Maia, assinou o Decreto nº 20525, em 14 de setembro de 2001⁵⁷. A integração progressiva sugerida pelo GT foi mantida no referido decreto e, desta forma, a integração seria efetivada em três etapas:

1ª etapa – Até 31 de Dezembro de 2001 deverá ser transferida a responsabilidade da supervisão de todas as instituições de educação infantil;

2ª etapa – Até 31 de Dezembro de 2002 serão transferidas as instituições de educação infantil mantidas pelo poder público municipal;

3ª etapa – Até 31 de Dezembro de 2003 serão cumpridas pela SMDS os convênios firmados pelo município, através daquela Secretaria com instituições comunitárias convencionais ou filantrópicas, tendo por objetivo o apoio à educação infantil.

O Decreto de 2001 define, ainda, que uma Comissão de Transição deveria ser formada com o objetivo de acompanhar todo o processo de integração das creches ao Sistema de Ensino da Educação. Em paralelo a este Decreto, foram divulgados pelo Conselho Municipal de Educação dois documentos importantes: a Deliberação nº 06/2001 que fixava normas complementares à Deliberação 03/2000, com algumas diretrizes para o credenciamento ao Conselho Municipal de Educação e o funcionamento das creches comunitárias, traçando quesitos principais para o convênio com a prefeitura; e a Deliberação nº 07/2001 que solicitava que as instituições conveniadas apresentassem na CRE uma série

⁵⁷ O Decreto na íntegra, pode ser consultado em anexo.

de documentos⁵⁸ para formalizar sua situação em termos de capacidade máxima, tipo de atendimento, bem como a identificação da entidade mantenedora e do seu representante legal⁵⁹.

A Comissão de Transição de que tratava o Decreto n° 20525 foi formada em 05 de novembro de 2001, pela Resolução n° 364/2001, através de designação do Secretário de Desenvolvimento Social, Marco Antônio de Moura Vales e da Secretária de Educação, Sônia Maria Correa Mograbi, com representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Secretaria Municipal de Educação.

Um ano mais tarde, o Decreto 21259 de Abril de 2002 vai ser firmado com o objetivo de dispor sobre a alocação de servidores da Secretaria Municipal de Educação em creches. Este decreto trata especialmente da substituição dos diretores das creches de prédios públicos gerenciadas pela SMDS, por servidores da SME. Segundo pesquisas realizadas junto ao DORJ, observa-se que o limite de 31 de dezembro de 2002 para a transferência das instituições de educação infantil mantidas pela Prefeitura para a SME não foi cumprido e, desse modo, os diretores de creches ligados à SMDS foram dispensados, em massa, de sua função ao final do ano de 2003, orientados a aguardar, nas creches, a entrada dos professores indicados pela CREs para o repasse dos trabalhos. Esses professores assumiram a direção das creches, que passaram a ser creches municipais da rede pública de ensino, nas respectivas unidades de ensino a que haviam sido indicadas, a partir de abril de 2003.

Cabe destacar que, paralelo à Comissão de Transição, foi criada em 2002, através do Decreto n° 21671 de Julho de 2002, uma Comissão Gestora no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, composta e representada pelas Secretarias Municipais de Educação, de Desenvolvimento Social, de Administração, de Fazenda, pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Social – FUNDO RIO, pela Procuradoria Geral do Município e pela Controladoria Geral do Município. A esta Comissão Gestora, caberia, entre outras providências “acompanhar a transferência de responsabilidade pelo atendimento da Educação Infantil – creches da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para a Secretaria Municipal de Educação” e “acompanhar os procedimentos necessários à alocação de servidores da Secretaria Municipal de Educação nas creches”. (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2002).

⁵⁸ Ver a documentação exigida no anexo. A Deliberação n° 06 e n° 07, ambas de setembro de 2001, também podem ser consultadas em anexo.

⁵⁹ As creches comunitárias conveniadas à Prefeitura do Município do Rio de Janeiro através da SMDS recebiam a verba através da instituição mantenedora responsável pela creche (ONGs). Existiam instituições que eram responsáveis por até 8 creches conveniadas a SMDS, realidade que se configura ainda atualmente como veremos no capítulo seguinte. Além disso, cada instituição deveria ter um representante legal em nome do qual seria realizado o repasse da verba.

Apesar de todo este movimento, e de alguns atrasos no cumprimento de prazos e diretrizes previamente estabelecidos pelas Secretarias do Município envolvidas no atendimento à população infantil, avanços podem ser constatados no que tange ao repasse deste atendimento conforme prerrogativa da LDB, mas também significativas questões, retrocessos e desafios foram consolidados. Uma das maiores repercussões dos primeiros documentos oficiais do município diz respeito às instituições comunitárias sejam convencionais ou filantrópicas que apresentaram dificuldades para a devida adequação aos novos parâmetros estabelecidos pela Educação.

Assim, no que tange ao processo de integração da educação infantil ao sistema municipal de educação do Rio de Janeiro tem-se, no primeiro semestre de 2003, o seguinte panorama:

- as instituições de educação infantil na modalidade de pré-escola já se encontravam sob a responsabilidade da Educação, desde a resolução conjunta de 1997 firmada entre a SMDS e SME, onde a SMDS permaneceria responsável apenas pelo atendimento a criança na modalidade creche, entre 0 e 3 anos de idade, ficando a faixa etária de 4 a 6 anos sob total responsabilidade da SME;

- as instituições de educação infantil na modalidade creche que eram mantidas integralmente pelo poder público municipal, inclusive funcionando em prédio público municipal, passaram a constituir o sistema municipal de ensino, e as instituições constituíram-se efetivamente como creches públicas municipais a partir do início de 2003, extrapolando, portanto, o prazo inicial de Dezembro de 2002;

- as instituições de educação infantil na modalidade creche de caráter comunitário que eram conveniadas ao município, recebendo apoio do poder público, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Municipal permaneciam conveniadas à SMDS, mas deveriam finalizar tal convênio até Dezembro de 2003, sendo transferidos para a SME, ainda mediante a política de convênios.

Observa-se, portanto que, após as pré-escolas, as creches da SMDS que recebiam apoio integral e funcionavam em prédios públicos foram as seguintes a serem integradas à SME. As instituições transferidas, a partir de 2003, em sua maioria, constituíam os CEMASIs e CEMASIs Creche⁶⁰ da SMDS, cujo atendimento realizado à criança passou a configurar as

⁶⁰ Lembramos que os CEMASIs Creches eram as instituições que, em suas dependências administrativas, limitavam-se ao atendimento a criança na modalidade creche comunitária com apoio integral da SMDS. Entretanto, existiam também CEMASIs que além das atividades em creche, mantinham outras ações assistenciais gerenciadas pela SMDS. Entre estas, boa parte das que tinham atividades em creche, também foram incorporadas à Educação, transformando-se em creche municipal, a exemplo da Creche Municipal Pipa no Céu, da 2ª CRE que era um CEMASIs que desenvolvia atividades com crianças e adolescentes e, portanto, além da creche municipal manteve, o seu abrigo vinculado à SMDS que funciona no 2º andar do mesmo prédio, até hoje.

creches municipais da SME. O quadro abaixo evidencia o quantitativo de CEMASIs integradas à SME, segundo as CREs:

TABELA IV
CEMASIS INTEGRADOS À SME, SEGUNDO AS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO

CRE	CEMASIS CRECHE DA SMDS	CEMASIS CRECHE INTEGRADOS À SME	TOTAL DE CEMASIS DA SMDS	TOTAL DE CEMASIS INTEGRADOS À SME	TOTAL DE CEMASIS NÃO INTEGRADOS À SME
1ª CRE	17	17	25	19	6
2ª CRE	16	13	30	16	14
3ª CRE	13	12	18	13	5
4ª CRE	27	24	33	29	4
5ª CRE	15	14	18	15	3
6ª CRE	12	11	13	11	2
7ª CRE	16	16	18	17	1
8ª CRE	13	12	17	13	4
9ª CRE	12	11	13	11	2
10ª CRE	25	25	30	26	4
TOTAL	166	155	215	170	45

Fonte: Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro – SMDS / SME – 2003⁶¹.

Desse modo, no trato da questão do atendimento à população infantil, no processo de integração deste atendimento restaria, *a priori*, a transferência das creches comunitárias, que encontravam dificuldades em se adequar às exigências da Educação para a devida regularização da sua situação enquanto instituição de ensino e a manutenção do convênio com a prefeitura agora sob gerência da Educação. Esta questão que constitui o cerne principal das nossas pesquisas, trataremos de forma mais específica, analítica e peculiar no capítulo que se segue que, dedicamos exclusivamente às questões da integração da

⁶¹ Os dados referem-se à 2003, mas foram coletados em pesquisa empírica na SMAS e SME em março de 2007.

educação infantil comunitária ao sistema de educação e as repercussões desta passagem no momento presente e na garantia do direito da criança à educação infantil.

Diante da precária orientação e irrisório apoio às instituições comunitárias conveniadas à prefeitura através da SMDS, as dificuldades dessas unidades foram ratificadas pelo Conselho Municipal de Assistência social que solicitou ao Conselho Municipal de Educação a extensão do prazo previamente estipulado de Dezembro de 2003, para que conseguissem se enquadrar às exigências prescritas na Deliberação nº 03/2000 do CME. Apesar desta solicitação e constatação, os conselheiros decidiram pela não alteração do prazo colocando-se, contudo, à disposição das instituições que apresentassem maiores dificuldades, sem descartar a possibilidade de concessão de prazos especiais, visando não prejudicar o funcionamento destas unidades de atendimento à população infantil em creches. Diante disso, procurou-se uma alternativa que atendesse a realidade das creches comunitárias para a devida adequação às exigências da educação, sobre a qual abordaremos no próximo capítulo ao tratar a realidade particular da creche comunitária.

Para fechar o capítulo, no qual procuramos apresentar a realidade específica do município do Rio de Janeiro, suas vivências e experiências no trato da infância em educação infantil, apresentamos a seguir o quadro que evidencia importantes iniciativas da política de atenção à criança e traduz a trajetória histórica de formulação de ações para a infância implementadas pelo Estado, bem como as iniciativas do âmbito privado neste contexto e o processo de institucionalização da infância, destacando as iniciativas concernentes à realidade peculiar do município do Rio de Janeiro. Neste contexto, para pensar a institucionalização da infância cabe ponderar como destaca Corsino (2005), que

“A institucionalização da infância significa um duplo movimento: a compreensão dessa etapa da educação como um direito da criança, portanto a ampliação da oferta para atender à demanda como parte de uma política para a infância, e a ressignificação de suas funções, práticas, rotinas, objetivos, formação dos profissionais, etc. A institucionalização, de fato e de direito, deve ser capaz de romper com a história de exclusão, ou seja, para que se configure uma nova institucionalidade” (CORSINO, 2005:210)

QUADRO I
POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFÂNCIA DESDE A DÉCADA DE 1930⁶²

ANO	POLÍTICA PÚBLICA / ACONTECIMENTO HISTÓRICO
1930	É fundado o Ministério da Educação e Saúde Pública, com ações direcionadas a educação, ao trato da criança e da família e às questões de saúde no arquétipo médico-higienista.
1931	É criado o Conselho Nacional de Educação.
1938	É criado o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. Órgão centralizador, funcionando como mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas. Tinha como objetivo centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas.
1941	O Ministério da Educação e Saúde Pública cria o Departamento Nacional da Criança (DNCr), vinculado ao Serviço de Assistência a Menores – SAM.
1942	É criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA com ações voltadas à maternidade e cuidado infantil.
1946	Nasce a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) – Atua através de convênios com órgãos governamentais da esfera federal, estadual e municipal.
1946	A fundação Leão XIII é criada pelo Governo Federal com o objetivo explícito de atuação ampla junto aos habitantes das favelas, concentradas nos grandes centros urbanos industriais. Conta com forte apoio institucional do Estado e da hierarquia católica.
1953	Criação do Comitê-Brasil da OMEP (Organização Mundial de Educação Pré-Escolar)
1975	É criada a COEPRE (Coordenação de Educação Pré-Escolar), vinculada ao MEC que incentiva as Secretarias de Educação a criarem também coordenações pré-escolar.
1975	É criada a Secretaria de Educação do Município do Rio de Janeiro, cujas tímidas ações para a criança pequena eram voltadas exclusivamente ao atendimento pré-escolar
1976	Surge o Projeto Casulo, vinculado a LBA (Legião Brasileira de Assistência);
1979	É o Ano Internacional da Criança – a situação da criança em idade pré-escolar é alvo de atenção e divulgação. Época de criação do “Movimento de Luta por Creches” no I Congresso da Mulher Paulista;
1980	Surge o Projeto Escolas Comunitárias na SMDS da Cidade do Rio de Janeiro, a partir da assinatura de um convênio com o UNICEF, para ser desenvolvido nas favelas cariocas, com uma concepção básica de participação da comunidade em todas as suas fases;
1981	É lançado o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar pelo MEC, utilizando a estrutura do MOBREAL – são realizados convênios entre o MOBREAL e as Secretarias Estaduais de Educação com a finalidade de expandir a pré-escola, a baixo custo, em grandes espaços ociosos, atendendo de 100 a 120 crianças, utilizando-se mães voluntárias como mão-de-obra;
1982	O MOBREAL é responsável por cerca de 50% do atendimento a criança de 4 a 6 anos da rede pública. O programa atinge 600.000 crianças;
1983	O pré-escolar deixa de ser programa prioritário para o MEC e o MOBREAL. As ações são mantidas, mas sem destinação de recursos humanos e financeiros necessários para uma atuação de qualidade;

⁶² O ano de 1930 aparece como referência por ser a época em que surgem os órgãos de atenção à criança pequena que se relacionam, em algum aspecto, ao contexto de criação das primeiras creches no município.

1985	O MOBRAL é extinto e cria-se a Fundação Educar. O programa de educação pré-escolar é transferido para a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (SEPS), que passa a coordenar os Projetos Municipais através de convênios assinados entre Delegacias do MEC e Prefeituras;
1985	É criado o CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) que tem como prioridade a definição de uma política nacional de atenção à criança de 0 a 6 anos;
1985	A SMDS cria uma Coordenadoria Psicopedagógica e foram formalizados Princípios e Normas do Programa de Atendimento à Criança (PAC), oficializando a orientação pedagogia a ser dada às Creches e Escolas Comunitárias.
1985	O governo Leonel Brizola, através da SME, cria a Casa da Criança com objetivo de prestar atendimento à população pré-escolar do Rio de Janeiro. São inauguradas 40 Casas até 1986.
1987	É extinta a COEPRE;
1987	É fundado, formalmente, o Núcleo de Creches Comunitárias da Baixada Fluminense que se define como um movimento de luta por políticas públicas de qualidade para a Educação Infantil;
1988	A Constituição Brasileira determina como dever do Estado o atendimento a creches, pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos (art. 208, inciso IV) e a assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores desde o nascimento até os 6 anos, em creches e pré-escolas (art. 7, inciso XXV);
1993	É extinta a LBA, mas suas ações continuam realizadas nas creches comunitárias por ela criada e a ela vinculada.
1993	A SME dá início à Política de Revitalização da Educação Infantil com ações de construção de escolas de educação infantil e capacitação de professores de crianças em idade pré-escolar.
1996	No campo da SMDS são criados os Centros Municipais de Atendimento Integrado – CEMASIs. Neste ano foram inaugurados 47 CEMASIs, além de 166 CEMASIs Creche.
1996	É promulgada a LDB que declara ser a Educação Infantil um direito da criança, dever do Estado e parte do sistema educacional, constituindo-se como a primeira etapa da Educação Básica.
1996	O Conselho Municipal de Educação do Rio de Janeiro, criado em 1986 é instalado e regulamentado, facilitando a decisão de implantação do Sistema Municipal de Ensino
1999	Nasce o Sistema de Ensino do Município do Rio de Janeiro, pelo decreto nº 18291 de Dez/99.
2001	É iniciado efetivamente, a partir do Decreto 20525 de Set/01, o processo de integração gradativa de todas as instituições de Educação Infantil da SMDS para a SME.

Fonte: Diagnóstico de Creches e Pré-escolas da Baixada Fluminense, 2001; Debates Sociais, n. 59, 2001; Civiletti, 1981; Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Educação – 2003.

CAPÍTULO III

PERCALÇOS E ENCALÇOS DA PESQUISA EMPÍRICA



FOCO NA CRECHE COMUNITÁRIA

Para além da técnica, o sentido geral da reflexividade investigativa constitui um princípio metodológico central para que o investigador adulto não projete o seu olhar sobre as crianças, colhendo junto delas apenas aquilo que é reflexo conjunto dos seus preconceitos e representações [...] O que se encontra aqui é uma atitude investigativa de confronto do pesquisador consigo próprio e com a radical alteridade do outro.

Sarmento e Pinto

3. PERCALÇOS E ENCALÇOS DA PESQUISA EMPÍRICA – FOCO NA CRECHE COMUNITÁRIA

A partir da apreensão do contexto macro do processo histórico-social da infância e das políticas de educação infantil e as questões específicas do município do Rio de Janeiro intrinsecamente vinculadas ao trato da criança pequena, passamos então aos dados e questões apreendidas na pesquisa empírica com foco nas particularidades e peculiaridades da creche comunitária no contexto de integração da educação infantil ao sistema municipal de ensino.

Cabe resgatar que a preocupação com a creche comunitária neste contexto legitima-se por tratar-se do atendimento que constitui a origem da atenção à criança pequena em creche no município e que ainda se configura como um importante pólo de atendimento a expressivo número de crianças na faixa de 0 a 3 anos e 11 meses, sobretudo na realidade indigente das favelas cariocas⁶³. Como bem evidencia a trajetória histórica do trato da infância no Rio de Janeiro, explorada no capítulo anterior, o atendimento a esta faixa etária floresce com as instituições comunitárias que surgem a partir das demandas sociais emergentes nas áreas mais carentes do município.

Neste sentido, mesmo as creches que foram municipalizadas integralmente, e atualmente formam a rede de creches municipais do Rio de Janeiro, nasceram da luta das comunidades por creches que passaram a ser criadas e compreendidas enquanto creches comunitárias no contexto da SMDS. Naquele período, a educação infantil no campo da Secretaria de Educação era composta legalmente apenas pelas pré-escolas e as creches que compunham a Secretaria de Desenvolvimento Social eram as chamadas creches comunitárias. Este cenário só se modifica, de fato, a partir de 2001 com a entrada das creches no âmbito da Educação e formação da rede municipal de educação infantil, que a partir de então vai ser composta tanto por pré-escolas como por creches municipais.

Lembramos que, as creches municipalizadas eram aquelas creches comunitárias da Assistência Social que recebiam o apoio integral da Prefeitura, funcionavam em prédios públicos e possuíam as condições mínimas de atendimento à população infantil para efetivarem a integração ao sistema de ensino, passando a configurar-se creches municipais. As demais creches comunitárias, que recebiam este apoio integral ou não, mas funcionavam em prédios não-públicos, são ainda denominadas creches comunitárias e passaram a integrar o Sistema de Educação a partir do final de 2003, através da política de convênios com a SME. A perpetuação do sistema de convênios da SMDS deixa transparecer a

⁶³ Em sua maioria, as creches comunitárias destinam-se ao atendimento a criança pequena e pobre moradoras das comunidades carentes e favelas cariocas, onde está também localizada a expressiva maioria dessas instituições, como veremos adiante.

retomada de práticas que eram questionadas no âmbito da assistência, ao se restringir, *a priori*, ao simples repasse de verba, sem maiores responsabilidades com estas instituições, sobretudo na orientação pedagógica, como evidencia a pesquisa de campo realizada.

As creches comunitárias que passam a ser conveniadas à SME enfrentam grandes dificuldades no início do processo de sua integração, algumas que se perpetuam até hoje, como demonstram os dados e relatos da pesquisa empírica. Apesar de ser interpretada pela Lei como instituição particular, a creche comunitária é marcada por um caráter público de atendimento, o que não pode ser negligenciado, sobretudo quando percebemos que este atendimento comunitário robustece as estatísticas do poder público no atendimento à criança pequena em municípios de todo o país. Ao mesmo tempo em que é considerada 'instituição não-pública', a creche comunitária é obrigada, nos termos da Lei, a manter um atendimento público e de qualidade à população a que atende.

É, portanto, a partir destas proposições e constatações que somente podem ser vislumbradas à luz da pesquisa empírica que se torna relevante ponderar sobre o processo de integração que vai ser efetivado no município e como este processo se legitima no trato específico do atendimento à criança pequena em creche comunitária, considerando os impactos, avanços, retrocessos e desafios que vão ser observados neste novo contexto sócio-pedagógico, o que passamos a tratar a seguir.

3.1. DESCRIÇÃO DO ESTUDO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A infância no âmbito da Educação e as particularidades do atendimento comunitário constituem o cerne de nossa investigação. O estudo, portanto, é focado nas creches comunitárias, atendo-se especialmente à realidade contemporânea daquelas creches que deixam de estar conveniadas à Secretaria Municipal de Assistência Social (antiga SMDS) e passam ao convênio com a Secretaria Municipal de Educação. Para tal, a pesquisa empírica tem como um dos seus mais importantes instrumentos o **estudo de caso** para a estruturação do trabalho de campo e a **análise de conteúdo** para a apreensão das peculiaridades percebidas nas entrevistas, observações, conversas e contatos realizados.

Neste sentido, vale ressaltar que mesmo as considerações mais genéricas acerca da realidade macro-contextual do processo histórico-social da infância empregados em momentos da confecção deste trabalho, só se fundamentam se incorporadas e pensadas para a compreensão da realidade específica que se pretende analisar, especialmente quando tratamos de temas tão singulares como a experiência municipal na implementação

de políticas públicas e sociais de educação infantil em creche. É com esta premissa que defendemos a escolha por métodos que priorizem os instrumentos utilizados no estudo de caso e experimento de campo, como forma de aproximação com a realidade empírica a ser estudada.

Robert Yin (2001), ao tratar das particularidades do **estudo de caso**, ressalta que a pesquisa fundamentada neste método de estudo trabalha com a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno a ser pesquisado e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001:32). Compreendemos que, assim como ressalta o autor, a realização do estudo de caso é um processo difícil e desafiador por tratar-se de uma pesquisa em profundidade, cujo método solicita tempo e análise minuciosa do fenômeno observado. A este respeito, vale destacar as considerações de Yin (2001) que compreende que:

“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, 2001:26)

Considerando, assim como coloca o autor, que a pesquisa que utiliza instrumentos norteados pelo estudo de caso e experimento de campo é recomendada quando se quer responder às questões ‘*como*’ e ‘*por que*’, a busca empírica realizada ao longo da aproximação com a realidade das creches comunitárias no município e o processo de integração da educação infantil ao sistema municipal de ensino neste contexto, tem o objetivo central de responder às seguintes questões norteadoras da pesquisa: *Como* a integração das creches comunitárias ao sistema municipal de educação vem sendo legitimada no município e, *por que* ainda persistem entraves para a consolidação efetiva da política pública de atendimento à população pequena e pobre em creche, propiciando que a integração da creche comunitária ao sistema de educação não ocorra de direito e de fato.

A partir destas questões centrais não temos a pretensão de realizar um estudo de caso das creches comunitárias do Rio de Janeiro que atenda minuciosa e integralmente às diversas questões que circundam esta realidade contemporânea. Entretanto, utilizando métodos específicos do estudo de caso e experimento de campo, temos a instigante e desafiadora intenção de, através de um foco atual e inovador, apreender os impactos da

integração nas políticas de atenção à criança pequena e pobre no contexto comunitário, articulando esta nova conjuntura aos aportes legais que defendem os direitos da criança pequena em educação infantil.

Consideramos a proposta inovadora e, por isso mesmo, desafiante, na medida em que percebemos que os estudos realizados na área da educação infantil no município do Rio de Janeiro, no que tange ao processo de integração da educação infantil ao sistema municipal de ensino⁶⁴, abarcam, especialmente a realidade das creches municipais e, mesmo os estudos mais aprofundados sobre as creches comunitárias estão focados naquelas que vão ser municipalizadas sem, contudo, considerar atentamente as creches comunitárias que realizam um trabalho de caráter público em um contexto privado e que, a partir de 2003, vão ser incorporadas também ao sistema municipal de ensino, sob o artifício da política de convênios com a SME.

O estudo foi desenvolvido através de estratégias metodológicas e técnicas de pesquisas qualitativas que abordam, por um lado, o contexto enunciativo, ou seja, a base material que organiza o discurso e suas significações ideológicas e, por outro, o processo de enunciação dos diversos atores, gestores de políticas, representantes do poder público municipal, da sociedade civil e, sobretudo, os profissionais das creches comunitárias, acerca da realidade contemporânea pesquisada. A aproximação das relações estabelecidas entre a Assistência e a Educação neste contexto, contribuirá para mensurar a real disposição dos organismos públicos com a manutenção e melhoria das condições de atendimento em creches comunitárias que visem às reivindicações sociais pela garantia efetiva do direito da criança.

Desse modo, a organização do trabalho foi realizada em 2 etapas específicas compostas pelo contato com instâncias e gestores relacionadas à educação infantil e pela aproximação com a realidade das creches comunitárias, ambas norteadas pela observação constante, pela busca de fontes orais e teóricas, pesquisas bibliográficas, levantamento e coleta de dados, acesso aos textos legais, resoluções, normativas e documentações pertinentes, e sobretudo, a aplicação de entrevistas semi-estruturadas com pessoas-chave do processo.

Ao lado do experimento de campo e estudo de caso, a estratégia da **análise de conteúdo** faz-se necessária para a interpretação dos dados coletados durante as visitas aos organismos públicos municipais, às entidades da sociedade civil e às creches comunitárias. Pretendemos que tal análise tenha como prerrogativa a avaliação do contexto

⁶⁴ Entre alguns dos principais estudiosos das políticas implementadas no município do Rio de Janeiro em Educação Infantil, podemos citar Nunes (2004), Martins (1992), Martins (1994) Telles (1993), Kramer (2001), Corsino (2003 e 2005), Tatagiba (2006), entre outros.

enunciativo em que se processa a questão priorizada em nossos estudos e o processo de enunciação, com destaque aos discursos, signos e significados presentes nas falas das pessoas envolvidas e abordadas, tendo como base a perspectiva bakhtiniana. Segundo as considerações de Yaguello (1979), Bakhtin, vai justamente valorizar a fala, a enunciação, buscando afirmar a “sua natureza social, não individual: a fala está indissolúvelmente ligada às condições de comunicação que, por sua vez, estão sempre ligadas às estruturas sociais”. (YAGUELLO *in* BAKHITIN, 1979:14).

Neste sentido, compreendendo que “a palavra é o modo mais puro e sensível de relação social” (Bakhtin, 1979:36), fundamentamos nossos estudos nos discursos, nas falas e palavras dos atores e profissionais com os quais nos aproximamos como modo de compreender as relações que se estabelecem no novo contexto sócio-pedagógico analisado. Em outras palavras, é através da palavra enunciada pelos atores envolvidos no processo que fundamentamos nossas análises de estudo.

De fato, a análise de conteúdo parece o método mais recomendado para a interpretação das enunciações expelidas nas entrevistas. Se recorrermos às considerações de Laurence Bardin (1994) sobre a análise de conteúdo e sua relação com a palavra falada chegamos à conclusão de que, como ressalta a autora, trabalhando-se a palavra, o discurso em seu aspecto individual e ‘no ato’ da linguagem enquanto prática, através da análise de conteúdo, busca-se tratar o material coletado, principalmente, por meio da *análise categorial* [grifo nosso], que contribui com maior consistência às considerações tratadas na análise das categorias observadas ao longo do discurso (BARDIN, 1994:36,43,49). Nas palavras da autora, a análise de conteúdo pode ser definida como um

“conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos 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” (BARDIN, 1994:31)

Neste contexto, como sugere a autora, fundamentamos a análise de conteúdo na priorização, sobretudo, dos temas que aparecem de forma recorrente nas entrevistas realizadas, considerando-os como as questões que mais se apregoam no cotidiano vivenciado pelas creches comunitárias na contemporaneidade. A análise categorial, portanto, é priorizada a partir desses temas recorrentes na pesquisa, às quais chamamos de **categorias de análise** e, sobre as quais concentraremos nossos esforços de pesquisa ao propor a análise das entrevistas realizadas durante o experimento de campo. As

categorias de análise utilizadas serão especificadas e esclarecidas mais adiante, no momento de exame das entrevistas.

Segundo Yin (2001) para realizar uma pesquisa baseada no estudo de caso e experimento de campo, torna-se fundamental a delimitação da **unidade de análise** a ser priorizada na realização dos estudos sobre o fenômeno observado. Esta unidade de análise pode ser interpretada, portanto, como o campo escolhido e demarcado para apreensão das questões a serem observadas empiricamente. O foco em uma unidade específica que atenda aos anseios das questões norteadoras da pesquisa e os objetivos de estudo que se pretende atingir é de extrema relevância para identificação e percepção do objeto analisado.

De fato, é notável que a utilização de métodos baseados no estudo de caso e na análise de conteúdo em um município heterogêneo por sua estrutura, como o Rio de Janeiro, não se traduz em uma tarefa possível, se não contar com a devida delimitação da unidade de análise e com o foco direto no fenômeno a ser pesquisado. Desse modo, considerando a inviabilidade de qualquer generalização absoluta da realidade do município como um todo, faz-se necessário o recorte por uma área específica, o que ainda assim não estará escapo de elucidar as heterogeneidades, sobretudo na maneira que as diferentes localidades vivenciam as mudanças apregoadas ao contexto de atendimento comunitário em educação infantil.

Portanto, fundamentada na constatação de que qualquer tentativa de análise do município como um todo seria inadequada, dada à sua ampla diversidade, é que legitimamos a importância do estudo de caso a partir da delimitação do campo para melhor apreensão das questões a serem analisadas. Desse modo, considerando que o Sistema de Educação do Município do Rio de Janeiro está organizado em 10 Coordenadorias Regionais de Educação (CRE)⁶⁵, optamos pela composição da unidade de análise não apenas com uma coordenadoria, que engessaria sobremaneira a realidade do município, mas com duas coordenadorias distintas, promovendo ainda maior enriquecimento do estudo realizado, já que ao mesmo tempo em que não cairíamos no erro de abraçar um universo humanamente impossível de ser analisado neste estudo, também não deixaríamos de evidenciar a heterogeneidade que marca este município, na implementação de suas políticas públicas.

O território da pesquisa de campo, concentrado em duas Coordenadorias Regionais de Educação, teve ainda como norte duas premissas importantes: A fundamental certeza de que todo o referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores só se justificaria com o enriquecimento da busca empírica do estudo a que se propõe, e a importante ponderação acerca dos limites de tempo e de recursos humanos disponíveis para a pesquisa empírica

⁶⁵ A área de abrangência de cada Coordenadoria Regional de Educação pode ser consultada em anexo.

que deveria ser realizada qualitativamente. A escolha das duas áreas para concentrarmos nossos esforços de pesquisa, no entanto, não foi realizada de forma aleatória, mas teve como norte as questões próprias do contexto particular das creches comunitárias.

A unidade de análise foi composta pela área de abrangência da 2ª e da 5ª CRE. A opção por estas áreas foi motivada, além da necessidade de ratificar a heterogeneidade do município, como evidenciado acima, pelas peculiaridades que possuem no trato da questão específica das creches comunitárias. A 2ª CRE compõe a maior rede de creches comunitárias do município, com total de 46 creches conveniadas à Educação. Marcado pelo engajamento entre os atores envolvidos com o atendimento à população infantil, sejam profissionais e líderes das creches comunitárias ou não, esta área de abrangência conta com um modo peculiar de tratamento da Coordenadoria de Educação às questões do atendimento comunitário à criança pequena.

Esta realidade e o suposto arcabouço político-social que possuem os atores envolvidos com a questão sugere que as creches dessa região sofram menos com as imposições e encontrem menores entraves para levar à arena pública as questões vivenciadas no seu cotidiano comunitário. Cabe ainda destacar que é também nesta região que encontramos importantes instrumentos do movimento popular comunitário como o CAMPO⁶⁶ e o Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro.

Por sua vez, a 5ª CRE, incluída entre as cinco menores redes de creches comunitárias do município⁶⁷ conta com apenas 7 creches comunitárias o que sugeriria maior organização de suas unidades e maior facilidade de articulação entre as mesmas, em contato com o poder público municipal, ao mesmo tempo em que apresenta um quantitativo pequeno de creches comunitárias para atender a população infantil daquela região. Além disso, por tratar-se da realidade comum a 50% das Coordenadorias Regionais de Educação (5 entre 10 coordenadorias possuem número de creches inferiores a 10 creches por CRE), este contexto não poderia ser desconsiderado em nossos estudos, o qual está representado pela 5ª Coordenadoria de Educação.

Segundo as considerações de Robert Yin (2001), destaca-se ainda que um projeto de pesquisa baseado no estudo de caso deve conter proposições que norteiem a discussão, ou seja, uma lógica que una os dados coletados aos critérios para a interpretação das descobertas realizadas. Desse modo, no que tange ao contexto da integração das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Educação e seus reflexos no cotidiano do

⁶⁶ CAMPO - Centro de Assessoria ao Movimento Popular é um espaço de grande influência nas lutas da creche comunitária que através do seu Núcleo de Educação Infantil auxilia nos instrumentais da creche para a garantia dos direitos da criança pequena.

⁶⁷ As menores redes de creches comunitárias do município encontram-se nas seguintes coordenadorias: 1ª CRE, 9ª CRE, 5ª CRE, 7ª CRE, 8ª CRE, nesta ordem, cujos quantitativos não ultrapassam 10 creches por CRE.

atendimento à criança pequena, podemos destacar algumas das proposições tratadas ao longo dos nossos estudos:

- Tendo em vista a herança cultural herdada do processo histórico-social de formação da infância, cujo ideário é zelar pelo cuidado, abalizado na necessidade de suprir o papel da figura materna que não pode *cuidar* dos filhos devido às obrigações de trabalho, as alterações vislumbradas pela legislação brasileira são de concretização lenta e necessitam de mudanças capazes de influir na cultura historicamente construída em torno da creche, já que se propõe a um trabalho educativo, desenvolvido por profissionais capacitados e que trabalhem na intencionalidade de inclusão do pedagógico, além do cuidado, no ambiente da creche. As questões que permeiam o binômio assistência – educação situam-se neste contexto.

- O lugar que a creche comunitária vai ocupar na sociedade, num contexto de relação e valorização da comunidade, passa a sofrer grandes mudanças a partir da sua incorporação ao sistema de educação, que impactam diretamente no cotidiano das creches comunitárias e nos sentidos e sentimentos deste “viver em comunidade”, já que o foco assistencial no trato da comunidade vai ser diferente daquele que passa a ser realizado no contexto educacional. O rompimento de alguns vínculos com a comunidade auxilia ou prejudica neste contexto?

- A permanência de duas realidades distintas no cerco do Sistema de Educação, ao mesmo tempo em que compromete a garantia do direito da criança à educação infantil de qualidade, supondo formas diferenciadas de trato da criança pequena, é também paradoxal ao desconsiderar a realidade que evidencia que grande parte das crianças de 0 a 6 anos está nas favelas e comunidades carentes do município, justamente onde se encontram e a quem se destinam as creches comunitárias. Ainda que introduzidas na estrutura organizacional da área de educação, as instituições de educação infantil comunitária oriundas da assistência são inseridas de forma subalterna na rede municipal de ensino.

- A valorização e necessidade do pedagógico no contexto da creche são indiscutíveis como evidenciam os preceitos da LDB. Entretanto há uma desconsideração por parte do poder público do que apregoa a Lei no que tange à formação dos profissionais de educação infantil, sobretudo na rede comunitária. Por outro lado, o contexto sócio-político de precarização do trabalho e desemprego estrutural, contribui para que estes profissionais não se sintam estimulados, sendo desvalorizados no exercício de trato da criança pequena em creche. A própria nomenclatura utilizada que percebe estes profissionais como *recreadores*, e não como *professores* ou *educadores*, é uma marca deste contexto de desvalorização do trabalho, reforçado pela ausência de capacitação profissional adequada.

- Não há uma proposta de política integrada no trato das creches comunitárias, sobretudo na perpetuação dos convênios estabelecidos, o que abre margem para que o município e, internamente, cada coordenadoria regional faça trabalhos de orientação e supervisão pedagógica de forma diferenciada. Não há uma supervisão integrada e, talvez por isso, o trato da questão e o acompanhamento pedagógico da Secretaria Municipal de Educação dependam muito das suas percepções, bem como da iniciativa e interesse de cada região, dando margem a extremas diferenças em um mesmo Sistema.

- O processo parece inconcluso e não evidencia perspectivas de mudanças estruturais relevantes para as questões apresentadas às creches comunitárias, dando a sensação de que apesar das premissas legais, o atendimento nunca chegará a contento. Com tudo isso, apesar da relevância da creche comunitária para garantir o atendimento à população infantil pobre da cidade, o trato desta realidade ainda se configura como uma questão secundária para o Estado, de um modo geral, e para o poder público municipal, especificamente, cuja materialização se concretiza através da Secretaria de Educação.

A pesquisa realizada com embasamento na metodologia descrita foi realizada ao longo de 10 meses e, pode ser subdividida em três fases específicas. A primeira fase engloba a pesquisa bibliográfica e documental acerca da temática a ser estudada; a segunda inclui a coleta de dados do município, com o reconhecimento do terreno a ser pesquisado empiricamente e os primeiros contatos com gestores da assistência e educação para a autorização da pesquisa no escopo destas Secretarias; e a terceira fase que ficou restrita ao experimento de campo especificamente.

Uma última fase do estudo que não enquadramos enquanto fase da pesquisa realizada, mas que merece ser citada devido ao tamanho tempo e trabalho dispensado para a sua realização, refere-se à seleção dos dados coletados, a consolidação e transcrição das entrevistas realizadas e a análise de todo o material selecionado, com destaque aos relatos de entrevistas, que priorizamos analisar a partir de categorias como já esclarecido acima.

A metodologia do estudo de caso contou com incalculável quantitativo de contatos realizados, muitos deles reduzidas a contatos curtos para informações básicas sobre as creches que se buscava visitar ou mesmo contatos telefônicos para conversas curtas sobre determinado ponto da pesquisa ou esclarecimentos sobre dados coletados. Para as entrevistas e contatos formais quantificados, priorizamos o uso de entrevistas semi-estruturadas para a aplicação com as creches selecionadas, com os gestores de diferentes setores da Educação e Assistência e representantes dos movimentos sociais organizados.

Desse modo, com um total de 27 entrevistas, conversas e contatos formais realizados em 06 creches comunitárias, 02 creches municipais, 06 divisões das Secretarias de Assistência e Educação e 02 representações de movimentos sociais organizados, tornou-se possível confeccionar a análise minuciosa da realidade apresentada, tendo como diretriz as questões apresentadas acima, para a elaboração deste trabalho. Cabe esclarecer que algumas entrevistas não foram utilizadas na análise das categorias utilizadas ou por não trazer dados relevantes para a pesquisa proposta ou por não terem a sua gravação autorizada; entretanto todas as enunciações apreendidas nos relatos de entrevistas foram utilizadas e consideradas nos nossos estudos, mesmo que indiretamente.

Os contatos supracitados podem ser melhor apreendidos a partir do quadro de entrevistas abaixo:

QUADRO II
CONTATOS E ENTREVISTAS REALIZADOS NA PESQUISA DE CAMPO

<u>QUANTID.</u>	<u>INSTITUIÇÃO / REPRESENTANTE</u>
03	Representantes e Gestores da Secretaria Municipal de Educação, Divisão de Educação Infantil da Secretaria, Departamento de Regularização Escolar e do Conselho Municipal de Educação
02	Representantes e Gestores das Coordenadorias Regionais de Educação
02	Representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social
15	Profissionais de Creches Comunitárias (Diretores, Educadores e Coordenadores Pedagógicos)
03	Profissionais de Creches Municipais (Diretores e Professores Articuladores ⁶⁸)
02	Representantes de Movimentos Sociais Organizados
27	TOTAL DE ENTREVISTADOS

Cabe ressaltar que, o arcabouço teórico explicitado ao longo dos capítulos anteriores oferece os fundamentos necessários para que as análises possam ser elaboradas, unindo adequadamente os dados coletados na pesquisa empírica aos critérios para a interpretação das descobertas propiciadas. Os procedimentos metodológicos propostos têm o intuito de traçar nortes que possibilitem conhecer as expectativas, os avanços e retrocessos, os

⁶⁸ O professor articular da creche municipal é um profissional com nível superior em pedagogia, concursado da SME que realiza atividades compatíveis ao coordenador pedagógico da creche.

temores e desafios vivenciados no trato da educação infantil em creche comunitária, agora incorporadas ao Sistema Municipal de Ensino.

Esta nova realidade vivenciada pelas creches comunitárias do município, traz inúmeras questões e reflexões sobre a garantia do direito da criança pequena à educação infantil de qualidade, sobre o papel do poder público para assegurar esse direito e, em especial, sobre o desafio incutido aos diferentes órgãos do sistema (órgãos executivos, normativos e as instituições de atendimento) em criar mecanismos capazes de garantir que a integração ao Sistema aconteça de direito e de fato. Embora centremos nossa análise no município do Rio de Janeiro, a aproximação com o tema, a busca empírica e a escuta, sobretudo às vozes do MIEIB e do Fórum de Educação do Rio, deixam transparecer que estas questões compõem uma demanda comum aos municípios do estado do Rio e aos vários municípios do país onde a creche comunitária representa expressiva parcela de atendimento à criança pequena. Somente a partir dessas reflexões e ações, se tornará possível pensar formas de desatar os “nós” que se apresentam aos novos direcionamentos impostos à creche, sobretudo ao atendimento comunitário, no âmbito da educação.

3.2. ABRINDO O FOCO: ALGUMAS QUESTÕES E CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS CRECHES COMUNITÁRIAS

Antes de darmos início ao estudo de campo, cabe esclarecer que para esta fase do trabalho consideramos creche comunitária aquela unidade que está conveniada à Prefeitura e que por não funcionar em prédio público não foi integralmente incorporada ao Sistema de Educação e, portanto não compõe a rede de creches municipais. Trata-se, portanto, das unidades de creches comunitárias cujo vínculo ao poder público municipal se estabelece e se mantém com a Prefeitura, por hora através da Secretaria de Educação, mediante o *Sistema de Convênios*.

O Sistema de Convênios, por sua vez, representa o sistema de apoio público, de ordem material e/ou financeira, prestado a estas instituições comunitárias. É através deste sistema, utilizado pelo poder público municipal e federal desde o início da vinculação das primeiras creches comunitárias à SMDS ainda na década de 80, que as creches comunitárias vão estar vinculadas à Prefeitura através de suas Secretarias Municipais. Desde 2003, o convênio se restringe unicamente ao repasse de verba per capita para aquelas unidades que estão conveniadas à Prefeitura, através da SME. Isso evidencia que a política de convênios nascida no terreno da Assistência Social vai se perpetuar também no

campo da Educação, mormente a partir de 2004, quando expressivo número de creches comunitárias começa a firmar convênio com a Secretaria Municipal de Educação.

Como o próprio nome sugere, as creches comunitárias nascem no seio das comunidades carentes do município do Rio de Janeiro. Localizadas, em sua grande maioria, nas favelas cariocas, essas creches estão destinadas à população infantil localizada nas regiões periféricas da cidade. Desse modo, a ligação com a comunidade é uma forte característica desta instituição, onde seu quadro técnico de funcionários é composto, mormente, por moradores da própria comunidade ou das proximidades da região. Por este mesmo motivo, a creche é também considerada um importante pólo de cidadania local, pois é através dela que se realizam importantes encontros da comunidade.

Historicamente, para considerar uma creche como comunitária é imprescindível que se tenha o atendimento restrito a pessoas de baixa renda e a participação direta da comunidade local, seja na diretoria, no quadro de pessoal, com doações ou na organização de eventos. De fato, as creches comunitárias são marcadas, especialmente, pela participação de pessoas da comunidade que assumem funções diferenciadas, com destaque, sobretudo, nas atividades de liderança da creche.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 96 classifica a creche comunitária como instituição privada, já que o artigo 19 entende que as instituições de ensino classificadas na categoria administrativa privada, são compreendidas como aquelas que são “mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. O Artigo 20 completa esta proposição, ao enquadrar entre as instituições privadas de ensino, as “comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade” (LDB– Art. 20, 1996).

Apesar do enquadramento legal dessas creches no rol das instituições particulares, a conjuntura histórica de formação dessas instituições como forma de suprir as lacunas deixadas pelo Estado e o seu caráter de atendimento público à população pobre, deixa transparecer que o uso do termo particular é uma maneira de contrapor ao estatal, na medida em que estas creches não podem ser consideradas como equipamento do Estado, o que não exclui o seu caráter público e, portanto, evidencia a necessidade de um tratamento diferenciado em relação às instituições particulares. Esta questão que apesar de polêmica e polissêmica denota realidade legitimamente reconhecida por organismos governamentais e não-governamentais, será mais bem esclarecida ao longo de nossa análise.

Cabe ainda esclarecer que, embora a LDB faça menção às instituições confessionais e filantrópicas enquanto categorias distintas das creches comunitárias, para

fins dos nossos estudos seguimos as orientações da Secretaria de Assistência Social, ratificadas pela Secretaria Municipal de Educação, que divide as creches que compõem o município em apenas dois grupos: as creches municipais e as creches comunitárias conveniadas, estando incluídas neste último grupo as instituições que, por ventura, tenham caráter filantrópico ou confessional⁶⁹.

Para compreender o campo que se pretende explorar, iniciamos nossas considerações observando a realidade contemporânea das creches comunitárias, a fim de esclarecer o momento político-social em que se encontram essas instituições. Este momento, que avaliamos como um período de consolidação e legitimação da integração das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Educação, nasce de um processo iniciado em 2004 e que merece destaque em nossos estudos, mesmo porque, trata-se de uma história bastante recente que vai ser lembrado nos relatos trazidos nos contatos com os atores e instituições vinculados à educação infantil, e que impacta significativamente na realidade que observamos ao longo do experimento de campo. É deste terreno empírico, portanto, que tratamos adiante.

3.2.1. A REALIDADE CONTEMPORÂNEA: RECONHECENDO O TERRENO EMPÍRICO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS

Ao concluir o capítulo anterior observamos que o processo de integração das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Educação principiou efetivamente no início do ano de 2003, com a passagem das creches comunitárias de prédios públicos para a Educação. As creches comunitárias que funcionavam em prédios não pertencentes à Prefeitura, a despeito do que solicita o Decreto 20525/2001⁷⁰, teve a sua integração a SME principada em 2004, mas com grandes dificuldades para a devida adequação às exigências pedagógicas e regulamentarias da Educação prescritas na Deliberação nº 03/2000.

Desse modo, com a grande dificuldade para a devida adequação dessas creches e precariedade de orientações a estas unidades comunitárias, a primeira tentativa da Secretaria de Assistência, através do Conselho Municipal de Assistência Social foi na

⁶⁹ De fato, pesquisas anteriores realizadas e contatos recentes com as creches comunitárias demonstram que poucas identificam-se com nomenclatura diferente de 'creche comunitária'. Talvez, esta situação seja propiciada pela realidade mesma das instituições, já que, mesmo aquelas organizadas por organismos religiosos e filantrópicos, foram construídas para atendimento à comunidade em que se inseria ou comunidades vizinhas.

⁷⁰ Conforme elucida o capítulo anterior, por esta Resolução as creches comunitárias deveriam iniciar o convênio com a SME até Dezembro de 2003 quando estariam sendo concluídos os convênios com a SMDS.

prorrogação do prazo inicialmente estipulado para a integração⁷¹. Diante da negativa do Conselho Municipal de Educação na prorrogação do prazo, a alternativa provisória encontrada pela SMDS para a grande maioria das creches comunitárias que não ainda estavam aptas a firmar convênio com a Secretaria de Educação, foi a criação em Dezembro de 2003, do Núcleo de Atendimento à Criança – NAC.

O Núcleo de Atendimento à Criança – NAC foi criado, portanto, a partir da Resolução nº 395 de 12 de Dezembro de 2003, autorizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O NAC estaria vinculado ao Núcleo da Infância e Adolescência da antiga SMDS e, segundo as Diretrizes para a sua Implantação teve como objetivo principal:

“a atenção a crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, atendidas em instituições já conveniadas com esta Secretaria, que não atenderam as normas de exigência da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, quanto ao credenciamento de Creches, mas que se encontram aptas para atender na modalidade de atividades recreativas, culturais e promocionais” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SMDS, 2003:2)

Além disso, a metodologia do Projeto cujo “foco principal é as crianças residentes nas comunidades da cidade do Rio de Janeiro” prevê que

“O convênio terá a duração de 12 meses, podendo ser prorrogado por mais 12 meses ou não, e tem como meta o atendimento ao número de crianças estabelecido em convênio, em cada unidade” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SMDS, 2003:3)

De fato, o Projeto NAC teve início efetivamente em Janeiro de 2004 e representou importante alternativa, embora de caráter transitório, para as instituições comunitárias que ainda não estavam aptas a conveniarem-se à Secretaria de Educação. A intenção com essa medida emergencial provisória para as creches era a 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. Esta alternativa proporcionaria, também,

⁷¹ O mesmo Decreto 20525 de 2001 determina que os convênios das creches comunitárias com a Secretaria Municipal de Assistência deveriam ser finalizados até Dezembro de 2003, quando todas as creches comunitárias de prédios não-públicos, deveriam estar integradas ao Sistema de Ensino, mediante a política de convênios perpetuada agora com a Secretaria Municipal de Educação.

mais um prazo para que a regularização dessas creches comunitárias sob forma de NACs, fosse efetivada junto à Educação.

Desse modo, os NACs foram criados com a proposta de desenvolver atividades recreativas, culturais e promocionais, mas visavam considerar também “os cuidados relativos à: segurança, alimentação, recreação, cultura e afeto” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SMDS, 2003:2). Com esta premissa, no início do 1º ano de implementação do Projeto NAC e 1º ano de convênio de instituições comunitárias com a Educação, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em creches comunitárias no município do Rio tinha o seguinte panorama, a saber:

TABELA V
PANORAMA DO ATENDIMENTO COMUNITÁRIO À CRIANÇA DE 0 A 4 ANOS EM 2004

CRECHES DA SME, SEGUNDO AS CRES			CRECHES DA SMAS, SEGUNDO AS CRAS⁷²		
CRE	CRECHES COMUNITÁRIAS / CONVENIADAS	CRIANÇAS ATENDIDAS	CRAS	CRECHES COMUNITÁRIAS – NACs	CRIANÇAS ATENDIDAS
1ª CRE	5	265	CRAS 1.1	13	904
2ª CRE	13	1.208	CRAS 2.1	31	2.885
3ª CRE	5	605	CRAS 2.2	12	1.487
4ª CRE	15	995	CRAS 3.1	15	1.734
5ª CRE	6	582	CRAS 3.2	21	2.302
6ª CRE	9	710	CRAS 3.3	16	489
7ª CRE	12	844	CRAS 4	14	951
8ª CRE	7	476	CRAS 5.1	7	325
9ª CRE	4	475	CRAS 5.2	7	119
10ª CRE	29	2.786	CRAS 5.3	7	605
TOTAL	105	8.946	TOTAL	143	11.801

Fonte: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – SMDS e SME – 2004.

⁷² A área de abrangência e os bairros contemplados nas Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e nas Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CRAS) podem ser consultados em anexo.

Mantendo a política de convênios, os NACs foram organizados através da parceria entre a Prefeitura e organizações da sociedade civil (Igrejas, ONGs, Associações de Moradores) que se responsabilizariam pelo desenvolvimento das atividades. No que tange aos recursos humanos, a equipe do NAC deveria ser coordenada por um profissional com “nível superior, completo ou em curso, com experiência em trabalhos comunitários, preferencialmente com crianças”, ratificando a importância do trato da comunidade na realização de trabalhos nessas creches. Além disso, sugeria-se recreadores que tivessem no mínimo o ensino médio como formação para o trabalho com as crianças e, o ensino fundamental completo ou em término e experiência no cuidado de crianças pequenas, para os bebês de até 1 ano e 11 meses. (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO / SMDS, 2003:7).

Para cada criança/mês atendida pelo NAC seria efetivado o repasse de R\$ 100,00 (Cem reais). Este valor, estipulado pela SMDS, teve como base a aproximação ao valor da per capita oferecida pela SME, de R\$ 105,00 (Cento e cinco reais). A instituição conveniada deveria utilizar o valor financeiro garantido pela SMDS para arcar com todas as despesas da creche, incluindo tanto o pagamento de pessoal e os gastos com alimentação, como o material recreativo-pedagógico utilizado pelas crianças, pois eram estabelecidas condições mínimas para que tal convênio com a Prefeitura fosse celebrado, que supunha, entre outras premissas, que a instituição deveria dispor de meios para oferecer a contrapartida ao poder público com recursos financeiros provenientes de outras fontes particulares, como os recursos oriundos de doações ou o estabelecimento de parcerias.

Obedecendo ao prazo estipulado para a vigência do Projeto, o NAC foi extinto em 2005, a partir do Decreto N° 24962 de 20 de Dezembro de 2004, onde várias creches conveniadas não conseguiram firmar convênio com a educação e, portanto ficaram à margem do aparato público municipal para o seu funcionamento. Das 143 creches comunitárias conveniadas à SMDS sob a forma de NAC, apenas 85 foram incorporadas à Educação, ficando portanto, um total de 58 à margem deste atendimento. Aquelas que persistiram na realização do atendimento às crianças das comunidades são consideradas ilegais pelo sistema de ensino, por não estarem inscritas e regulamentadas junto à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação.

De fato, o importante papel do Projeto NAC não poderia ser subestimado em nossas considerações para compreender a conjuntura atual do atendimento à criança e as relevantes questões que antecederam a incorporação das creches comunitárias à Educação. Embora reproduza a dualidade do Sistema Municipal com a manutenção de um outro sistema de atendimento público, o NAC pode ser considerado uma das mais significativas ações implementadas pela Prefeitura, no âmbito da SMDS, com intuito de não deixar à margem do apoio público a expressiva maioria das creches comunitárias

impossibilitadas de adequação às exigências da Educação por falta de recursos e devidas orientações sócio-pedagógicas e burocráticas.

Neste contexto, é relevante sinalizar que as questões que envolvem o fato de os NACs constituírem uma alternativa provisória até que as instituições tenham condições de se adequar às exigências legais; os desafios enfrentados pelos administradores municipais para não interromper bruscamente o atendimento à população usuária das instituições comunitárias; a urgência de um atendimento de qualidade, em detrimento de um “atendimento pelo atendimento”; são algumas das outras tantas questões que merecem ser observadas. Entretanto, a necessidade de foco na temática proposta, impede-nos a entrar nos pormenores da questão que, apesar da relevância, não configura foco direto de nossa análise.

Com a conclusão do Projeto NAC, a incorporação das creches comunitárias à Educação foi realizada mediante a perpetuação da política de convênios que agora funcionaria apenas através dos organismos municipais da Educação. Desse modo, em 2006 um novo panorama de atendimento à população infantil se configura no município, gerenciado somente pela Secretaria Municipal de Educação. A Secretaria de Assistência Social⁷³, não possui mais qualquer vínculo com o atendimento em creches, obedecendo às premissas da LDB que inclui as creches como unidades de ensino e componentes da educação básica, devendo, portanto, ser integradas ao Sistema de Educação.

A rede de atendimento à criança pequena da Secretaria Municipal de Educação vai ser formada, então, por dois subsistemas distintos que compõem um mesmo Sistema público de ensino do município: o sistema das creches municipais e o das creches comunitárias conveniadas, realidade que se mantém até os dias atuais. Este contexto reproduz e reafirma, agora sob o teto da Educação, a dualidade no sistema municipal, com a coexistência de atendimentos diferenciados e, portanto, contrário à premissa de equidade no atendimento à criança, legitimado sob um mesmo âmbito: a Secretaria de Educação.

A coexistência de dois sistemas distintos no interior de uma mesma Secretaria de Educação, com o objetivo idêntico de atendimento à população de 0 a 3 anos e 11 meses em educação infantil na modalidade creche, propicia a permanência díspar em um mesmo sistema, com o mesmo caráter público, de crianças cujo atendimento preceitua a legislação vigente, garantindo seus direitos fundamentais à educação de qualidade e outras, cujo atendimento se mantém pela necessidade da comunidade de ter a creche como única e

⁷³ Exceção feita a 14 creches do PROAP II – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Favela Bairro que permaneciam sob a responsabilidade da SMAS por determinação da administração pública municipal para evitar a quebra de contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, órgão internacional que estaria financiando o Programa em parceria com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

necessária alternativa às suas crianças, muitas vezes distanciada daqueles preceitos legais. Essa situação merece ainda maior preocupação quando situada no teto da Educação já que, para o senso comum, a integração de toda educação infantil ao Sistema Municipal de Educação sugere a garantia da equidade no trato da criança pequena em creche, o que não condiz com a realidade vivenciada entre as unidades, constatada no experimento de campo.

Em meio a esta realidade presente no cotidiano da creche comunitária, muito reavivada nas entrevistas realizadas no campo, o ano de 2007, portanto, apresenta um panorama de atendimento à criança de 0 a 3 anos e 11 meses em educação infantil diferente daquele observado em 2004, como evidencia a tabela abaixo

TABELA VI
PANORAMA DO ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 4 ANOS EM 2007
SISTEMA DE ENSINO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO AS CRES

SISTEMA DE CRECHES MUNICIPAIS			SISTEMA DE CRECHES COMUNIT. CONVENIADAS		
CRE	CRECHES MUNICIPAIS	CRIANÇAS ATENDIDAS / MATRÍCULAS	CRE	CRECHES COMUNITÁRIAS CONVENIADAS	CRIANÇAS ATENDIDAS / META
1ª CRE	27	2.491	1ª CRE	5	424
2ª CRE	24	2.504	2ª CRE	46	3.707
3ª CRE	20	1.721	3ª CRE	15	1.213
4ª CRE	32	3.906	4ª CRE	23	2.245
5ª CRE	19	1.831	5ª CRE	7	466
6ª CRE	18	1.373	6ª CRE	12	877
7ª CRE	22	2.380	7ª CRE	9	785
8ª CRE	21	2.579	8ª CRE	10	540
9ª CRE	19	1.812	9ª CRE	7	504
10ª CRE	36	3.542	10ª CRE	31	2.776
TOTAL	238	24.139	TOTAL	165	13.542

Fonte: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – Secretaria Municipal de Educação – 2007.

A avaliação desta tabela que elucida o número de instituições municipais e comunitárias que compõem o atual sistema de educação do município, em comparação à tabela anterior (tabela V) que traz o total de creches conveniadas à Assistência e à Educação, deixa transparecer a queda no total de creches comunitárias conveniadas ao poder público municipal. Enquanto no ano de 2004 tinha-se um total de **248** creches incluídas no sistema de convênios, sendo 105 do Projeto NAC da Assistência e 143 da SME, no ano de 2007 mantiveram-se apenas **165** creches comunitárias conveniadas à Prefeitura, sob a responsabilidade da SME.

A queda do quantitativo de instituições credenciadas demonstra que 83 creches ficaram à margem do apoio público do município, muitas delas fechando suas portas pela falta de financiamento, deixando mais de 60 mil crianças desabrigadas do direito de atendimento infantil em creche. Algumas dessas instituições configuravam-se como a única garantia de atendimento em comunidades e viram-se obrigados a extinguir o atendimento, muitas vezes, pela falta de aparato legal e orientação das Secretarias envolvidas com o processo de integração, acerca das necessidades para adequação à lei e as exigências da educação.

É à realidade do universo de atendimento à criança em educação infantil no município do Rio apresentado na tabela acima que nos referimos nas análises realizadas ao longo do trabalho. Com a nova conjuntura então formada, o processo de integração da educação infantil estaria concluído a partir da incorporação de todas as creches comunitárias ao Sistema Municipal de Ensino. Entretanto a incorporação destas instituições à Secretaria de Educação, mediante a política de convênios, cuja responsabilidade legal da poder público limita-se ao repasse trimestral da *per capita*⁷⁴ e fiscalização do uso adequado da verba pública, não atende aos preceitos de integração, *sui generis*, enquanto uma política de Educação, já que assim como afirma Baptista e Coelho, consideramos que:

“integrar pressupõe um movimento de mão dupla no qual alguns órgãos do sistema, como o órgão executivo e normativo, cabe incluir, assumir, incorporar, responsabilizar-se. A outros, como as instituições de atendimento, cabe, *juntar-se, inteirar-se, reunir-se* ao sistema (grifos meus). A imagem da integração ao sistema é mais a de um processo estruturante do que a de uma estrutura pré-existente na qual alguns deverão ser ‘admitidos’.” (Baptista e Coelho, 1999)

⁷⁴ O valor *per capita* repassado às creches comunitárias conveniadas permanece desde os primeiros convênios, em 2003 até este ano de 2007, engessado em R\$ 105,00 (Cento e cinco reais). Este valor é repassado às instituições trimestralmente, embora a prestação de contas deva ser realizada mensalmente. Esta situação também gera impactos relevantes para a creche comunitária, como enunciado nos relatos das entrevistas.

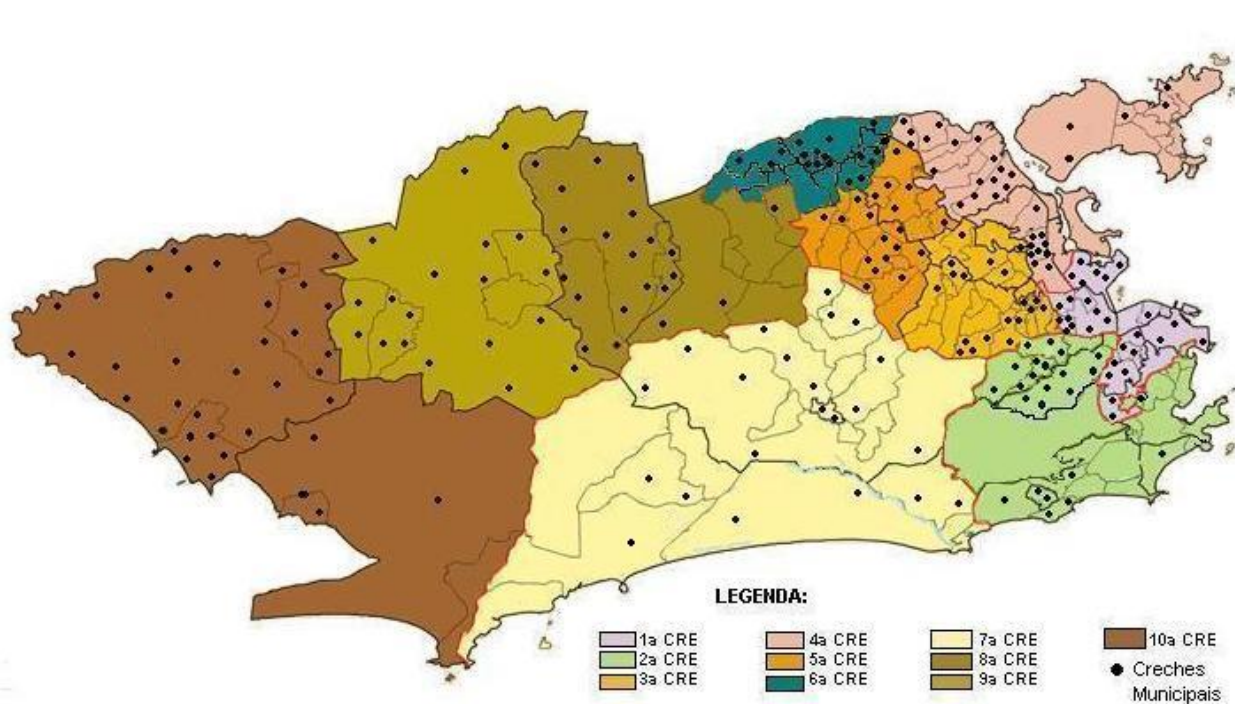
A fala dos profissionais da Secretaria Municipal de Educação, com destaque à Divisão de Educação Infantil, corrobora este sentimento de não pertencimento das creches comunitárias ao Sistema de Educação, marcando a diferença entre essas creches e as creches municipais, em termos de supervisão, trato das questões, orientação e apoio pedagógico. Segundo a Divisão de Educação Infantil desta Secretaria, “a creche conveniada é uma creche particular”, e desse modo, “não tem que haver uma orientação ou intervenção direta da Secretaria nestas instituições”. A vinculação das creches comunitárias se consolida através do Departamento de Regulação Escolar, setor responsável pelo controle de convênios e pela regularização burocrática para permanência na Secretaria de Educação de todas as creches particulares do município. Parece, realmente, tratar-se de uma estrutura pré-existente onde alguns foram admitidos e supostamente integrados à Educação.

A orientação, o apoio e a supervisão pedagógica das creches se diferenciam entre comunitárias e municipais. Segundo a fala da Divisão de Educação Infantil, “existe uma supervisão pedagógica, mas que funciona de modo diferente para as conveniadas e para as municipais. Nas comunitárias a supervisão não intervém diretamente” (Relato de entrevista – representante SME). Apesar das distinções entre as creches municipais e as comunitárias, podemos encontrar um importante ponto de semelhança entre ambas: o atendimento é realizado sobremaneira para crianças pobres moradoras das favelas cariocas; embora esta realidade seja ainda mais forte e marcante entre as creches comunitárias conveniadas.

O mapa⁷⁵ com a localização das creches municipais e creches comunitárias conveniadas ajuda-nos a perceber a distribuição das mesmas entre os bairros e favelas do município do Rio de Janeiro. Apesar de termos utilizado a divisão oficial da Secretaria Municipal de Educação, baseada nas Coordenadorias Regionais de Educação, o mapa apresentado no capítulo anterior com a localização das favelas cariocas, auxilia-nos também a perceber a distribuição deste atendimento à população infantil em creche. Os mapas mostram o quantitativo de creches indicados na tabela anterior considerando a localização geográfica das mesmas, transparecendo a concentração de creches em determinados bairros em detrimento de outros, com destaque às regiões de favelas.

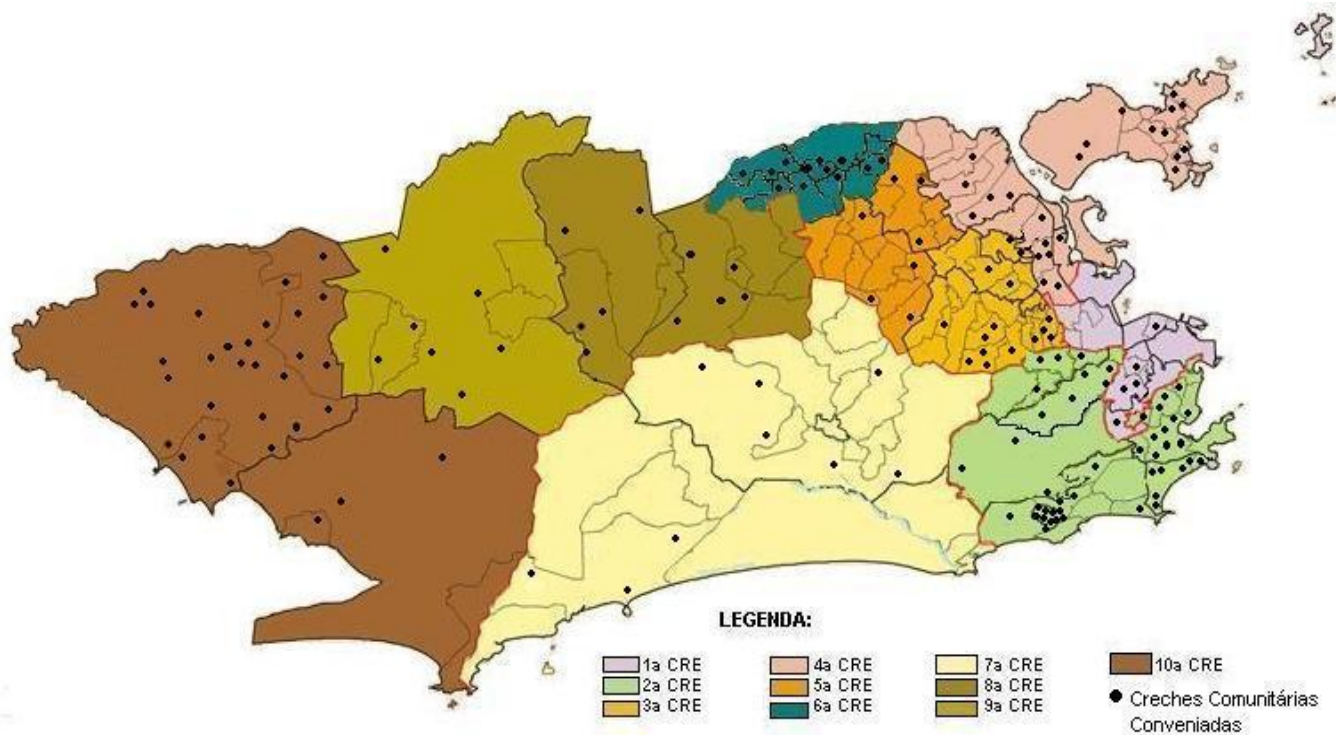
⁷⁵ Os mapas foram confeccionados a partir da pesquisa de campo. A consulta aos bairros e a relação das CREs podem ser consultados em anexo.

FIGURA II
CRECHES MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS CRES



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Riourbe / SME - 2007

FIGURA III
CRECHES COMUNITÁRIAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO AS CRES



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Riourbe / SME - 2007

Como demonstra o mapa, observamos na pesquisa empírica a grande concentração de creches comunitárias nas favelas cariocas. Na Rocinha, enquanto observamos apenas 2 creches municipais, temos um quantitativo de 11 creches comunitárias conveniadas, no Complexo da Maré temos 3 creches municipais e 5 creches comunitárias e na Favela do Borel apenas 1 creche municipal e 4 creches comunitárias. Por outro lado, a inexistência de favelas em áreas de bairros como Barra da Tijuca, Vargem Grande, Vargem Pequena e Grumari, coincide com a inexistência de creche comunitária nessas áreas. Tudo isso sem contar a infinidade de creches comunitárias existentes nas favelas cariocas que não estão conveniadas à SME e, portanto, não aparece nas estatísticas oficiais do poder público.

Embora muitas creches que se tornaram municipais tenham sido, até pouco tempo, reconhecidas como instituições comunitárias por estarem localizadas geograficamente no seio das comunidades carentes e por seu caráter de atendimento às comunidades, contribuindo para que muitas creches municipais permaneçam localizadas nas favelas cariocas, observa-se que, sobretudo a partir da compreensão da creche como um espaço de educação, muitas creches foram criadas pela Secretaria de Educação fora do contexto das favelas e cujo atendimento não se restringe à população infantil pobre do município.

Desse modo a semelhança na localização do atendimento de algumas creches conveniadas e municipais pode ser atribuída ao contexto histórico de formação das creches, no âmbito comunitário, conforme problematiza o capítulo anterior. Em sua grande maioria, tanto as creches que hoje são municipais, quanto as creches conveniadas, nasceram da demanda das favelas cariocas no contexto da década de 80. Por outro lado, enquanto as creches municipais que foram criadas mais recentemente, a partir do final dos anos 90, encontram-se em bairros diversos do município, fora de regiões periféricas, as creches comunitárias continuaram sendo criadas em favelas ou, ao menos, destinadas ao atendimento da população de favelas cariocas. As coordenadorias abrangidas na pesquisa de campo corroboram este dado ao salientar que aproximadamente 80% das creches comunitárias estão localizadas no seio ou nas proximidades das favelas e que quase 100% do atendimento é destinado às crianças pobres moradoras de comunidades e periferias⁷⁶.

Cabe ainda esclarecer que o universo das creches municipais elucidadas no mapa incluem as creches do PROAP II, a que nos referimos no capítulo anterior e que foram incorporadas à SME ainda início do ano de 2007. Essas creches foram municipalizadas no teto da Educação por tratar-se de creches comunitárias construídas pela Prefeitura, e portanto, creches de prédio público construídas dentro de favelas cariocas. Como outrora

⁷⁶ Na 2ª CRE, 36 creches comunitárias estão localizadas dentro ou nas proximidades de favelas e na 5ª CRE, 5 estão em comunidades, totalizando 41 creches. Entre todas as 53 creches observadas, apenas 01 declarou não atender crianças de favelas e periferias da cidade. Dados obtidos em coleta de dados SME e creches 2ª e 5ª CRE.

esclarecido, vale lembrar que as creches restantes do PROAP II⁷⁷ foram integradas somente em 2007 à Secretaria Municipal de Educação, com prazo diferente daquelas creches municipais incluídas ainda em 2003, devido à necessidade de cumprimento de contrato estabelecido com o BID, órgão co-financiador do Programa Favela Bairro no município do Rio de Janeiro.

3.2.2. COMPREENDENDO AS PECULIARIDADES DO CONVÊNIO À LUZ DA EDUCAÇÃO

Dando seqüência às considerações do terreno empírico que ousamos investigar, cabe abrir algumas contribuições sobre as particularidades do convênio que a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro estabelece com a creche comunitária, agora através da Secretaria Municipal de Educação. Consideramos que só é possível principiar a análise do experimento empírico, se apreendermos o contexto que se quer investigar e as inúmeras questões que circundam esse terreno enunciativo. Desse modo, compreender o que é o convênio, como ele está estabelecido no teto da Educação, de que forma atribui responsabilidades às instituições e ao organismo municipal, bem como as diversas questões que permeiam o contexto do conveniamento devem ser, mesmo que sucintamente, consideradas em nossos estudos.

No município do Rio de Janeiro, no que tange à educação infantil, compreende-se por *convênio* o contrato estabelecido entre o poder público municipal e a creche comunitária ou filantrópica, efetivado através do repasse de verba pré-estipulada em trâmite direto com a creche ou através de uma instituição mantenedora. A *instituição mantenedora*, por sua vez é aquela que se responsabiliza pelo atendimento, pela organização e pelas questões financeiras da creche, podendo ser representada por uma ONG, por uma instituição religiosa ou por um setor próprio da creche comunitária.

Desse modo, creche conveniada é toda instituição comunitária que atende crianças de 0 a 3 anos e 11 meses e que, através do contrato estabelecido com a Prefeitura do Rio via Secretaria de Educação, recebe um valor financeiro calculado com base na *per capita* e na *meta* de crianças a serem atendidas pelo convênio. A *meta do convênio* é o número de crianças atendidas / matriculadas na creche em acordo com a condição física e estrutural da instituição e segundo a autorização da Secretaria de Educação e do Conselho Municipal de Educação. Trata-se de uma meta variável de creche para creche, que vai diferenciar os valores recebidos por cada instituição. Como dito anteriormente, no Rio de Janeiro a per

⁷⁷ Segundo dados da SMAS foram 19 creches do PROAP II integradas à SME em Janeiro de 2007, que ainda estavam sob a responsabilidade daquela Secretaria em cumprimento do contrato BID / Prefeitura do Rio.

capta da Secretaria de Educação está atualmente situada em R\$ 105,00 ao mês, valor este que foi negociado no início da integração das creches comunitárias ainda em 2004 e permanece até os dias atuais. Nas palavras da SME:

“Os convênios terão como referência o valor mensal per capta, correspondente a R\$ 105,00 (cento e cinco reais), cuja atualização, em consonância com os índices adotados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, será promovida em época oportuna e de acordo com a disponibilidade orçamentária existente, mediante ato normativo publicado no D.O. do Rio”. (SME, 2003)

Cabe esclarecer que o valor a ser transferido à creche comunitária, em acordo com a per capta e a meta do convênio, é calculado mensalmente, mas o repasse da verba para as creches comunitárias acontece trimestralmente. Para fazer jus a este convênio, a unidade se compromete, entre outras coisas, a realizar a prestação de contas mensal junto ao Departamento de Regularização Escolar da SME, aferindo o uso adequado da verba disponibilizada pelo poder público, em conformidade com as normas e procedimentos determinados pela Secretaria Municipal de Educação.

No âmbito da Educação a regularização do convênio nasceu efetivamente da Resolução 815 de 30 de Dezembro de 2003 que “dispõe sobre a concessão de apoio integral a Creches Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas e estabelece critérios para a celebração e execução do Convênio”. Cabe destacar que, embora o termo *Apoio Integral* utilizado na SMAS tenha sido mantido pela SME, o convênio que se estabelece por hora é diferente do convênio de apoio integral da SMAS⁷⁸, conforme descrito no capítulo anterior. Nos termos da SME, “o apoio integral tem por finalidade propiciar o atendimento educacional e nutricional às crianças matriculadas nas creches beneficiadas pelos respectivos convênios” (Art. 5º - Resolução SME 815)

O Artigo 4º da referida Resolução esclarece os documentos essenciais à celebração do convênio entre os quais merecem destaque os textos que se referem à declaração de Pleno Funcionamento da Creche e o Plano de Trabalho da Creche, como descrito abaixo:

⁷⁸ As creches de convênio integral da antiga SMDS recebiam, além de um valor mensal *per capta*, todo o apoio referente a pagamento de funcionários, material didático-pedagógico, alimentação, material de uso contínuo, limpeza entre outros.

“Artigo 4º. São documentos essenciais à celebração do convênio que deverão ser apresentados pela organização da sociedade civil, que figurará como conveniada:

XVII. Declaração de que a entidade tem como suprir as despesas não contempladas pelo apoio integral, necessárias ao pleno funcionamento da creche;

XVIII. Plano de Trabalho contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) Dados Cadastrais – da entidade mantenedora e da creche;
 - b) Identificação do objeto a ser executado;
 - c) Metas a serem atingidas;
 - d) Plano de aplicação dos recursos financeiros;
 - e) Previsão de início e fim da execução do objeto”.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2003)

Em realidade, a forma como o convênio se estabelece no município do Rio e o que este convênio significa para as creches comunitárias não pode ser desconsiderado. A política de convênios é estabelecida pelo município sem o devido embasamento de critérios em caráter nacional que norteiem a sua aplicação. A verdade é que a inexistência de critérios constituídos nacionalmente por lei, dá margem para que o estabelecimento de convênios se concretize diferentemente entre as creches comunitárias do estado e do país, já que a ausência de um direcionamento nacional contribui para a efetuação dos convênios a critério de cada região e de cada Secretaria Municipal. Esta cogente situação é levantada como luta nacional do movimento de creches comunitárias: o estabelecimento de parâmetros e regras comuns para a celebração de convênio, o que contribuiria para a equidade nas condições e formas de atendimento à criança em todo o país.

O método de convênios e parcerias é algo histórico em nosso país e no município do Rio, especialmente no trato das questões peculiares do atendimento à criança pequena. Nos anos 80, chegou-se a ter políticas de incentivo às parcerias, sob o lema da participação popular e o reforço do poder público nas iniciativas populares. No Rio, esta iniciativa, com a política de incentivo se estabelece mormente através dos convênios municipais com o MEC, dos convênios SMDS/UNICEF e com o advento da LBA. Segundo Tiriba é nesse contexto que

“os convênios multiplicaram-se: passaram a ser uma forma de expandir o atendimento sem aumentar a quantidade de verbas públicas alocadas para a educação infantil. [...] A política de expansão do atendimento levou o poder público a iniciativas absurdas, como a de reunir 100 crianças num galpão sob os cuidados de uma única professora e de uma mãe voluntária” (TIRIBA *in* MIEIB, 2002:179,181)

O descompasso entre as definições legais, as políticas de financiamento e a criação de critérios em nível nacional, levou o poder público municipal a implementar políticas alternativas de atendimento, com vistas também ao pleito das comunidades que lutavam por creches para suas crianças. Essas alternativas, têm, geralmente, passado pelo estabelecimento de parcerias com instituições e creches comunitárias, numa espécie de reedição de velhos convênios, reedição esta que se perpetua também após a integração dessas creches à ciranda da Educação.

Esta realidade do município em questão, que se confunde com a realidade própria de outros municípios do país, leva estudiosos de Educação Infantil a defender a exclusiva aplicação de recursos públicos em redes de ensino público e governamental a fim de evitar a repetência de uma política de convênios provocadora de evasão de verbas públicas e de sua apropriação no terreno do privado. Por outro lado, a realidade está posta e não se pode negligenciar o fato de que as creches comunitárias principiaram o atendimento à população infantil, abrindo o caminho para que chegássemos ao reconhecimento deste atendimento como o temos hoje. Seguindo esta linha de raciocínio há estudiosos da área que defendem a perpetuação do repasse de recurso público a instituições comprovadamente comunitárias e que, portanto, possuem um caráter público de atendimento à população infantil

“Eles argumentam que essas instituições devem ser, também, consideradas como públicas, pois anteciparam-se aos governos municipais e estaduais no cumprimento do dever de assegurar o acesso das camadas mais pobres da população onde não há equipamentos estatais de educação infantil” (TIRIBA *in* MIEIB, 2002:182)

Efetivamente, considerando que *público* não é sinônimo de *estatal*, a questão da evasão de recursos do poder público não pode ser resolvida pelo simples descarte do atendimento comunitário, mas deve ser pensada através do estabelecimento de critérios que assegurem a transparência ao repasse de verbas, garanta a equidade no atendimento e, no limite, a regularidade dos convênios. Ainda assim, mesmo que em longo prazo, é importante não perder de vista a necessidade de criar e legitimar alternativas para novas relações entre o Estado e a Sociedade, capazes de integrar de fato e de direito todas as creches, sejam municipais ou comunitárias, eqüitativamente, à ciranda da Educação.

Este é o grande desafio posto à realidade. O atendimento a quase 15 mil⁷⁹ crianças do município é assegurado às camadas mais pobres da sociedade através das creches comunitárias, obviamente descartando aqui os outros milhares de crianças atendidas por

⁷⁹ Este número refere-se ao total de crianças atendidas pelas creches conveniadas à SME, conforme tabela VI.

instituições comunitárias que não contam com qualquer apoio do poder público, sendo banidas da parceria governamental. As considerações no campo da Secretaria de Educação com vistas à manutenção da qualidade do atendimento e a oferta pública de acesso à creche precisam sopesar esta realidade premente. Eis aí o desafio, concreto e imediato.

3.3. FECHANDO O FOCO: PARTICULARIDADES DAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO

Com o conhecimento da realidade empírica do município do Rio de Janeiro sobre a qual estamos tratando em nossas considerações, podemos então focar especificamente nas áreas observadas na pesquisa de campo. Este reconhecimento do terreno de forma mais ampla realizado no item anterior, propicia melhor compreensão do foco que se pretende analisar até mesmo para apreender as particularidades da região estudada e o contexto enunciativo que permeia as relações de trato da criança em creche comunitária, vinculando esta conjuntura micro às questões macro-sociais do processo histórico-social da infância e dos direitos legitimados da criança pequena em educação infantil.

Desse modo, começamos a fechar o foco dos nossos estudos, situado na 2ª e 5ª Coordenadoria Regional de Educação, com o reconhecimento sucinto de características de cada coordenadoria e região, o que auxiliará na compreensão do terreno empírico sobre os quais estamos tratando em nossa análise. A partir do reconhecimento destas particularidades e peculiaridades de cada região, passamos então a observar as fases que compuseram a pesquisa de campo, para, mais adiante focar nas análises das enunciações trazidas nas conversas, relatos e entrevistas ao longo do experimento de campo.

3.3.1. A 2ª COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

A 2ª Coordenadoria Regional de Educação tem sua sede localizada no bairro da Gávea e sua área administrativa abrange, mormente, a extensão da Zona Sul e parte da Zona Norte do Rio de Janeiro. Ficam localizados à 2ª CRE os seguintes bairros: Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosmo Velho, Flamengo, Glória, Grajaú, Gávea, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praia Vermelha, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Usina, Vidigal e Vila Isabel. Entre as comunidades da área destacamos o Morro do Borel – na Tijuca, Morro Dona Marta – em Botafogo, Morro dos Macacos, Vidigal e Rocinha.

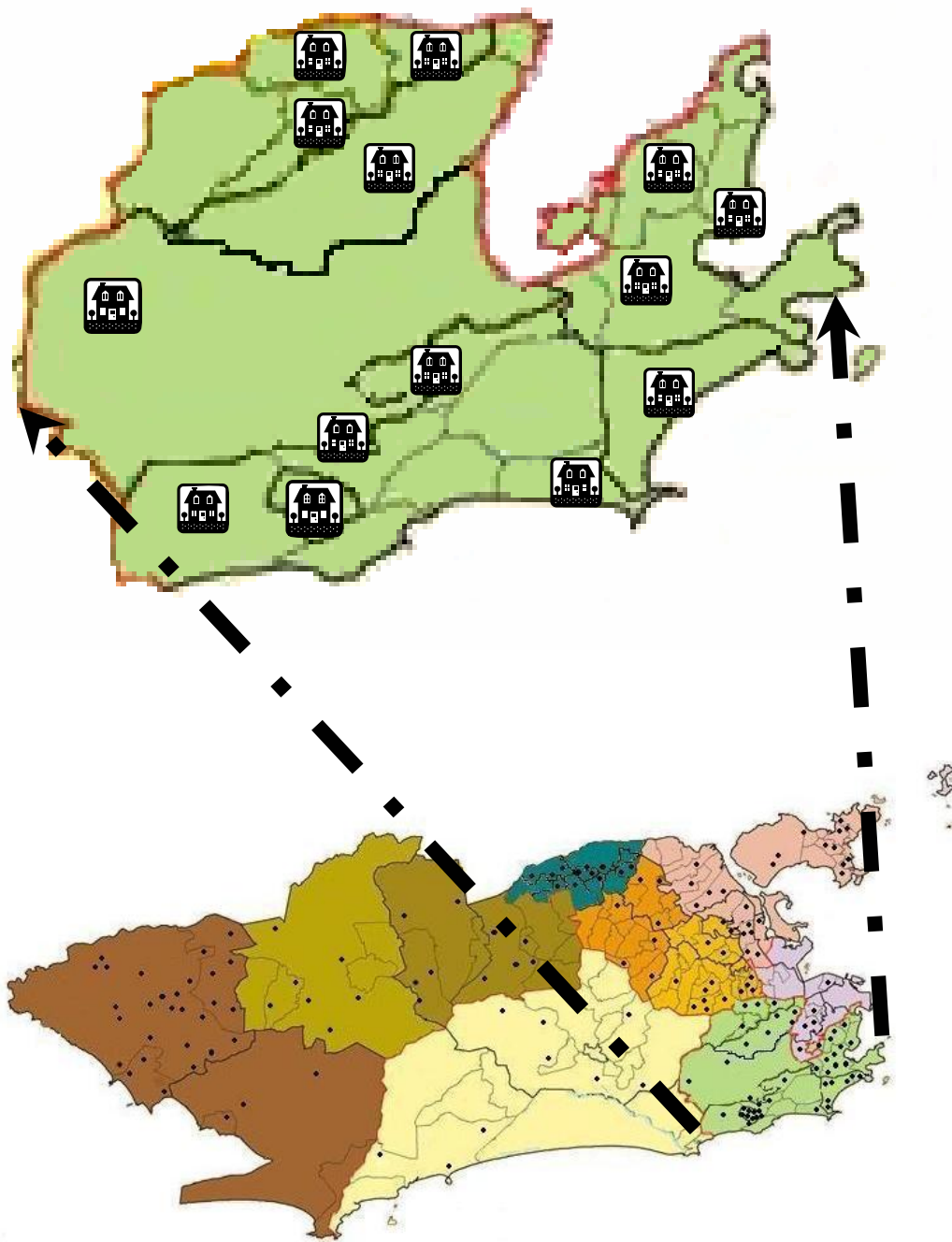
Esta Área de Abrangência tem como característica a grande mobilização em torno das questões comunitárias, acerca das quais destacamos as questões no âmbito de atendimento à criança pequena em educação infantil. Composta por 46 creches comunitárias conveniadas à SME, esta coordenadoria destaca-se das demais pelo trabalho que realiza voltado para as questões próprias das creches comunitárias, o que, a priori, não é compreendido como uma atribuição das esferas governamentais de Educação. Desse modo, trata-se de um trabalho voltado para o contexto comunitário que se destaca no campo da Educação, assim como destaca o relato de entrevista realizada na 2ª CRE:

“Aqui existe uma coisa diferente das demais, porque eu sou metida, eu gosto do pedagógico, gosto desse trabalho com as comunidades e então faço um acompanhamento pedagógico com elas. Porque é assim: as creches conveniadas têm supervisoras, que visitam para ver se o dinheiro do convênio está sendo usado adequadamente, se a creche tem um trabalho bom. Mas aqui nós fazemos reunião com essas supervisoras para acompanhar o trabalho dessas creches e dar um subsídio maior para o trabalho pedagógico realizado. Isso eu estou falando da 2ª CRE, porque isso é uma postura que sei que não rola em todas as CREs”.(Relato Entrevista–2ª CRE)

É ainda no âmbito de circunscrição desta área que se instituem dois importantes instrumentos das comunidades que tratam das questões referentes ao trato da criança pequena em educação infantil comunitária. Trata-se do Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro e Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, cuja sede e organização localiza-se na Urca, nas dependências da Universidade do Rio de Janeiro (UNIRIO) e o Centro de Assessoria ao Movimento Popular – CAMPO, localizado na Gávea. A respeito desses dois instrumentos relevantes e de intensiva participação no processo de integração das creches comunitárias e nos diversos desdobramentos da questão, trataremos nas considerações adiantes. Por hora, cabe citá-los como importantes organismos da sociedade civil que, por estarem nas proximidades desta Coordenadoria, contribui significativamente na organização e luta das creches comunitárias desta região.

Desse modo, composto por um total de 46 creches comunitárias atualmente conveniadas à Secretaria Municipal de Educação apresentamos, em destaque, a área mapeada e o universo pesquisado em nosso experimento de campo:

FIGURA IV
ÁREA DE LOCALIZAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS CONVENIADAS – 2ª CRE



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Riourbe / SME – 2007

Conforme outrora sinalizado, as creches comunitárias desta coordenadoria estão em sua grande maioria localizadas em favelas do município. Cada marco no mapa simboliza um ponto representativo onde existem creches comunitárias conveniadas à SME, acopladas em 14 áreas de localização, sendo 11 destas, áreas de favela. Desse modo, temos um total de

36 creches em áreas favelas, entre as quais destacamos 11 creches na Rocinha, 04 no Morro do Borel, 03 creches no Morro Dona Marta, 02 no Morro dos Macacos, entre outras.

Apesar desta região estar caracterizada pela diversidade sócio-econômica, agrupando áreas marcadas por extrema pobreza às zonas mais enriquecidas da cidade do Rio de Janeiro, é interessante observar que, no que tange às creches comunitárias as similaridades se fazem muito presentes e são propulsoras de busca de uma identidade e articulação entre as instituições. Talvez, ousaríamos dizer que, no contexto das creches comunitárias do município esta é uma das regiões mais engajadas nos movimentos de luta pela garantia dos direitos das crianças atendidas em creches comunitárias.

A disparidade social e econômica que marca a região é também evidenciada nos estudos e índices estatísticos do Rio de Janeiro, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal evidenciado no capítulo anterior, pois nesta área convivem os melhores índices do município, equiparados a países da Europa, como é o caso do bairro de Copacabana com os índices mais baixos da cidade, como é o caso da Rocinha. No entanto, a identidade comunitária parece não pactuar desta disparidade do município, visto que a extrema maioria das creches comunitárias está localizada nas favelas ou nas áreas mais carentes dessa região, condescendendo, portanto, uma realidade comum.

Entretanto, não podemos também desconsiderar que a mobilização dos organismos populares e movimentos sociais organizados localizados nesta região, contribuem sobremaneira para a busca desta identidade comunitária e para a mobilização das creches em prol da luta em garantia dos seus direitos através de políticas públicas e sociais no âmbito da educação e dos direitos da criança pequena e pobre às quais atendem em acesso à educação infantil comunitária de qualidade.

3.3.2. A 5ª COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

A 5ª Coordenadoria Regional de Educação tem sua sede localizada no bairro de Rocha Miranda e sua área administrativa abrange, sobretudo, o subúrbio do município do Rio de Janeiro. Ficam localizados à 5ª CRE os seguintes bairros: Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Colégio, Honório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Quintino Bocaiúva, Rocha Miranda, Turiaçu, Vila Cosmos, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha e Vista Alegre.

Esta área de abrangência caracteriza-se pelo pouco quantitativo de creches comunitárias, sobretudo, creches conveniadas à Educação, o que representa a realidade de

50% das Coordenadorias Regionais de Educação que possuem menos de 10 creches comunitárias em sua região. A existência de poucas creches comunitárias suporia maior articulação entre as mesmas, visto que os contatos, aproximação e mobilização entre elas estariam mais facilmente estabelecidos. Entretanto esta conjectura não condiz à realidade observada na pesquisa de campo, ao contrário, observa-se que a mobilização e articulação das instituições comunitárias nesta região parecem bem mais enfraquecidas que em outras coordenadorias regionais, como por exemplo a 2ª CRE.

A forma de incorporação destas instituições pela própria Coordenadoria de Educação parece influir sobremaneira na articulação das creches desta região. Trata-se de uma cultura, enrustida pela Secretaria de Educação, que percebe o atendimento comunitário como um atendimento particular e, desse modo, não se apropria das particularidades deste contexto, cabendo à Coordenadoria apenas o cumprimento do papel de fiscalizador do uso adequado da verba pública e condições mínimas de adequação à direção pedagógica em educação infantil. Nas palavras de um relato de entrevista referente a esta coordenadoria:

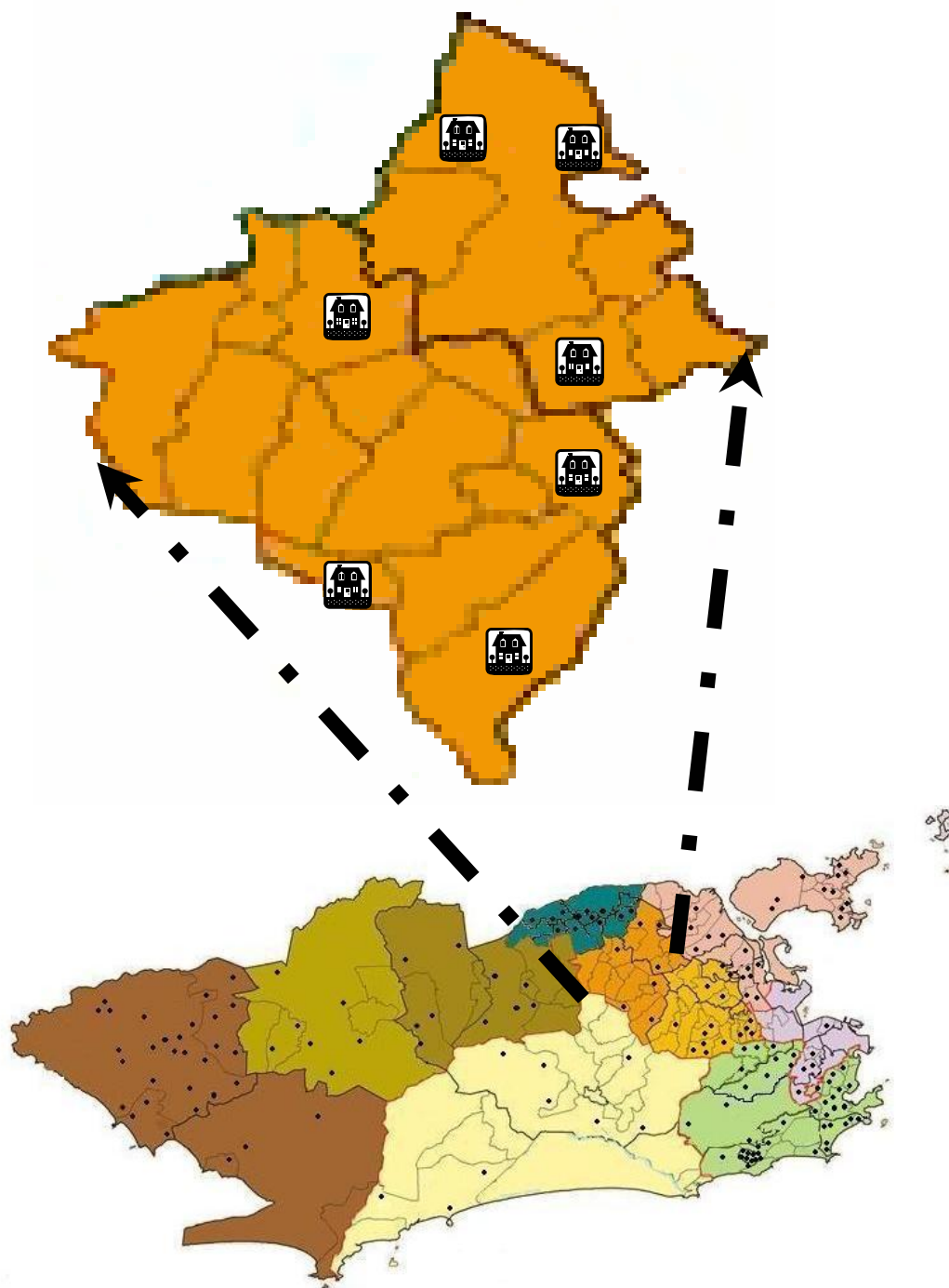
“As creches conveniadas funcionam como creches particulares na modalidade de ensino da educação. Sei que elas desenvolvem um trabalho diferenciado, com caráter comunitário, mas para nós são classificadas e tratadas como particulares. Existe uma equipe responsável apenas pela supervisão das particulares. Nesta supervisão procuramos verificar o espaço físico, se está compatível com a criança, se na hora do grupamento está sendo respeitada a faixa etária, o nível e o número de crianças, se estão respeitando o cardápio do Instituto Annes dias, enfim, se o dinheiro que é fornecido pela prefeitura está sendo bem empregado”. (Relato de Entrevista – 5ª CRE)

Os relatos de entrevistas realizadas com as creches comunitárias desta região evidenciam também a falta de mobilização e articulação entre estas instituições, entretanto, apesar de sinalizar a necessidade de maior articulação entre as creches, nenhum movimento parece ser feito pelas próprias unidades. Um exemplo desta realidade é que poucas foram aquelas creches que souberam falar algo sobre o funcionamento e a importância do Fórum de Educação Infantil como instrumento de articulação e luta das creches do município e, algumas delas não mostravam qualquer interesse em participar de tal mobilização. Desse modo, a desarticulação parece uma marca presente nesta região.

Por outro lado, apesar destas questões, as creches comunitárias visitadas na pesquisa de campo deixavam transparecer organização no atendimento à criança e preocupação com o cunho pedagógico da educação infantil. Diferentemente da outra

coordenadoria, aqui observa-se que, embora o atendimento seja destinado à crianças das áreas mais carentes dos arredores e 05 creches ficam em áreas de periferias muito pobres, apenas 01 identifica-se no início de favela. O mapa abaixo evidencia a área de localização:

FIGURA V
ÁREA DE LOCALIZAÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS CONVENIADAS – 5ª CRE



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Riourbe / SME – 2007

Como já sinalizado, embora as creches comunitárias desta região tenham como característica o atendimento às comunidades carentes e periferias da cidade, apenas 01 creche está localizada nas proximidades de favelas cariocas, à entrada do Morro do Fubá.

Fator que nos chamou a atenção nesta região é que 70% das creches comunitárias estão diretamente vinculadas a organismos religiosos⁸⁰, em que a igreja (católica e protestante) é a principal organizadora e mantenedora da instituição de caráter comunitário que, atende à população pequena e pobre da região, mas incluem o cunho religioso em suas atividades pedagógicas. Interessante é perceber que, apesar da forte presença da religiosidade, essas instituições não se identificam como creches confessionais, mas sim como creches comunitárias, já que reconhecem como principal fim da sua atividade o atendimento às comunidades carentes da região.

Vale ressaltar que ao contrário da coordenadoria anterior, observamos nesta região similaridade entre seus bairros, já que a maioria da população local possui mediana posição econômica. É claro que existem regiões mais pobres onde estão localizadas as comunidades carentes dos bairros, mas isso não representa situações tão díspares entre seus bairros, como ratificam os estudos estatísticos do índice de Desenvolvimento Humano Municipal. A posição dos bairros desta região fica situada entre os 11° e 15° lugares, representados por Irajá e Madureira, respectivamente.

3.4. FASES DA PESQUISA DE CAMPO

Como anteriormente esclarecido, o trabalho foi dividido em 3 fases distintas, compostas pela pesquisa bibliográfica, pela pesquisa com coleta de dados e contatos para autorização da pesquisa de campo e, finalmente a pesquisa de campo propriamente dita. Embora consideremos que todo o estudo específico sobre o universo que se pretende investigar acompanha a pesquisa de campo, já que para a coleta de dados, muitas vezes tornou-se necessário o contato e busca direta em idas ao campo de pesquisa, optamos por denominar pesquisa de campo apenas o período da pesquisa referente às conversas, entrevistas e contatos estabelecidos com os atores envolvidos e selecionados para a pesquisa empírica.

Neste sentido, podemos dividir o momento específico do experimento de campo em duas etapas bem demarcadas. A primeira marcada pela aproximação com o campo,

⁸⁰ No universo de 07 creches comunitárias, identificamos que 05 possuem relação direta com instituição religiosa, inclusive aplicando ensinamentos religiosos nas atividades realizadas com as crianças.

reconhecimento do terreno e contato com pessoas-chaves e com gestores no campo da Assistência Social e na Educação, incluindo aí tanto os contatos com os gestores e quanto os contatos com os mecanismos de articulação com a sociedade civil. A segunda fase, maior e mais trabalhosa que a primeira, é marcada pelo contato especificamente com as creches comunitárias pesquisadas.

Embora tenhamos delimitado essas duas etapas de forma distinta para facilitar na compreensão metodológica da pesquisa de campo, cabe destacar que as diferentes fases e as duas etapas descritas se entrelaçaram em alguns momentos, sobretudo quando nos reportamos às pessoas-chave e militantes do processo de integração e das lutas específicas da creche comunitária. Entretanto mantemos a separação metodológica na apresentação do trabalho consolidado para melhor compreensão dos dados e relatos da pesquisa realizada.

3.4.1. 1ª ETAPA: A BUSCA DE DADOS E APROXIMAÇÃO COM GESTORES DA ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO

A partir do mapeamento da realidade contemporânea das creches comunitárias, tornou-se mais claro o terreno enunciativo onde se produz o discurso referente ao atendimento à criança pequena em creche, propiciando maior compreensão das enunciações presentes nas entrevistas, conversas e contatos realizados. Na verdade, embora tenhamos considerado como 1ª etapa da pesquisa a busca de dados e a aproximação com gestores, com referência especificamente à unidade de análise considerada, a busca empírica inicia-se com o reconhecimento do terreno e da realidade atual do Sistema Municipal de Educação que vai ser consolidado no Rio de Janeiro.

A 1ª etapa da pesquisa teve início em Novembro de 2006, com os primeiros contatos estabelecidos e reconhecimento do campo. Para dar início a esta fase, realizamos a busca de dados, resoluções e normativas a partir da aproximação com gestores das secretarias envolvidas com o trato da criança pequena em creche comunitária, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como demais organismos públicos diretamente envolvidos com a questão como a Secretaria de Urbanismo e a Secretaria do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Favela Bairro. Incluímos ainda nesta etapa os contatos com entidades e organismos da sociedade civil que se fizeram necessárias ao longo da aproximação com o campo, embora parte destes contatos tenha ocorrido em paralelo à 2ª etapa da pesquisa.

O Processo de pesquisa propriamente dito foi iniciado com a Secretaria Municipal de Educação que, através do DGED – Departamento Geral de Educação – solicitou a análise do projeto para avaliação e devida autorização da pesquisa nas creches municipais e comunitárias conveniadas no município do Rio de Janeiro. O Projeto permaneceu em análise desta Secretaria ao longo de 2 meses, até o mês de fevereiro de 2007, quando recebemos a autorização definitiva e encaminhamento às coordenadorias e departamento solicitados para iniciarmos a pesquisa.

A partir de então, realizamos a primeira entrevista com a divisão de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação. A seguir, foram estabelecidos contatos também com o Conselho Municipal de Educação e com o DRE – Departamento de Regularização Escolar reconhecido como o departamento responsável diretamente pelas creches comunitárias no âmbito da Secretaria de Educação. Fora o espaço da Secretaria de Educação, passamos então aos contatos com as pessoas-chave e gestores da Educação Infantil nas Coordenadorias que pretendíamos analisar.

Reconhecendo que as creches encontram-se efetivamente sob o teto da Educação desde 2006, com o término do Projeto NAC e inclusão das últimas creches comunitárias no corpo do Sistema de ensino do município, limitamos nosso contato com a Secretaria de Assistência, basicamente a pessoas-chave que participaram do período de transição da passagem das creches para a Educação, sobretudo a partir do Projeto desenvolvido pelo Núcleo de Atendimento à Criança – o NAC.

Cabe salientar a dificuldade que tivemos em resgatar essas pessoas, pois, por tratar-se de um projeto extinto desde 2006, e com a grande rotatividade interna de pessoal na Secretaria, os profissionais encontravam-se lotados em outros departamentos que não mais possuíam relação com o atendimento à criança pequena, até porque, sob o entendimento desta Secretaria, a Assistência não possui mais qualquer vínculo com as creches comunitárias, salvo as creches do PROAP II que permaneciam ligadas à Assistência até início de 2007, mas cuja atuação limitava-se a questões puramente burocráticas de cumprimento do contrato com o BID, como esclarecemos anteriormente.

Este contexto levou-nos a conhecer um pouco da Secretaria do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares, acerca das creches do PROAP II que permaneciam sob a esfera da Secretaria de Assistência Social. Entretanto, constatada a aproximação com a Assistência apenas em cumprimento ao contrato com o Banco Interamericano e, ainda que estas creches possuíam a supervisão pedagógica e estavam incorporadas desde janeiro de 2007 como creches municipais do Sistema de Educação, fugindo portanto, ao nosso enfoque principal, limitamo-nos a este contato, sem o

aprofundamento na realidade destas creches por entender que estariam fora do nosso escopo de análise: a creche comunitária.

A partir dos contatos estabelecidos com pessoas-chave e dos relatos de algumas delas com referência aos instrumentos da sociedade civil, observamos a grande relevância do movimento popular para as questões próprias da creche comunitária e passamos então a apreender um pouco mais deste espaço comunitário de luta conjunta e assessoria popular. Entre os instrumentos, ressalta-se a importante mobilização do Fórum Permanente da Educação Infantil e assessoria comunitária do Centro de Assessoria ao Movimento Popular, ambos com papel de suma relevância na luta e no alcance de grandes conquistas para a realidade da educação infantil comunitária do município do Rio de Janeiro.

Nos contatos realizados nesta primeira etapa da pesquisa cujo objetivo era a busca de dados, normas e aparatos legais em nível municipal, bem como conhecer os órgãos gestores e pessoas-chave do processo, tratando do âmbito mais político da questão, destacam-se os contatos realizados com 09 pessoas entre entrevistas, conversas e relatos. Além desses contatos mais amiúdes, outras 06 pessoas foram contactadas para reconhecimento deste terreno, mas cujos relatos não trouxeram grande significância para a análise que será descrita mais adiante.

Ao longo desses contatos observamos que, de fato, os organismos da sociedade civil organizada se apresentam como importantes mecanismos de articulação e mobilização das creches comunitárias em prol da garantia dos direitos da criança e do atendimento comunitário de qualidade. Entre esses, destaca-se a atuação do Fórum Permanente de Educação do Rio de Janeiro cuja iniciativa está diretamente articulada ao MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil e as iniciativas do CAMPO - Centro de Assessoria ao Movimento Popular.

O Fórum de Educação Infantil consolida-se como um espaço suprapartidário articulado por diversas instituições, órgãos e entidades comprometidos com a expansão e melhoria da educação infantil. No caso do Rio de Janeiro, embora a participação maciça esteja configurada pelo município do Rio, o Fórum conta também com a representatividade de municípios da Baixada Fluminense como Nova Iguaçu e outros como São Gonçalo que possuem relevante participação no contexto de luta pelos direitos da creche comunitária.

Apesar da supremacia do atendimento comunitário nas questões tratadas no Fórum do Rio de Janeiro, é importante ressaltar que o espaço possui como foco as questões próprias da educação infantil, atentando às particularidades do atendimento de caráter público, incluindo, portanto tanto as creches comunitárias quanto as creches municipais. O Fórum cumpre o papel de mobilização e articulação dos vários setores da sociedade a partir

da criação de uma instância de discussão, mobilização, proposição e divulgação das políticas de educação infantil no estado, regiões e municípios. Com este foco e enquanto espaços permanentes de discussão e atuação, tem os seguintes princípios básicos:

“1) 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);

2) o entendimento de que, dadas as particularidades do desenvolvimento da criança dessa faixa etária, a educação infantil tem especificidade própria e cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar; e

3) a compreensão da educação infantil enquanto campo de conhecimento e de política pública intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução”. (MIEIB, 2002:196)

A atuação do Fórum de Educação Infantil e as reuniões permanentes para discussão da creche no município têm produzido frutos importantes para as crianças pequenas, sobretudo, aquelas que se encontram ainda mais excluídas num contexto comunitário. Souza *et alli* como mostram algumas das importantes produções dessas instâncias de discussão e mobilização, articuladas ao Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB – em vários estados brasileiros e que tem apresentado reflexos de repercussão nacional como:

“a participação de colegas em audiências públicas no Congresso Nacional, esclarecendo questões feitas à área de educação, como o financiamento para creches no Brasil; a participação em reuniões junto ao Ministério da Educação, colaborando na reorganização do Censo de Educação Infantil; a atuação junto ao Conselho Nacional de Educação, participando da elaboração do texto sobre diretrizes para a educação infantil; a promoção de debates nas várias regiões do país sobre a formação de profissionais de educação, sobre a integração da educação infantil ao sistema de ensino”. (Souza *et alli*, 2002:113)

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, reúne, atualmente, 15 Fóruns de Educação Infantil dos estados do Acre, Ceará, , Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe e do Distrito Federal. O MIEIB vem, desde 1998, desenvolvendo ações pontuais para a discussão e o claro entendimento de que a

inclusão da Educação infantil como primeira etapa da educação básica implica em tomada de decisões que levem a sua plena integração aos sistemas municipais de educação, a criação de estruturas físicas adequadas às crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, a ampliação e democratização dos recursos destinados à educação básica.

Por sua vez, o enfrentamento desses desafios vem mobilizando participantes dos Fóruns de educação infantil, de diferentes estados brasileiros, com vistas a unir forças em torno do fortalecimento da educação da criança de 0 a 6 anos. De fato, o fórum já vinha demonstrando um considerável poder de mobilização e intervenção, tanto nas políticas educacionais quanto na produção de conhecimentos na área, ao realizarem encontros para debater questões de seu campo específico, efetuar levantamentos de dados sobre o atendimento ou acompanhar a atuação de secretarias municipais. Neste contexto vários foram os avanços conquistados pela interferência dos Fóruns de Educação Infantil, muitos deles conquistados em âmbito nacional.

Em âmbito regional, a autora destaca também muitos ganhos conquistados a partir da mobilização por uma educação infantil de qualidade que vão “desde o fortalecimento de políticas e propostas municipais que ampliem a oferta por educação infantil” e além disso auxiliam na construção de “propostas educacionais que contemplem os direitos das crianças, o espaço como elemento estruturante, o princípio lúdico como eixo do trabalho nas instituições de educação infantil” (SOUZA *et alli*, 2002:113). No que tange especificamente ao município do Rio, observa-se que todas essas conquistas estão situadas nas discussões do Fórum, mas algumas com grande destaque ao contexto particular da creche comunitária.

Trazendo para as conquistas da contemporaneidade cabe destacar o importante papel do Movimento de Fórum para aquela que é considerada a última maior conquista em prol da criança pequena, que diz respeito à inclusão das creches no FUNDEB, e recentemente a inclusão também das creches comunitárias. A entrada da creche no Fundo de Manutenção da Educação Básica foi conquistado a partir de um processo de luta que, no Rio de Janeiro contou com a forte mobilização e atuação de ativistas do Fórum de Educação Infantil e do CAMPO.

O Centro de Assessoria ao Movimento Popular – CAMPO, também considerado importante mecanismo da sociedade civil em prol dos direitos da creche tem o seu âmbito de atuação mais voltado para as particularidades da creche comunitária, através do seu Núcleo de Educação Infantil. De fato grande foi a mobilização deste Centro na inclusão das creches nas divisas do FUNDEB, sobretudo a creche comunitária. Entretanto, cabe esclarecer que as atividades do CAMPO estão para além das questões da educação infantil,

envolvendo todas as questões que dizem respeito às peculiaridades do ambiente comunitário.

Criado em 1987 o CAMPO nasce com a idéia de fortalecer os grupos populares de baixa renda do Rio e Grande Rio de Janeiro, na busca da melhoria da qualidade de vida e na construção de uma cidadania mais ampla. Entre seus fundadores, estão pessoas engajadas e com atuação ligada à Igreja Católica, principalmente com trabalhos sociais a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que apostavam na mobilização e na conscientização, principalmente dos jovens, para o fortalecimento e o desenvolvimento comunitário.

Assim o CAMPO se constitui uma instituição da sociedade civil sem fins lucrativos que busca assessorar os movimentos populares em apoio e capacitação de comunidades do estado do Rio de Janeiro. Neste sentido através da missão de “apoiar grupos populares, fortalecendo a organização comunitária como força humanizadora que contribui para ampliar a cidadania e melhora a qualidade de vida”, busca um trabalho com as comunidades do Rio de Janeiro na perspectiva de “superação do assistencialismo, pautado na autogestão e na auto-sustentação. Nesta caminhada o Campo não se limitou a “dar o peixe”, nem tinha a pretensão de “ensinar a pescar”; a assessoria do Campo se dispõe a “pescar juntos”. Ensinamos e aprendemos ao compartilharmos as caminhadas, na construção de um mundo justo e fraterno.

Cabe esclarecer que o Centro não assessora projetos individuais e sim grupos que trabalham ou estejam dispostos a trabalhar princípios como a autogestão, auto-sustentação e desenvolvimento local e comunitário. O trabalho desenvolvido é dividido em cinco núcleos: Desenvolvimento Local Comunitário, Educação Infantil e Escolar, Educação Ambiental, Administração e Comunicação Social. Os assessores procuram crescer em conhecimentos e técnicas que dêem suporte ao trabalho com os grupos. Participam de encontros de estudos, oficinas, seminários, capacitações, cursos de formação continuada e ainda estabelecem parcerias com entidades afins.

Acreditando na formação de redes para fortalecimento das comunidades, no seu trabalho local e na busca da cidadania, que pressupõe a troca de experiências e ajuda mútua, numa relação de igualdade de direitos, o CAMPO desenvolve trabalhos comunitários com o objetivo de dar aos movimentos sociais mais representatividade e unidade na conquista de políticas públicas. Atualmente, além da Rede de Centros de Formação Profissional do Grande Rio e da Rede de Centrais de Serviços, o Campo também procura fortalecer outros movimentos como o Fórum de Cooperativismo Popular, a Rede de

Educação Infantil Comunitária, o Núcleo de Creches da Baixada Fluminense, Fórum de Educação Infantil, entre outros.

O Núcleo de Educação Infantil e Escolar atua preferencialmente em comunidades de baixa renda do estado do Rio de Janeiro. O trabalho desenvolvido no atendimento a 11 Centros de Educação Infantil Comunitários (CEICs) destas localidades, incluindo creches e brinquedotecas, busca dinamizar a atuação desses educadores, capacitando-os e acompanhando suas práticas pedagógicas. Há também a preocupação de estimular os CEICs a captar recursos para projetos que visem ao crescimento e ao fortalecimento dos trabalhos de educação infantil, além de incentivar esses grupos a sistematizar as experiências e a promover o intercâmbio entre as diversas iniciativas. Todas as ações têm como objetivo minimizar a carência deixada pelo poder público em relação à demanda existente nas populações menos favorecidas, já que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) prevê atenção às crianças de 0 a 6 anos, como atendimento preliminar da educação básica.

O núcleo busca também promover a articulação dos CEICs com movimentos sociais para a luta por políticas públicas de educação infantil. São eles a Art-creche, Rede de Integração de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense, e Solidariedade entre Grupos de Base, além de parcerias com entidades nacionais e internacionais. O objetivo central das ações de apoio às creches comunitárias é oferecer a promoção social às comunidades através da educação infantil.

De fato, os mecanismos de articulação das instituições comunitárias possuem grande influência no trabalho realizado e no processo de luta para a conquista dos direitos da criança em creche comunitária. O contato pessoal com cada um dos movimentos organizados aqui citado pôde explicitar a relevância da construção de uma rede comunitária como forma de auxiliar na garantia e manutenção do atendimento comunitário à criança pequena.

3.4.2. 2ª ETAPA: A PESQUISA EM CRECHES COMUNITÁRIAS E O CONTATO COM PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A segunda fase da pesquisa diz respeito ao reconhecimento da realidade da creche comunitária, através de contatos e visitas periódicas a algumas instituições. Inicialmente,

estabeleceu-se a metodologia de conhecer a realidade de três creches de cada CRE, sendo uma creche municipal e duas creches comunitárias. Entretanto, por se tratar de coordenadorias muito diferentes, cujo número de creches comunitárias e realidade do contexto comunitário apresentavam disparidades importantes, resolvemos não limitar a investigação a duas creches comunitárias por CRE.

Desse modo, utilizando um limite mínimo de 10% do total de creches comunitárias de cada Coordenadoria, realizamos contatos e visitas periódicas a 02 creches comunitárias e 01 creche municipal da 5ª CRE e 04 creches comunitárias e 01 municipal da 2ª CRE. Cabe esclarecer que o contato com a creche municipal foi mantido a apenas uma unidade por CRE, por não constitui foco da nossa pesquisa empírica, embora conhecer esta realidade da creche municipal seja importante para apreendermos as questões e dessemelhanças entre um atendimento público comunitário e municipal.

Neste universo, como nosso enfoque é sobretudo, político, no que tange à integração da creche comunitária ao Sistema Municipal de Educação, priorizamos o contato com pessoas-chave da creche, aqueles que conheciam bem a realidade da creche e que vivenciaram todas as fases da creche, desde a inclusão no campo da Assistência Social até às mudanças no contexto da Educação, considerando os impactos sentidos na gestão e implementação desta política. Desse modo, nossos contatos e entrevistas foram realizados mormente com diretores e coordenadores pedagógicos da creche, mas procuramos também, na medida do possível conversar com executores, ou seja, com profissionais que trabalham diretamente com as crianças, na função de recreadores.

Nas creches visitadas ao longo da pesquisa, foi realizado um total de 18 entrevistas, entre diretores, coordenadores pedagógicos e recreadores, além dos contatos, relatos e conversas informais com gestores, funcionários e mantenedoras das creches comunitárias e municipais, num total geral de cerca de 25 contatos realizados.

Para contactar as creches comunitárias foi utilizada a seguinte metodologia:

1. Contato com a Secretaria de Educação, com a Secretaria de Assistência Social e com as Coordenadorias Regionais de Educação para acesso a listagem de creches comunitárias por CRE e alguma forma de contato dessas instituições.
2. Seleção das creches comunitárias através de um primeiro contato telefônico em que conhecemos rapidamente o contexto da creche comunitária: Se a creche foi conveniada à Assistência, se existe algum profissional com mais de 5 anos na creche, o tempo de existência da creche comunitária, entre outros.

3. Contato telefônico com a creche selecionada para apresentação, primeiros esclarecimentos acerca da pesquisa e solicitação de agendamento para contato pessoal e conhecimento do espaço da creche.
4. Contato pessoal com a creche comunitária contactada e realização da entrevista.

Cabe destacar que em alguns casos, embora poucos, foi necessário o retorno à instituição mais de uma vez. Embora as creches que abriram suas portas para a realização da nossa pesquisa tenham tido uma postura bastante ética, com sentimento de contribuição e parceria para o desenvolvimento da nossa pesquisa, o estranhamento inicial foi percebido em quase todos os contatos e entrevistas realizadas, o que de pronto tornou-se um grande desafio a ser vencido.

Outra questão a ressaltar diz respeito à gravação das entrevistas. Constatamos que apesar do claro incômodo em responder perguntas com a gravação das entrevistas, apenas três instituições não autorizaram o uso do gravador durante a realização das mesmas.

A escolha das creches a serem visitadas e pessoas entrevistadas não foi feita aleatoriamente, mas teve como norte os seguintes critérios de seleção:

1º- Creche comunitária conveniada à Educação que passou pelo processo de transferência do convênio da Assistência para a Educação;

2º- Creche comunitária conveniada cujo responsável, diretor, coordenador ou recreador, tivesse passado pela fase de transição e vivenciado tanto o período de convênio com a Assistência e com a Educação;

3º- Creche comunitária conveniada cujo diretor ou coordenador pedagógico estivesse na instituição há mais de 5 anos e conhecesse a história de formação e constituição da creche, bem como as questões vivenciadas no campo da Educação e da Assistência e ainda considerando o seu estreitamento com a comunidade;

4º- Pelo menos uma creche comunitária conveniada que estivesse no seio de uma favela do Rio de Janeiro, considerando que a grande maioria das creches comunitárias surgiram nas favelas cariocas;

5º- Pelo menos uma creche que estivesse fora da favela, atendendo ou não crianças de favelas das proximidades;

6º- Pelo menos uma creche com um representante ativo e militante nas questões e lutas das creches comunitárias do município do Rio de Janeiro.

Percebemos a grande dificuldade de realizar a pesquisa empírica em um campo em que o público e o privado ainda se confundem. Já nos primeiros contatos estabelecidos com a Secretaria de Educação e com a Coordenadoria, recebemos a negativa quanto ao acesso a informações sobre as creches comunitárias, sob a justificativa de serem creches particulares e que, portanto, a divulgação de qualquer dado ou contato só poderia ocorrer mediante a autorização da própria instituição encaminhada à Secretaria de Educação. O mesmo aconteceu em uma das Coordenadorias contatadas, que nos encaminhou para o Departamento de Regularização Escolar da Secretaria de Educação, dizendo não ter autorização para divulgar lista de creches conveniadas à Coordenadoria.

Após nova negociação com o Departamento responsável pelos convênios na Secretaria de Educação, apresentamos uma solicitação formal da Universidade, respaldando a importância do acesso a estas informações, sem as quais seria inviável a realização da pesquisa. A partir de então, mediante a assinatura de um termo de responsabilidade, nos foi concedida a listagem das creches comunitárias conveniadas à Educação, com os respectivos endereços. Começamos então um novo processo de busca dos telefones, para não chegarmos de surpresa nas instituições. daquelas que não conseguimos o contato telefônico, o primeiro contato foi mesmo realizado pessoalmente, mas apenas para apresentação e agendamento de data para entrevista. Com as creches municipais, ao contrário, nos foi fornecida a listagem com dados da instituição, telefone, endereço e pessoa responsável para contato, além da autorização por escrito da Coordenadoria de Educação a qual a creche estaria vinculada.

Esse fato já revela a realidade das creches comunitárias no que tange a ser espaço público ou privado. A Secretaria Municipal de Educação, por compreender, como preconiza a LDB, que as creches comunitárias são creches particulares, e que portanto deve ser respeitado seu direito a dar ou não acesso a terceiros, resistiram em um primeiro momento a fornecer informações.

Paradoxalmente, a Secretaria Municipal de Assistência Social, disponibilizava, inclusive através da Internet, dados a respeito das creches comunitárias que estavam conveniadas à Prefeitura através desta Secretaria, por compreender que tais instituições são de acesso público e, mais ainda, que ao utilizarem recursos públicos, o acesso às informações sobre os convênios deveria ser garantido, o que suporia um sentido de transparência e clareza sobre as instituições subvencionadas pela verba pública.

O mesmo pôde ser percebido nos contatos realizados com as creches comunitárias. Aquelas instituições que percebiam a creche como um espaço público mostraram-se inteiramente solícitos a responder às perguntas, gravar a entrevista e disponibilizar o

material necessário. Em sua maioria, sentem-se até lisonjeados por terem sido selecionados para contribuir com uma pesquisa científica do campo acadêmico.

Por outro lado, as instituições que percebem o espaço da creche como um espaço privado, normalmente não autorizam a visita à instituição e menos ainda a realização de entrevistas e acesso a dados, chegando a questionar porque a creche teria sido escolhida. Por várias vezes em nossos contatos com as creches comunitárias escutamos questionamentos do tipo: “Mas porque você escolheu logo a minha creche?” ou “Com tantas creches no município, porque logo essa foi selecionada?” ou ainda “Quem te deu autorização para fazer contato conosco, como conseguiu nosso endereço e telefone?”.

Além disso, algumas vezes, após longo período de espera por um retorno com a autorização para realizar entrevistas nestas instituições comunitárias conveniadas, a resposta que obtínhamos geralmente era: “Sinto muito, mas a direção não autorizou a sua entrada na nossa creche não, ta?!” ou “Aqui você não vai poder entrar para fazer entrevista não, até porque o acesso é muito difícil, ficamos dentro do morro, procure um outro lugar”. Ou ainda: “Não podemos autorizar a sua entrada na creche. Mas tem tanta creche no Rio, procure outra para fazer o seu trabalhinho...”

3.5. O EXAME DAS ENTREVISTAS, SEGUNDO AS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Tomando por base as proposições norteadoras da nossa lógica de análise dos dados coletados na pesquisa de campo, a avaliação das entrevistas considerou 6 categorias de análise que apareceram com maior relevância ao longo da pesquisa. Essas categorias foram pensadas a partir das enunciações extraídas nas entrevistas, conversas, relatos e contatos realizados ao longo da pesquisa de campo, tendo como princípio norteador as particularidades já tratadas das creches comunitárias. Trata-se, portanto, de categorias relevantes para pensar a realidade contemporânea e premente da creche comunitária, e as inúmeras questões a ela relacionadas, no âmbito do município do Rio de Janeiro.

A primeira categoria aborda a *Entrada do Pedagógico na Creche*, buscando uma reflexão acerca da diretriz pedagógica no espaço da creche comunitária que, para o senso comum, parece começar apenas com a sua integração ao Sistema Municipal de Ensino. A pedagogia outrora trazida para o contexto da creche, ainda nos primórdios da constituição da creche comunitária, é negligenciada neste contexto, talvez por estar pautada em lógica e objetivos diferentes do que prenuncia a LDB de 1996. Questões que ajuízam sobre a entrada do pedagógico na creche a partir de sua inclusão da esfera da Educação, e sobre a

chamada pedagogia para os pobres no âmbito da Assistência Social, são algumas das propostas desta categoria.

A segunda categoria de análise diz respeito a um assunto que tem direta relação com a categoria anterior, situando as questões relativas ao *Educar e Cuidar*. Ao pensar o binômio cuidado e educação enquanto parâmetro indissociável para o atendimento em creche, propõe-se refletir não apenas as relações do cuidar e educar no âmbito interno da instituição, mas também sobre a importância das relações de complementaridade entre a Assistência e a Educação, ajuizando sobre a forma como a gestão pública, representadas pelas Secretarias Municipais trabalham esta complementaridade.

Pensar o espaço da creche comunitária como local da educação, mas também do cuidado, nos reporta à próxima categoria, que diz respeito ao lugar da comunidade e as relações travadas no contexto particular da creche comunitária. De fato, não teríamos como pensar a creche, sem pensar as questões que permeiam o *Lugar da Creche Comunitária e o Valor da Comunidade* e que aparecem sobremaneira nos relatos de entrevistas. A valorização da creche como um espaço da comunidade, o respeito ao trabalho comunitário realizado historicamente para cobrir a lacuna deixada pelo poder público estatal, a valorização diferenciada desta cultura no campo da Assistência e no campo da Educação e as conseqüências de diferentes concepções e trato deste universo comunitário são algumas das questões-chave analisadas nesta categoria.

Pensar o lugar do comunitário nos leva à quarta categoria, que trata da relação *Entre o Público e o Privado*. O novo contexto posto à Educação Infantil traz inúmeros desafios aos organismos responsáveis pelo atendimento, que vão ser percebidos tanto pelos gestores como pelos executores, profissionais da educação. As importantes questões e as grandes polêmicas que permeiam o espaço do público, do privado e do estatal, bem como a falta de uma concepção comum sobre o espaço ocupado pela creche comunitária serão abordados nesta categoria.

A quinta categoria trata do *Financiamento*, e é a que aparece de forma mais enfática nas entrevistas, seja com gestores, seja com diretores de creche, seja com profissionais ou ainda com representantes da sociedade civil. De fato, esta talvez seja a questão de maior expressividade nas lutas das creches comunitárias hoje. A análise desta categoria trata das questões que vão desde o convênio per capita da Educação até a recente conquista do acesso das creches comunitárias ao Fundo Nacional de Educação Básica – FUNDEB.

Por fim, a sexta e última categoria a ser tratada refere-se à *Capacitação e Formação Profissional*. A falta de exigência legal para a formação dos profissionais que trabalham com crianças em creche, especialmente no contexto do comunitário, traz inúmeras questões que

vão desde a qualidade do atendimento realizado ao reconhecimento deste educador, contribuindo para o enfraquecimento da sua identidade profissional, para as relações de trabalho e manutenção de salários precários.

3.5.1. A ENTRADA DO PEDAGÓGICO NA CRECHE

A escolha deste título para a primeira categoria de análise das entrevistas realizadas não foi feita por acaso, mas visou justamente discutir as polêmicas aí envolvidas: Será que a entrada do pedagógico na creche se concretiza apenas com a integração dessas instituições ao Sistema de Educação? Alguns autores defendem que o cunho pedagógico já fazia parte da creche desde o seu vínculo assistencialista, embora com caráter diferenciado aos preceitos contemporâneos respaldados pela LDB e com uma metodologia específica ao contexto da comunidade, como uma espécie de “pedagogia para os pobres”. A este respeito Kuhlmann destaca que

“No processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares [...]. A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista” (KUHLMANN, 2001:54)

De fato, o senso comum parece reproduzir a idéia de que o pedagógico só passaria a fazer parte da estrutura da creche comunitária a partir do momento em que esta estivesse incorporada à Educação. Entretanto, há que se ponderar a este respeito, pois consideramos que, assim como destaca o autor, o que diferencia as instituições não são as origens, nem tampouco a ausência de propósitos educativos, mas sim o público e a faixa etária atendida. “É a origem social e não a institucional que inspirou objetivos educacionais diversos” (KULMANN, 2001:54). Trata-se, portanto, de caracterizar diferenças de concepções educacionais, de formas de aplicação do cunho educativo apropriados ao contexto histórico-social e não de diferenças institucionais.

Embora esta polêmica questão apareça de forma expressiva nas entrevistas realizadas, poucas foram as referências à existência de um caráter pedagógico antes mesmo do processo de integração, quando a creche parecia restringir-se ao campo da

assistência. Nesses poucos relatos, o caráter pedagógico da creche é considerado não sendo limitado apenas ao contexto da incorporação das creches ao Sistema de Educação.

Relato 1:

“Mas quem disse que antes nós não tínhamos o pedagógico na creche? Pode-se até dizer que a pedagogia utilizada era diferente, até porque não existia um aparato legal como a LDB que fundamentasse a creche no espaço da Educação, mas o caráter pedagógico sempre existiu. Acho injusto desconsiderar isso! Fazer isso é ignorar uma parte da história” (Jorge⁸¹, Diretor de creche comunitária)

A fala de Jorge, preenchida de emoção, evidencia claramente o que preconiza Kuhlmann (2001), ao considerar que o que se percebe não é a ausência de propósitos pedagógicos, mas sim diferentes formas de concepções educacionais. Logicamente, as confusões que permeiam o espaço da creche quanto à sua legitimidade como espaço educacional só vão ser desmistificadas a partir do arcabouço legislativo que trata desta questão, sobretudo a partir da LDB, que passa a compreender a educação infantil como parte da educação básica. Entretanto, é necessário prudência e sensatez ao tratar dessas questões, como bem sinaliza Kuhlmann, para não incorreremos no equívoco de desconsiderar a história e a trajetória social da creche.

Alguns outros relatos de coordenadores pedagógicos e educadores de creche comunitária corroboram esta compreensão trazida por Jorge, mas sem a mesma veemência, ao considerar que *o caráter pedagógico sempre existiu*. Embora de forma implícita, a existência do pedagógico antes mesmo da integração, aparece nas falas de outros profissionais, ao considerar que não houve a entrada de um cunho pedagógico percebido apenas com o processo de integração, embora os avanços e busca da qualidade deste cunho pedagógico não sejam ignorados:

Relato 2:

“Com a integração, tivemos grandes avanços, de um modo geral, na parte pedagógica, mas como a nossa creche já possuía um trabalho estruturado, sempre voltado para o pedagógico, por isso, não sentimos muitas mudanças no que se refere a questão pedagógica, digo com relação à entrada do pedagógico de que todos sempre falam... Aqui na creche não teve essa ‘entrada’, o pedagógico sempre

⁸¹ Para preservar a identificação das pessoas, os nomes utilizados são todos fictícios.

existiu, só que é claro que melhorou com o aparato das legislações, com a LDB, os Referencias Curriculares... A integração não apresentou muitas mudanças nesta questão, não acrescentou o pedagógico, ele sempre existiu, só vem sendo aprimorado” (Marisa, Coordenadora pedagógica de creche comunitária)

Relato 3:

Não percebo grandes avanços com a integração não, até porque o pedagógico nós já tínhamos aqui na creche. Talvez a diferença é que antes, na época da SMDS, não se cobrava tanto a parte pedagógica, já a SME faz essa cobrança, tem uma supervisora que visita com frequência, que cobra um planejamento, que fiscaliza o trabalho pedagógico... Então nessa parte tem um apoio, um acompanhamento maior” (Mônica, coordenadora de creche comunitária)

Este último relato, embora faça referência à existência do pedagógico antes mesmo da incorporação da creche ao Sistema de Educação, começa a trazer à tona o que a maioria dos relatos evidencia no que tange à suposta entrada do pedagógico na creche comunitária a partir da sua inclusão no sistema de educação. Trata-se da forma diferenciada com que o pedagógico passa a ser tratado e cobrado pelo poder público municipal representado pela Secretaria de Educação, aparecendo como um acompanhamento e apoio maior do município. As percepções dos representantes do poder público municipal acerca da entrada do pedagógico na creche, também merecem ser consideradas neste contexto.

Entretanto, antes de considerarmos tais percepções, abrimos parênteses para destacar um fato que não pode ser camuflado em nossa análise: este suposto apoio do poder público municipal no aspecto pedagógico não representa a realidade absoluta de todas as creches comunitárias. A pesquisa de campo também identificou casos em que nem mesmo a supervisão acontece ou, se acontece, é de maneira muito superficial, sem qualquer intervenção ou aparato de caráter pedagógico. Embora suponhamos que esta represente a realidade de relativo número de creches comunitárias, no experimento de campo esta situação ficou explícita em um único relato, transcrito a seguir:

Relato 4:

Pesquisador: Qual a relação entre a creche e a Secretaria de Educação? Existe supervisão periódica?

Entrevistado: *“Bom, em termos formais nós temos a supervisão, mas na prática não... Eles telefonam para cá, para saber como é que está o atendimento. Eles morrem de medo de vir aqui, por causa da área também, né?! A outra supervisora ainda fazia uma rápida visita mensal, mas agora que mudou ainda não vi esta nova vir aqui. Já faz três meses que ela tem ligado, e daí ela pega todos os dados por telefone mesmo. A supervisão é só para constar.”*

Pesquisador: E você sente falta de apoio pedagógico à creche? Tem contato com outras creches comunitárias?

Entrevistado: *“As vezes maior proximidade com a Educação faz falta, mas em geral não sinto falta não. Nunca dependi totalmente do apoio do município, nem mesmo financeiramente. O que vem sempre ajuda, mas a gente consegue se virar sozinhos. Temos um trabalho sólido e a coordenadora pedagógica dá conta do recado. Nós temos contato com as creches próximas aqui da região. Nós já fizemos um trabalho muito grande por aqui com obras sociais, com outras creches, escolas, hospitais... Depois paramos pela falta de apoio público. Era muito bom, mas isso já faz alguns anos... Mas o contato a gente mantém.”* (Corina, Diretora de Creche Comunitária)

Este relato corrobora as dessemelhanças no trato da creche comunitária no interior de um mesmo Sistema Educacional que parece depender do interesse próprio de cada organismo público municipal e de cada coordenadoria de educação. É claro que o interesse da instituição também influencia diretamente no modo como se articula com o movimento comunitário e com o poder público municipal e não parece haver interesse nesta articulação com a rede de educação infantil comunitária. Nas conversas e relatos percebemos que a creche e a diretora estão aquém dos movimentos que têm sido levantados nas lutas das creches comunitárias do município. Embora compreenda uma realidade minoritária na pesquisa de campo, não consideramos correto negligenciar esta situação díspar nas análises da creche.

No que tange aos gestores e representantes do poder público no âmbito da Secretaria de Educação, cabe evidenciar que a questão do pedagógico na creche vai ser reconhecida por esta Secretaria antes mesmo de sua inclusão na Educação. A referência ao trabalho pedagógico já existe desde os primórdios da creche, embora de forma diferenciada e adequada propriamente ao contexto da comunidade, parece ser superestimado por uma valorização do trabalho de cunho assistencialista outrora realizado, percebendo-o como porta de entrada para alcançar o patamar que vem sendo desenvolvido atualmente no

âmbito da educação infantil. Raquel, ao falar das mudanças referentes à inclusão da creche no âmbito da Educação pondera que

Relato 5:

“Não estou aqui menosprezando qualquer tipo de trabalho que foi realizado pela Assistência, ao contrário, valorizo muito tudo o que foi feito. Acho que o que foi feito era o que podia e o que precisava ser feito naquele momento, tratava-se de um outro contexto histórico-social, uma outra forma de tratar e compreender o pedagógico e a infância. O trabalho assistencialista desenvolvido na época foi muito importante e necessário para aquela realidade e diria até que sem esse trabalho não seria possível o trabalho que temos hoje, sobretudo com a creche que está localizada no seio da comunidade. A abertura de caminho da Assistência foi realmente essencial”. (Raquel, representante da Secretaria Municipal de Educação)

De fato, o caminho percorrido pelas creches comunitárias no Brasil, tem o seu germe no âmbito da assistência social, com o atendimento enquanto garantia dos direitos da mulher trabalhadora. Entretanto, o trabalho que foi realizado não deve ser menosprezado, consubstanciando-se como o trabalho necessário ao contexto histórico-social em que se materializou, o que não exclui, no entanto, a existência de uma prática pedagógica. Cerisara (1999), ao ressaltar que “toda instituição social cumpre a tarefa de educar, para a submissão ou para a emancipação”, trata a instituição creche, mesmo em seu âmbito assistencial, como uma instituição social que tem a função, entre outras, de educar as suas crianças. Neste contexto, não podemos perder de vista que

“Quando se traz à tona a temática sobre propostas pedagógicas para a educação infantil, faz-se necessário identificar de que criança, de que infância, de que educação, de que instituição estamos recorrendo, pois são conceitos históricos e apresentam em determinados momentos da vida social significados e perspectivas distintas” (SOUZA, SEBASTIANI E SILVA in MIEIB, 2002:118)

Como considera Kramer (1999), a inclusão do pedagógico na creche, como qualquer implementação política e social, requer um caminho, requer a construção de uma proposta. Desse modo, a proposta pedagógica representa “um caminho, não é um lugar. Uma proposta pedagógica é construída no caminho, no caminhar. Toda proposta pedagógica tem

uma história que precisa ser contada” e que não pode ser desconsiderada para o alcance da pedagogia que se considera adequada na contemporaneidade. É isso que se processa também no caminhar pedagógico também da educação infantil em creche comunitária.

Embora estas questões sejam relevantes para pensar o pedagógico na creche comunitária, as entrevistas, em sua maioria, elucidaram a questão do pedagógico pós-integração como o principal avanço deste processo. Embora os relatos que evidenciam este avanço não desconsiderem aquela prerrogativa da pré-existência de uma pedagogia na creche, esta questão também não é sinalizada e a direção das falas aponta para um avanço, sobretudo, no apoio, acompanhamento e orientação pedagógica priorizados pela Educação.

Relato 6:

“A questão pedagógica foi um grande avanço. Porque você vai começar a introduzir o Educar na creche. Vou frisar, para sair redundante mesmo: é o começar a iniciar a introdução do pedagógico. Porque é isso que a gente está fazendo nesse momento. Não está ainda, mas a gente está buscando isso. [...] A busca do pedagógico é o grande ganho deste processo de integração” (Vitória, Representante da Coordenadoria Regional de Educação X)

Relato 7:

“A integração foi tranqüila, tinha que acontecer né?! Não tem muito o que fazer. Mas a gente sente muita diferença. Na época da SMDS a gente tinha mais recursos, mas apoio financeiro, um apoio integral mesmo [...]. Por outro lado, hoje a gente tem uma área mais pedagógica que antes não tinha. Isso vem sendo construído, principalmente depois da SME. Aqui não é mais um simples depósito de crianças, um lugar garantido para a criança beber, comer e dormir. É o lugar da educação também”. (Sônia, Coordenadora pedagógica e diretora da creche comunitária)

Relato 8:

“Considero que foi um grande ganho para as crianças, mesmo aquelas da creche comunitária, porque agora contam com atendimento mais voltado para as questões pedagógicas. As ações são pensadas em um cunho pedagógico. [...] A creche na época da Assistência apenas se preocupava em cuidar da criança, não se

preocupava com o pedagógico” (Marilda, Representante da Coordenadoria Regional de Educação Z)

Relato 9:

“Acho também que a entrada do pedagógico e a incorporação para a Educação eram extremamente necessárias, como pede a própria LDB. Para nós essa integração foi muito positiva, acho que a Educação é mais organizada e vai além do simples cuidado priorizado pela Assistência” (Soraia, Diretora de creche comunitária)

Trazendo para o direcionamento teórico da questão, observa-se que alguns autores parecem autenticar esta idéia ao sinalizar que a inclusão da creche na Educação representa a garantia necessária para a entrada do caráter pedagógico na creche, sobretudo na creche comunitária, de caráter assistencialista, condenado as regulamentações e parcerias com a instituição comunitária, na medida em que o “atendimento à criança pequena através de programas incentivados pela parceria das comunidades, reflete os resultados da nova LDB e demonstram a concepção subjacente à ela” (FULLGRAF,2002:37). É nesta lógica que Shiroma vai indicar que,

“o governo conseguiu sancionar uma legislação que, por omitir as responsabilidades cabíveis ao Estado, não cerceia o Executivo de por em andamento seu próprio projeto político-educativo por outras vias. Enquanto os educadores discutiam propostas para as contribuições estaduais, leis orgânicas municipais e para própria LDBEN, o governo federal permitiu-se implementar políticas educacionais, ao arrepio da lei, convocando outras instâncias para promover as políticas da área”. (SHIROMA et al., 2000:51)

Por outro lado, a avaliação de Kuhlmann (2001b) parece ir adiante das discussões administrativas, pois além de considerar que o pedagógico sempre fez parte da creche, seja no campo da assistência ou da educação, procura ainda apresentar a política de integração da creche ao sistema municipal de ensino como uma questão social de caráter estrutural que, *a priori*, não seria capaz de efetivar mudanças efetivas em tão curto espaço de tempo, nem tampouco de excluir concepções discriminatórias e subalternas que circundam no terreno da creche, como a interpretação desta instituição como um lugar à parte, como paliativo aos os pobres. Ousamos amoldar esta avaliação sobretudo ao contexto da creche comunitária, em que a idéia de subalternidade na Educação parece ainda mais veemente.

Para o autor, estar no Sistema Educacional significa a esperança de saída da compreensão da creche como um paliativo, mas não pode incorrer na ilusão de exterminar as questões preconceituosas que circundam o ambiente da educação da criança pequena, sobretudo em creche comunitária.

“Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, 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”. (KUHLMANN, 2001b:204)

O que é passível de concórdia a respeito da passagem destas creches comunitárias para o Sistema Municipal de Educação, no que tange ao caráter pedagógico do atendimento, não se refere à idéia tacanha da inexistência de propostas pedagógicas antes desta passagem, mas sim aos novos direcionamentos dados ao pedagógico com a inclusão na Secretaria Municipal de Educação. Em outras palavras, não está em dúvida a perspectiva pedagógica da creche existente desde sempre, mas sim os aparatos legais que passam a ser consolidados e legitimam o pedagógico na creche, sobretudo a partir da LDB. Contudo, por si só isto também não representa a garantia do adequado atendimento no mais estrito cunho pedagógico, já que, como ressalta Fullgraf (2002), a legislação por si só não garante as mudanças sociais necessárias à educação infantil.

Os relatos transcritos nesta categoria de análise demonstram que na expressiva maioria das entrevistas, os atores de educação infantil, representados na gestão e na implementação das políticas educacionais, consideraram a questão pedagógica como o maior avanço do processo de integração da creche à Secretaria Municipal de Educação. Entretanto, chama-nos a atenção a relação que os dois últimos relatos transcritos (relatos 8 e 9) fazem entre a educação e o cuidado em uma perspectiva comparativa entre ambos que associa o cuidado como o campo da Assistência e o pedagógico como parte da Educação.

De fato, ao refletirmos sobre as polêmicas acerca da suposta entrada do pedagógico na creche a partir da sua inclusão no Sistema de Educação, não podemos desconsiderar a importante relação entre o educar e o cuidar neste processo, que também apareceu como forte marca no experimento de campo nas regiões pesquisadas. Embora tais questões estejam intrinsecamente relacionadas – a questão do pedagógico e a relação entre cuidar e

educar – optamos por tratá-los em categorias distintas, embora complementares, para não perder as especificidades próprias de cada categoria apreendidas nas entrevistas. Assim, a partir das considerações sobre o pedagógico, passamos então a categoria que aborda a complementaridade necessária entre o educar e cuidar, premente no contexto da creche comunitária.

3.5.2. O EDUCAR E O CUIDAR: COMPLEMENTARIEDADE ENTRE ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO

A história de construção social da infância vincula o atendimento à criança pequena a uma perspectiva assistencialista, desenvolvida no âmbito da assistência social. Neste campo de prática puramente assistencialista, é somente a partir da entrada da educação no âmbito de atendimento à criança pequena, legitimado no reconhecimento dos direitos da criança à educação infantil de qualidade e o papel sócio-pedagógico da creche, que se inicia um processo de consolidação do direito da criança ao atendimento sob uma perspectiva educacional, ao mesmo tempo em que começam a aparecer encontros e desencontros entre a assistência e a educação em uma suposta polaridade demarcada por um novo contexto social de trato da infância, fundamentado pela necessidade de inserção do pedagógico em substituição a práticas assistenciais tutelares e ultrapassadas.

A despeito da comodidade da forma de pensamento elucidada no parágrafo anterior, que corrobora uma suposta dicotomia entre assistência e educação, a fragilidade desta tradicional polarização entre educar e cuidar parece que tem sido superada, sendo substituída por um ideário de complementariedade entre assistência e educação. Kuhlmann (2001a) coloca que esta ultrapassada dicotomia está “impregnada em várias dimensões do pensamento pedagógico” visto que “reproduzi-la é cômodo e simples”. Na verdade, a resistência ao uso desta idéia secular aparece muitas vezes como “forma de justificar novas propostas que, por sua vez, não chegavam a alterar significativamente as características próprias da concepção educacional assistencialista” (KUHLMANN, 2001a:53)

Apesar de algumas correntes validarem a suposta polaridade entre educação e assistência, esta idéia vem sendo desmistificada no senso comum da sociedade, com destaque ao que tange ao ambiente comunitário. As aproximações com o campo e os relatos de entrevistas evidenciam que a valorização do cuidar e o educar como dimensões complementares e indissociáveis no trato da educação infantil vai ser priorizada em todas as falas que trazem à tona, de algum modo, a necessidade de educação e assistência integradas no espaço da creche, numa perspectiva em que educar é algo conexo ao cuidar.

Relato 1:

“Para pensar a integração é importante pensar também que o pedagógico se compromete, se não tiver o cuidado. Se a interação e a escuta da criança e da família não existe, todo o pedagógico fica comprometido. O pedagógico é algo que vai ser adquirido, construído, aperfeiçoado, já o cuidado com a criança, com o atendimento, assim como também o trato com a comunidade, não”. (Rosana, Coordenadora pedagógica de creche comunitária)

Relato 2:

“Uma coisa que a gente discutia muito nos encontros de creches comunitárias é que por estar na Secretaria de Educação não deveria, necessariamente estar tendo uma desvinculação das outras secretarias, porque as secretarias deveriam trabalhar integradas, porque a gente trabalha com família, trabalha com a comunidade, e aparecem várias outras demandas que você acaba tendo que encaminhar... As secretarias deveriam trabalhar em conjunto, principalmente as de Assistência e de Educação”. (Mônica, Educadora de Creche comunitária)

Relato 3:

“As secretarias de educação e de assistência deveriam trabalhar em conjunto porque o cuidado e a educação caminham lado a lado, de forma complementar e paralela. E você vê instituições também que não necessariamente querem fazer só o trabalho de creche, querem fazer também outros trabalhos de atendimento, porque percebem as necessidades da comunidade. E poderiam estar junto com a SMAS, fazer as ações de forma integrada, mas ainda tem uma coisa muito separada, cada qual com o seu cada qual. Daí, agora está na Educação já era, a Assistência não tem mais nenhuma intervenção nessas creches e essa intervenção é muito, muito importante, principalmente no contexto da creche comunitária. Não basta apenas o educar no âmbito da creche. Isso é uma coisa que não tem censo!” (Marta, Representante de Movimento Popular da Sociedade Civil)

Na verdade, estudos voltados para políticas públicas e sociais no campo da educação infantil comprovam cada vez mais que a caracterização da instituição creche como lugar de cuidado-e-educação adquire sentido quando segue a perspectiva de tomar a

criança como ponto de partida para a formulação das propostas pedagógicas. Entretanto há que se ter o cuidado de não adotar essa caracterização como “um dos jargões do modismo pedagógico”, o que esvaziaria o seu sentido real e incorreria no risco justamente de denotar o oposto do que se pretende.

Os relatos transcritos evidenciam justamente esta preocupação da creche, sobretudo aquela que permanece no âmbito comunitário, com a importância de integrar a Assistência e a Educação, na perspectiva do cuidado + educação. Desse modo, fica aparente a idéia que valoriza as duas dimensões complementares enquanto necessárias para garantia mesmo dos direitos da criança e da qualidade no atendimento. O “pedagógico se compromete se não tiver o cuidado” e, dessa forma, representam valores e práticas que deveriam caminhar em paralelo, o que supõe a premência de um trabalho conjunto e integrado entre as Secretarias de Assistência e Educação. Os relatos sugerem a importância do trabalho conjunto e complementar entre a Secretaria de Assistência e Educação, que se faz necessário tanto para garantir uma efetiva integração da educação infantil, como também enquanto forma de assegurar os direitos da criança ao atendimento que priorize o seu desenvolvimento integral, como sugere a própria LDB, contrariando assim aquela idéia ultrapassada que tendência à promoção da segmentação das dimensões que permeiam a infância.

Relato 4:

“A integração é inquestionável, precisava ser realizada e era garantida por lei. O que se deve questionar é a forma como ela vem se processando na prática. A Educação, os gestores desse processo, interferiram porque achavam que não estava legal, porque era preciso adequar à exigência da lei, mas na verdade não souberam como chegar, não sabiam trabalhar com a comunidade. Faltou uma parceria entre a Assistência e a Educação” (Marisa, Coordenadora pedagógica de creche comunitária)

Relato 5:

“Realmente as creches não estavam preparadas o suficiente para esta passagem. Acho que a Secretaria de Assistência em parceria com a Educação poderia ter trabalhado mais este período de transição com as instituições, especialmente as instituições comunitárias. Muitas delas deixaram de se adequar à lei pela falta de orientação”. (Marilda, Representante da Coordenadoria de Educação Z)

Ora, se o próprio arcabouço legislativo (LDB, Diretrizes Curriculares, entre outros) orienta e valoriza essa integração necessária e complementar entre cuidar e educar, entre assistência e educação, enquanto processos indissociáveis para pensar a educação infantil, sobretudo na premissa de desenvolvimento integral da criança, o processo de integração das creches comunitárias ao sistema municipal de ensino deveria atentar para a parceria entre as Secretarias, sem cair na incongruência de tender à *escolarização* da creche, nem tampouco delimitá-la ao simples cuidado. Vincular a creche à Educação supõe compreender este espaço em sua amplitude, e não tirá-la do aprisionamento do cuidado, para aprisioná-la no cerco da escolaridade.

Com esta premissa, o conceito de educação, sobretudo adequado à realidade particular da educação infantil, deve ser então ampliado, procurando integrar o cuidado e a educação da criança pequena. Ao tratar da perspectiva do cuidado no espaço da creche na valorização e promoção do desenvolvimento integral da criança pequena, o referencial curricular para a educação infantil considera que

“A base do cuidado humano é compreender como ajudar o outro a se desenvolver como ser humano. Cuidar significa valorizar e ajudar a desenvolver capacidades. O cuidado é um ato em relação ao outro e a si próprio que possui uma dimensão expressiva e implica em procedimentos específicos. O desenvolvimento integral depende tanto dos cuidados relacionais, que envolvem a dimensão afetiva e dos cuidados com os aspectos biológicos do corpo, como a qualidade da alimentação e dos cuidados com a saúde, quanto da forma como esses cuidados são oferecidos e das oportunidades de acesso a conhecimentos variados” (BRASIL/MEC, 1998:24)

Compreendendo então o cuidar sob o significado de ajudar a desenvolver capacidades com vistas ao desenvolvimento integral da criança, promovido pelo espaço da creche, rompemos com quaisquer objeções ao fato de que a educação da criança pequena envolve simultaneamente esses dois processos complementares e indissociáveis: educar e cuidar. Esta afirmativa é tratada nas considerações de Bujes (2001):

“Ao considerarmos que a educação infantil envolve simultaneamente cuidar e educar, vamos perceber que esta forma de conhecê-la vai ter conseqüências profundas na organização das experiências que ocorrem nas creches e pré-escolas, dando a elas características que vão marcar sua identidade como instituições que são diferentes da família, mas

também da escola (aquela voltada para as crianças maiores de sete anos). Enquanto se mantiver a confusão de papéis que vê na família ou na escola os modelos a serem seguidos, quem perde é a criança” (BUJES, 2001:17)

Ainda no circuito das reflexões sobre Assistência e Educação enquanto aspectos complementares no trato da infância em educação infantil, cabe trazer outro relato, trazido num outro momento da entrevista, que aponta para o apartamento entre as diversas instâncias governamentais envolvidas na implementação de determinada política.

Relato 6:

As questões ligadas à Assistência deveriam caminhar junto com a Educação. A gente sempre fala isso, as secretarias, seja de saúde, de assistência, de educação deveriam estar juntas no trato da criança pequena. Mas eu não sei o que acontece, que o pessoal só sabe falar: “Ah! É a Assistência quem tem dinheiro, ela que dê conta disso. É a Educação que tem que assumir isso. Aquilo lá não diz respeito a mim...” E aí os secretários ficam cada qual com a sua ‘pasta’, querendo gerenciar da sua forma, fazendo a sua política e não pensam a criança como um todo. Se isso aí fosse realmente efetivado, eu acho que iria contribuir e muito para o aumento da qualidade do atendimento à criança”. (Marta, Representante da Sociedade Civil Organizada)

Relato 7:

“Isso vem falar da necessidade de políticas intersetoriais. É como se a Educação brigasse com a Assistência. Imagine, se está sob um governo e este governo se divide em secretarias para melhor operacionalizar o seu atendimento, as suas políticas e não para haver uma guerra! Então a política para a infância, deveria ser de várias secretarias, deveriam ter como princípio de suas ações, de seus projetos, pensar a infância, a criança como um todo. A questão é que não há uma política integrada”. (Verônica, Representante de movimento social organizado)

De fato, apesar de a polaridade entre a assistência e educação estar superada do ponto de vista teórico, a prática ainda percebe da criança de forma seccionada, como se fosse possível separar a criança entre as diversas esferas que a complementam. Esta parece uma característica mesmo da implementação de políticas sociais no país, nas mais

diversas áreas, mas que implica em um agravante quando se reporta à infância, por sua particularidade de fase basilar para o desenvolvimento da pessoa humana. Considerar o trato da infância apenas no âmbito educacional ou somente sob o aspecto assistencial é pensar a criança como um ser que pode ser segmentado. Esta filosofia que visa a importância de o trato da infância em creche, compreender a criança como um todo é também afirmada por Kuhlmann (2011a), embora restringindo ao âmbito da instituição. Nas palavras do autor:

“A instituição pode ser educacional e adotar práticas e cuidados que ocorrem no interior da família, sem precisar escorar-se em uma divisão disciplinar que compartimenta a criança. A instituição pode ser escolar e compreender que para uma criança pequena, a vida é algo que se experimenta por inteiro, sem divisões em âmbitos hierarquizados. Que para ela, a ampliação do seu universo cultural, o conhecimento do mundo, ocorre na constituição de sua identidade e autonomia, no interior do seu desenvolvimento pessoal e social, diferentemente da segmentação proposta” (KUHLMANN, 2011a:65)

Partindo do pressuposto da necessidade de trabalho integrado, articulado e plural no campo da educação infantil, recorreremos também às considerações sobre os profissionais próprios da área de Educação e do âmbito da Assistência Social. Desse modo, parece que tanto o pedagogo quanto o assistente social precisam estar envolvidos na nova dinâmica social do trato do atendimento à criança pequena em creche comunitária. Nesta perspectiva, acreditamos que

“Educadores e Assistentes Sociais são profissionais que compartilham desafios semelhantes: ambos têm na escola seu ponto de encontro. Podemos, assim, acenar para uma possível prática interdisciplinar se considerarmos a Educação como práxis que se realiza concretamente na escola, e o Serviço Social como disciplina profissional que tem nas relações sociais seu objeto de atenção e faz da prática sócio-educativa o eixo básico de sua intervenção. (...) Mas, o que consagra o encontro interdisciplinar é a idéia de complementariedade recíproca entre as áreas e seus respectivos saberes” (AMARO *et alli*, 1997:398)

Avançando na discussão, advogamos que é somente quando pararmos para perceber que a assistência e a educação devem e precisam caminhar juntos no trato da infância, que estaremos dando início a um efetivo processo de garantia dos direitos da

criança pequena em educação infantil. É premente pensar que o processo de educar é importante e necessário ao pensar o contexto da creche, mas não pode ser desvinculado do imperativo do cuidar e do processo histórico-social intrinsecamente ligado a esta população, no contexto de implementação de políticas públicas e sociais. Somente a partir desta vinculação será possível efetivar a garantia daquilo que a criança pequena necessita e tem pleno direito de obter: o cuidado e a educação, com qualidade.

Estas considerações nos remetem às discussões a respeito do processo de cuidado social necessário à implementação de políticas sociais, sobretudo no trato da criança pequena. Os estudos de Faleiros (1999) acerca do processo de cuidado social remetem à reflexão de conceitos importantes trazidos ao longo das nossas discussões como a incorporação de valores, a articulação e a integração. Desse modo, considerando este processo, o autor vai destacar que:

“É preciso ver o processo de cuidado social como uma aprendizagem, uma incorporação de valores, uma mudança de articulação / regulação do cotidiano, uma construção de referências estratégicas e táticas para a ação e para a integração (não ajustamento) ao contexto e para sua crítica. A integração não exclui a crítica, o questionamento, a subversão de certos poderes dominantes e de regras estabelecidas” (FALEIROS, 1996:35)

Ora, se a integração não exclui a crítica, o questionamento e a subversão de regras estabelecidas, como ressalta Faleiros, também a integração das creches comunitárias não pode excluir questões intrinsecamente ligadas ao trato da criança pequena, contrapondo-as às regras estabelecidas pelo poder público cuja prática separatista da infância caminha na contramão da garantia do desenvolvimento integral da criança. O novo contexto sócio-pedagógico em que a criança pequena vai ser inserida, solicita que assistência e educação caminhem conjuntamente na busca efetivava dos direitos da criança em creche comunitária.

3.5.3. O LUGAR DA CRECHE E O VALOR DA COMUNIDADE NA POLÍTICA DE ATENÇÃO À INFÂNCIA

Pensar as diversas questões que circundam o terreno da integração da creche comunitária ao sistema municipal de ensino supõe refletir sobre o papel da mesma na sociedade e o lugar que ocupa no contexto da comunidade. Por outro lado, pensar este

lugar e o papel social da creche, implica pensar a sua relação com a comunidade, estendendo às relações sociais estabelecidas, tanto no terreno particular da comunidade, como nas relações com a sociedade como um todo, a fim de compreender a valorização do trabalho comunitário realizado em prol do atendimento à população infantil.

Neste sentido, a categoria que passa a ser considerada por hora, não poderia ser descartada na nossa análise devido à sua extrema relevância para pensar as particularidades da creche comunitária. Nas entrevistas consolidadas a construção histórica do lugar que a comunidade, simbolizado pelo espaço da favela, da carência e da subalternidade, vai ocupar na sociedade aparece como forma de clarear as questões da desigualdade e do trato diferenciado das creches comunitárias pelo poder público estatal, seja no âmbito da Assistência, seja no corpo da Educação. A diversidade parece ser uma marca relevante das relações com a comunidade, mas nem sempre respeitada na sociedade e por vezes, utilizada contra a própria comunidade e seus aparelhos internos, como a creche comunitária.

Na realidade, assim como considera Kuhlmann, “encontramos uma diversidade muito maior, marcada pelas desigualdades, até mesmo na denominação institucional” (KUHLMANN, 2001a:55). O próprio uso do termo creche comunitária, reconhecido socialmente como o lugar da criança pequena e pobre, traz o vínculo indissociável desta instituição ao contexto particular da comunidade. Por outro lado, desprezar esse fato e a discriminação oriunda deste contexto, é conviver com uma realidade ilusória. Desse modo, como é possível desconsiderar as relações da creche comunitária e a comunidade no contexto da política pública de atenção à criança pequena?

De fato, o lugar da creche comunitária e o valor da comunidade não poderiam ser desconsiderados na análise por tratar-se de uma categoria muito presente nos relatos, conversas e contatos realizados. A comunidade parece valorizada pelos seus moradores e parceiros e discriminada pelos olhares externos da sociedade e dos organismos governamentais. De fato, o valor da comunidade abarca um tema polêmico que traz uma bagagem de questões que circundam a compreensão mesmo do que é e do que significa este contexto comunitário. Neste sentido, para fins da análise desta categoria estaremos organizando o estudo subdividindo a análise em *três aspectos específicos* e suas variáveis acerca das relações com e na comunidade, buscando priorizar as questões mais evidenciadas nos relatos enunciados na pesquisa de campo.

O primeiro aspecto a ser tratado em nossa análise, que aparece enfaticamente nos relatos das entrevistas consideradas, refere-se ao trato da comunidade pelos organismos públicos municipais. O valor da comunidade para o poder público influencia na forma e no

trato das questões evidenciadas pelo contexto comunitário. Nos relatos analisados, este aspecto aparece diretamente relacionado ao processo de integração da creche comunitária ao Sistema Municipal de Educação e a forma diferenciada que esta Secretaria parece versar a comunidade em comparação à Secretaria Municipal de Assistência Social.

Relato 1:

“Acredito que o processo de integração vai ser longo e pesaroso, digo vai porque para mim ele ainda está se concluindo com a adequação e incorporação das creches comunitárias. É tudo muito recente, as creches e a comunidade ainda estão se adaptando às mudanças. Algumas creches devem fechar e outras com profissionais de primeira linha serão penalizadas por troca de pessoas da Educação que não entendam a comunidade, que não tenha o trato adequado com a comunidade. Porque esse tato com a comunidade é muito importante. E esse tato com a comunidade a Educação não tem.” (Rosana, Diretora de creche comunitária)

Relato 2:

“Mas esse trato, esse cuidado com a comunidade a Educação não tem. Isso é muito difícil de ser trabalhado, você tem que ser morador mesmo ou conviver de perto com a comunidade para aprender. Parece algo como um dom!” (Adriana, educadora de creche comunitária)

Relato 3:

“Acho que a Educação, os gestores do processo, interferiram porque achavam que não estava legal, porque era preciso adequar à exigência da lei, mas na verdade não souberam como chegar, não sabiam trabalhar com a comunidade” (Marisa, coordenadora de creche comunitária)

Relato 4:

“Na época da SMDS não tínhamos muito contato com a Secretaria, mas acho realmente que eles têm um trato melhor com a comunidade, tem mais jogo de cintura, maior trânsito na comunidade... Digo em um contexto mais geral, né?! Porque aqui, com relação a nossa CRE a gente não pode reclamar disso não. Eles

[a Educação] respeitam muito o trabalho da comunidade, apesar das dificuldades...”
(Soraia, diretora de creche comunitária)

Relato 5:

“A passagem da nossa creche aconteceu em 2003, fomos uma das primeiras creches a serem integradas à Educação, infelizmente. Essa transição foi feita com muita dificuldade, porque quando era da Assistência era mais valorizado. A comunidade era mais respeitada, havia maior proximidade com o organismo público, sabe?! Conseguíamos manter os funcionários, a alimentação adequada, o material didático, a limpeza...” (Marisa, coordenadora de creche comunitária)

A partir dos relatos acima, fica explícita a percepção de que a Educação não possui o mesmo tato para cuidar e tratar a comunidade da mesma forma que a Assistência Social, já que esta esfera do atendimento estaria aquém da sua formação pedagógica. Este fato nos remete ao contexto próprio de formação das creches na arena da comunidade cuja intervenção governamental sempre foi demarcada pelo envolvimento direto da Secretaria Municipal de Assistência Social. O terreno da creche comunitária e as diversas questões sociais apresentadas pela comunidade neste contexto sempre foram tratados como alçada da Assistência Social.

O valor atribuído à comunidade pelo organismo público municipal é resgatado, sobretudo, no último relato transcrito (relato 5). A este respeito cabe destacar a permanência também do aspecto sócio-cultural embutido no pensamento comunitário que atribui a valorização da comunidade ao terreno da assistência social. Trata-se de um processo histórico-cultural também legitimado pela entrada da Assistência no terreno da comunidade, representando o poder público municipal. A fala de Marisa também deixa transparecer o valor da comunidade atrelado ao fator financeiro. O financiamento da Assistência para a creche comunitária em apoio integral, diferente ao apoio atualmente fornecido pela Educação, dá a tônica desta idéia que destaca maior reconhecimento da comunidade pela Assistência Social.

Entretanto, se há algo em comum nas falas dos entrevistados, poderia ser representado mesmo pelo trato diferenciado sentido pela comunidade entre a Assistência e a Educação, sob quesitos diversos que apenas reforçam a conjectura de maior ‘experiência’ da Assistência nos tramites e nos lidares com a comunidade. As marcas dessa diferenciação são elucidadas pelos relatos de entrevistas em várias dimensões, que perpassam pela questão financeira, profissionais envolvidos, até a proximidade histórica

com a Assistência e a trajetória sócio-cultural das relações entre a comunidade e o poder público.

Sobre a trajetória histórica das relações entre comunidade e governo, cabe lembrar que, de fato, as primeiras intervenções governamentais nas favelas cariocas, a partir da década de 40, estavam marcadas por forte cunho assistencialista, através das iniciativas da Fundação Leão XIII em uma parceria da Arquidiocese com a Prefeitura do Rio de Janeiro. Mais tarde, com a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, ao final da década de 70, as ações da Fundação Leão XIII e as intervenções do poder público nas favelas e periferias da cidade através também da LBA estariam sob a responsabilidade desta Secretaria, à qual tanto a Fundação quanto a LBA no Rio de Janeiro, apareciam diretamente vinculadas.

De fato, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social tem a sua criação muito vinculada à intervenção do poder público municipal nas favelas cariocas. A criação desta Secretaria pela Lei 110 de 1979, traz à tona a intervenção municipal nas favelas via Assistência Social, e os conflitos entre Estado e município, sobretudo no que tange as questões próprias das favelas cariocas. As palavras de Marcos Candau, enquanto o primeiro Secretário da nova Secretaria instituída no município, evidenciam a preocupação ímpar da SMDS na intervenção sobre as favelas cariocas, bem como deixa claro o conflito existente entre o Estado e o município a este respeito.

“[...] Favela até então, era um problema do Estado. Só tinha a Fundação Leão XIII cuidando disso e a política básica da Fundação era impedir que se fizesse qualquer coisa em favela, impedir construções fixas e remover barracos sempre que pudesse. A gente [gestão 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 da favela a gente resolvia com bica d'água em véspera de eleição. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 200:45,46)

A própria questão da creche que aparece no rol das reivindicações da comunidade, sobretudo da mulher trabalhadora, foi gerenciada pela Assistência Social, âmbito ao qual a creche comunitária encontra-se diretamente vinculada até a poucos anos atrás. Se avaliarmos o período de inserção da Assistência na creche, observamos uma trajetória de mais de 20 anos contra apenas 6 anos de entrada da Educação neste âmbito de

atendimento, que se consolidou a partir de 2001 quando as creches começavam a ser supervisionadas por esta Secretaria. Este tempo diminui um pouco mais se considerarmos a integração das primeiras creches municipais à Educação realizada em 2003 e, reduz ainda mais quando nos reportamos especificamente à creche comunitária, cuja entrada na Educação foi principiada em 2004.

Dessa forma, parece natural que, *a priori*, a Assistência possua maiores facilitadores no lidar com a comunidade do que a Educação, vista a sua trajetória histórica e experiência neste campo, desde as primeiras implementações de políticas públicas no contexto da comunidade. Além dos implementadores da política social de atendimento à criança em creche (coordenadores pedagógicos, diretores e educadores de creche) e dos representantes da sociedade civil, os gestores governamentais aqui representados pela Secretaria Municipal de Educação e pelas Coordenadorias Regionais de Educação também reconhecem e reforçam esta limitação da Educação para as relações com a comunidade, sobretudo no que tange as questões oriundas do processo de integração.

Pesquisador: E você percebeu resistência da comunidade no processo de integração?

Relato 6:

“Lógico. Como você tem duas secretarias com dinâmicas completamente diferentes em função da própria organização gerencial, a Secretaria de Assistência tem uma facilidade com algumas coisas que a Educação não tem, principalmente no lidar com a comunidade, com as questões próprias do contexto da comunidade. [...] É uma dinâmica diferente, a comunidade estranha quando chega isso, até porque chega com uma organização bem diferente daquela coisa comunitária, sabe?! Porque eram mais assistencialistas e isso implica numa gestão diferente, então a comunidade acaba estranhando muito, a comunidade e as próprias recreadoras.” (Vitória, Representante da Coordenadoria Regional de Educação X)

Relato 7:

“Teve um pouquinho sim. Porque esse trato com a comunidade a Educação não tem e nem tem que ter mesmo. O lidar com a comunidade não é da nossa ouçada. E a comunidade estranha um pouco as mudanças implementadas pela Educação. No que se refere a creche comunitária, acho que o estranhamento maior é dos

coordenadores, diretores e recreadores da creche, porque é quem sente mais as mudanças da Educação” (Marilda, Representante da Coordenadoria Regional de Educação Z)

Relato 8:

“Não senti qualquer tipo de resistência no período de transição. Nem das Secretarias envolvidas, nem das comunidades que passaram por este processo. O que houve num primeiro momento foi um estranhamento da comunidade, que eu considero comum para qualquer situação de mudança. Mas não tivemos maiores problemas com a comunidade ou com os profissionais das creches. A Assistência também tem um trânsito maior no ambiente da comunidade, o que é natural. Este contato com a Comunidade ainda estamos aprendendo a fazer, não é competência da Educação estamos nos aprimorando...” (Raquel, Representante da Secretaria Municipal de Educação)

É interessante perceber como as falas são diferenciadas em um mesmo aparelho público governamental, na tentativa de apresentar da melhor forma possível as questões apresentadas e sentidas pela comunidade diante das diferenciações com a entrada da Educação. Entretanto, apesar de algumas falas aparecerem um tanto mascaradas e outras de maneira mais explícitas, todas exprimem, em menor ou maior grau, uma mesma realidade: As limitações no trato e nas relações com a Comunidade, por este constituir um terreno onde a Educação está começando a penetrar mais diretamente, sobretudo no trato da educação infantil.

No primeiro relato (relato 6) cujas questões aparecem de forma mais clarificadas, as diferenças são justificadas mesmo pelas gestões diferenciadas que as Secretarias de Assistência e Educação possuem. Esta fala legitima as considerações tratadas acima que evidenciam a trajetória histórica que a Assistência percorreu desde as primeiras intervenções governamentais no contexto comunitário e a vasta experiência no terreno da comunidade importada mesmo deste fazer na gestão e implementação de políticas públicas em favelas cariocas.

Chama-nos igualmente a atenção o último relato transcrito (relato 8) que substitui a palavra resistência pela fala do estranhamento, como forma de retirar o teor negativo que a idéia de resistência parece traduzir. De fato, embora a fala de Raquel possua uma entonação que evidencie a passagem do atendimento ocorrida com tranquilidade, sem grandes transtornos entre as partes envolvidas, seja secretaria, seja profissionais da área,

seja comunidade, transmite também a presença de limitações da Educação no trato das demandas próprias da realidade comunitária, o que se considera natural, já que esta não representa uma competência própria da Educação.

O segundo aspecto que deve ser considerado diz respeito ao valor atribuído à comunidade pela própria comunidade. A valorização do ambiente e trabalho comunitário parece partir especialmente dos movimentos sociais comunitários e da própria comunidade para, a partir de então atingir os organismos públicos governamentais. No contexto da creche comunitária, o atendimento é principiado com a luta mesmo da comunidade e com a implementação iniciada por esta população carente como forma de atender as suas necessidades e, ao mesmo tempo, pressionar a intervenção do poder público estatal. Desse modo, como a demanda por creche e o reconhecimento da importância deste espaço na sociedade nasce no âmbito da comunidade e pela luta da própria comunidade, embora com inicial prioridade aos direitos da mãe trabalhadora, o valor da comunidade no âmbito do atendimento à criança em creche aparece ainda de forma mais impetuosa.

Relato 9:

“Mas com a vinda da LDB a gente foi amadurecendo e vendo a importância do educar, de realmente dar qualidade a esse trabalho da comunidade e cada vez mais tendo ciência que nós fazemos um trabalho que não foi feito pelo poder público, fomos nós que arregaçamos as mangas e colocamos em prática, para poder atender as necessidades da comunidade. A comunidade tem seu valor! O trabalho que realizamos é muito importante. Isto é exemplo da garantia do atendimento pela própria comunidade” (Marisa, Coordenadora de creche comunitária)

Relato 10:

“A direção da creche comunitária, normalmente é feita por uma pessoa importante do contexto comunitário, que tem história, que tem relação direta com a comunidade, que possui um vínculo com a comunidade. Diretor de creche comunitária é quase um cargo político dentro da comunidade” (Vitória, Representante da Coordenadoria Regional de Educação X)

Relato 11:

“A realidade que não pode ser ignorada é que na verdade, a creche comunitária foi criada por uma ausência do poder público, para atender essas crianças e que de

qualquer forma o trabalho comunitário vem suprir uma demanda que deveria estar sendo atendida pelo poder público. E daí agora, não podemos negligenciar essa realidade. Simplesmente empurrar a creche comunitária para fora do contexto. Tem-se que considerar o valor da comunidade e a importância da creche comunitária” (Verônica, representante do movimento social organizado)

De fato, o valor da comunidade do qual tratam os relatos explicitados, no que tange a iniciativa das creches comunitárias não pode ser negligenciado em nossos estudos. A aproximação com o campo e o contato com essas instituições deixaram transparecer que as creches se agarram a este valor, estimado e enaltecido pela própria comunidade, para reunir forças e dar continuidade às lutas intermináveis pelo seu espaço, pelo atendimento à população pequena e pobre da cidade e por políticas públicas sociais em atenção à criança pequena, em meio à desvalorização, sucateamento e subestimação do atendimento comunitário pelo poder público municipal. As creches comunitárias surgidas no seio das favelas são responsáveis pelo início do atendimento à criança em educação infantil não apenas no município do Rio de Janeiro, mas em todo o país e este valor do comunitário não há como ser negado. Como evidencia Tiriba (2002)

“Ao invés do poder público, foram as camadas mais pobres da população que assumiram a educação das crianças pequenas, graças à garra de suas educadoras, à solidariedade de pequenos comerciantes locais (quitandeiros, padeiros, açougueiros) e graças ao apoio dos moradores das comunidades, que cederam a casa, o fogão, os temperos para a comida ou mesmo seu trabalho voluntário” (TRIRIBA in MIEIB, 2002:179)

A valorização do trabalho principiado no espaço da comunidade representa um passo importante para a mobilização em prol de suas conquistas através da busca pela implementação de políticas voltadas ao atendimento comunitário. Consideramos que é a partir deste reconhecimento da importância do comunitário para a comunidade e da relevância deste atendimento para encorpar os números do poder público no que tange à educação infantil, que se torna plausível pensar coletivamente sobre o que se quer conquistar e onde se pretende alcançar através da organização social em prol do atendimento comunitário.

Este aspecto que evidencia a valorização da comunidade pela própria comunidade e o lugar da creche comunitária na trajetória histórico-social da educação infantil, trazendo à

tona sentimentos e valores que se fazem legítimos frente à história de constituição das primeiras instituições de atendimento e corroborando o importante papel da creche comunitária para o florescer da educação para a criança pequena, dá a tônica para o próximo aspecto observado nas entrevistas realizadas, que trata justamente da busca de identidade comunitária em prol de fortalecer a luta pela conquista de direitos da creche e da criança atendida no âmbito comunitário. Esta busca da identidade só se torna possível a partir da valorização e reconhecimento estimado pelas próprias comunidades.

Desse modo, o terceiro e último aspecto a ser considerado trata das articulações realizadas pela comunidade a partir da construção de uma identidade coletiva, de um sentimento de pertencimento de sua população e da identificação de suas demandas como demandas comum à outras comunidades. A construção da identidade comunitária é o principal marco para dar expressividade à articulação das creches comunitárias em prol das suas necessidades, dos seus valores e de suas conquistas. É portanto, a partir da construção de identidades coletivas que as demandas de um determinado segmento social se materializa e ganha força para ocupar o aparelho público de atendimento e a atenção do poder público para a implementação de políticas sociais para este setor.

Entretanto, para pensar a formação dessa identidade comunitária, urge considerar que o processo de construção de identidades coletivas só se torna possível a partir da formação, construção e reconstrução de subjetividades que se subsidiam de características, valores, ideários e identificações comuns a um determinado coletivo de sujeitos sociais. A construção de identidades coletivas particulares em meio às complexidades impostas à sociedade contemporânea tão bem reverenciada em Simmel (1967), demonstra a existência de redes de relações imprescindíveis para a formação de identidades, como evidencia Velho (1994):

“Por mais significativas e inclusivas que pudessem ser categorias como família e parentesco, bairro e vizinhança, origem tribal e/ou étnica, grupos de status, estratos e classes sociais, registravam-se circulação, interação sociais associadas a experiências, combinações e identidades particulares”.
(Velho, 1994:21)

Além disso, para falar em construção de identidades coletivas, cabe perceber que assim como ressalta Castells (1999), toda e qualquer identidade é construída a partir da fonte de significados, das influências culturais, das relações e interação sociais e da estruturação sócio-histórica do meio social em que se constitui. De fato a identidade enquanto *fonte de significados* que caracterizam a *experiência de um povo ou de uma*

comunidade é marcada por questões culturais, sociais, históricas e particulares que, a partir da formação subjetiva, vão determinar a formação identitária. Nas palavras de Castells (1999):

“A construção de identidades vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão de tempo/espço”. (Castells, 1999:23)

Neste sentido, é a partir de um foco comum que se materializa a construção de uma identidade coletiva, na medida em que diferentes pessoas, compostas por subjetividades semelhantes e ao mesmo tempo diferenciadas, compartilham, de algum modo e por algum motivo específico, uma definição comum da realidade, operando numa mesma província de significado (Shutz) e interagindo através de uma rede desses significados (Velho, 1994), consolidando a busca comum por uma demanda coletiva.

Este fato pode ser observado claramente na trajetória de implementação de políticas para a criança pequena em creche comunitária. A formação de um ideário coletivo, observada desde as primeiras reivindicações populares por creche comunitária, representa portanto a materialização desta identidade coletiva para o alcance de suas demandas e reconhecimento pelo poder público estatal. Trata-se da construção de uma identidade comunitária que se solidifica, materializa e renova ainda nos tempos atuais enquanto forma de robustecer e fortificar a luta em prol da garantia das crianças pequenas e pobres atendidas neste contexto comunitário.

Nas regiões pesquisadas empiricamente, observamos algumas características propulsoras deste movimento e da importância de articulação entre as comunidades para o alcance de objetivos na esfera pública. Alguns relatos evidenciam esta questão:

Relato 12:

“A articulação comunitária é muito importante para ganhar força frente ao poder público. Estamos muito envolvidos nos movimentos de luta das creches comunitárias. Procuramos auxiliar na articulação mesmo com o poder público, o Estado e já conseguimos alguns avanços importantes para a creche comunitária.

Isso demonstra a importância desta organização coletiva, desta articulação entre as comunidades” (Marta, Representante da Sociedade Civil)

Relato 13:

“Uma coisa muito boa e importante que aconteceu desde o início, desde as primeiras creches comunitárias, foi a união das creches, das comunidades para a articulação, para a troca... As instituições se reúnem para trocar e cooperar” (Marisa, Coordenadora de Creche Comunitária)

Relato 14:

“É muito importante o contato com outras creches comunitárias, para tudo, né?! Mas acho que falta um pouco mais de reuniões freqüentes entre as creches comunitárias e a CRE. Soube de uma outra CRE que tem mais esse direcionamento, mas aqui isso não acontece. Sinto falta de reuniões com as creches para troca de experiência, para manter um vínculo entre as creches, para um aprendizado mútuo mesmo”. (Mônica, educadora de creche comunitária)

Relato 15:

“De alguns anos para cá, pensamos muito na importância de uma nomenclatura própria para as creches comunitárias. É uma forma de garantir a identidade mesmo da creche comunitária que possui as suas particularidades, né?! E daí então em 2003 falávamos em uma reciclagem das creches comunitárias e refletíamos muito sobre a nomenclatura a utilizar. E aí então adotamos o CEIC, que é Centro de Educação Infantil Comunitária, a gente decidiu por incorporar esse nome CEICs que é mais apropriado à questão da comunidade. Há quem use muito também o termo Rede Comunitária para falar dessas creches”. (Marta, Representante de movimento social organizado da sociedade civil)

O uso de uma terminologia própria para as creches comunitárias, conforme evidenciado neste último relato (relato 15) vem reforçar este ideário que coloca a importância da identidade coletiva das instituições comunitárias e, os movimentos sociais organizados possuem importante papel nesta construção coletiva. O movimento de creches comunitárias e o Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro, aliados a

outros organismos da sociedade civil como o MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil e o CAMPO – Centro de Assessoria ao Movimento Popular, representam importantes instrumentos neste processo, pela luta na garantia dos direitos da criança pequena, sobretudo no contexto comunitário.

O Fórum de Educação Infantil e o CAMPO estão inseridos na luta pela reivindicação dos direitos da criança pequena. A reivindicação desses direitos como chave para a conquista do espaço das creches comunitárias é priorizada a partir da união das comunidades, auxílio na construção de caminhos para a superação dos desafios, visando atingir objetivos, ultrapassar desafios e garantir novas conquistas, com vistas à equidade no atendimento a população de 0 a 4 anos em educação infantil. Os movimentos sociais organizados representados em nossa pesquisa pelo Fórum de Educação Infantil, MIEIB e CAMPO, carregam a bandeira da equidade na educação infantil de qualidade para atender a todas as crianças, seja em creche municipal, seja em creche comunitária. Importa mais do que pensar a que estância está vinculada o atendimento, priorizar o direito da criança pequena ao atendimento público e de qualidade em educação infantil.

A fórmula cabível para a efetiva equidade no atendimento a população infantil só pode ser principiada quando todo o peso discriminatório e segregacionista ainda carregado pelo contexto comunitário estiver superado e, assim, todas as instituições de educação infantil, que possuem o caráter público de atendimento estiverem igualmente integradas ao Sistema de Ensino, em toda a sua estrutura. Embora pareça utópica, esta idéia condiz com o sentimento daqueles que vivem o cotidiano desta realidade no âmbito do atendimento comunitário à criança pequena, vislumbrado em nosso experimento de campo. Desse modo, considerando que “nada é impossível para quem alternadamente pensa e sonha” (BACHELARD *in* MIEIB, 2002:7), permanecemos vislumbrando o alcance da efetiva equidade e integração das creches comunitárias, mas enquanto esta meta não está plenamente atingida, faz-se necessário considerar as particularidades e valores do atendimento comunitário, que não podem ser desconexos ao contexto próprio da comunidade e à trajetória histórico-social de constituição da educação infantil.

3.5.4. ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: ONDE FICA A CRECHE COMUNITÁRIA?

As questões inerentes à creche comunitária sempre recaem numa discussão polêmica e complexa que se refere ao lugar desta instituição para o alcance das políticas públicas e sociais. Trata-se de uma discussão que reflete sobre a inserção da creche comunitária no ambiente público ou no ambiente privado, categorias que parecem

conflituosas também nos relatos de entrevistas analisados. Desse modo, a categoria que trata da relação público-privado no ambiente da creche comunitária vem elucidar algumas questões que permeiam essa relação.

Para darmos início a reflexão acerca desta categoria de análise, parece-nos mais coerente recorrer ao que coloca a estrutura legal a respeito da inserção da creche comunitária no sistema municipal de educação. Entretanto, ao consultarmos o arcabouço legislativo deparamo-nos com uma situação complexa: a inexistência de quaisquer detalhamentos sobre o lugar da creche comunitária resguardados e orientados em uma diretriz de âmbito nacional. Esta situação abre margem para as múltiplas interpretações do atendimento comunitário, contribuindo para que diferentes secretarias e regiões, a seu critério, tratem distintamente as creches comunitárias em todo o país. A pesquisa realizada por Tiriba (2002) comprova que

“Há experiências em que a administração optou por um regime de co-gestão com as instituições mantenedoras; mas há também, aquelas em que a prefeitura assegurou a manutenção dos equipamentos, mas deixou a gestão com as representações da comunidade. Há, ainda, municípios em que foi realizado concurso específico para educadores de creches e pré-escolas comunitárias, que, na condição de funcionários públicos passaram a atuar em instituições que têm apoio técnico e financeiro da prefeitura, mas que são administradas em regime de co-gestão, do qual participam as instituições comunitárias e o poder público. Em outros, educadores contratados pelas instituições da sociedade são remunerados com recursos repassados pela prefeitura, mas a gestão é exclusiva do poder público”. (TIRIBA in *MIEIB*, 2002:183)

De acordo com a LDB, lei de maior peso em âmbito nacional para o trato da educação, a creche comunitária aparece, como uma instituição de caráter particular, já que não se trata de uma instância administrativa de plena propriedade pública e estatal. Entretanto não há maiores desdobramentos quanto ao seu caráter de atendimento público, nem tampouco qualquer menção a regularização de conveniamento ao sistema municipal de educação. Desse modo, embora reconhecidamente percebidas com seu caráter público de atendimento, as creches comunitárias não possuem qualquer respaldo legal para a garantia de sua inclusão nas políticas públicas e sociais no âmbito da educação.

Mas pensar esta questão importa também em questionar o que se entende por público, o que se compreende por privado e o que simboliza o estatal. Recorrendo aos estudiosos e pesquisadores sobre o assunto, observa-se que o debate entre o público e o privado na esfera da educação brasileira não é assunto recente e traz pontos de

convergência e divergência entre as diversas pesquisas sobre o assunto, entre as quais se inserem as análises que tratam das peculiaridades da natureza e do caráter da educação a que se trata ao considerá-la pública, privada ou estatal.

Na verdade, para situar o embate entre o público e o privado é relevante ponderar que seus desdobramentos vinculam-se a determinações estruturais e conjunturais de uma dada realidade sócio-política e cultural. Desse modo, compreendendo também o terreno da educação como um campo de práticas sociais contraditórias, com objetivos e fins nem sempre convergentes, e constituídos por projetos sociais diretamente influenciados pela história sócio-política e cultural da sociedade na qual se constitui é que passamos a pensar as dicotomias e demarcações teórico-conceituais acerca do que é considerado público, privado, estatal e comunitário, para então refletir sobre as peculiaridades da creche comunitária neste contexto. Conceituar tais questões supõe também considerar as alterações substantivas que tais definições sofrem ao longo da trajetória político-social da sociedade.

A análise das políticas engendradas pelo Estado Brasileiro e os desdobramentos assumidos por este na esfera educacional evidencia um campo disputas sociais e um caráter ideologicamente privatista assumido pelo Estado no Brasil. Esse caráter privatista é resultante, entre outras coisas, do alargamento das funções do *ethos* privado ainda que subvencionadas pelo poder público. Tal quadro produz uma situação perversa da ação estatal na medida em que esta não estabelece as fronteiras e diferenças entre os interesses coletivos e os interesses particulares, facultando a interpenetração entre as esferas público e privado.

Neste sentido, o conflito entre o público e privado vai margear os desdobramentos do Estado no Brasil e as implicações diretamente sentidas na formulação e implementação de políticas públicas e sociais, entre elas aquelas destinadas ao campo da educação. Público e privado são categorias expostas a dupla contaminação e tendem a tornar classificações nelas ancoradas cada vez menos pacíficas e mais carregadas de dubiedade. A este respeito, Estevão (1998) assinala que:

"o público aparece, amiúde, colado ao sistêmico, ao manifesto, ao formal, ao generalizável e, de algum modo também, ao universo cultural dos símbolos e rituais partilhados e ao poder publicitável; ao passo que o privado, na esteira de sua etimologia, é vinculado a um certo sentido de privação, ao que se encontra afastado ou isolado da sociedade pública e, simultaneamente, ligado aos recursos próprios (idéia de propriedade), ao uso individual e doméstico, ao íntimo, ao que não está sujeito à intrusão de outros, ao que não é festivo; ou

seja, o privado é reservado para o secreto, o informal, o particular, o individual ou o interpessoal, e ainda para o poder oculto." (ESTEVÃO, 1998:5)

Tanto a esfera do público como o âmbito do privado parece assumir, assim, conotações diversificadas, que dependem olhar que lhes é lançado e de onde é analisado. A realidade vivenciada na educação infantil comunitária e os relatos das entrevistas realizadas evidenciam bem essa diversidade de conotação dada ao público e ao privado, no contexto específico da creche comunitária.

Relato 1:

“Embora reconheçamos o caráter público do atendimento em creche comunitária, esta creche é sim uma creche particular, privada e portanto é considerada por esta secretaria como tal. A creche conveniada é como se fosse uma creche particular que possui bolsa por criança oferecida pelo poder público” (Raquel, representante da Secretaria Municipal de Educação)

Relato 2:

“A creche comunitária para nós é um convênio como se fosse uma escola particular e a prefeitura paga uma bolsa para o aluno” (Vitória, representando da Coordenadoria Regional de Educação X)

Relato 3:

“Caramba! Para celebrar convênio com a educação a creche comunitária tem que garantir que somos capazes de manter o atendimento sem contar com essa verba, não se pode pedir qualquer tipo de ajuda aos pais e ainda tem gente que tem a coragem de dizer que não somos uma rede de atendimento público! E os anos todos que passamos sustentando a educação infantil pública para encobrir as lacunas do governo!? Fomos nós que arregaçamos as mangas e iniciamos o trabalho público para as crianças pobres das comunidades e não o governo...” (Adriana, educadora de creche comunitária)

Os relatos transcritos confirmam que a compreensão da creche comunitária como espaço do público ou como terreno do privado vai depender do olhar que lhe é lançado e de

qual campo a questão é tratada e analisada. Este fato demarca ainda mais a ambigüidade que rodeia tais concepções que são também demarcadas e preenchidas pelo contexto histórico-social ao qual se reporta. Todavia, enquanto caracterização jurídico-formal, essas categorias carregadas de historicidade indicam demarcadores que as vinculam à explicitação do regime jurídico. A esse respeito BANDEIRA DE MELLO (1975, p.14) registra que

"Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado; mas o regime a que, por lei, for submetida."

No campo das políticas sociais e, particularmente, na arena das políticas educacionais e de seus desdobramentos efetivos, a relação público-privado assume contornos mais complexos, no interior dos quais a análise da natureza e do caráter das experiências esboça cenários ambíguos. Desse modo, o embate entre o público e o privado, ao considerar instituições de educação infantil, pretendendo especificar funções, características e relações com o Estado, parece preencher-se por uma luta por legitimidade e significância que pode encaminhar um processo de desqualificação ou, paradoxalmente, a apropriação de traços qualitativos de um e de outro, valorizados em função do momento vivido e dos interesses e tendências predominantes.

No bojo desse processo, a impregnação de concepções originárias de vertentes teóricas liberais nas organizações e instituições sociais contemporâneas concorre para a formação de um ideário conflituoso, ora associadas a um, ora a outro desses conceitos. Neste contexto, a discussão do binômio, de suas contraposições, articulações, travessias, mestiçagens e polêmicas constitui temática importante na medida em que o dimensionado como público aproxima-se e incorpora características do privado, num momento em que os bens públicos se individualizam na perspectiva da competitividade e o privado então, persegue novas identidades vestindo peles de cordeiro que lhe dêem uma cara social.

Desse modo, há que se ponderar também acerca da errônea interpretação e utilização do público e do privado. É importante ter cuidado para o processo, nessa perspectiva, de uma falsa publicização do privado, que se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne ao carreamento de recursos e à exploração de serviços e o

público, por sua vez, privatiza-se. Para além dos desdobramentos do tratamento da *res pública* como negócio particular, ranço de práticas populistas e clientelistas fundadas no que Ferreira (1986) denomina "teoria da coisa nossa", é possível, num cenário de imbricação entre o público e o privado, que esse processo adquira, na perspectiva economicista das políticas públicas, a feição empresarial de compra e venda de serviços. Esse caráter, traduzido em um jargão gerencial de eficiência, eficácia e qualidade total, possibilita a emergência de modalidades de privatização do público: escolas públicas pagas, autônomas, conveniadas, prestadoras de serviços, parceiras, entre outras.

Que critérios são então adotados para a identificação das instituições de educação infantil? Em princípio, para ser categoricamente objetiva e burocrática, em uma visão puramente cartesiana, poderia-se dizer que a distinção realiza-se com base em aspectos singulares ou combinados, tais como: perfil institucional do mantenedor (propriedade), natureza jurídica, fonte principal de recursos, existência de contrapartida financeira para o benefício que oferecem.

Numa perspectiva mais jurídico-administrativa, o público identifica-se pela manutenção/gestão do poder governamental ou de entidades de direito público e o privado pela gerência e propriedade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Esse critério não apreende, todavia, as nuances da interpenetração entre as duas esferas no mundo contemporâneo, sobretudo nas peculiaridades das políticas de atendimento à população infantil em creche e não abarca adequadamente o contexto das instituições comunitárias, identificadas com organizações não-governamentais, cujos contornos tornam-se pouco nítidos quando sua finalidade é definida como propriedade pública não-estatal.

Quando a subjetividade impregna esses critérios e os fundamenta com argumentos ideológicos e valorativos, a relatividade conceitual das duas categorias se aprofunda. Nessa perspectiva, imagens contraditórias são projetadas, nos dois casos, configurando as creches comunitárias nas mais diferentes ideologizações. Se de um lado percebe-se um persistente antagonismo entre as duas esferas, de outro há uma apropriação crescente de traços de uma pela outra. A aproximação da creche pública da privada emerge das intenções (expressas ou não) subjacentes às propostas de descentralização e desresponsabilização do Estado com a educação.

Nesse cenário, os confrontos público e privado vão se complexificando, tendo em vista o quadro sócio-político e as diferentes forças sociais que contribuem para a interpretação do lugar ocupado pela creche comunitária. A nova configuração se apresenta no contexto educacional destacando-se a re-discussão dos marcos entre o público e o privado. Novas questões são colocadas, destacando-se a sub-divisão do setor privado em

duas vertentes: a lucrativo/empresarial e a não lucrativa, presentes no âmbito da Constituição Federal de 1988. É nesta última vertente que se incluiria, *a priori*, a instituição de atendimento comunitário.

Tal conformação, mas presente no bojo dos anos 90, redirecionou o confronto e as relações público e privado, dando novo conteúdo político, sobretudo às escolas confessionais que chamavam para si o papel de instituições públicas não estatais. As reformas educacionais, em curso nos anos 90, indicam a transfiguração da atuação estatal no sentido de manutenção da égide privatista do Estado brasileiro através do incremento de novas facetas de intermediação entre as esferas pública e privada, fazendo emergir organizações com natureza e caráter ambíguos como as fundações e as organizações sociais.

Na busca de situar, nesse cenário reformado, as novas propostas e modalidades em curso, há trabalhos importantes a serem considerados, como o de Gentili (98), que faz uma análise crítica do binômio em questão e das múltiplas combinações a que está sujeito. Nesse quadro de referências, novas facetas da relação público e privado vão se efetivando, merecendo destaque a discussão entre público estatal e público não estatal, o que coloca para os pesquisadores da temática novos marcos e desdobramentos efetivos na esteira fronteira entre o público e o privado.

A busca de estudos contemporâneos para pensar onde se situa a creche comunitária evidencia que a discussão encontra-se atualmente embasada e legitimada nestes novos desdobramentos das fronteiras do público e do privado. Desse modo, o atendimento comunitário da creche estaria situado como uma instituição de caráter público não estatal, concepção que ao mesmo tempo em que não desconsidera o seu caráter público de atendimento, desvincula a hipótese de pertencimento ao aparelho do Estado. É neste terreno que se configura também a maior questão quando tratamos da dicotomia público privado para pensar a particularidade da creche comunitária: a discussão acerca da apropriação da verba público no terreno do privado.

Como ressaltamos anteriormente vale citar novamente Tiriba (2002) que vai ressaltar que os educadores que defendem a entrada da verba pública no contexto da creche comunitária argumentam que “essas instituições devem ser também consideradas como públicas, pois se anteciparam aos governos municipais e estaduais no cumprimento do dever de assegurar o acesso das camadas mais pobres da população onde não há equipamentos estatais de educação infantil”. (TIRIBA in MIEIB,2002:182). Desse modo, considerando que “‘público’ não é sinônimo de ‘estatal’, ainda mais num país em que o Estado, historicamente, tem trabalhado a serviço do privado” a questão do repasse de

recurso públicos para a esfera, *a priori*, privada deve ser tratada através do estabelecimento de critérios que sejam capazes de assegurar transparência ao repasse e novas relações entre o Estado e a sociedade.

A temática, de fato, é polêmica e bastante complexa. Entretanto tais complexidades não podem ser motivo para um aviltamento ainda maior dos direitos da criança pequena e pobre à educação infantil pública e de qualidade. Este sentimento aparece explícito nos relatos de entrevistas analisados e, são cobertos pela legitimidade dos profissionais que priorizam em suas análises o objetivo fim da creche, seja ela comunitária, municipal ou particular: a garantia do direito da criança à educação infantil.

Relato 4:

“A criança pequena vem sendo aviltada de tantos direitos, e ainda é envolvida nessa questão do público-privado... Essa articulação público-privado é muito dispare. Há uma dificuldade do público sentar à mesa junto com os movimentos sociais organizados... Eu vejo essa dificuldade por uma série de questões administrativas e também políticas [...] E aí, ele [o público] vem lidando com o comunitário sempre como uma questão emergencial, então ele senta-se à mesa junto apenas para apagar incêndio, dificilmente ele senta junto para formular uma política de atendimento que abarque as creches da rede municipal e da rede comunitária... quando sentam à mesa é sempre para apagar incêndio... E sempre nesse movimento de ‘apagar incêndio’ é que as creches comunitárias vem sendo efetivadas”. (Verônica, representante de movimento social organizado)

Nos termos da lei, importante papel é atribuído aos Conselhos Municipais no âmbito das políticas públicas de atenção à criança pequena em educação infantil. O Conselho Municipal de Educação representa a instância de deliberação e regulamentação das unidades de educação infantil seja particular, comunitária ou municipal. Partindo da premissa de coexistência de distintas concepções de educação e de atendimento, sobretudo quando se inclui o contexto comunitário, o Conselho deve expressar em sua composição uma ampla parceria que articula representantes de diferenciados setores e grupos sociais e, para isso conta com a democratização do processo de representação da sociedade.

Desse modo, o Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão deliberativo e regulamentário, deve antes de tudo exercer a imparcialidade e democracia na condução de políticas públicas educacionais, sobretudo no trato da educação infantil. Este é um dos grandes desafios impostos aos conselheiros no terreno da creche, a partir da incorporação

do atendimento comunitário ao âmbito da educação. Entretanto a realidade tem demonstrado que, assim como em outras esferas da sociedade, aqui também abre-se espaço para a multiplicidade de tratamento da questão, dependendo do direcionamento dado pela Secretaria Municipal e pela concepção de cada profissional.

De fato grande é a responsabilidade do conselho municipal na tônica que vai ser atribuída à creche, sobretudo no trato específico da creche comunitária. As diversidades na origem, composição, organização e funcionamento dos conselhos corroboram os grandes desafios para o estabelecimento das normas de autorização e funcionamento das creches comunitárias, sem contudo, discriminar ou julgar equivocadamente o papel deste atendimento comunitário, atribuindo grande responsabilização a este órgão normativo e consultivo do município. De acordo com Cury (2000)

“Os Conselhos de Educação são órgãos colegiados de funções normativas e consultivas em tudo que se refere à legislação educacional e sua aplicação. Eles também possuem a função de interpretar a legislação educacional e assessorar os órgãos executivos dos respectivos governos. De modo geral, os Conselhos normatizam as leis educacionais por meio de Resoluções, precedidas de Pareceres. AS Resoluções são o modo pelo qual as definições dos Conselhos ganham força de lei já que são o instrumento apto da interpretação normativa própria destes órgãos” (CURY, 2000:60)

Apesar desta premissa, observa-se que o terreno do Conselho Municipal, onde supostamente as questões práticas das relações público-privado deveriam ser desmistificadas e clarificadas para a implementação da sociedade neste campo de atuação, a questão também aparece de forma conflituosa. Em conversa com representantes do Conselho de Educação do Rio de Janeiro⁸², observamos o direcionamento para o trato da creche comunitária como uma creche particular, seguindo a orientação própria da Secretaria Municipal de Educação. O relato de entrevista com representante da sociedade civil organizada evidencia esta realidade.

⁸² Cabe destacar que o relato não aparece transcrito neste trabalho pois, em respeito à autorização do Conselho de Educação, apenas realizamos uma rápida conversa informal com seus representantes sem, contudo efetivar uma entrevista formalizada e gravada conforme realizada com outros órgãos governamentais e instituições vinculadas ao trato da educação infantil comunitária.

Relato 5:

“As creches comunitárias muitas vezes são tratadas no Conselho Municipal de Ensino, por vezes por falta de preparo mesmo dos próprios conselheiros, como sendo uma creche particular simplesmente. Então os próprios conselhos já vêm travando uma discussão, nem todos, mas aqueles que estão mais a frente na discussão, em torno do que é isso; pensando que espaço, que oferta comunitária é essa. É importante procurar considerar qual foi a história da creche comunitária e não negligenciá-la ou subestimá-la no teto da educação” (Verônica, representante de movimento social organizado)

Verônica desta a importância do Conselho Municipal nas discussões e nas considerações da creche comunitária, evidenciando a iniciativa e interesse de alguns conselhos em conhecer e se apropriar mais da discussão em torno da creche comunitária. Entretanto, a discussão ainda não é homogênea e, no que tange ao município do Rio, observa-se a fala pautada na interpretação da creche como um aparelho particular de educação infantil, embora em um contexto diferenciado: o da comunidade. Verônica, ao pensar estas questões referentes ao papel do Conselho, completa suas considerações a respeito da discussão público-privado neste contexto.

Relato 6:

“A creche comunitária ainda persiste porque uma série de Secretarias Municipais de Educação conta com esse atendimento... E aí vem uma outra discussão: Se a creche comunitária é um equipamento público, né?! Por que o que é que é público? O que é estatal? O que é comunitário? E por vezes os conselheiros passam por cima disso e não tem uma legislação específica até para que essas creches possam se adaptar, né?! Fazer adaptações necessárias para elas enfim virarem de fato e de direito um equipamento educacional, então uma série de embates são travados... às vezes é Secretaria municipal versus creche comunitária... quando na verdade a creche comunitária foi criada por uma ausência do poder público!” (Verônica, representante de movimento social organizado)

Apesar das considerações enunciadas acima, parece que as diferentes representações do poder público municipal, no âmbito da Secretaria de Educação compreendem a creche comunitária como uma unidade particular, respaldando seus relatos

no que premissa da LDB que visualiza a instituição comunitária como uma modalidade particular do sistema de ensino.

Por todo o exposto, fica claro perceber que, por mais que tentemos analisar esta importante categoria que trata das questões oriundas das relações público privado, para pensar o contexto particular da creche comunitária, as interpretações vão sempre depender de uma série de fatores políticos-ideológicos e histórico-sociais que adotarão características diferenciadas de acordo com o campo do qual se olha a creche e das variáveis que compõem este olhar. Deste modo, mais do que pensar uma resposta para adequar o lugar adequado da creche comunitária, urge pensar quais os impactos dessa dicotomia diretamente sentidos no atendimento e como trabalhá-los de forma a priorizar a garantia do direito da criança pequena à educação infantil pública de qualidade.

3.5.5. FINANCIAMENTO: CONVÊNIO PER CAPTA E ACESSO AO FUNDEB

A questão do financiamento da educação no Brasil traz uma série de debates que representam objeto de interesse de estudiosos e formuladores de políticas públicas. Desde os primórdios da história quando tratamos da verba pública para gerir políticas sociais, em qualquer que seja o âmbito do atendimento e aplicação, sempre nos deparamos com polêmicas, concordâncias, discordâncias e desafios. Pensar o financiamento de uma política no Brasil requer trazer à tona essas questões, sobretudo quando tratamos de uma esfera do atendimento tão peculiar como é o âmbito da creche. Embora a educação infantil seja reconhecidamente um direito das crianças e o dever do Estado legitimado na LDB se apresenta em assegurar o atendimento em creche e pré-escola à população infantil, dados e estudos demonstram que as políticas de financiamento caminham na contramão da lei.

De fato, o financiamento da educação se tornou uma área própria que envolve assuntos tão diferentes e ao mesmo tão entrecidos que englobam tanto questões econômicas como os percentuais orçamentários e sua distribuição; o papel das agências internacionais de fomento; os vários fundos municipais, estaduais e federais; quanto as questões político-sociais como as relações estabelecidas entre Estado e sociedade; a função e o lugar dos diferentes níveis de ensino; a relação entre o público e privado; as competências entre as diferentes instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a duração da educação básica universal. Numa visão mais integral deveríamos conectar esta rede com outras igualmente complexas, como os recursos para a pesquisa e a pós-graduação, financiamento da cultura, capacitação dos profissionais e investimento no desenvolvimento integral da criança desde a saúde até a educação.

As questões elencadas acima, embora redundantes para alguns e incompletas para outros, ajuda a visualizar a abrangência do campo e a necessidade de definir o foco quando abordamos um assunto tão amplo e suscetível de opiniões diversas, similares e antagônicas como a temática do financiamento. Pensar o financiamento da educação infantil de forma adequada e satisfatória pressuporia uma aproximação que busque priorizar uma visão de conjunto, numa leitura transversal, cruzando as políticas, os diferentes projetos e programas específicos para a educação de um modo geral e para o atendimento à população infantil. Entretanto, visando não perder o foco da nossa análise, restringimos nossas considerações apenas aos fatores mais explícitos nos relatos e conversas apreendidos no experimento de campo, no que tange especificamente ao financiamento das creches e enfoque nas comunitárias.

Para tal, urge considerar as particularidades do atendimento comunitário e sua relação com as propostas de financiamento da educação infantil sugeridas tanto em âmbito nacional, quanto no contexto do município do Rio de Janeiro. Entretanto, não há como pensar a atual política de financiamento, sem considerar algumas propostas anteriores que, embora teoricamente considerassem a educação como um todo, deixavam de fora a modalidade creche e, sobretudo a creche comunitária. É fato que os entraves que vivenciam na atualidade a educação como um todo e, especificamente, a educação infantil, são reflexos diretos da política reducionista de intervenção do Estado e o enxugamento de gastos em políticas sociais, percebidos sobretudo no bojo da década de 90 e, desse modo

“A redução da ação do Estado nas políticas sociais se faz sentir, também, no financiamento da educação, onde o governo adota uma política redistributiva sem que se tenham recursos adicionais para o setor, ou ainda, políticas de financiamento para a educação que ao priorizar o ensino fundamental exclui a educação infantil, deixando esta de ter uma porcentagem fixa que dê conta das grandes necessidades de investimento neste setor” (CARVALHO, 2002:171)

De fato, a pulverização do financiamento do poder público em políticas sociais reflete na percepção crescente das limitações do sistema de educação vigente, como também sofre com as vicissitudes das várias mudanças administrativas e fiscais que são promovidas pela Constituição de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela Emenda Constitucional 14/96 que criou o FUNDEF, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e mais recentemente pela Medida Provisória (MP nº 339/06) que antecede a regulamentação do FUNDEB.

Entre as propostas e iniciativas supracitadas, merecem destaque as repercussões trazidas pelo FUNDEF e, destacadamente, as questões contemporâneas que envolvem o FUNDEB, sob o qual a creche comunitária vai ser incluída, pela primeira vez na história de financiamento da educação no Brasil, trazendo à tona a relevância do atendimento comunitário e o reconhecimento do seu caráter público de atendimento à população infantil. Tanto o FUNDEF criado em 1996, quanto o FUNDEB sancionado ao final de 2006 e implementado desde o início de 2007 representam iniciativas recentes no que tange ao financiamento, já que a educação infantil pré-existe a essas últimas iniciativas e, portanto necessita estar financiada pelo governo antes dessas propostas mais contemporâneas.

A realidade observada na trajetória das políticas de financiamento implementadas pelo Estado parece cristalizar para a educação infantil “uma história política de irmão caçula e pobre do sistema educacional brasileiro” (ROSEMBERG, 1999). De fato, a história demonstra que apesar dos avanços conquistados no reconhecimento da creche e da educação infantil como primeira etapa da educação básica, pouco foi o investimento financeiro do poder público nesta modalidade da educação. A falta de recursos destinados especificamente para a educação infantil faz com que os municípios procurem buscar alternativas para atender às suas demandas, embora de forma insatisfatória e segregacionista.

O novo ordenamento legal, principiado com a Constituição de 1988, consolida a importância social e o caráter educativo das instituições que atuam com a população infantil, bem como evidencia o dever do Estado e do sistema público em garantir o atendimento em creche para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, situando-o no círculo da Educação. Entretanto, as políticas de financiamento caminham na contramão desta premissa já que não asseguram efetivas condições aos municípios de priorizar esse nível de ensino e com isso, acabam por sustentar ações contraditórias em sua estrutura. Assim como destaca Nascimento,

“na verdade, os municípios que ousaram assentar em suas leis orgânicas o caráter educativo da creche encontram-se no dilema de fazer de conta que o serviço é mais do que assistencialista ou de destinarem recursos do ensino fundamental e das pré-escolas para as creches. Em uma frase, para assegurar um direito constitucional – a creche – acabam (os municípios) por agir inconstitucionalmente” (NASCIMENTO, 2001:103)

Esta realidade torna-se ainda mais grave quando se trata das particularidades da creche comunitária em que, além do desfalque no financiamento da educação infantil ainda

precisa-se enfrentar os disparates dos descasos do poder público e a ausência de parâmetros mínimos para o estabelecimento de convênios entre o governo municipal e a instituição comunitária. Este fato torna-se ainda mais ultrajante com a persistente cultura ainda marcante entre nós “do ‘antes isso do que nada’, num contexto de graves déficits de atendimento e de agravamento da exclusão social, onde a regulamentação pode significar o fechamento ou suspensão de serviços, em geral comunitários ou filantrópicos” (VIEIRA *et al.* MIEIB, 2002:126)

Esta é a tônica das propostas de financiamento da educação infantil comunitária que vem sendo sustentada pelos municípios do país, entre eles, o município do Rio de Janeiro. Sem a existência de uma política que regularize o repasse da verba pública à instituição comunitária, a creche se vê correndo atrás de um financiamento irrisório, que não dá conta do atendimento de suas necessidades, sobretudo para o trato de criança pequena que requer uma série de cuidados elementares. Diante da realidade que lhe é posta, acaba a creche comunitária tendo que se contentar com o apoio público oferecido na perspectiva de que *ou é isso ou é nada*.

O descompasso entre as definições legais e as políticas de financiamento levou os governos municipais a implementar políticas alternativas de atendimento à criança pequena em creche comunitária que se legitimam através da parceria entre as instituições comunitárias com o poder público municipal, mediante a política de convênios que se institui a partir do repasse mensal de um valor per capita destinado às instituições conveniadas. Apesar dos esforços do município é evidente nos relatos daqueles profissionais que executam o atendimento à criança pequena a impossibilidade de manter um padrão de qualidade e tratar adequadamente as peculiaridades da creche com a verba pública que é destinada a este atendimento.

Relato 1:

“Quando passou para a Educação tudo ficou mais difícil financeiramente, porque passamos a receber uma per capita de apenas R\$ 105,00 por criança. No início a per capita era mensal, mas sempre atrasava, agora é trimestral e não tem mais atrasos; mas apesar do repasse da verba ser trimestral, a prestação de contas tem que ser mensal, acho isso ruim porque se o dinheiro acaba antes da hora a gente tem que se virar. Você imagina... se o financiamento da educação infantil já é complicado nesse país que dirá o financiamento da creche comunitária” (Marisa, coordenadora de creche comunitária)

Relato 2:

“A realidade é que a creche comunitária sobrevive mesmo é com os recursos doados, a verba pública não dá para nada e aí eles tem que se virar... pegam as potencialidades das comunidades e transformam isso de forma bem criativa e faz com que eles trabalhem até, muitas vezes, precariamente, mas de forma que pelo menos que o atendimento funcione. Não deixa de atender, não deixa a criança largada na rua, traz a criança para desenvolver atividades pedagógicas, cuidar... porque é disso mesmo que ela precisa, de estar num espaço de direito mesmo, um espaço de direito... mesmo que o fator financeiro não ajude!” (Marta, Representante do movimento social organizado)

Relato 3:

“A verba da SME definitivamente não dá para dar conta do recado e a creche tem que rebolar muito para dar conta do atendimento. Hoje temos maior estabilidade porque a mantenedora procura mecanismos para angariar fundos, mas já passamos maus bocados... Para dar conta do atendimento a mantenedora junto com a creche procura realizar feiras beneficentes, rifas com apoio da comunidade, brechós e outras coisas... Nossa sorte é que a comunidade participa, só que não é um dinheiro muito certo, né?! O que temos de mais certo é o dinheiro dos colaboradores. A mantenedora mantém uma rede de colaboradores que são pais de alunos do seu Colégio particular que contribuem mensalmente através de carnês com as obras sociais do colégio. Por ser um colégio da Zona Sul e ser renomado e respeitado no mercado, os pais confiam e recebemos muitas contribuições.” (Sônia, diretora de creche comunitária)

Os relatos evidenciam as dificuldades da creche comunitária em se manter com o apoio oferecido pelo governo municipal. Embora o enfoque esteja na realidade presente que se corrobora no contexto da Educação, cabe lembrar que esta política de financiamento das creches comunitárias a partir do sistema de convênios com o município, data da década de 1980, ainda sob a guarda e gerenciamento da antiga SMDS. Embora o conveniamento acontecesse de forma diferenciada ao que se percebe hoje, o simples repasse de verba per capita estipulado deliberadamente, sem atentar para o dispendioso atendimento que as crianças menores de 4 anos solicitam, sempre apareceu como um ponto de desafios e limites para a prestação do atendimento à população pequena e pobre da comunidade.

Cabe ainda esclarecer que, a despeito das dificuldades relatadas para a manutenção do atendimento comunitário, a verba pública fornecida pelo governo municipal, nas interpretações da Secretaria Municipal de Educação, não deve mesmo dar conta deste atendimento e não pode se configurar como a única fonte de financiamento da creche. Segundo a SME, a instituição comunitária precisa ter a sua contrapartida ao poder público, ou seja, precisa captar recursos, através de mecanismos próprios, de ações comunitárias ou de estabelecimento de novas parcerias, para garantir a manutenção do atendimento de qualidade, como presume o Art. 4º da Resolução 854/04 da SME⁸³. Entretanto, a realidade demonstra que as creches comunitárias contam mesmo é com o apoio público para se manter como maior ou único recurso estável, visto que as outras fontes disponíveis, muitas vezes são esporádicos e não regulares.

Relato 4:

“Além do recurso da SME a gente conta com algumas doações, não conseguimos outras parcerias, e doação é doação né?! Não há garantia, às vezes contamos, às vezes não contamos. A única parceria que conseguimos foi com o supermercado local que, semanalmente, doa legumes que sobram lá, mas na separação vai muita coisa pro lixo, só quando estão mais frescas é que dá pra aproveitar. Mas as doações são apenas de legumes e crianças nesta faixa etária não consome muito legume, tem outros alimentos necessários, principalmente para os bebês. Muitas vezes não dá para aproveitar grandes coisas”. (Mônica, coordenadora de creche comunitária)

Relato 5:

“Outra questão é que agora, na Educação, não pode mais ser cobrado ou pedido absolutamente nada dos pais, temos que contar com a consciência e compreensão daqueles pais que decidem ajudar voluntariamente e mesmo assim não pode ser de forma regular, e daí não podemos contar com isso. Outra mudança que deve ser lembrada é o fato de termos que deixar 20% das vagas à disposição da Secretaria de Educação e, às vezes, por questões burocráticas essas vagas ficam ociosas

⁸³ A Resolução SME 854 de Dezembro de 2004 dispõe sobre a concessão de apoio financeiro à creches comunitárias e estabelece critérios para a celebração de convênios, revogando a Resolução SME nº 815 de 2003 que tratava deste assunto. Em seu artigo 4º, ao enumerar os documentos necessários à celebração do convênio coloca que a creche comunitária deve apresentar uma declaração por escrito de que “a entidade tem como suprir as despesas não contempladas pelo apoio financeiro, necessárias ao pleno funcionamento da creche” (Item XV – Art. 4º - SME, 2004)

quando poderiam estar sendo preenchidas por crianças da comunidade que realmente precisam deste atendimento. Ah! E ainda tem uma outra coisa: para manter o convênio a creche é obrigada a declarar que tem plenas condições de manter o atendimento adequado sem a esse dinheiro... E daí todas as creches mentem né, porque na verdade não temos condições de nos manter com qualidade sem o apoio público... Mas é necessário mentir e ainda assinar a mentira, senão, nem essa pequena verba da prefeitura a gente tem” (Marisa, coordenadora de creche comunitária)

Embora a legislação municipal compreenda que a creche deve ter seus próprios meios de gerir o atendimento à comunidade, ao colocar que, ao firmar convênio, a entidade deve declarar que “tem como suprir as despesas não contempladas pelo apoio financeiro necessárias ao pleno funcionamento da creche” (SME, 2003), ela também limita a captação de recursos colocando como premissa que a impossibilidade de solicitar ajuda financeira ou de outros fins dos pais e responsáveis das crianças a que atendem. Esta situação conflitante aparece como um grande paradoxo, pois ao mesmo tempo que o governo reconhece a creche comunitária como instituição privada, ele quer manter o caráter público do atendimento, impossibilitando o apoio financeiro dos pais, o que excluiria a idéia de atendimento público à criança e sua família.

Apesar da iniciativa do poder público municipal de atender ou auxiliar esta demanda através dos convênios e do repasse de verba per capita, os relatos deixam transparecer a grande dificuldade financeira enfrentada por estas instituições, corroborando o antagonismo municipal citado anteriormente em Nascimento (2001). Ante a falta de recursos destinados à creche, definidos nacionalmente na esfera federal, o município busca alternativas a debalde para tentar atender a estas demandas, mesmo que superficialmente. Entretanto a realidade deixa transparecer a penúria com que sobrevivem estas instituições comunitárias, comprometendo sobremaneira a qualidade do atendimento e até mesmo a manutenção da creche. Como ressalta Tiriba (2002)

“A efetivação de parcerias solidárias, de fato comprometidas com a democratização do acesso e com a qualidade do cotidiano, um aspecto importante a ser redefinido diz respeito ao valor e à regularidade dos recursos a serem repassados às instituições conveniadas, pois no mundo do capital, não há pedagogia que resista às penúrias materiais que a sua falta extrema gera”. (TIRIBA in MIEIB, 2002:187)

De fato, a creche comunitária tem encontrado grandes dificuldades de resistir às penúrias materiais ocasionadas pela falta de financiamento do seu atendimento reconhecidamente de caráter público, destinado sobretudo à criança pequena e pobre. E esta realidade implica em outras questões que não apenas o atendimento à população infantil, mas também problemas na capacitação de seus educadores, no corte de pessoal para dar conta dos gastos que o cuidado com a criança pequena exige, gerando desemprego e desvalorização de profissionais de educação infantil e até mesmo questões jurídicas que são enfrentadas por estas instituições. Os relatos de entrevistas de duas creches comunitárias evidenciam esta conjuntura.

Relato 6:

“Acho que o maior dificultador que enfrentamos no período de transição, na passagem para a Educação, foi o grandioso atraso da verba. Ficamos quase quatro meses sem receber nada e tendo que dar o nosso jeito para manter a creche, senão ainda por cima corríamos o risco de perder o convênio que batalhamos tanto para conseguir. Neste período alguns profissionais que trabalhavam com a gente, não compreenderam a situação e colocaram a creche na justiça, o que eu até entendo, pois em sua maioria são pessoas pobres, da própria comunidade, que tem contas a pagar, família para sustentar e a gente sabe que as dívidas não esperam... Foi realmente um período muito difícil...” (Marisa, coordenadora de creche comunitária)

Relato 7:

“Na SME não recebemos mais aquele apoio integral mesmo, deixaram de fornecer material, alimentação e o salário dos funcionários. A per capita aumentou, mas em compensação não recebemos mais nenhum apoio. Só que em 2004, quando foi firmado o primeiro convênio essa verba era de 105 reais e hoje ainda é os mesmos 105 reais. Há quatro anos atrás até dava para pagar os funcionários, e ainda dava para comprar alguma coisa, pelo menos na parte da alimentação, dava para complementar. Hoje não. Hoje esse dinheiro é basicamente para pagamento do pessoal e isso até este momento, porque eu creio que a partir de maio talvez não seja mais suficiente, porque já muda o salário de acordo com o dissídio delas [das educadoras]. Quando entrar o dissídio de maio é provável que não dê para pagar o pessoal e aí ocorre a contenção de pessoal, porque para toda a despesa da creche, 105 reais é um valor baixo, ainda mais que tem criança pequena, ainda de colo, que requer todo um cuidado, requer todo um material de higiene, material didático... o

número de profissionais também costuma ser maior para dar conta de uma turma e aí nos vemos obrigados a piorar a qualidade né, e contribuir para o desemprego de alguns profissionais”. (Mônica, coordenadora de creche comunitária)

De fato a situação atual é alarmante e merece a atenção dos órgãos governamentais e não-governamentais competentes para a sua resolução. A esperança de alcançar uma alternativa real que minimize esta conjuntura deficiente e vexatória a que está destinada a creche comunitária, ante à falta de uma política de financiamento para a educação infantil brasileira, é sustentada pela inclusão dessas instituições no FUNDEB, conquistada a partir de um processo de luta travado pelas creches de todo o país, sobretudo a comunitária.

Relato 8:

“Acho que o grande desafio que temos atualmente é a questão financeira, a dificuldade de conseguirmos outros recursos para manter a creche funcionando com qualidade. Em um nível mais geral, a luta das creches comunitárias atualmente é pelo FUNDEB, a briga agora é pela inclusão das comunitárias no FUNDEB, acho que vamos conseguir, estamos lutando muito para isso... Pela lei, entrariam apenas as creches da Prefeitura e a briga é que inclua também as creches comunitárias. Vamos ver, estou confiante que vamos conseguir.” (Jorge, diretor de creche comunitária)

Como principiado nos parágrafos iniciais de análise desta categoria, entre as políticas de financiamento sugeridas pelo Estado desde a LDB, destaca-se o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado em 1996 e, atualmente o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, cujas propostas devem preencher as lacunas deixadas pelo Fundef nas outras modalidades de ensino, ao priorizar o ensino fundamental.

Sem dúvida, a criação do Fundef foi uma das mais importantes mudanças ocorridas na política de financiamento da educação no Brasil nas últimas décadas. Segundo alguns estudiosos⁸⁴ da área, o principal mérito deste fundo foi o de proporcionar uma melhor redistribuição dos recursos financeiros educacionais, mediante o critério do número de alunos matriculados como forma de minimizar a grande desigualdade regional característica

⁸⁴ Entre alguns autores cabe ressaltar os estudos feitos por Fernandes (2006) e Martins (2006)

do Brasil. Além disso, destaca-se a sua contribuição para aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor educacional e a permissão de maior transparência na apropriação dos recursos recebidos.

Com a extinção do Fundef em 2006, entra em cena o Fundeb que, antecipado pela Medida Provisória 339 de Dezembro de 2006, em vigor desde início de 2007 e regulamentado pela Lei 11.494 de Junho de 2007, tem o objetivo de dar continuidade aos pontos positivos do Fundef, aperfeiçoando-os e ampliando o seu alcance as outras modalidades do ensino. O reconhecimento dos benefícios introduzidos pelo Fundef aliado à necessidade de aperfeiçoamento dos seus mecanismos, constitui o principal argumento para o estabelecimento dos consensos necessários à aprovação do Fundeb.

Dados do INEP (2006) demonstram que apenas 18,5% das crianças de zero a seis anos são atendidas nas classes de educação infantil públicas, enquanto que no ensino médio cerca de 40% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados. Na contramão desses números está o ensino fundamental, cujo atendimento das crianças de 7 e 14 anos alcança 97%. O descompasso existente no atendimento desses três níveis de ensino que compõem a educação básica decorre da ausência de uma política que concorra para a efetiva universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido, com a valorização dos profissionais de educação (FERNANDES, 2006). Neste contexto, fica a expectativa de que o Fundeb possa efetivamente democratizar e assegurar o acesso de todas as modalidades da educação básica.

Em linhas gerais, o Fundeb pode ser definido como um sistema de redistribuição de impostos que garante o investimento mínimo por aluno nos estados e municípios, seguindo o mesmo critério do Fundef de distribuição de recursos com base no número de alunos matriculados em cada rede, que será contabilizado com base no Censo Escolar da Educação Básica, promovido pelo INEP⁸⁵. A retenção, repartição e distribuição dos recursos se processam de forma automática, por meio de mecanismos de padrão único de operacionalização. O Fundeb é implantado automaticamente nos estados e municípios, conforme art. 1º da Medida Provisória 339/06, e seus recursos devem ser geridos pela Secretaria ou órgão equivalente de educação.

A incorporação de todas as modalidades de ensino da educação básica, desde a educação infantil até a educação de jovens e adultos, com o aumento da cobertura é uma

⁸⁵ De acordo com esta premissa, somente estarão incluídas no Fundeb 2007 as creches que constam no Censo Escolar 2006 – INEP. Isto deixa de fora muitas creches comunitárias que ainda não aparecem nos censos escolares e que, devem estar procurando agilizar seu cadastro no censo escolar a partir de 2007 para estarem contempladas no Fundeb 2008.

das alterações mais importantes do Fundeb, pois sugere o resgate da concepção de educação básica no Brasil e, sobretudo, busca ponderar sobre a inclusão efetiva da creche como primeira etapa desta educação. A inclusão da creche comunitária também pode representar mudanças significativas sobre o lugar da creche comunitária, a partir do efetivo reconhecimento do caráter público de seu atendimento e da responsabilidade do poder público com estas instituições. Por outro lado, também traz à tona os riscos de emergência de novas creches comunitárias que, sem a devida qualidade no atendimento, abrirão as portas para fazer jus à verba oriunda deste Fundo.

Estas questões precisam ser pensadas e consideradas ao observamos os benefícios do Fundeb para a educação infantil especialmente, o atendimento comunitário. Entretanto, a inclusão das creches no Fundeb parece não ter ocorrido de forma automática, mas sim como resposta a um processo de luta das creches de todo o país, entre municipais e comunitárias, aliadas aos movimentos sociais organizados, como o Fórum de Educação Infantil do Rio de Janeiro e o Centro de Assessoria ao Movimento Popular, grandes partícipes do movimento de creches no âmbito do Rio de Janeiro. A inclusão da modalidade creche entre os benefícios do Fundeb foi palco de muitas polêmicas, lutas e contradições, trazendo à tona a necessidade de pensar a creche como modalidade da educação e, mais adiante refletir sobre o caráter público do atendimento comunitário à criança pequena.

Relato 9:

“Uma questão muito importante para o universo das creches comunitárias é a questão do financiamento, onde travamos um longo processo de luta. Inicialmente foi sancionado o Fundeb, mas me lembro bem, a gente ficou muito triste porque não trazia essa questão da creche na educação infantil, só contemplava a pré-escola, a creche tinha ficado de fora. Depois de um longo processo de luta, no qual nos envolvemos muito, a creche passou a ser incluída, mas deixaram de fora a creche comunitária e aí foi uma grande decepção para a gente, fomos nós, as creches comunitárias que levantamos e encorpamos essa luta e agora estávamos de fora e aí poxa... eles [o governo] frustraram muito a gente! E daí começamos a nos articular para tentar irmos à Brasília reivindicar pelo Fundeb para as creches comunitárias...”
(Marta, representante do movimento social organizado)

O relato de Marta deixa transparecer que a inclusão da educação infantil no Fundeb, inicialmente se limitou às pré-escolas, não contemplando portanto a modalidade creche da Educação Infantil, quiçá a creche comunitária. Segundo entrevista realizada com o Ministro

da Educação Fernando Haddad a respeito da educação infantil no Fundeb⁸⁶, o Fundo da Educação Básica não teria a intenção de excluir a creche, mas sim de incluí-la a partir da segunda fase de sua implementação, conforme proposta inicial do Congresso. Em 2005, quando iniciaram as polêmicas sobre a exclusão da creche do Fundeb, o Ministro, aliado aos governantes, assegura que “não estamos discutindo o mérito de incorporar a creche ou não, mas sim o momento de fazê-lo” (Haddad, 2005). Entretanto, a proposta de inclusão posterior da creche é questionável, já que esta faz tanto parte da educação básica, como os demais níveis da educação que estariam já incluídos no Fundo.

Apesar das argumentações contrárias, que eram transluzidas por diferentes segmentos da sociedade, à proposta de exclusão da creche na primeira fase de implementação do Fundeb, o ministro contra-argumenta que a intenção inicial do governo foi a de promover uma transição, a mais suave possível, do Fundef para o Fundeb, e por isso a proposta de incluir a creche em um segundo momento. Mas a expectativa de parcelas da sociedade é de que essa incorporação da creche possa ser feita imediatamente. “É um juízo que o Congresso tem que formar a respeito e pode evidentemente optar pela proposta inicial do Executivo, de fazer em duas etapas, ou a proposta que for promulgada pelo Congresso Nacional pode prever que seja feita em uma etapa só”. (Haddad, 2005)

A luta do movimento de creches é para que a inclusão das creches no Fundeb seja realizada na implementação inicial do Projeto, pois se todas as modalidades de ensino estão contempladas, inclusive a pré-escola, não há justificativa para descurar a creche e pensar em incluí-la em uma segunda etapa já que, conforme respaldo da maior Lei de Educação Nacional, a creche é legítima e legalmente reconhecida como a primeira etapa da educação básica. Além disso, aceitar a inclusão posterior das creches no Fundeb, segundo a argumentação do movimento, poderia abrir margem para que fossem pensadas novas estratégias que acabassem por excluí-las definitivamente. O fato é que, fundamentado nas premissas das leis da Educação Nacional, com destaque à LDB, não há justificativa plausível para a exclusão das creches.

Relato 10:

“A educação infantil ganhou, não entrou a creche, mas entrou a pré-escola! O pessoal já achava que isso era um avanço, mas não era só isso que nós queríamos, nós queríamos incluir a Educação Infantil como um todo. Se a lei era trazer a Educação infantil de 0 a 6 anos, porque a gente tinha que ficar de fora? Tinha uma

⁸⁶ Entrevista realizada pela Folha Dirigida com o Ministro da Educação, Sr. Fernando Haddad, publicada no Jornal Folha Dirigida em 22 de novembro de 2005. Disponível em <www.folhadirigida.com.br> . Acesso em 25 de Janeiro de 2007.

lei, de caráter nacional, a maior delas sobre a Educação brasileira, que estava amparando, então isso tinha que acontecer! E tinha que acontecer já, não havia justificativa para deixar para depois, e aí a gente lutou, lutou e ganhou! Hoje a creche está incluída no Fundeb e agora estamos conseguindo também a creche comunitária” (Marta, representante do movimento social organizado)

Portanto, diante do projeto inicial de inclusão da educação infantil somente na modalidade pré-escola, grande movimento de luta foi iniciado em prol da inclusão da modalidade creche, o que acabou contemplada conforme prerrogativa da Medida Provisória 339 de 2006. A MP 339/06, apesar de incluir a modalidade creche, não contempla a creche comunitária e, com isso, um novo processo de luta para a inclusão dessas instituições vai ser travada pelo movimento de creche e movimentos sociais organizados. Dando continuidade aos seus relatos sobre o processo de luta para as novas alternativas de financiamento das creches, Marta contempla este momento em que o movimento se volta especificamente para a inclusão da creche comunitária no Fundeb.

Relato 11:

“E aí quando colocaram a creche no Fundeb e não incluíram a creche comunitária, começou então um novo processo de luta. Nos reunimos e começamos... Vamos fazer uma articulação, vamos mandar trabalho das crianças, vamos falar e mobilizar deputados, vamos fazer e acontecer! Ou pelo menos tentar e argumentar! [...] Começamos a articular para tentar irmos à Brasília reivindicar pelo Fundeb para as creches comunitárias. A gente conseguiu levar o pessoal para Brasília para participar de um seminário fechado entre as Secretarias e nós apresentamos o soldo comunitário de atendimento à criança pequena [...] Fizemos uma articulação nacional, falamos com outros estados e aí foram feitas muitas passeatas e manifestações... Aqui no Rio, fizemos a Passeata das “Fraldas Pintadas”, em plena Candelária e no Carnaval deste ano montamos o bloco “Mamãe, eu quero o FUNDEB”. Aí, então depois de muita luta, nós conseguimos a inclusão das creches comunitárias no Fundeb, com a grande ajuda de uma deputada de Porto Alegre. Isso está fresquinho, a inclusão das creches comunitárias foi aprovada pela Câmara dos Deputados em Brasília agora em abril, mas ainda vai passar pela mesa de votação do Senado Federal para então ser efetivada” (Marta, representante do movimento social organizado)

A Medida Provisória 339 de 2006 foi aprovada com as devidas emendas pelo Senado Federal em abril de 2007, incluindo nos recursos do Fundeb não apenas a creche, mas também a creche comunitária. Desse modo, é na lei 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb e dá outras providências, que se solidificam e legitimam as emendas sugeridas pelos movimentos de creches comunitárias de todo o país, garantido os direitos da creche comunitária. Através desta lei é revogada a Medida Provisória e efetivamente legalizado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, criando pela Emenda Constitucional 53, que deve permanecer em vigor até Dezembro de 2020, com prazo de vigência, portanto de catorze anos para a sua execução e aplicação.

A matéria e o texto final foi aprovado na forma de projeto de lei de conversão da deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que incorporou diversas alterações sugeridas depois de ouvir representantes do setor de educação infantil e, uma delas é a inclusão das creches comunitárias para recebimento dos recursos do Fundeb, desde que estejam conveniadas ao poder público, através do Secretaria Municipal de Educação (ou similares) e comprovem a sua atividade sem fins lucrativos e de atendimento gratuito à criança de 0 a 3 anos e 11 meses. Além disso, segundo a nova legislação serão aceitas, no período de transição as matrículas de crianças de quatro e cinco anos de idade, pelo tempo máximo de quatro anos.

Os recursos do FUNDEB deverão ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Eles deverão ser usados no mesmo ano em que forem depositados. Uma exceção a essa regra permite o uso de até 5% dos recursos no primeiro trimestre do ano subsequente. Esses recursos poderão ser usados, indistintamente, nas diversas etapas e modalidades de ensino da educação básica nos âmbitos de atuação prioritária dos municípios (ensinos fundamental e infantil) e dos estados (ensinos fundamental e médio), reforçando a autonomia do município na aplicação dos recursos em acordo às suas prioridades.

Em relação ao magistério, ficou determinado o gasto de um mínimo de 60% dos recursos do fundo com o pagamento da remuneração dos professores da educação básica e, até 31 de agosto de 2007, o poder público deverá fixar, em lei específica, o piso salarial nacional para profissionais do magistério público. Com o objetivo de valorizar os professores, determina-se ainda aos estados e municípios a implantação de planos de carreira e remuneração.

Outras mudanças importantes foram feitas como a correção monetária dos valores de complementação da União para o fundo, previstos na Emenda Constitucional, a garantia

de educação infantil até o final do ano em que a criança completar seis anos de idade e a caracterização de crime de responsabilidade para a falta de repasse dessa complementação. Cabe ressaltar que várias das mudanças que constam na Lei nº 11.494, no que tange especificamente à educação infantil, foi sugerida pelo Movimento das Creches Comunitárias, com destaque ao Movimento Nacional FUNDEB pra Valer.

De fato, a inclusão da creche comunitária no Fundeb parece ser fruto da luta de militantes e movimentos sociais organizados de todo o país. Um exemplo que vale ser mencionado é o “Movimento Fundeb pra Valer”, que a partir da articulação entre diversos estados elaborou as sugestões de emendas ao Projeto de Conversão da MP 339/2006, que regulamentaria o FUNDEB⁸⁷. Foi através dessas sugestões encaminhadas ao Congresso e de outras várias manifestações sociais que a questão da creche comunitária passou a conferir o rol da agenda pública sobre o financiamento da Educação.

No que tange ao Rio de Janeiro, o Movimento de Luta por Creche é o grande propulsor das articulações em prol das questões da educação infantil na modalidade creche, sobretudo a creche comunitária. Desse modo, em nome do preceito legal assegurado pela Constituição Brasileira, pela LDB e pelo ECA em que deve ser garantida à criança “o direito ao convívio comunitário e o direito de acesso a creches e pré-escolas que as respeitem como sujeitos de direitos, mas também como sujeitos de afeto, de sensibilidade, de conhecimento” (TIRIBA, 2007⁸⁸), este movimento, entre seus feitos em prol dos direitos da criança pequena, encaminhou uma Carta Aberta ao Presidente Lula, à D. Marisa e à Nação Brasileira, em fevereiro de 2007, demarcando a articulação do município do Rio e de outros municípios do estado do Rio, frente as questões contemporâneas relativas ao financiamento da educação infantil.

Desse modo, sob o lema “Se o Brasil é um país de todos, nós também temos direito. Pelas Creches Comunitárias no Fundeb”, várias foram as manifestações realizadas pelo Movimento de Luta por Creche do Rio de Janeiro em prol da inclusão das creches comunitárias na política de financiamento proposta pelo Estado Brasileiro, que culminaram na Carta-Monção à Presidência da República. Esta e outras várias iniciativas do município contam com o apoio de várias instituições não-governamentais e movimentos da sociedade civil como a Rede de Educação Infantil Comunitária, o Núcleo de Creches e Pre-escolas Comunitárias da Baixada Fluminense, a Articulação de Creches de São Gonçalo, a Solidariedade França Brasil, o Centro de Assessoria ao Movimento Popular – CAMPO, a Fundação Fé e Alegria, o Instituto Idéias, a OMEP, o Fórum de Educação Infantil do Rio de

⁸⁷ As sugestões do Movimento Fundeb pra Valer podem ser consultadas, na íntegra, em anexo.

⁸⁸ Trecho retirado da transcrição do Discurso de Léa Tiriba na Comissão de Educação da Câmara Federal. Brasília, 7 de março de 2007.

Janeiro e pesquisadores e professores de universidades públicas do Rio de Janeiro, configurando uma luta de todos para todos.

Assim, tendo como forte argumento a realidade sócio-histórica que comprova a atuação das instituições comunitárias que prestam serviço público de atendimento à população pobre do município e que se anteciparam ao Estado no cumprimento do dever constitucional, é que a bandeira de luta em prol da inclusão dessas instituições na política de financiamento ganha força e vai ser incorporada na agenda pública estatal. A inclusão da creche comunitária nos recursos do Fundeb representa uma importante esperança de minimizar as questões da verba para a educação infantil comunitária, no entanto, como assim como ressalta Marta

Relato 12:

“A inclusão no Fundeb é apenas a primeira parte da luta que foi ganha, mas ainda não dá para relaxar... A creche comunitária foi incluída, mas e aí?! Será que o dinheiro vai chegar adequadamente ao município? Como vai ser dividido para englobar as creches municipais e as comunitárias igualmente, como coloca a lei? Isso vai ser um outro processo de luta, porque quando chegar aos cofres públicos municipais será que vai mudar a realidade atual da creche comunitária, vai melhorar a verba per capita que é destinada à creche comunitária? Como o município vai fazer? Não adianta falar: Ah! Agora a gente pode parar para respirar... Não! Acaba uma luta e começa outra. É assim mesmo que acontece, esse processo contínuo de luta é antigo... E assim a gente vai rompendo barreiras para conseguir manter e consolidar o atendimento à população infantil pobre em creche comunitária” (Marta, representante do movimento social organizado)

O fato é que as instituições comunitárias de educação infantil que há muito tempo cumprem o papel do Estado, continuam “tecendo verdadeiras colchas de retalhos” (TIRIBA, 2002), com as verbas recebidas através dos convênios firmados com o poder público municipal. Repensar a política de financiamento, definindo verba específica para a educação infantil e promovendo a efetiva integração das instituições comunitárias à rede municipal precisa ser um compromisso dos órgãos públicos gestores e implementadores de políticas em atenção à população infantil em creche comunitária que, de fato, não vai ser garantido apenas com a inclusão das creches no Fundeb, sem que haja o comprometimento dos órgãos envolvidos.

Para que este compromisso aconteça e envolva os diferentes atores vinculados à temática, seja creche comunitária, seja governo municipal, seja sociedade civil, faz-se necessária o estabelecimento de aliança do poder público com as instituições de atendimento e os outros atores sociais de movimentos organizados da sociedade, pois só através de parcerias entre o Estado e a Sociedade, do compromisso de cada família, cada comunidade, grupo social, município, enfim, de toda a nação será possível fazer cumprir os direitos efetivos da criança pequena. A questão do financiamento é de suma importância neste contexto, mas não é o único preceito a ser conquistado como garantia de direitos.

3.5.6. CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A última categoria a ser analisada refere-se à formação e capacitação dos educadores e profissionais responsáveis pela execução do atendimento à criança pequena em creche comunitária. Embora tal categoria seja a de menor expressividade nas enunciações da pesquisa empírica, consideramos importante não descartá-la em nossa análise por tratar-se de uma questão de relevância no rol de assuntos que permeiam as peculiaridades do atendimento comunitário à criança pequena.

Tomando por base a realidade na qual a educação infantil configura modalidade recentemente incluída na esfera educacional, observa-se que as questões históricas que cerceiam este atendimento ainda são bastante presentes na contemporaneidade, ao menos no terreno da prática. O espaço da creche é historicamente reconhecido apenas como local do cuidado e da guarda de crianças pequenas o que sugere a desnecessidade de capacitação e formação profissional dos seus cuidadores. Embora este ideário esteja superado no arcabouço teórico de proteção aos direitos da criança e de reconhecimento da creche como espaço da educação, o cotidiano das instituições de educação infantil evidenciam a reiteração dessa idéia na execução do atendimento.

É claro que alguns militantes, educadores e instituições de atendimento à criança compreendem a importância e necessidade da capacitação dos profissionais que atuam em educação infantil, mas encontram dificuldades para a efetivação desta necessidade até mesmo nas premissas das legislações municipais. A ausência de rigorosa normatização e fiscalização nacional acerca deste assunto, abre margem para que o município crie suas próprias estratégias e deliberações para o atendimento à criança pequena. Entretanto a ação municipal, enquanto estância pública responsável por este atendimento, precisar ser mais incisiva e enfática nas suas iniciativas de formação dos profissionais que atuam em educação infantil. Segundo Nunes *et al* (2005)

“Muitas instituições têm implementado a formação. Contudo, trata-se, em geral, de iniciativas isoladas, desvinculadas de uma política abrangente e reconhecida oficialmente. Por outro lado, segundo o Plano Nacional de Educação, todos os professores da pré-escola e dirigentes de creches devem ter habilitação específica de ensino médio. Nos termos da LDB, é o artigo 62 que exige essa formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Tais medidas representam uma estratégia para a seleção do profissional da educação infantil e indicam que as Secretarias de Educação precisam assumir papel mais efetivo, investindo na formação de profissionais de creches e pré-escolas (incluindo os que atuam na área) por meio da oferta de cursos passíveis de certificação formal, tanto para professores quanto para auxiliares. (Nunes *et al.*,2005:19)

De fato, grande é a responsabilidade do município para busca e incentivo à capacitação profissional de seus educadores e auxiliares, embora não seja plena, devendo incluir o governo estadual e federal em regime colaboração, como citado no capítulo anterior. Entretanto a realidade comprova que pouco tem sido feito em prol da capacitação e qualificação dos profissionais, sobretudo no que tange aos educadores de creche. Esta conjuntura torna-se ainda mais grave quando focamos nas creches comunitárias, em que nem mesmo existe qualquer normatização que inclua a formação e capacitação de seus educadores e demais profissionais. Como outrora mencionado, toda a legislação que resguarda e orienta o funcionamento das creches comunitárias no município, agora incluídas no sistema de educação, está envolta na regularização para a celebração de convênio⁸⁹ com a SME, cuja menção à formação dos profissionais é irrisória e inócua.

Os implementadores e executores das políticas de atenção à criança em creche comunitária sentem e legitimam a falta de subsídios do município, mesmo que apenas com a exigência legal de que a creche comunitária mantenha quadro de pessoal com educadores capacitados, para a manutenção do convênio. A falta deste aporte legal aparece também como um entrave para que os próprios profissionais sejam motivados para a busca própria de capacitação e menos ainda, para pleitear a qualificação investida pelas instituições mantenedoras, parceiros financiadores ou mesmo através dos dirigentes de creches comunitárias. O relato de Jéssica e, mormente, a narrativa de Rosana, transcritos a seguir, corroboram esta realidade:

⁸⁹ Referimo-nos à Resolução 815 da SME e deliberações do Conselho Municipal de Educação referentes às creches comunitárias conveniadas, que podem ser consultados em anexo.

Relato 1:

“Acredito que o maior desafio é conscientizar e incentivar os recreadores à capacitação porque pela Secretaria de Educação, não há a obrigatoriedade do magistério. O primeiro desafio é transformar o pensamento do que é cuidado, desfazer a cultura do cuidado, que vem da idéia de creche como um espaço meramente assistencial” (Jéssica, diretora de creche comunitária)

Relato 2:

“Acho um erro o convênio com a Educação, não estabelecer qualquer exigência com relação à escolaridade dos professores e educadores, que são apenas considerados recreadores. Já que se trata da Secretaria de Educação deveria-se ter mais cuidado com a questão pedagógica, com a formação profissional, no entanto, não é o que se percebe. Não há exigência de escolaridade ou qualificação profissional nesse convênio, o que também contribui para que a mantenedora não reconheça esses profissionais como professores, nem na prática e muito menos no salário” (Rosana, coordenadora pedagógica de creche comunitária)

O convênio firmado com a municipalidade através da Secretaria e Conselho Municipais de Educação, apenas faz menção à capacitação dos profissionais atuantes em creches comunitárias ao referir-se à premissa de haver um coordenador pedagógico, com formação de nível superior, para a elaboração do projeto pedagógico da creche que é exigido para a manutenção do convênio. No que tange aos executores das atividades pedagógicas com as crianças, ou seja, os profissionais que atuam em sala e que estão no atendimento direto à criança pequena, não há qualquer menção a necessidade de qualificação, a despeito do que sugere a LDB, ao colocar em seu artigo 62 que será “admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal” (LDB, 2006).

A formação pedagógica é um tema que merece o cuidado dos órgãos e instituições competentes, enquanto caminho preliminar para a garantia dos direitos da criança pequena à educação infantil de qualidade, especialmente porque esta se encontra legítima e legalmente compreendida como a primeira etapa da educação básica. Deparamo-nos, então com o paradoxo vivenciado no cotidiano das instituições de atendimento à criança pequena, sobretudo as creches comunitárias: ao mesmo tempo em que são reconhecidas e legitimadas como instituições de educação infantil, elas não encontram o devido respaldo

legal para a formação adequada de seus profissionais, apesar das premissas das Diretrizes Nacionais para a Educação.

A clara desvalorização da relevância da capacitação dos profissionais de creches pode ser evidenciada até mesmo na nomenclatura utilizada para denominar os profissionais que atuam diretamente com o atendimento à criança pequena neste espaço. A arbitrariedade chega ao cúmulo de desconsiderá-los como educadores, sendo apenas denominados *recreadores*, legitimando a idéia de que não é necessária formação e capacitação profissional para realizar este tipo de atendimento. Recreação é algo que qualquer um pode fazer e, desse modo, não há argumentação plausível para justificar que um educador formado e qualificado seja contratado para *recrear* crianças e bebês. O relato de Verônica traz algumas contribuições a este respeito.

Relato 3:

“A nomenclatura é aquela que a Secretaria se respalda para não ser depois cobrada na justiça para uma isonomia, ou seja, aquele que trabalha igual ao professor, ele pode vir a requerer né, e aí são nomes diversos utilizados para que não haja esse pleito diante da justiça. É a desvalorização de um serviço que já é desvalorizado. Você veja só, recreador qualquer um pode ser...” (Verônica, representante do movimento social organizado)

A desvalorização do profissional de creche parece demarcada das mais diversas maneiras, que vão desde a denominação utilizada até a falta de incentivo para a sua capacitação e formação profissional, influenciando também no seu prestígio, respeito e reconhecimento financeiro. Trata-se de um ‘desvalor’ que parece constituído desde a história social de formação das concepções de infância e construção de atendimento à criança pequena em que a creche vai ser visualizada como o local da guarda que qualquer pessoa pode fazer. Embora esta idéia seja rejeitada e teoricamente ultrapassada, ela parece ser reafirmada cotidianamente nos pormenores da prática, especialmente no âmbito do atendimento comunitário.

A falta de normatização para a qualificação desses profissionais contribui sobremaneira para esta realidade e compromete as mais diferentes esferas do atendimento à criança pequena. Além de propiciar a manutenção de profissionais desqualificados, que prejudica a qualidade do atendimento, gera profissionais desmotivados, aviltados, desrespeitados e desvalorizados. Não há como pensar em uma metodologia pedagógica, um programa de incentivo desses profissionais, o respeito da sociedade ao trabalho

desenvolvido, a compreensão legítima como um espaço de educação, a implementação de um plano de carreira, de cargos e salários, entre outras, sem considerar a capacitação, habilitação, qualificação e formação desses profissionais de creche.

Relato 4:

“Com tudo isso o plano de carreira daquele professor de creche está sempre sendo aviltado, porque ele está sempre sendo comparado aquele que acabou de chegar, aquele qualquer, que é contratado na casa de um, nem pra ser babá, nem pra nada, quanto mais para trabalhar em uma unidade de ensino!” (Verônica, representante do movimento social organizado)

O profissional que atua em educação infantil precisa estar qualificado para lidar com as questões próprias da educação e trato da infância para que se torne viável garantir a qualidade do atendimento à população infantil, mas para tal ele precisa estar estimulado a desenvolver suas potencialidades e qualificar-se adequadamente. A necessidade de formação pedagógica do educador de creche já não é mais dubitável, nem tampouco a importância de sua capacitação profissional, mas há que se criar políticas reais de incentivo para que isso se concretize. A relevância desta premissa de busca pela qualificação profissional é legitimada na certeza de que somente a partir da assunção de profissionais qualificados, será possível pensar em uma educação infantil de qualidade.

“Há clara evidência de que a qualidade do professor é um determinante central na qualidade e eficiência dos programas de educação infantil (...) Se quisermos melhorar a qualidade da educação de crianças pequenas, devemos nos preocupar com a qualidade de seus professores” (PASCAL E BETRAN *apud* ROSEMBERG, 1994:52)

Cabe resgatar, como mencionado anteriormente, que toda a realidade evidenciada nesta categoria é ainda mais agravada quando vinculada ao contexto da creche comunitária. Os gestores da Educação Infantil, representantes das secretarias e coordenadorias de educação também avaliam as inúmeras dificuldades para a implementação de políticas de incentivo e promoção da capacitação profissional de educadores de creches, mas o município tem cumprido o seu papel, da forma possível com vistas à qualificação dos seus educadores, apesar da falta de um aporte legal que regulamente a formação adequada deste pessoal.

Esta característica e busca do município em atender à capacitação dos profissionais de educação infantil, mesmo sem o respaldo que normatize a formação e habilitação destes profissionais restringe-se ao universo das creches municipais, não se enquadrando às creches comunitárias, o que vem corroborar o tratamento diferenciado, também neste quesito, entre as diferentes modalidades de creche que compõem um mesmo sistema de ensino, apesar do caráter público de atendimento. Os relatos a seguir tratam justamente destas particularidades e diferenciações entre o âmbito comunitário e o municipal, a partir das interpretações dos gestores de educação infantil no município.

Relato 5:

“Acho que a questão mais complicada na transferência dessas creches comunitárias para a Educação, é que o corpo técnico ainda não é adequado. Em sua grande maioria são pessoas leigas que não possuem formação, e a direção também é feita por leigos. Isso dificulta um pouco o desenvolvimento do trabalho e a adequação efetiva ao sistema de educação” (Marilda, representante da coordenadoria regional de educação Z)

Relato 6:

“Aos profissionais das creches municipais é oferecida a capacitação periódica, com seminários, eventos, fóruns, cursos anuais para professores articuladores... Temos ainda os Centros de Estudos mensais que devem ser realizados em todas as creches municipais para o planejamento das atividades, normalmente estipulamos que o Centro de Estudos aconteça na última sexta-feira do mês. Anualmente é também realizado o Seminário de Educação Infantil com todos os profissionais de educação infantil, as creches e pré-escolas. É o momento onde todos os profissionais se encontram, para intensiva capacitação, troca de experiências... É um trabalho enorme, mas muito positivo. No último seminário tivemos mais de 9 mil profissionais, mais de 30 palestras diferenciadas, mais de 100 oficinas, entre outras atividades. Mas tudo isso se restringe às creches e pré-escolas municipais. Dentro das possibilidades estende-se às creches conveniadas mas, sinceramente, é muito raro incluir a instituição particular na capacitação oferecida pelo município. É, porque as creches comunitárias são particulares e, portanto, nós não temos responsabilidade sobre a capacitação deles” (Raquel, representante da Secretaria Municipal de Educação)

Analisando, especificamente, as ações que dizem respeito à Educação Infantil, a começar pelo concurso público para ingresso à carreira de professor/educador, observa-se que não é específico à educação infantil. O professor pode assumir turmas de educação infantil à quarta série, de um ano para outro e desse modo, além da falta de uma formação inicial mais específica na área da educação infantil, proporciona-se a descontinuidade na formação em serviço do professor. Na medida em que não há garantias de permanência na série/ciclo, a formação e qualificação se dispersam (CORSINO, 2005).

Entretanto, cabe destacar que essas ações se perpetuam mormente no âmbito da modalidade pré-escola da educação infantil, já que os profissionais de creche, tanto os de creche municipal como os da creche comunitária são contratados (não concursados) sem exigência legal de formação adequada. A solicitação da LDB de formação mínima no magistério em educação infantil, patenteada no nível médio, com o curso normal parece interpretada exclusivamente para as pré-escolas, não se aplicando à creche na prática do atendimento.

No universo das creches municipais, está sendo lançado pela primeira vez na história do município, um concurso específico para os educadores de creche. Entretanto este concurso, cujo edital foi publicado em julho de 2007, que é destinado para o atendimento à criança pequena, sob a denominação de “Agente Auxiliar de Creche”, corrobora a idéia de desnecessidade de formação para esta atuação, já que lança a exigência mínima de ensino fundamental como formação. Esta questão vem gerando conflitos e opiniões diversas entre os educadores, estudiosos da área e movimentos sociais organizados, mas todas culminam na certeza de que este representa mais uma forma de aviltamento dos direitos da criança e desvalorização da creche como espaço da educação e que, portanto, necessita de profissionais qualificados e habilitados.

Relato 7:

“Há uma dificuldade do público sentar-se à mesa junto com os movimentos sociais organizados [...] Ele senta à mesa apenas para apagar incêndio, dificilmente ele senta junto para formular uma política de atendimento que abarque as creches da rede municipal e da rede comunitária... Sempre quando sentam à mesa é para apagar incêndio. Um exemplo disso é a Secretaria Municipal do Rio de Janeiro que hoje está criando um concurso para auxiliar de creches para profissionais que não tenham nem o ensino médio! O próprio público vai criando uma verdadeira Babel... Esse é o tipo de política apaga incêndio, porque ele ampliou o atendimento, não tem como pagar profissionais qualificados e habilitados e, então vai trazer um

profissional para a rede que não tem conhecimentos específicos sobre a criança pequena, que nem tem conhecimento específico sobre a educação e aí acaba gerando um monstro e aviltando ainda mais os direitos da criança pequena!”
(Verônica, representante do Fórum de Educação Infantil)

Enfim, se esta realidade de completo aviltamento dos direitos da criança ao atendimento de qualidade e de desqualificação e desvalorização dos profissionais que atuam em educação infantil é corroborada no âmbito das creches municipais que, supõe-se, encontram-se legítima e inteiramente integradas à Educação, o que há de se esperar então de iniciativa do poder público municipal no âmbito da creche comunitária? O tema da formação pedagógica dos profissionais de creche é tema de extrema relevância e urgência que necessita da atenção respeitosa do poder público de forma a garantir efetivamente a concretização de um atendimento de qualidade.

É verdade que muito se tem avançado na implementação de políticas de educação infantil na modalidade creche no município, mas muito ainda tem-se a avançar. A temática da capacitação e formação profissional, apesar da pouca expressividade em nosso experimento de campo, merece destaque como forma de chamar a atenção para a responsabilidade em se designar profissionais inadequados para atender a esta primeira etapa da educação básica. A educação infantil é reconhecidamente importante para a formação do homem e por isso, incluída como importante etapa da educação. Desse modo, urge que esta relevância saia do espaço teórico e seja incorporada na prática cotidiana do atendimento, principiando pelo escopo e reconhecimento governamental, enquanto principal instância formuladora e implementadora de políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Democracia? É dar a todos o mesmo ponto de partida”.

Mário Quintana

Considerando que a democracia pressupõe a igualdade de direito a um mesmo começo e compreendendo a creche como o ponto de partida no campo da educação, o presente trabalho trouxe importantes considerações e apontamentos sobre a realidade contemporânea das creches comunitárias que passaram pelo processo de integração ao sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro. O estudo realizado conclui que relevantes avanços foram conquistados, mas os desafios e vicissitudes impostos ao atendimento comunitário ainda nos levam a questionar sobre a consolidação de uma cidadania para a infância, na premissa de democratização do acesso à educação infantil de qualidade, ante a conjuntura de constantes aviltamentos aos direitos básicos da criança pequena e pobre no município.

Não se pode negar que as transformações societárias ocorridas até então têm ocasionado mudanças expressivas nas concepções de infância, e a implementação de políticas de atenção à criança passa a ser considerada etapa relevante do processo de cidadania, compreendendo a creche como campo de busca da democratização do direito à educação infantil, enquanto importante etapa da educação básica. O reconhecimento do direito à educação da criança ainda em seus primeiros anos de vida vem sendo, cada vez mais, valorizado como assunto premente que merece a atenção dos mais diferentes setores da sociedade, desde governantes até organizações da sociedade civil. Esta realidade é propiciada pelos novos sentidos atribuídos à infância e desse modo, como ressalta Kappel

“A educação infantil assume importante papel, pois é oferecida para, em complementação a ação da família, proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança e promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela dinâmica da vida social”. (KAPPEL *in* KRAMER, 2005:181)

Entretanto, apesar dos grandes e inquestionáveis avanços alcançados em prol dos direitos da criança, a realidade contemporânea ainda parece muito aquém de consolidar a efetiva cidadania infantil e democratização no acesso aos seus direitos fundamentais, sobretudo quando nos deparamos com a realidade particular da creche comunitária. O estudo da integração das creches comunitárias ao sistema municipal de ensino deixa transparecer algumas das grandes limitações para a consolidação de políticas sociais que possibilitem caminhos para a cidadania infantil, como constatado ao longo do estudo.

A pesquisa permite perceber que, embora estimado como um município privilegiado no trato da infância, a integração concluída no Rio de Janeiro não foi suficiente para garantir os direitos assegurados legalmente, deixando a forte impressão de que a prática ainda caminha na contramão da lei, em confronto com toda a validação teórica no terreno dos direitos da criança à educação infantil. Por outro lado, traz também reflexões importantes sobre os avanços impetrados neste campo, sobretudo na necessária inclusão do atendimento comunitário no universo da educação, com a valorização do caráter pedagógico da creche.

Do ponto de vista da *capacitação e formação profissional*, os relatos evidenciam a desvalorização profissional como algo característico à modalidade creche da educação infantil. Esta realidade aparece não apenas no âmbito particular da creche comunitária, como também nas demais instituições de educação infantil e são corroboradas por ações governamentais. Ao invés de buscar a implementação de políticas de incentivo à capacitação do profissional de creche, o poder público parece reafirmar tal desvalorização com a criação, por exemplo, de um concurso público cuja exigência de formação limita-se ao ensino fundamental. A existência de grandes antagonismos entre teoria-prática na implementação de políticas de valorização do educador, os graves paradoxos afirmados pelo próprio poder público, a falta de normatização para a qualificação mínima dos profissionais de creches conveniadas e as incompatibilidades vivenciadas no interior da instituição compõem o cenário de desvalorização profissional, precarização das condições de trabalho e, conseqüentemente, desestímulo e desrespeito a este profissional.

A complexa realidade contemporânea da capacitação e formação profissional, consubstanciada pela falta de estímulo e de preparo para aqueles que se dedicam à educação infantil, de fato, se constitui como o primeiro grande entrave para a busca da cidadania infantil no terreno da creche comunitária, especialmente se considerarmos que são estes os executores diretos das políticas para a criança. Entretanto, o descaso com a formação e capacitação profissional ainda não se configura como o maior dos enfrentamentos vivenciados pela creche comunitária. A questão do *financiamento* impõe à creche o maior entrave para a consolidação dos direitos da criança à educação infantil de qualidade já que, como sinaliza Tiriba (2002), não há política ou prática educacional que resista às penúrias ocasionadas pela excessiva falta de recursos. Embora os recursos públicos não sejam orientados a suprir todas as necessidades das creches conveniadas, a realidade mostra que a expressiva maioria delas sobrevive do convênio com o poder público municipal.

Por outro lado, as novas diretrizes para o financiamento da educação básica, aí incluída a educação infantil, através da criação do Fundeb e a derradeira inserção das creches comunitárias no direito a este recurso, parecem dar início a um novo contexto de validação do trabalho comunitário, a partir do reconhecimento do seu caráter público de atendimento, bem como a responsabilização do Estado em abarcar as crianças pobres das favelas e periferias de todo o país nas suas políticas diretas, população a quem se destina o atendimento realizado pelas instituições comunitárias. Esta nova conjuntura traz novos aportes ao contexto comunitário que faz ressurgir as discussões sobre o público, o privado e o estatal no âmbito das considerações acerca da creche comunitária.

As reflexões em torno das relações estabelecidas *entre o público e o privado* e as ponderações sobre o lugar que ocupa a creche comunitária neste contexto, dão a tônica necessária para mostrar que, apesar do seu caráter público de atendimento e de suprir, por longos anos, a ausência do governo em garantir o direito da criança à educação infantil, as creches comunitárias são subalternizadas no interior do sistema municipal de ensino, conferindo uma integração diferenciada ao sistema, que não garante a democratização da infância no campo mesmo da Secretaria de Educação. A compreensão, por parte do poder público, de que a creche comunitária é uma creche particular e, portanto, deve ser tratada como tal, constitui o elemento fundamental para as dificuldades de pensar a creche comunitária como um espaço do público, muitas vezes confundido como sinônimo de estatal. Neste estudo, argumenta-se que, definitivamente, a creche comunitária não pode ser meramente tratada como uma creche particular devido às várias peculiaridades do seu atendimento e, o seu perfil de espaço público, não estatal, precisa ser considerado de direito e de fato.

É neste contexto que o importante reconhecimento do governo para a inclusão dessas creches nas novas modalidades de financiamento da educação pública, a partir deste ano de 2007, pode estar demarcando um novo momento na história da creche, que passe a ponderar o *lugar da creche comunitária*, valorizando o atendimento comunitário gratuito que realiza às crianças pobres do município. A inclusão da creche comunitária no financiamento público da educação é uma das grandes conquistas da luta comunitária que só ganha força a partir do *valor da comunidade* reconhecido e legitimado pela própria comunidade. As falas dos representantes de creches elucidam que, apesar dos esforços historicamente realizados para atender bem às suas crianças, a creche comunitária e o trabalho da comunidade não são devidamente reconhecidos pelo governo municipal, hora representado pela Secretaria de Educação, o que também aparece como dificultador para a garantia dos direitos dessas crianças.

No que tange à bi-dimensionalidade da creche que circunda o âmbito *entre o educar e o cuidar*, é relevante destacar os importantes avanços conquistados no interior mesmo das creches comunitárias, no esforço de conciliar educação e cuidado como dimensões complementares e indispensáveis para o trato da criança pequena. Já a complementariedade entre Assistência e Educação, apesar de extremamente relevante para a implementação de políticas sócio-educacionais no campo da criança pequena em creche, não parece adequado ao trato da infância no campo da gestão e implementação de políticas, demarcando a característica brasileira de tratar as diversas áreas (saúde, assistência, educação) que compõem a política pública de forma segmentada. O distanciamento entre essas duas esferas no âmbito da gestão de políticas foi duramente sentido pelas creches comunitárias, sobretudo no limiar do processo de integração.

Conforme elucidado nos relatos de educadores e coordenadores pedagógicos, pensar o espaço da creche como lugar da educação torna-se inviável se não se pensar a sua complementariedade com o cuidado. Entretanto também aqui a prática distancia-se da teoria, sobretudo no campo da gestão das políticas para a criança pequena e pobre. Embora haja o ressalto para a defesa do cuidado complementar à educação, e vice-versa, e ainda o incentivo teórico em atentar os profissionais sobre a importância dessas dimensões no interior da creche comunitária, observa-se que a falta de aproximação entre elas na gestão pública da educação infantil dificulta sobremaneira os aspectos fundamentais para consolidar a cidadania para a infância no ambiente comunitário.

Por fim, entre de todas as mudanças decorrentes da integração da creche comunitária à educação, não poderíamos descartar a entrada do pedagógico na creche. De fato, mudanças significativas foram percebidas e relatadas pelos profissionais entrevistados com a entrada da creche no contexto da Educação. A urgência da inclusão da creche

comunitária no sistema municipal de ensino é de fato inquestionável. Entretanto, esta percepção não descarta o fato de o caráter pedagógico estar presente no ambiente da creche desde os primórdios da sua constituição, quando ainda pertencia restritamente à esfera da Assistência. O avanço, que não se pode recusar, diz respeito às mudanças no desenvolvimento pedagógico que, atualmente, conta com o respaldo das leis da educação, a exemplo da LDB, para a garantia do caráter pedagógico da creche. Mas isso não descarta a existência de uma pedagogia exclusiva para os pobres que marca a realidade pretérita da creche comunitária desde a sua formação. (KUHLMANN, 2001).

Ao demonstrar as vivências e experiências do município do Rio de Janeiro na trajetória de construção da política de atenção à criança pequena em educação infantil, o trabalho trouxe dados que compõem o quadro necessário para a compreensão do contexto que se buscou analisar a partir do enfoque nas particularidades da creche comunitária. Marcado por uma história de início do atendimento a partir das iniciativas das próprias comunidades em atender às suas demandas, acompanhadas pelo incentivo do poder público para a construção de creches comunitárias por instituições particulares, filantrópicas e comunitárias, o município do Rio ratifica a realidade vivenciada por vários outros municípios do país.

Desse modo, considerar a trajetória de formação do município e os avanços, entraves e desafios para a construção e implementação da política de educação infantil, tornou-se relevante para abalizar as análises do contexto enunciativo onde se processam os discursos dos diversos atores contatados ao longo da pesquisa empírica, sobretudo no que tange à compreensão das etapas constituintes do processo de integração da educação infantil ao sistema de ensino, principiado pela incorporação das pré-escolas, seguida pelas creches municipais para, finalmente atingir as creches comunitárias.

O trabalho apresentado procurou confirmar a infância como categoria histórica e social que vem se construindo e reconstruindo ao longo do tempo, pois como já dizia Sarmiento (2001) “se houve sempre crianças, não houve sempre infância” (SARMENTO, 2001:14). De fato, é a história social e o contexto cultural e político da sociedade que vão delinear os caminhos de construção das diferentes percepções sobre a infância e da formulação de políticas para a criança, até efetivar a prerrogativa da infância de direitos. No entanto, os avanços no arcabouço legislativo não será suficientes para assegurar a efetivação dos direitos da criança na prática cotidiana, especialmente no contexto comunitário. Nas palavras de Corsino

O fato de termos uma legislação avançada em relação aos direitos humanos e da criança não significa que eles estejam assegurados, pois a proteção dos direitos sociais é dispendiosa, exigindo a presença do Estado e a adoção de políticas públicas adequadas para o seu cumprimento” (CORSINO *in* KRAMER, 2005:206)

Neste contexto, voltando ao nosso ponto de partida nas últimas considerações a respeito do tema, urge reafirmar que vários avanços foram alcançados ao longo do processo histórico-social que vai desde a concepção de infância como uma fase para a vida adulta sem considerar o trato especial que esta fase exigia, passando pela idéia do atendimento em creche como um mal necessário e, posteriormente, como garantia ao direito da mãe trabalhadora, até o alcance do reconhecimento e busca da garantia dos direitos da criança pequena, com destaque aos direitos à educação e consolidação da creche como espaço educativo, compreendidos até a Constituição de 88, como benemerência e não como direito social. A reivindicação pela educação infantil como direito das crianças foi se consolidando num terreno contraditório em que o Estado se via vinculado a uma égide minimalista de sua intervenção, pautada na descentralização de políticas e enxugamento de gastos sociais.

É neste contexto de descentralização e municipalização de políticas que vem se formando um sistema municipal de ensino para crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas. A LDB vem legitimar esta direção ao colocar a necessidade de inclusão das instituições destinadas à educação da criança ao sistema municipal de ensino. O processo de integração foi, então, principiado e concluído e, a partir do estudo empírico, procuramos demonstrar que a integração das creches comunitárias, embora oficialmente concluída ainda não apresenta a efetiva integração que a busca de cidadania e igualdade de direitos supõe.

Como ressalta Tiriba (2002), suscitando a reflexão da democracia, acreditamos que “a luta pela efetivação do direito à educação infantil e pela gestão democrática dos sistemas de ensino começa pelo exercício coletivo e democrático de construção das concepções e práticas que nortearão seu projeto de educação e escola” (TIRIBA *in* MIEIB, 2002:183) Portanto, a consolidação da cidadania só se torna possível mediante a atuação responsável do Estado e da Sociedade em prol dos direitos da criança e democratização no acesso à educação infantil em creche de qualidade.

De fato, os campos da educação e da infância são centrais para o desenvolvimento da cidadania, o que vem sendo cada vez mais argumentado pelos diversos atores que circundam o terreno dos direitos da criança pequena à educação. Desse modo, os estudos realizados para a confecção deste trabalho, a cada passo, a cada entrevista, a cada olhar

investigativo e ao mesmo tempo propositivo, foi proporcionando a consolidação da premissa de que as ações voltadas para a infância, sobretudo no campo da educação em creche comunitária que se destina à criança pobre, sejam elas implementadas pela iniciativa da sociedade ou do poder público, devem estar comprometidas com um sentido da política que caminhe de mãos dadas com a defesa dos direitos da criança, o alcance de uma efetiva cidadania pensada para a infância e a garantia da prática em acordo com os pressupostos da teoria, rumo a uma sociedade efetivamente democrática e inclusiva.

Se a cidadania se inicia na infância, é então a partir da consolidação de políticas para a infância, especialmente no contexto historicamente marginalizado e precarizado das comunidades e periferias brasileiras, que se torna possível construir uma sociedade justa e igualitária. A integração efetiva da creche comunitária ao contexto da educação de forma a garantir o mesmo atendimento em educação infantil a todas as crianças incluídas no sistema público de ensino, o que não se resume ao simples repasse de verba e responsabilidades burocrático-administrativas à esfera da Secretaria de Educação, é apenas um dos muitos passos necessários para consolidar a construção difícil, penosa e lenta da autonomia, da cidadania e da democratização da sociedade e da efetiva consolidação dos direitos sociais de todas as crianças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVITO, Marcos. *As cores de Acari – Uma favela carioca*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2001.
- AMARO, Sarita Alves et alli. *Serviço Social na Escola : o encontro da realidade com a educação*. Porto Alegre. Sagra Luzzatto,1997.
- AMORIM, K. S.; VITÓRIA, T. & ROSSETTI-FERREIRA, M.C. *Rede de significações: perspectiva para a análise de inserção de bebês na creche*. Cadernos de Pesquisa, 109:115-144, 2000.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Org.) *A arte de governar crianças: a historia das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora,1995.
- 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.
- ARÌES, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1981.
- BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia de Linguagem*. Huitec: São Paulo, 1979.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BASÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sônia. *Infância, Educação e Direitos Humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *O Regime Federativo e os Sistemas de Educação*. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Cesgranrio, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11ed. São Paulo: Editora Campus, 1992.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense. In: CAMPOS, Maria Malta. *Creches e Pré – Escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma Teoria da Prática*. In: Pierre Bourdieu – Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Marcos Legais. Brasília: Pradem, 1999.
- _____. Emenda Constitucional nº 14. Modifica os arts.34, 208. 211 e 212 da Constituição Federal e da Nova Redação ao art. 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitoriais. In: Marcos Legais. Brasília: Pradem, 1999
- _____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Organização dos textos, notas remissivas e índices, por Juarez de Oliveira. 6ª ed. Atualizada e ampliada. São Paulo. Saraiva, 1996.

_____. Medida Provisória nº 339. Regulamenta o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e de outras providências. Brasília: 2006.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília, 1998.

BRUM, Mario Sergio. *Relações entre favelas e Estado no século XX*. Trabalho de Conclusão de Curso em História. UFF, Niterói, 2003.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. Escola Infantil: pra que te quero? In: CRAIDY, Carmem e KAERCHER, Gladis E. *Educação Infantil: pra que te quero?* Porto Alegre. Artmed, 2001.

BURGOS, Marcelo. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (orgs.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro:FGV,1998.

BURGOS, Marcelo Baumann (org.). *A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. PUC-Rio / Loyola, Rio de Janeiro, 2002.

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.

CARVALHO, José Murilo. "Elias, maluco?". O Globo, ago. 2002, 1º caderno.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALLIERI, Paulo Fernando. Favelas Cariocas:Mudanças na infra-estrutura. In FERREIRA (org.). *Quatro Estudos*. Rio de Janeiro: IPLAN, 1985.

CERISARA, A. B. *A produção Acadêmica na Área da Educação Infantil a Partir da Análise de Pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil-Escolar: primeiras aproximações*. Trabalho apresentado na XXI Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 1998.

CIVILETTI, Maria Vitória 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, fevereiro, 1991. p. 31-40

CORSINO, Patrícia e NUNES, Maria Fernanda Rezende. Educação Infantil no contexto das políticas atuais: Um desafio para os sistemas educacionais. In: KRAMER, Sônia (coordenação). *Relatório da Pesquisa: Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro*, PUC-RIO, 2001, p.74-88.

CORSINO, Patrícia. *Infância, Linguagem e Letramento: Educação Infantil na rede municipal do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Departamento de Educação, PUC-Rio, 2003.

_____. Educação Infantil: a necessária institucionalização da infância. In KRAMER, S. (org.) *Profissionais de Educação Infantil – Gestão e Formação*. São Paulo: Ática, 2005.

_____. Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil – MEC – UNESCO – OCDE. *Relatório do estudo do município do Rio de Janeiro*. Brasília, janeiro de 2005, mimeo.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Legislação Educacional Brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. A Educação Básica no Brasil. *Educação e Sociedade* 23 (80), 2002.

DAGNINO, Evelina. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. 172p., p. 91-102.

DEL PRIORE, Mary (org.) *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional da educação infantil. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil*. Brasília, 1994. 92 p., 2005. p. 32-42.

DIDONET, V. A educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. In: Lima, M.J.R.; DIDONET, V. (orgs). *FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

DRAIBE, Sônia M. *As Políticas Sociais e o Neoliberalismo*. São Paulo, Revista USP: 1993.

_____. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

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.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: Questões Presentes para o Futuro. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 50, Ano XVII, abril, 1996.

FARIA, S. Histórias e Políticas de Educação Infantil. In: C. Fazolo, E., Carvalho, M. C., Leite, M. I., Kramer, S. (orgs). *Educação Infantil em Curso*. Rio de Janeiro: Rival, 1997.

FERNANDES, F. C. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (orgs). *FUNDEB. Avanços na Universalização da Educação Básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 146.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. C. *Da Assistência Educativa à Educação Assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimentos a crianças pobres de 0 a 6 anos de idade*. Brasília: INEP, 1998.

FRIGOTTO, G. Os Delírios da razão: Crise do Capital e Metamorfose Conceitual no campo Educacional. In: GENTILI, P. (org) *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo na educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FULLGRAF, J.B. A Infância no papel é de papel: as duas faces da nova LDBEN. In: MIEB-MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação Infantil: Construindo o presente*. Campo Grande:UFMS, 2002.

FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA. *Uma História de Luta*. Diagnóstico das creches e pré-escolas da Baixada Fluminense. Rio de Janeiro, 2001.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. Divisão de Treinamento e Desenvolvimento Pessoal. *Fundação Leão XIII – Uma visão sócio-histórica*. Rio de Janeiro, 2001. (mimeo)

FURTADO, Fernanda, OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Tierra vacante em Rio de Janeiro: aproximacion a la situacion actual y bases para la formulacion de uma política. In: CLICHEVSKY, Nora (Ed.). *Tierra vacante em ciudades latinoamericanas*. Cambridge: Lincoln institute of Land Policy, c2002. p. 13-46.

GOHN, M. G. *Educação Infantil: aspectos da legislação do departamento da criança ao Projeto Jorge Hage*, s/1, 1990. (mimeo)

GOVERNO LEONEL BRIZOLA. *Programa Especial de Educação. Documento Básico: Casa da Criança*. Rio de Janeiro, 1985. 22p. (mimeo).

HADDAD, L. e OLIVEIRA, E. C. *A Secretaria do Bem-Estar Social e a creche: dos primórdios a 1970*.

HOBSBAWM, Eric J. O Presente como História: Escrever a História de seu Próprio Tempo. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 43, Nov de 1995. pp.103 – 112.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marida; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metológica*. 16. ed. São Paulo: Cortez: Lima, Peru: CELATS, 2004.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro, 2002.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa sobre padrões de vida, 1996-1997: primeira infância*. Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Resultados do Universo do Censo Demográfico de 2000 e Evolução da População de Favelas no Rio de Janeiro: Uma Reflexão sobre os Dados mais Recentes*, IPP, Rio de Janeiro, 2002.

IPLANRIO. *Favelas Cariocas: alguns dados estatísticos*. Rio de Janeiro, 1993.

IPLANRIO. *Favelas cariocas: índice de qualidade urbana*. Coleção Estudos da Cidade, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / IplanRio, 1997.

JOBIM E SOUZA & KRAMER, S. *Educação ou Tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

KRAMER, Sônia. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. In: BASÍLIO, Luiz Cavalieri. E KRAMER, Sônia. *Infância, Educação e Direitos Humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *A Política do Pré-escolar no Brasil: Arte do Disfarce*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

_____. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil, In: *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.28, 1987.

_____.(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).

_____. (org.) *Profissionais de Educação Infantil – Gestão e Formação*. São Paulo: Ática, 2005.

KUHLMANN JR., Moysés. *Infância e Educação infantil: uma abordagem histórica*. 2. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 1998.

_____. Educação Infantil e Currículo. In Faria, Ana Lúcia Goulart de. Palhares, Marina Silveira (orgs). *Educação Infantil pós – LDB: Rumos e Desafios*. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

KUHLMANN, Moysés. *Instituições pré – escolares assistencialistas no Brasil (1989 – 1922)*. Caderno de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 78, ago. 1991.

LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro:Ed. Zahar, 1978.

LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. *Relatório do Exercício de 1957*. Rio de Janeiro: LBA, 1958. 261 p.

LIBANEO, J. *Adeus professor, adeus professora? Novas exigências profissionais e profissão docente*, São Paulo: Cortez, 2003.

MACHADO, Maria Lúcia (org). *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M.S.P. Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In: SILVA, Itamar (org). *Rio, a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: Ibase, 2004, v. I, p. 25-32.. Disponível em www.ibase.br . Acesso em 26 de Abril de 2007.

MARINHO, Heloísa. *Currículo por Atividades*. Rio de Janeiro: Editora Papelaria América Ltda, 1978.

MARSHALL, T.H., *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

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.

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, P. S. Financiamento da Educação Básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (orgs). *FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira, 2006. p.50.

MEC-UNESCO-OCDE. *Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil*. Relatório Nacional . jan.2005, mimeo.

MENDEZ, E. Garcia. *Infância e cidadania na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MIEIB-MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação Infantil: Construindo o presente*. Campo Grande, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação*. Brasília, 1990.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Fundação Legião Brasileira de Assistência. *Projeto Casulo: dados operacionais do Rio Grande do Norte*. 1978.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento Nacional da Criança. *Creches (Organização e funcionamento)*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1960.

_____; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Mosoletto. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1993.

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.

_____. 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.

NASCIMENTO, Anelise. 2001. *Educação Infantil no contexto das políticas públicas: Análise das propostas pedagógicas do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Puc-Rio. Monografia do curso de especialização em educação infantil.

_____. *Infância e cidade: crianças e adultos em uma pracinha do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PUC-Rio. Dissertação de Mestrado em Educação.

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*. Rio de Janeiro, UFRJ 2000. Tese de doutorado em educação.

_____. *A Inserção da Educação Infantil aos Sistemas Municipais de Educação*. Trabalho apresentado na ANPED – Rio de Janeiro, 2002.

_____. *As novas formas de gestão da educação infantil no âmbito dos sistemas municipais de ensino*. *Caderno CES*, Rio de Janeiro: EDUFF, n.13. 2003.

_____. *Serviço Social e Educação: práticas e representações*, s/d (mimeo)

PILOTTI, F. e RIZZINI, J. (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 Nino. Ed. Universitária Santa Úrsula. Amais Livraria e Ed. , 1995.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 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. 157 p.

_____. Secretaria Municipal de Administração. Departamento Geral de Imprensa Oficial. 1982. 11p.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Multirio. *Revista Nós da Escola*, ano 1, nº 6, 2002.

_____. 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. *Memórias da Assistência Social Carioca – História Oral*. Rio de Janeiro, 2004.

_____. Educação, Saúde e Bem-Estar: 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 Desenvolvimento Social. *Proposta Curricular para Creches e Pré-escolas Comunitárias*. 190 páginas. Rio de Janeiro, 1992.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Programa Rio Creche*. 2003. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/smds> Acesso em 28 de maio de 2003.

_____. 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 Município 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.

_____. Conselho Municipal de Educação. Deliberação E/CME Nº 06/2001, de 25 de setembro 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.

_____. Resolução SMDS Nº328, 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” N°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 n° 20525, de 14 de setembro de 2001. Transfere o atendimento da 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 N° 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.

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.

ROSEMBERG, F. A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 82, p.21 – 30, ago. 1992.

_____. Expansão da educação infantil e processos de exclusão, op. cit., 1999.

_____. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos César de. *História Social da Infância no Brasil*, São Paulo: Cortez, 2001.

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.

Seminário Internacional da OMEP (Organização Mundial para Educação Pré-Escolar). *Infância e Educação Infantil: Reflexões para o início do Século*. Ravil Editora e Recursos Áudio Visuais Ltda. Rio de Janeiro, 2000.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia & EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Editora DP&A, São Paulo, 2000.

SILVA, Luís Antônio Machado. A continuidade do “problema da favela” In: Lúcia Lippi OLIVEIRA (org.) *Cidade: História e desafios*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2002.

SILVA, Ronalda Barreto. Educação comunitária: além do estado e do mercado?. *Cad. Pesquisa*, mar. 2001, no.112, p.85-97. ISSN 0100-1574.

SILVA, Rose & CRUZ, Neide. Política educacional: redefinição de competência e novos modelos de gestão. In. R.B.A., AFFONSO & P.L.B. SILVA (org.) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. In: VELHO, Otávio G. *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOUZA, Gizele et al. Propostas Pedagógicas para Crianças Pequenas. In: MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. *Educação Infantil: Construindo o Presente*. Campo Grande: UFMS, 2002.

SOUZA, H. *Poder do cidadão*. Rio de Janeiro. Sessão Betinho e a luta cidadã. Disponível em: http://www.ibase.br/betinho_especial/poder_cidadao.htm. Acesso em: 30 de Janeiro de 2006

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: EDUC, 1989.

TATAGIBA, Ana Paula. *O que os olhos não vêem: práticas e políticas em Educação Infantil no Rio de Janeiro*. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006 . Dissertação de Mestrado em Política Social.

TAVARES, J.M. *Mídia e Cidadania: faça você mesmo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

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: Papyrus, n. 38, p. 84 – 99, ago. 1998.

TELLES, Irene da Glória Souza. *Do comunitário ao público: considerações sobre as lutas das classes populares*. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal Fluminense, Niterói. 1993.

TIRIBA, L. *Buscando caminhos para a pré – escola popular*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

_____. Educação Infantil e Parcerias: acertos e equívocos. In: MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. *Educação Infantil: Construindo o presente*. Campo Grande: UFM, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado. A gênese da favela carioca – A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.44, outubro / 2000.

VELHO, Gilberto. *Projeto e Metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

VIEIRA, Livia Maria Fraga et alli. Regulamentação da Educação Infantil. In: MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. *Educação Infantil: Construindo o Presente*. Campo Grande: UFMS, 2002.

XAVIER, Libânia N. Inovações e (Des)continuidades na Política Educacional Fluminense (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.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Krassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a Revolta*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (Orgs). *Um século de favela*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998.

ANEXOS