



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo

Tatiana Gonçalves Costa

**Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo :
perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e
creches comunitárias**

São Gonçalo
2011

Tatiana Gonçalves Costa

Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo : perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e creches comunitárias

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Processos Formativos e Desigualdades Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marcia Soares de Alvarenga

São Gonçalo

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CEH/D

C837 Costa, Tatiana Gonçalves.
TESE Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo :
perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e
creches comunitárias / Tatiana Gonçalves Costa – 2011.
189f.

Orientadora: Márcia Soares de Alvarenga.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Políticas públicas – São Gonçalo (RJ) -Teses. 2. Creches -
Política governamental – São Gonçalo (RJ) - Teses. I. Alvarenga,
Márcia Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Formação de Professores.

CDU 725.573(815.3)

Autorizo apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total
ou parcial desta tese / dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Tatiana Gonçalves Costa

Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo : perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e creches comunitárias

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Processos Formativos e Desigualdades Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 29 de março de 2011.

Orientadora:

Prof.^a Dra. Marcia Soares de Alvarenga

Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo - UERJ

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Maria Tereza Goudard Tavares

Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo - UERJ

Prof.^a Dra. Léa Tiriba

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

São Gonçalo

2011

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, presentes em todos os momentos da minha vida, contribuindo com apoio, carinho e dedicação.

AGRADECIMENTOS

A todos os que contribuíram com a construção desta dissertação, através de entrevistas, documentos ou dados cedidos para a análise;

Ao Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, cujo um de seus líderes compartilhou conosco suas aspirações, angústias e expectativas em relação à educação infantil comunitária, no decorrer das entrevistas que nos foram cedidas;

À Secretaria de Educação do município de São Gonçalo, pelos dados, documentos e entrevistas de pessoas ligadas aos convênios;

Às supervisoras e assessoras pedagógicas da Secretaria de Educação, novos sujeitos nesta trajetória de pesquisa, que muito contribuíram com esta dissertação por trazerem suas experiências no trabalho com as creches comunitárias;

À Marcia, que foi minha orientadora, fornecendo contribuições fundamentais tanto na iniciação científica e na monografia construída ainda na graduação, quanto nesta dissertação, que é continuidade da trajetória de pesquisa anterior;

À Michelle, minha irmã, pelo importante auxílio na transcrição do rico, mas extenso material de pesquisa adquirido por meio das entrevistas realizadas durante o trabalho;

À Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), órgão responsável pelo financiamento da bolsa que me foi concedida durante o mestrado.

Os homes pedem carne. Fogo. Sapatos.
As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

COSTA, Tatiana Gonçalves. *Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo: perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e creches comunitárias*. 2011. 189 f. Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) - Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

Esta dissertação analisa a política de convênios entre as creches comunitárias de São Gonçalo e a Secretaria Municipal de Educação da cidade. O objetivo mais amplo deste estudo foi investigar se e em que medida a política de convênios, sobretudo a partir de 2004, quando as creches conveniadas foram incorporadas à Secretaria de Educação do município, possibilita a constituição de uma educação infantil comunitária de qualidade. A fundamentação teórica baseia-se no diálogo com obras de Gramsci (1989, 2000, 2002), cuja concepção de política enquanto disputa pela hegemonia contribuiu para compreensão e análise das disputas e embates que perpassam a educação infantil comunitária gonçalense. Disputas e divergências entre os projetos formulados e defendidos por movimentos sociais e as políticas implantadas pelo poder público. Do ponto de vista metodológico, embora o foco desta pesquisa tenha incidido sobre a realização de entrevistas semi-estruturadas, este trabalho foi construído através da articulação entre as abordagens quantitativa e qualitativa. A partir de dados estatísticos disponibilizados por institutos nacionais de pesquisa, pela Secretaria de Educação da cidade e pelo movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (Artcreche), foi traçado um breve panorama da expansão das matrículas em creches na cidade. Foram realizadas entrevistas com uma das lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e com pessoas ligadas à Secretaria de Educação do município, com vínculos e funções diferenciados. Documentos cedidos pelo movimento Artcreche também foram utilizados como fontes de pesquisa. A partir da compreensão de que na linguagem encontram-se emaranhadas as concepções de mundo e as perspectivas dos sujeitos falantes (BAKHTIN, 2009), buscou-se apreender e analisar as falas dos grupos que compõem a educação infantil comunitária do município. Os convênios estão imersos em profundas e complexas contradições. Isso porque, se por um lado, contribuem para a expansão do acesso à educação infantil; vistos sob outro ângulo, constituem uma forma de oferta na qual os investimentos públicos são apenas parciais e o direito à educação, que deveria ser garantido pelo Estado, recai sobre a própria comunidade. Percebem-se avanços na política de convênios nos últimos anos. Porém, ainda persistem muitos desafios para que as parcerias possibilitem a construção de uma educação infantil comunitária de qualidade.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Creches Comunitárias. Política de Convênios. Direito à Educação. Poder local.

ABSTRACT

This dissertation examines the policy of covenants between the Community Daycare Centers of São Gonçalo and the Educational Municipal Department of that City. The broader purpose of this research was to investigate whether and to what extent the policy of covenants, particularly since 2004, when the associated daycares were incorporated into the Educational Municipal Department of the City, allows the creation of a quality early childhood education community. The theoretical framework is based on the dialogue with the works of Gramsci (1989, 2000, 2002), whose conception of policy as a struggle for hegemony contributed to the comprehension and analysis of the disputes and conflicts that pervade the infant education in the Community Daycares Gonçalenses. Disputes and differences among the formulated projects and defended by social movements and the policies implemented by the government. From the methodological point of view, although the focus of this research has focused on semi-structured interviews carried on, this research was built by linking the qualitative and quantitative approaches. Based on surveys provided by National Research Institutes, by the Education Department of the city and by the movement Daycare Articulation and the Pre-school Community of São Gonçalo (Artcreche), was traced a brief overview of the expansion of the enrollment in the city Daycares. Interviews were conducted with one of the leaders of the Union of the Daycare Communities of São Gonçalo as well as with people linked to the Education Department of the city, with links and roles differently. Available Documents given by the Artcreche Movement were also used as sources. From the understanding of that in the language we can find conceptions tangled to the worldviews and the perspectives of the individual's speaking (BAKHTIN, 2009), sought to learn and analyze the talk of the groups that make up infant education community in town. The covenants are immersed in deep and complex contradictions. That because, whether on the one hand, contribute to the expanding access to infant education, on the other hand, they also constitute as an offering in which public investments are only partial and the right to education, which should be guaranteed by the state, rests on the community itself. We can perceive improvements in the policy covenants in recent years. However, there are still many challenges that partnerships enable the construction of a community of infant educational quality.

Keywords: Social Movements. Daycare Communities. Policy of Covenants. Right to Education. Local Government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARTCRECHE	Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo
CAMPO	Centro de Assessoria ao Movimento Popular
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CME	Conselho Municipal de Educação
COEDI	Coordenadoria de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FIA	Fundação Municipal de Apoio à Infância e Adolescência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Nacional Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial dos Professores em Exercício na Educação Infantil
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SFB	Solidariedade França-Brasil
UFISG?s	Unidades Fiscais de Referência de São Gonçalo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF

Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	MOVIMENTOS POPULARES URBANOS E A CONSTRUÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS NO BRASIL	18
1.1	Movimentos sociais populares urbanos no Brasil : breves abordagens teóricas	18
1.2	Concepção de democracia sob a perspectiva comunitarista	24
1.3	Os movimentos sociais e a expansão das creches comunitárias no Brasil : os movimentos de mulheres e as comunidades Eclesiais de Base	32
1.4	As creches comunitárias como recomendação de organismos multilaterais para o atendimento à infância pobre nos países subdesenvolvidos	36
1.5	A formação das creches comunitárias e dos convênios e suas implicações no direito à educação infantil	41
2	A CRECHE : DA GUARDA E ASSISTÊNCIA À CRIANÇA POBRE AO DIREITO À EDUCAÇÃO	54
2.1	A creche como um espaço voltado para a criança pobre : antecedentes históricos de seu surgimento	54
2.2	A creche no bojo das políticas de atendimento à infância no Brasil	59
2.3	Panorama do atendimento em creches no município de São Gonçalo	73
3	A POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE PODER PÚBLICO E CRECHES COMUNITÁRIAS DE SÃO GONÇALO : LIMITES E POSSIBILIDADES	82
3.1	A pesquisa e seu contexto	82
3.2	Os Sujeiros da pesquisa e suas relações com a política de convênios	100
3.3	Mudanças e continuidades na política de convênios com as creches comunitárias de São Gonçalo	124
3.3.1	O trabalho das supervisões e assessorias : o desafio de ir além da "contagem" das crianças	135
3.3.2	Os educadores de creches comunitárias : condições de trabalho precarizadas	143
3.3.3	A política de Convênios em São Gonçalo : limites e possibilidades	152
4	CONCLUSÃO	167
	REFERÊNCIAS	174
	ANEXO A - TERMO DE CONVÊNIO	181
	ANEXO B - TERMO DE VISITA A CRECHES COMUNITÁRIAS	188
	ANEXO C - DADOS ACERCA DOS CONVÊNIOS (2010)	189

INTRODUÇÃO

As creches comunitárias de São Gonçalo começaram a se constituir ainda no início dos anos 1980 e constituem, até os dias atuais, a expressão de anos da insuficiência das políticas nacionais e, sobretudo, locais, voltadas para a oferta, em quantidade e qualidade satisfatórias, da educação das crianças de 0 a 06 anos.

No que diz respeito ao atendimento às crianças de 0 a 03 anos, as comunidades antecipam-se duas décadas ao governo municipal, cujas ações desenvolvidas com essa finalidade são iniciadas somente no ano de 2004.

As lutas em torno da obtenção de convênios com o poder público local, como forma de viabilizar a continuidade do trabalho e melhorar seu padrão de qualidade, mobilizaram lideranças de creches comunitárias gonçalenses e de movimentos sociais ligados a elas desde a constituição das primeiras creches na cidade.

Atualmente, no cenário nacional, a questão das parcerias entre as instituições de educação infantil comunitárias e os governos municipais, que têm viabilizado grande parte da oferta, é evidenciada por ocasião das propostas elaboradas na Conferência Nacional de Educação (CONAE - 2010), com o objetivo de subsidiar a construção do novo Plano nacional de Educação, dentre as quais se encontra a proposta de que os convênios, no campo da educação infantil, sejam congelados e, posteriormente, extintos.

Este contexto, em que a questão emerge, traz à tona, também, os conflitos e divergências entre grupos de educadores e pesquisadores do campo da educação que almejam o fim dos convênios e aqueles que, juntamente com movimentos de creches comunitárias, acreditam nas possibilidades de que as parcerias possam ser estabelecidas sem que impliquem o descompromisso do Estado com a educação infantil.

Mas a questão dos convênios com as creches comunitárias está imersa em profundas e complexas contradições, conforme já podíamos observar em um estudo anterior, por meio do qual percebíamos que, no município de São Gonçalo, também se vivenciam muitos embates e conflitos no âmbito da política de convênios entre creches comunitárias e Secretaria Municipal de Educação.

As questões que suscitaram o desenvolvimento desta pesquisa originaram-se a partir da realização desse estudo anterior intitulado “Políticas Educacionais e Poder Local: Um estudo sobre a implantação do Plano Municipal de Educação e suas repercussões na escolarização em São Gonçalo”, no qual me inseri como bolsista de iniciação científica no período compreendido entre os anos de 2006 e 2008, na Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Percebíamos no decorrer dessa trajetória de pesquisa, cujo objetivo central era a análise da implantação do Plano Municipal de Educação (PME – 2006/2016) e suas repercussões no direito à educação infantil na cidade¹, que, a despeito das intenções de ampliação do acesso a uma educação infantil de qualidade expressas no documento, a grande maioria das crianças do município se quer conseguiam ter acesso à creche.

As creches comunitárias em São Gonçalo são constituídas a partir da mobilização da sociedade civil com a finalidade de amenizar um dos maiores desafios da educação gonçalense, que é o baixo investimento na educação infantil e a ausência do poder público, principalmente em bairros mais pobres, nos quais surgem as primeiras creches do município de São Gonçalo.

Mas, se por um lado os convênios com as creches comunitárias gonçalenses contribuem para a expansão do acesso à educação infantil, principalmente nos bairros mais pobres do município, nos quais geralmente elas se situam; vistos sob outro ângulo, podem constituir uma forma de oferta na qual os investimentos públicos são apenas parciais e o direito à educação, que deveria ser oferecido pelo Estado, recai sobre a própria comunidade.

Faz-se necessário perguntar a respeito das limitações dessa forma de convênios, que é implantada na cidade de São Gonçalo e em diversas outras partes do país, e que não parecem prever a responsabilização do Estado quanto à formação e condições dignas de trabalho dos educadores das instituições comunitárias, quanto ao espaço físico e materiais pedagógicos e tudo mais que for fundamental para oferecer uma educação infantil de qualidade.

Considerando fundamental que a política de convênios garanta uma educação infantil com qualidade, mas que não substitua os investimentos na constituição de uma rede municipal de educação infantil, que não haja a retração do poder público na oferta de creches construídas e geridas pelo município, este estudo teve o objetivo de construir uma análise que reconhecesse as contradições presentes nessa forma como ocorre atualmente a oferta da educação em creches conveniadas com a prefeitura de São Gonçalo.

¹ Este estudo é bem mais abrangente, e analisa a implantação do Plano Municipal de Educação como um todo. Porém, durante a minha participação no projeto, me dediquei aos aspectos relacionados à educação infantil.

Nesse contexto, esta pesquisa buscou a compreensão e análise dos limites e possibilidades dos convênios entre o poder público e as creches do município de São Gonçalo no que tange às suas implicações no direito à educação infantil.

Nesta análise, buscamos focalizar o atendimento realizado às crianças de 0 a 03 anos, pelo fato de o acesso à educação nessa faixa etária ser bem mais restrito que o acesso a pré-escolas, que são mais numerosas na rede pública municipal de educação; embora se reconheça que as instituições comunitárias oferecem atendimento às crianças em creches e pré-escolas e que, na maioria das vezes, não é possível analisar apenas a oferta de atendimento a crianças de até 03 anos, pois os dados produzidos acerca dos convênios, tanto pelos movimentos sociais, quanto pela Secretaria de Educação, não trazem a distinção do atendimento por faixa etária.

Apesar de haver creches conveniadas que não se encontram atreladas a qualquer grupo, aquelas que compõem movimentos sociais foram focalizadas nesta pesquisa pelo fato de acreditarmos que, reunidas em um movimento, essas instituições podem adquirir maior influência nos rumos das políticas voltadas para a educação infantil na cidade, em comparação com aquelas creches que lutam isoladamente pelas suas causas.

Quais são as possibilidades e as limitações que a continuidade dos convênios, desta forma como se apresentam, traz para o cenário educacional do município? A política de convênio e a difusão de creches comunitárias em São Gonçalo têm contribuído para a democratização do acesso e a efetivação do direito à educação infantil? Em que medida os movimentos sociais influenciam as decisões políticas sobre os convênios? Essas foram algumas questões que nortearam esta pesquisa.

A democratização do acesso, neste caso, não se restringe à expansão da oferta em termos quantitativos, mas diz respeito à forma por meio da qual é oferecido o acesso: os investimentos do poder público no que se refere às verbas e sua utilização, às políticas voltadas para a formação das educadoras das creches comunitárias, além da articulação das creches comunitárias ao sistema público municipal de educação.

Neste novo desdobramento do nosso estudo, elegemos como foco das nossas análises a política de convênios entre a Secretaria Municipal de Educação e as creches Comunitárias de São Gonçalo.

O objetivo mais amplo desta pesquisa foi investigar se e em que medida a política de convênios, sobretudo a partir de 2004, quando as creches conveniadas foram incorporadas à Secretaria de Educação do município de São Gonçalo, possibilita a constituição de uma educação infantil comunitária de qualidade.

Para a realização desta análise destacamos alguns pontos que acreditamos serem importantes indicadores de que os convênios possibilitam um atendimento de qualidade.

Partindo do pressuposto de que é fundamental que o poder público ofereça às instituições conveniadas os suportes técnico-pedagógico e financeiro adequados às suas necessidades, abordamos aspectos como as supervisões e assessorias, realizadas por pedagogos da rede municipal de educação, e as questões ligadas aos educadores, tais quais a formação que eles possuem e as políticas implantadas com essa finalidade, bem como as condições de trabalho desses educadores, o que inclui suas jornadas, o acesso aos direitos trabalhistas e a remuneração.

Buscamos traçar um breve panorama da expansão das matrículas em creches em São Gonçalo, a partir de dados dos censos escolares divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), relativos ao período compreendido entre os anos de 2004 e 2010, além de dados disponibilizados pela Secretaria de Educação da cidade e pelo movimento Artcreche, com o intuito de explicitar o lugar que ocupam as creches comunitárias na educação infantil da cidade.

Para a concretização de nossos objetivos, recorreremos, também, à análise de documentos obtidos junto às lideranças de creches comunitárias vinculadas ao movimento Artcreche, que faziam alusão à constituição das primeiras creches comunitárias no município, gênese da oferta de creches em São Gonçalo.

A fala de uma das lideranças da Artcreche em um dos encontros mensais do Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro nos auxiliou na compreensão da formação do movimento e das características e embates que envolveram a política de convênios com o poder público municipal desde o seu início, no ano de 1993, quando ainda era realizada por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social.

A intenção foi compreender a história da formação das creches comunitárias em São Gonçalo e dos convênios e as modificações que estes vêm sofrendo ao longo dos anos, para, a partir deste pano de fundo, prosseguir para a análise de como têm sido realizados os convênios na atualidade, terceira etapa deste estudo.

Utilizamos, ainda, com essa finalidade, documentos cedidos pela Secretaria de Educação e leis municipais que balizam as negociações dos convênios.

Ainda para compreendermos os contornos que a política de convênios adquiriu na atualidade, realizamos entrevistas com sujeitos ligados aos convênios e à Secretaria de Educação, com vínculos e funções diferenciados, e com uma das lideranças do Sindicato de

Creches Comunitárias de São Gonçalo, movimento recente, mas que concentra a maior parte das creches conveniadas com a Secretaria de Educação da Cidade.

Embora o foco desta pesquisa tenha incidido sobre a realização de entrevistas semi-estruturadas, este trabalho foi construído através da articulação entre as abordagens quantitativa e qualitativa, uma vez que realizamos a análise de entrevistas e documentos, mas, também, de dados estatísticos.

Os entrevistados foram divididos em três grupos: liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, supervisoras ou assessoras e Secretaria de Educação.

Embora as supervisoras e assessoras também sejam funcionárias da Secretaria de Educação, não foram incluídas no mesmo grupo da Secretaria pelo fato de ocuparem um lugar e desempenharem um papel diferenciado e que traz diferenças significativas no conteúdo de suas falas. Elas são parte da Secretaria, mas, ao mesmo tempo, realizam visitas constantes às creches conveniadas, estando muito mais próximas do cotidiano das instituições.

A concepção de linguagem enquanto ideologia, desenvolvida por Bakhtin (2009), norteou as nossas análises no que se refere às entrevistas e às fontes documentais escritas, auxiliando-nos na compreensão das disputas e contradições que envolvem o campo da educação infantil comunitária em São Gonçalo e que buscamos apreender e analisar a partir de entrevistas com sujeitos atrelados aos grupos que o compõem.

A partir das entrevistas e documentos, buscamos explicitar quais são as reivindicações e projetos dos movimentos sociais para a educação infantil comunitária da cidade e em que medida seus objetivos são alcançados por meio dos convênios.

Dedicamo-nos a tecer reflexões acerca da relação entre o poder público local, o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e o Movimento Artcreche, dando ênfase aos embates e aos interesses de cada um desses grupos, com o intuito de compreender a forma por meio da qual os movimentos lutam pela hegemonia de seus projetos e em que medida estas formulações encontram ressonância nas políticas educacionais do município.

Assim, buscamos tecer reflexões acerca dessas parcerias e suas repercussões no direito a creches em São Gonçalo na atualidade, bem como os conflitos, disputas de interesses e contradições nas quais está imersa a política de convênios, com o intuito de destacar e analisar as possibilidades e limitações dessa forma de política para a oferta da educação infantil, objetivo principal desta pesquisa.

A partir do entrelaçamento da pesquisa de campo com os estudos empreendidos por meio da revisão de literatura e do referencial teórico que adotamos, apontamos as dificuldades que observamos no estabelecimento dos convênios no município que devem ser superadas e

também as potencialidades deste contexto quanto à oferta de uma educação infantil de qualidade.

A política de educação infantil foi compreendida a partir da concepção gramsciana de política enquanto disputa pela hegemonia. A partir dessa importante contribuição do referido autor abordamos a política de convênios e as disputas e embates que a atravessam. Disputas entre os projetos para educação infantil, formulados e defendidos pelos movimentos sociais, e o projeto que é implantado pelo poder público.

Na perspectiva gramsciana, política pode ser compreendida enquanto disputa pela hegemonia, que deve ser conquistada no campo ético-político, ou seja, tanto no plano econômico como no ideológico. Política, para o autor, também é um ato de criação, de introdução no cenário político de novos valores, grupos e perspectivas.

Neste sentido, política pode ser definida como representação de interesses e como formulação de ações que podem viabilizar ou impedir a concretização de tais interesses (COUTINHO, 1989).

No entanto, o Estado não é a expressão única de interesses dominantes, não é impermeável às pressões advindas de outros grupos da sociedade. Estado e sociedade civil, ou o “Estado ampliado” (sociedade política e sociedade civil), numa perspectiva gramsciana, são espaços de lutas pela hegemonia, nos quais estão em confronto os diversos interesses.

Partindo dessa compreensão, podemos explicitar o destaque que deve ser atribuído às pressões e reivindicações dos movimentos sociais de cunho popular, uma vez que há “possibilidades de, no interior da ordem burguesa, ainda sob a dominação de um Estado capitalista, ter lugar a representação de interesses (ainda que parciais) das classes subalternas” (ibid. p.54).

Assim, analisamos os interesses e os argumentos que sustentam essa forma de relação entre poder público e os movimentos sociais, apesar dos embates entre esses segmentos, bem como as disputas gestadas nesse processo, apontando algumas continuidades, mudanças, avanços ou retrocessos da política de convênios.

Percebem-se melhorias na política de convênios nos últimos anos. Porém, ainda persistem muitos desafios para que as parcerias possibilitem a construção de uma educação infantil comunitária de qualidade.

1 MOVIMENTOS POPULARES URBANOS E A CONSTITUIÇÃO DAS CRECHES COMUNITÁRIAS NO BRASIL

1.1 Movimentos sociais populares urbanos no Brasil: breves abordagens teóricas

É fundamental para esta pesquisa abordar a constituição e forma de atuação dos movimentos populares urbanos no Brasil que tiveram sua emergência e apogeu no âmbito da nossa fase de “cidadania em recesso²”, apontando as articulações entre o momento de efervescência destes movimentos e o contexto social de aprofundamento das desigualdades que se delineava durante os anos do regime militar, além de enfatizar os movimentos que se originaram a partir da atuação da Igreja Católica e das Comunidades Eclesiais de Base, que surgiram no bojo desta instituição.

O contexto sócio-histórico em que os movimentos sociais populares ganharam força e expandiram-se pelos centros urbanos do país é atrelado ao período da ditadura militar, “Quando Novos Personagens Entraram Em Cena³”. Personagens que foram influenciados, em suas lutas, por matrizes discursivas formuladas por três instituições em crise: a Igreja Católica, os partidos de esquerda e o novo sindicalismo que se formava no período de repressão às atividades sindicais. (ibid.).

Os estudos acerca da questão da cidadania no Brasil nos demonstram que é a partir década de 1930, período do governo Vargas, que os princípios *laissez-faire*anos, que orientavam as relações sociais anteriormente, são substituídos pela regulação social acelerada e a “extensão regulada da cidadania” (SANTOS, op. cit.).

A nossa “cidadania regulada”, que neste íterim se constituía, não incorporava a todos, mas delineava um sistema de estratificação segundo a ocupação profissional. Os cidadãos eram todos os que possuíam ocupações reconhecidas e definidas por lei. Surgem também, neste cenário, os pré-cidadãos, aqueles cujas ocupações não são reconhecidas por lei.

² SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

³ SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Os direitos sociais, como previdência e assistência médica, são atrelados à carteira de trabalho, uma espécie de “certidão de nascimento cívico”. Os direitos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal.

Entretanto, durante os anos do regime militar, observa-se o reforço da “cidadania regulada”, uma vez que passam a ser regulados, além das profissões, os próprios salários. Além disso, é marcante o cenário de repressão, com cassações de mandatos e direitos políticos, extinção de partidos políticos e fortes intervenções nas atividades sindicais.

Se a história brasileira é uma história que foi construída e estruturada sob as profundas desigualdades sociais que perpassam nossa sociedade, o que observamos durante os anos da ditadura militar foi o aprofundamento deste quadro com o aumento das disparidades entre os salários dos trabalhadores do ramo industrial; queda do salário mínimo real e aumento das desigualdades.

Os espaços públicos se fecham para o debate político e reconhecimento da legitimidade dos interesses diversos e agentes diversos. Os conflitos existentes são ofuscados quando não reprimidos, e as ações coletivas aparecem sob o signo da desordem e do perigo. (SADER, 1988, p. 115).

Este é o contexto da chamada “cidadania em recesso” (SANTOS, 1987), que tem como consequências a ampliação das desigualdades na distribuição da renda nacional e distorção salarial dentro de uma mesma categoria.

A emergência dos movimentos populares urbanos, durante a ditadura militar, é identificada com a atuação de instituições em crise, que contribuíram para a constituição de “um novo sujeito político e histórico” e a “invenção de novas formas de política”, mesmo com seus interesses sendo reprimidos e sufocados em nome da racionalidade e dos “interesses nacionais” (SADER, op. cit.).

Estes movimentos formam-se a partir da metade da década de 1970, por meio de trocas de experiências que ocorriam nos espaços de convivência do cotidiano dos que ficaram à margem dos benefícios prometidos pelo progresso. Nesses espaços, o discurso dominante era ressignificado pelo ponto de vista dos dominados. Os militantes dos movimentos sociais apontam o cotidiano enquanto lugar de resistência.

A vitalidade dos movimentos sociais gestados nos anos 70 está ligada ao fato de terem tomado e desdobrado questões postas por esse cotidiano. (...) As experiências da voragem do progresso (...) foram reelaboradas através dos movimentos sociais. (ibid. p. 142).

Porém, esses novos sujeitos utilizaram-se de matrizes discursivas já constituídas pelas três instituições em crise que abrem espaços para novas elaborações. “Tendo, cada uma (destas instituições), experimentado a crise sob a forma de um descolamento com seus públicos respectivos, essas agências buscam novas vias para reatar suas relações”. (ibid. p. 144).

No interior da Igreja Católica, que perdera influência junto ao povo, surgem as comunidades de base, influenciadas pela matriz discursiva da chamada Teologia da Libertação. Há, ainda, movimentos constituídos pela influência do novo sindicalismo que surge neste período de fortes intervenções e repressões às atividades sindicais.

Além disso, outras vertentes influenciaram a formação e o conteúdo das reivindicações dos movimentos sociais no país. Estas outras vertentes foram assessorias de organizações com ideologias anarquistas, além dos partidos políticos, que também auxiliaram o desenvolvimento de projetos e cuja ideologia, baseada, hegemonicamente, nas formulações gramscianas sobre o materialismo histórico, foi incorporada por muitos dos movimentos sociais.

Estas intervenções são voltadas aos setores mais pobres da sociedade e calcadas na concepção de direitos à qual a noção de cidadania está intrinsecamente relacionada. A luta dos movimentos sociais populares centrou-se no objetivo de construção de uma sociedade mais igualitária.

Dentre os fatores que impulsionaram o crescimento dos movimentos populares e a intensificação de suas lutas está a influência das instituições que a eles se ligaram com o objetivo de questionar a exclusão de um grande contingente de indivíduos diante do agravamento da pobreza. Estes grupos populares formados encontraram uma possibilidade crescente de retomada do diálogo da sociedade com as autoridades políticas em decorrência do gradativo processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Estes movimentos obtiveram importantes conquistas nas lutas contra as desigualdades travadas, sobretudo, na “transição política negociada⁴”. Essas conquistas foram impressas principalmente na Constituição de 1988:

No Brasil dos anos 80, os movimentos sociais, particularmente os de caráter popular, foram o lume que orientou os tênues avanços democráticos que a sociedade civil obteve (...). Fizeram-se reconhecer na arena política como interlocutores válidos e necessários, particularmente na transição operada através de processos constitucionais⁵.

Segundo Arroyo⁶, a inserção popular nas lutas desses movimentos e a conscientização acerca de seus direitos, possibilitada e estimulada por esta forma de participação, destaca o caráter educativo dos movimentos sociais.

Partindo das análises gramscianas a respeito da conquista da hegemonia pelas camadas populares, Gohn⁷ analisa os movimentos sociais populares e as lutas por creches na cidade de São Paulo, bem como suas potencialidades enquanto instituições a partir das quais podem germinar a vontade coletiva popular e a elaboração de uma nova concepção de mundo, necessárias à conquista da hegemonia por parte desses grupos.

As reivindicações populares podem gerar o embrião de uma vontade coletiva popular baseada no senso comum. Este, ainda que impregnado de valores da ideologia dominante, contém uma cultura das massas, elaboradas a partir de suas condições de oprimidas e subalternas. Estes são elementos fundamentais para a hegemonia das classes subordinadas e para a constituição de uma identidade popular. As reivindicações populares podem constituir-se em uma das vias possíveis de aglutinação dos interesses populares, para a elaboração de ações nas quais haja um *sentido* partindo dos interesses populares (ibid. p. 64-65).

⁴ CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2003.

⁵ GOHN, M. G. M. *Movimentos Sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 2005, p.53.

⁶ ARROYO, M. G. Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos movimentos sociais? *Currículo sem fronteiras*, v.3, nº1, pp.28-49, jan/jun, 2003.

⁷ GOHN, M. G. M. *A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.

Gramsci se dedica em seus “Cadernos do Cárcere”⁸ à análise da forma por meio da qual uma classe social se torna hegemônica em relação a todo o conjunto da sociedade, ressaltando a necessidade de que as classes subalternas extrapolem seus interesses econômico-corporativos e atinjam uma dimensão ético-política, para a qual se coloca o imperativo de constituir e difundir sua própria concepção de mundo, distanciando-se dos intelectuais burgueses, pois “o grupo subalterno só pode se converter em hegemônico passando do plano econômico-corporativo ao plano ético-político - combinação na qual o termo ‘ético’ indica bem mais a dimensão intelectual e moral, e ‘político’ indica o controle do aparato do Estado”⁹.

Para Gramsci, as classes subalternas deveriam desenvolver e disseminar sua própria cultura, sua própria concepção de mundo, pois, somente dessa forma, elas poderiam construir a sua hegemonia enquanto classe, obtendo o consenso em torno de sua visão de mundo, uma vez que “o que possibilitava às classes dominantes tomar o poder e mantê-lo não era apenas a força bruta, mas também, e talvez mais fundamentalmente, a obtenção da dominação cultural – isto é, sua capacidade de difundir por toda a sociedade suas filosofias, valores, gostos, etc.”¹⁰,

As análises de Gramsci possibilitam novas leituras do marxismo, capazes de superar compreensões deterministas. Adquire relevância nas obras de Gramsci os fatores políticos e o papel da superestrutura nas mudanças sociais.

O conceito de “Estado ampliado” (sociedade política e sociedade civil) desenvolvido pelo autor permite a compreensão tanto da sociedade civil, quanto da sociedade política enquanto espaços de lutas e de disputas entre projetos distintos em torno de sua hegemonia.

Essas contribuições ressignificam a compreensão acerca do espaço da sociedade civil e das estratégias que podem ser desenvolvidas nele com o intuito de difundir uma nova concepção de mundo compatível com os interesses dos grupos subalternos, passo fundamental para a conquista de sua hegemonia.

⁸ GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. V.3. Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do Cárcere*. V.5. O risorgimento. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁹ CAMPIONE, D. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.53.

¹⁰ BUTTIGIEG, J. A. Educação e Hegemonia. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.45.

Usar esta concepção significa sair da noção restrita de um mero espaço de poder a serviço da classe dominante [...] e reconhecer que os conflitos sociais e a luta de classes perpassam os aparelhos estatais [...] Significa ainda admitir que a mudança social é um processo gradual, a tomada de poder por uma nova classe deve ser precedida de um processo de transformação da sociedade civil¹¹.

Porém, ao analisarmos a história dos movimentos populares no país, podemos perceber que depois desse período de conquistas, configurou-se uma crise no interior desses movimentos, perceptível a partir da década de 1990.

Para Gohn (2005), os fatores que culminaram nesta crise dos movimentos populares foram gestados ainda naquele período fértil da década de 1980. Muitos dos movimentos populares não desenvolveram um projeto próprio e autônomo, mas a elaboração destes dependia diretamente de suas assessorias: como segmentos da Igreja Católica e partidos políticos.

Os segmentos progressistas da Igreja Católica recuaram e modificaram sua forma de atuação, restringindo-a novamente à evangelização nas comunidades, em consequência das pressões provenientes de Roma, que atingiram a atuação da Igreja nos movimentos de reivindicação de condições de vida mais digna na América Latina.

Além disso, muitas lideranças desses movimentos, após o processo de construção do texto constitucional de 1988, optaram por migrar sua área de luta e integraram partidos políticos ou cargos na gestão pública.

Havia, ainda, divergências entre os princípios da base dos movimentos sociais, composta por seus mandatários, e muitas lideranças e assessorias, que, em muitos casos, engendravam um movimento de luta e uma política “para” os movimentos sociais, e não elaborada “com” aqueles para os quais os direitos eram reclamados. Isto porque os princípios que os moviam, por vezes, não eram convergentes. (ibid.).

Todos estes fatores, somados também aos efeitos das políticas neoliberais e à descrença na política e nas ações do estado, desaqueceram o movimento fértil de participação popular, observado na década de 1980.

No entanto, muitos movimentos sociais populares sobrevivem à crise e se mantêm atuantes nas lutas por melhores condições de vida e de acesso aos direitos das camadas empobrecidas da população. Nesta conjuntura, disseminam-se as organizações não-

¹¹ GOHN, M. G. M. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997, p.187.

governamentais (ONGs), que não apenas passaram a prestar assessoria aos movimentos populares, mas, neste momento em que muitos movimentos recuam, as ONGs têm, até mesmo, ocupado o lugar destes movimentos nas ações e reivindicações.

1.2 Concepção de democracia sob a perspectiva comunitarista

Depois de um longo período no qual exerceu total hegemonia o pensamento filosófico que exalta a razão e seus atributos como forma privilegiada de conhecimento e de condução da sociedade, no século XIX, percebe-se a retomada do comunitarismo e sua defesa, atrelando-o ao ideal de organização entre os homens.

Apesar de o pensamento Iluminista ter prevalecido no referido século, assistimos à contraposição ao modelo social em curso e o retorno, no pensamento de alguns intelectuais, à defesa da comunidade tradicional.

O Iluminismo e a ideia do contrato social ou do Estado jurídica e abstratamente constituído de modo desenraizado das tradições e cultura locais são considerados inadequados para estabelecer as regras de convivência, os direitos e os deveres do homem em relação ao seu grupo social.

O modelo vigente era apontado como responsável pelo egoísmo e desagregação social e “em muitas áreas de pensamento os laços da comunidade [...] chegam constituir a imagem duma boa sociedade¹²”.

Do ponto de vista político-filosófico, o comunitarismo surge em contraposição à democracia contratualista, imprimindo novas formas de participação cidadã, tendo como base a comunidade e sua cultura.

Contudo, tal concepção não pressupõe uma alternativa ao sistema capitalista no âmbito do Estado e do ponto de vista econômico. Sua crítica aos limites da democracia contratualista reivindica e busca a participação política nos limites das ações concernentes à comunidade autogovernada.

Souza¹³, defensor da perspectiva comunitarista, critica a incumbência do Estado de estabelecer “uma cesta idêntica de direitos e imunidades e concebe o Estado enquanto palco

¹² NISBET, R. A. Comunidade. In: FORACCHI, M. M. e MARTINS, J. S. *Sociologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1984, p.225.

em que a luta pelo reconhecimento se expressa, tal como ocorre na prática das ações afirmativas”. Assim, de acordo com o autor, “a diferença substantiva (particular e comunitária) deve vencer a igualdade universal do liberalismo” (p. 45).

Procura-se, através da democracia comunitarista, combater os efeitos nocivos gerados pelo individualismo e pela competição, exacerbados nas sociedades capitalistas, e, buscando um modelo de democracia voltado para a cultura da comunidade, afirmação da identidade local e da diferença, em vez da igualdade formal introduzida pela perspectiva liberal, preconiza-se a participação de seus membros no processo decisório coletivo.

Os comunitaristas argumentam que não se deve recorrer ao sistema abstrato de direitos universais do qual dispomos para avaliar o que é justo ou injusto, mas deve-se fazer alusão à cultura e às tradições da comunidade¹⁴.

Nos anos 1970, os comunitaristas se opõem à Teoria da Justiça, elaborada por J. Rawls, que defendia o liberalismo e as liberdades individuais exacerbadas nesse sistema. A teoria comunitarista opunha-se a este modelo formal de justiça e de democracia por ele ter a pretensão de universalismo e homogeneização e, portanto, não estar atrelado aos valores e cultura do contexto no qual os sujeitos vivem, tal qual os comunitaristas argumentam que deveria ser.

Como ponto de partida para esta análise a respeito dos limites e potencialidades da construção de uma sociedade democrática a partir da perspectiva comunitarista, é essencial a crítica à concepção liberal de democracia, a qual é alvo de críticas de comunitarista, apesar de não ser totalmente oposta e incompatível com tal modelo.

A democracia liberal difere-se bastante da democracia que surgiu em Atenas, na Grécia Antiga, mesmo com todas as críticas das quais tal modelo é passível. Sob o liberalismo, diferentemente da democracia de Atenas, um grupo restrito de indivíduos proprietários “representa”, supostamente, o interesse de todos.

Este princípio da democracia representativa constitui uma inovação americana e parte das transformações que se observa em relação à cidadania. Nos limites dessa democracia “os sapateiros e ferreiros são representados por seus superiores sociais¹⁵”. Neste modelo, a participação política é circunscrita aos homens proprietários. “A representação não é um meio

¹³ SOUZA, R. S. R. O comunitarismo cristão e suas influências na política brasileira: uma revisão de bibliografia sobre o comunitarismo católico no Brasil. *Horizonte*. Belo Horizonte / MG, v.6, nº 12, p. 41-68, jun, 2008.

¹⁴ SILVA, S. R. A educação frente às tendências liberal e comunitarista da democracia. *Linhas Críticas*. Brasília. V.15, nº 28, p. 153-169, Jan/jun, 2009.

¹⁵ WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003, p.186.

de implantar, mas um meio de evitar, ou de pelo menos contornar parcialmente, a democracia” (ibid. p.186).

Na democracia ateniense, a cidadania não estava condicionada à posição socioeconômica do indivíduo e a relação de classes era diretamente afetada por esta condição de cidadania conquistada pelo cidadão camponês, forma social única, dado o status atingido pelo trabalho livre em Atenas. Essa condição permitia que o camponês interviesse em prol de seus interesses contra as relações de exploração.

Nesse contexto, em que os camponeses não constituíam um grupo sem propriedade, como ocorre com os trabalhadores sob o sistema capitalista, “as liberdades política e econômica eram inseparáveis” (ibid. p.184)

Na democracia moderna, poder econômico não se encontra atrelado à posição jurídica e política, pois ocorre a separação entre as esferas política e econômica, o que possibilita que a igualdade se restrinja ao plano jurídico e político, sem alterar a condição socioeconômica do “cidadão”. A desigualdade econômica coexiste com igualdade formal, evidenciando os limites da democracia liberal, que não possibilita uma real emancipação do sujeito das relações de exploração.

A categoria da emancipação humana coloca como problemática a discussão acerca da liberdade, categoria primordial também na concepção liberal, e que, na forma de sociabilidade capitalista, não transcende o plano jurídico-político formal, uma vez que a sociedade se encontra dividida em classes, entre os proprietários e os não-proprietários.

Tonet¹⁶ demonstra as limitações e contradições da noção de liberdade na perspectiva liberal, de acordo com a qual “o homem é dotado pela natureza de determinados atributos que precedem, ontologicamente, a existência do homem em sociedade” (p.150). O liberalismo justifica e atribui as desigualdades sociais às características egoístas inerentes à natureza humana.

O fato de o egoísmo ser característica do ser humano impediria, nesta concepção, a construção de uma sociedade igualitária e fraterna. Por isso, o liberalismo contrapõe a igualdade à liberdade e sua ênfase na “liberdade”, categoria central para este pensamento ocorre em detrimento da igualdade social.

Sob a perspectiva liberal, as características “egoístas naturais da humanidade” justificam a necessidade de constituição do contrato social com o objetivo de conter e dominar essa natureza que levaria os homens à barbárie e à destruição, por meio de um acordo

¹⁶ TONET, I. *Educação, Cidadania e Emancipação Humana*. Ijuí: Unijuí, 2005

que expressava igualmente uma imensa violência. Esse acordo “outorgaria a um dentre os homens (o soberano) o atributo singular do exercício da violência e deveria assegurar a pacificação¹⁷”.

Nesse ínterim, formava-se o Estado com o intuito de controlar a crueldade da “natureza humana” ao mesmo tempo em que assume o papel de assegurar os direitos relativos a essa natureza:

O Estado – o contrato, o pacto, o soberano – erguia-se, pois, como a antinatureza que, de fato, deveria regular, dirigir, controlar a natureza humana. E, ainda que paradoxalmente, competeria a esse Estado exatamente assegurar direitos cuja origem deriva da natureza (vida, liberdade, propriedade). (ibid. p.204).

O caráter a-histórico e antissocial da natureza humana na visão liberal camufla a percepção de que a “natureza humana egoísta” não constitui uma herança genética, mas uma construção social. Esta natureza não pode ser compreendida de forma apartada das relações sociais concretas, pois “o homem não é egoísta “por natureza”, mas torna-se egoísta como resultado de um processo social concreto” (TONET, 2005, p.163).

Para Gramsci¹⁸, a “natureza humana” é uma natureza histórica e não pode ser encontrada em nenhum homem isolado, mas apenas no conjunto da história do gênero humano. Ela é constituída a partir do conjunto das relações sociais, mas não apenas “síntese das relações existentes, mas também da história destas relações, isto é, o resumo de todo o passado” (p.40). Esta “natureza” não é estática, mas sofre transformações constantemente, bem como sofrem as relações sociais das quais esta “natureza” histórica se originou.

A partir destas contribuições acerca do caráter histórico da constituição dos indivíduos e da característica dinâmica desta formação, podemos advogar a possibilidade de se ultrapassar a “natureza” egoísta humana. De modificá-la e construí-la sob outros alicerces que não contenham a dominação de uma classe hegemônica sobre outra explorada por meio do trabalho.

Este contexto evidencia a necessidade de contraposição ao liberalismo e da construção de uma sociedade para além deste sistema, ações para as quais a perspectiva comunitarista não fornece subsídios, embora seja importante ressaltarmos que ela avança em alguns pontos

¹⁷ FONTES, V. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs) *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/ EPSJV, 2006, p.204.

¹⁸ GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

quando tece críticas ao egoísmo e individualismo gerados com a difusão da doutrina liberal e, também, à nossa democracia contratualista.

Há abordagens comunitaristas distintas e o ponto de intersecção entre elas é a clara oposição ao individualismo enaltecido com o desenvolvimento da perspectiva liberal. Embora se aproximem no ponto relativo à valorização da cultura local e também do primado da coletividade sobre a individualidade, as vertentes comunitaristas possuem algumas diferenças entre si.

De acordo com Souza (2008), o comunitarismo cristão possui suas especificidades. Este modelo surgiu na América Latina e, diferentemente das abordagens europeia e norte-americana, é “mais sociológico”. Esta teoria foi influenciada pelo pensamento de Mounier, de Jacques Maritain e pela doutrina social cristã.

Segundo esta visão, O individualismo e a falta de solidariedade, estimulados pela doutrina liberal, trazem consequências nefastas para a sociedade devido às injustiças e a exclusão social geradas neste modelo.

No Brasil, é no período da ditadura militar que este pensamento vai direcionar as ações da Igreja Católica, a partir da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Base, originadas por meio das influências do comunitarismo cristão.

Nesta conjuntura, a Igreja procura manter-se afastada da “lutas ideológicas”, travadas entre socialismo, comunismo e anticomunismo, que “obscureceriam” as reais causas das desigualdades e dos conflitos sociais, que seriam atribuídas à falta de participação do povo e ao fato de não haver outra noção de cidadania, o que fazia com que as forças capazes de promover a transformação social ficassem circunscritas àqueles que concentravam maior poder político (SOUZA, 2008). Para o autor, tanto a esquerda, quanto as forças conservadoras tinham o mesmo objetivo: a conquista do poder pelo poder. “Era a típica prevalência do conflito ideológico” (p.47).

Num primeiro momento do golpe militar, a hierarquia e mesmo grande parte dos católicos e cristãos engajam-se numa “guerra santa”, onde a manipulação da mídia e a mistificação dos que usurparam o poder transformam o conflito numa luta ideológica entre socialismo, comunismo e anticomunismo. O conflito ideológico obscurece as questões reais, raízes de todas as injustiças sociais que atingem a maioria da população, à margem deste processo. A Igreja, então, desvenda a importância das pequenas mediações e a possibilidade de ser a voz dos sem voz. (ibid. p. 48).

A legitimidade das disputas em torno da hegemonia entre projetos político-culturais opostos é negada e o sentido da palavra ideologia adquire uma conotação negativa, algo a ser eliminado do contexto político por “obscurecer” as reais causas dos conflitos sociais.

É como se fosse possível ação esvaziada de conteúdo ideológico, de uma concepção de mundo que a oriente. É afirmar uma postura “neutra” da Igreja, alheia às disputas políticas, quando o próprio comunitarismo e sua difusão já constituem tentativas de tornar hegemônico esse modelo e as críticas dirigidas à concepção liberal, ainda que não visem à substituição do capitalismo, são disputas políticas entre grupos que não são necessariamente antagônicos, mas divergem em alguns pontos.

Nisso consiste os entraves do comunitarismo, na sua retirada da “grande política,” da política em sentido amplo, como sinônimo de criação, de “dever ser”. Ou seja, da política atrelada à fundação de novos Estados, de uma nova hegemonia (GRAMSCI, 1989, 2000).

Nesse contexto, a Igreja percebe sua perda de influência e de poder junto aos grupos populares pelo crescimento de outras manifestações religiosas ou abandono das práticas religiosas e pela própria perda de sua hegemonia com a propagação dos ideais do liberalismo e o status concedido à dimensão individual do sujeito, que a afetaram diretamente, já que, anteriormente, a instituição era concebida enquanto “comunidade das comunidades” (CUNHA, 2003).

Há inúmeras críticas direcionadas ao comunitarismo, quanto à sua capacidade limitada de construção de uma sociedade, de fato, justa, democrática e emancipada, uma vez que se busca sob este modelo apenas amenizar os efeitos degradantes gerados pelo capitalismo no nível da comunidade, mas o horizonte não é sua superação. Eis a maior limitação do comunitarismo: a crença na possibilidade de construção da democracia sem o fim da exploração e dominação, vigentes sob o modo de produção capitalista, pois,

A emancipação humana passa em primeiro lugar pelo combate à exploração entre seres humanos. Assim, a luta pelo reconhecimento da diferença torna-se estéril, do ponto de vista da emancipação, quando não afronta os mecanismos de exploração inerentes à lógica do capitalismo. (SILVA, 2009, p.168).

“Entre as alternativas da opção pelo capitalismo liberal e o comunismo, que apavorava o episcopado em face do ‘perigo’ da emergência em Cuba, de Fidel Castro”, Dom Helder Câmara, um dos expoentes do pensamento comunitarista no Brasil, “propunha a terceira via do solidarismo cristão” (ÁVILA, 2002, apud SOUZA, 2008, p.56-57)

O marxismo é considerado por importantes nomes do comunitarismo cristão, como o padre Lima Vaz, um reducionismo intra-histórico, que deve ser afastado das práticas da Igreja, baseadas na ideia da transcendência.

Uma vez que o pensamento comunitarista não constitui uma alternativa ao sistema capitalista do ponto de vista da constituição de um novo modelo político e de Estado, alguns autores, cujas análises partem de uma perspectiva crítica, acreditam que não há antagonismo entre essas duas concepções. Assim:

Embora os referidos ideários de democracia – contratualista e comunitarista – sejam, aparentemente, incompatíveis entre si, eles não são incompatíveis com o capitalismo e com a sociedade regulada pelo mercado, o que torna a disputa entre eles uma (mera) disputa em família. (SILVA, op. cit., p. 169)

No entanto, a concepção comunitarista demonstra avanços ao questionar o modelo de democracia liberal e o individualismo exacerbado pelo estímulo ao primado do indivíduo sobre a comunidade.

Além disso, o comunitarismo cristão foi a perspectiva filosófica a partir da qual constituíram-se muitos dos movimentos sociais atrelados às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, atuantes na sociedade brasileira durante as décadas de 1970 e 1980.

A este respeito Gohn (1985) Assinala:

A ótica da análise não parte das contradições internas do sistema capitalista e nem do desenvolvimento e acirramento da luta de classes – o qual é negado por vários de seus defensores por contrariar princípios básicos da doutrina cristã. A ênfase da interpretação é dada na questão da dominação. [...] Mas é inegável que houve grandes transformações na prática de parte do clero católico. Até a década de 70 havia um mero discurso de respeito aos movimentos populares por parte da Igreja. Após as transformações, passou-se para uma postura de ouvir o que o “povo” tem a dizer e apreender, através de sua prática seu saber (p.38).

Não se pode deixar de reconhecer o papel importante de tais movimentos durante a ditadura militar e o período de redemocratização do país. É relevante destacar, também, que a Igreja Católica e sua ala progressista introduziram relevantes modificações no cenário político nacional, com o estímulo à organização popular e a conscientização acerca das condições de desigualdades e negação de direitos às quais esta camada é submetida.

Essa tomada de consciência possibilitou a constituição de novas relações entre sociedade política e sociedade civil, entre as camadas populares e o poder público, sobretudo os poderes locais, alvo das reivindicações em torno de direitos e de condições de vida mais dignas.

Ao analisar os movimentos de bairro na cidade de São Paulo, Singer¹⁹ destaca duas fases distintas desses movimentos que nos permite a percepção da mudança positiva introduzida pelos movimentos consolidados a partir das CEBs, na segunda fase descrita pelo autor.

Uma primeira fase desses movimentos remonta à década de 1950, quando há a formação e fortalecimento das Sociedades de Amigos do Bairro. Outra fase inicia-se a partir de 1970, através das CEBs, que estão atreladas à formação de muitos movimentos populares em bairros pobres.

Todavia, os movimentos observados nos anos cinquenta caracterizavam-se por forte influência populista, com a manipulação política e utilização dos direitos básicos como moeda de troca para a obtenção dos votos dos “beneficiados”.

Nos anos setenta, as CEBs introduzem novas formas de manifestação dos movimentos de bairro. Nessa nova forma de conceber a organização popular, as práticas clientelistas anteriores são consideradas imorais. As ações públicas em relação a obras de infraestrutura, serviços de saúde e educação são concebidas como direitos de todas as pessoas, que devem exigí-los do Estado. Esses direitos sociais não são mais compreendidos como passíveis de serem “pagos” por meio do apoio político das populações de bairros pobres.

Esse novo modo de compreender os direitos sociais e as novas formas de relação com o Estado gestadas nesses movimentos sociais demonstram o caráter progressista de grupos católicos, antes restritos apenas à evangelização.

A questão dos direitos é de extrema importância para todos os que buscam a construção de uma sociedade em que não haja a exploração de alguns grupos por outros. De acordo com Mézáros²⁰, a defesa dos direitos humanos deve ser constante em uma sociedade capitalista, na qual há a necessidade de rejeição dos interesses dominantes, que expressam expectativas apenas de uma classe social, contraposição à exploração e a defesa da liberdade

Por todas essas razões, não se pode deixar de fazer menção às inovações positivas possibilitadas a partir da influência que o chamado comunitarismo cristão, impregnado pela

¹⁹ SINGER, P. Movimentos de bairro In: SINGER, P.; BRANT, V. C. *São Paulo: O povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1983.

²⁰ MÉZÁROS, I. *Filosofia, ideologia e ciência social: ensaio de afirmação e negação* São Paulo: Ensaio, 1993.

Teologia da Libertação, trouxe para o cenário nacional e para o contexto latino-americano, para o qual tal concepção de libertação e a “opção pelos pobres” foram formuladas.

À medida que a Igreja se posiciona a favor dos fracos, oprimidos – de uma forma genérica – e se coloca a favor de um sistema mais justo, ela retoma antigas bandeiras liberais, preconizando justiça social sob a forma de redistribuição de renda, localizando o conflito no âmbito da distribuição (GOHN, 1985, p.42).

É evidente que não se trata de negar os aspectos progressistas desse posicionamento da Igreja. Todos os que afirmam a necessidade de construirmos sociedades mais justas reconhecem, com certeza, a importância da redistribuição de renda e também de se contrapor às desigualdades no acesso aos direitos sociais. O que se coloca é a necessidade de que se perceba que as desigualdades sociais são inerentes ao sistema capitalista, baseado na exploração do trabalho, e que, portanto, deve-se avançar mais ainda no sentido de propor alternativas a essa forma de sociabilidade.

1.3 Os movimentos sociais e a expansão das creches comunitárias no Brasil: os movimentos de mulheres e as comunidades Eclesiais de Base

Dentre os fatores que impulsionaram a propagação da educação infantil comunitária no país estão, além dos estímulos de organismos internacionais, o contexto de efervescência de movimentos sociais como o movimento de mulheres e as Comunidades Eclesiais de Base, além de um forte discurso antiestatal e a carência de oferta juntamente com a grande expansão da demanda por educação infantil.

No Brasil, a expansão do atendimento de crianças em creches ocorreu a partir da segunda metade da década de 1970, por expressiva influência dos movimentos de mulheres, através da participação em organizações como o Clube de Mães, que, muitas vezes, era vinculado à atuação da Igreja Católica, ou de associações de moradores. Esses movimentos, parte dos que emergiram nessa conjuntura, foram movimentos sociais que aglutinavam os sujeitos a partir de seus locais de moradia, constituindo-se através das relações cotidianas.

Pode-se observar que a expansão das creches foi influenciada pelas transformações econômicas e sociais pelas quais passou a sociedade e a consequente intensificação da presença feminina no mercado de trabalho. No Brasil, esta grande incorporação de força de trabalho feminina no período é relacionada ao contexto de deterioração das condições de vida das classes populares, com a crise iniciada no final da década de 1970 e o consequente crescimento exponencial das desigualdades sociais.

Tanto nos movimentos feministas, quanto nos movimentos de mulheres, colocavam-se, desde meados dos anos 1970, as reivindicações por creches²¹.

No caso dos movimentos feministas, constituídos, sobretudo por mulheres das classes médias, a luta por creches era vinculada às causas mais abrangentes da emancipação feminina e dos direitos das mulheres.

Nos movimentos de mulheres, muitas vezes originados a partir de Clubes de Mães ou Sociedades de Amigos do Bairro, a questão fundamental não era necessariamente a emancipação da mulher e seu direito ao trabalho remunerado para atingir este fim, mas suas reivindicações tinham origem nas próprias condições de vida das camadas empobrecidas da população, cujas dificuldades levaram à crescente entrada de mulheres desses grupos no mercado de trabalho.

Portanto, no caso dos movimentos de mulheres, as questões colocadas como pautas para as lutas não eram restritas ao universo feminino, tampouco possuíam, em sua maioria, o objetivo de luta pela emancipação feminina. Seus dramas cotidianos estavam ligados muito mais à origem de classe social do que aos aspectos de gênero.

Mas esses movimentos de origem popular não se limitam a realizar reivindicações para que os poderes públicos criassem e mantivessem creches.

Há também a organização de muitas mulheres das periferias dos centros urbanos espalhados pelo país, que constituem creches comunitárias nas localidades pobres. “São grupos organizados de moradores de um bairro, principalmente mulheres, que se mobilizam, se organizam e constroem creches em sistema de mutirão, forma de receberem auxílio financeiro da Prefeitura” (ibid. p.76-77).

²¹ ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 51, nov. 1984.

As Comunidades Eclesiais de Base, no seio das quais se formaram muitas dessas creches comunitárias, são derivadas da Teologia da Libertação e do pensamento comunitarista e expandem-se pelo Brasil em um contexto de emergência dos movimentos populares urbanos, durante a ditadura militar e o período de redemocratização do país.

As Comunidades Eclesiais de Base surgem em meados da década de 1960, como uma nova forma de atuação da Igreja na América Latina, mas adquirem maior visibilidade a partir do final da década de 1970 e início da década subsequente.

Nessa fase de emergência, as CEBs desempenharam um importante papel no contexto do regime ditatorial no Brasil, uma vez que outros movimentos sociais foram fortemente perseguidos e reprimidos. Elas constituíram espaços de encontro, troca de experiências e de debate acerca da realidade social, nos quais as classes populares tinham possibilidades de mobilização, a partir do desenvolvimento de um olhar crítico sobre a realidade e das condições favoráveis à aglutinação das camadas populares.

O Cristianismo das comunidades de base incluía a denúncia das desigualdades e predominância da ação de grupos religiosos junto à comunidade. Estas ações baseavam-se nas conclusões do Concílio Vaticano II e da Conferência dos Bispos da América Latina, que ocorreu em 1968, na cidade de Medellín na Colômbia. A Conferência objetivava comprometer a Igreja na luta contra as causas sociais da miséria.

Esse movimento foi motivado, também, pela tomada de consciência pela Igreja da crise que experimentava, sobretudo junto aos setores populares. A partir, principalmente, dos anos 1950, a instituição percebe sua perda de influência, diante do crescimento de Igrejas Pentecostais e de umbandistas e do afastamento de práticas religiosas. Havia o claro objetivo de reatar com o povo os vínculos com o cristianismo católico.

No caso da propagação das escolas comunitárias de educação infantil, objeto que é central para este trabalho, as CEBs obtiveram também forte influência. Nestas experiências, era recorrente que os moradores de uma determinada localidade, sobretudo mulheres, se mobilizassem em torno da construção e manutenção dos espaços nos quais pudessem oferecer cuidados e educação aos seus filhos durante a jornada de trabalho.

A propagação de escolas comunitárias é defendida pela Igreja Católica no Brasil sob a justificativa de que elas estariam a serviço das classes populares e não de interesses da burguesia. O Estado, de acordo com esta ideologia, é uma instância que cumpre o papel de legitimar a dominação de uma classe sobre outras. Nesta perspectiva, a escola pública, então,

seria autoritária e estaria a serviço da dominação das classes populares. Portanto, “a escola gerida pela ‘comunidade’ era a verdadeira escola pública” (CUNHA, 2003, p.386).

Fontes (2006) destaca a identificação da ideia de Estado à ditadura militar, durante as décadas de 1970 e 1980, o que contribuiu para a propagação de iniciativas e lutas fora do âmbito do Estado, comprometendo a luta pela superação do sistema capitalista. Para a autora:

Operava-se uma identificação entre forma de governo e Estado, na qual a recusa da ditadura passava a constituir-se, simultaneamente, numa recusa da luta no âmbito do Estado. Essa recusa, entretanto, de fato obstaculizava um projeto de superação do Estado capitalista, ao desconsiderá-lo como um momento importante da luta popular. Enaltecia uma atuação “de costas” para o Estado, sem intermediação de partidos, ou de organizações estáveis, consideradas como “camisas-de-força” para tais movimentos. (p.217).

Percebia-se a constituição de uma filosofia “alternativa” no interior de muitos movimentos populares, que reivindicavam maior participação popular e democratização na educação do povo. A educação, então, deveria ser popular, compatível com a cultura e as aspirações das classes populares, “feita para o povo e pelo povo, com a ajuda daqueles movimentos sociais: alternativa ao Estado, de costas para ele, mas financiada por ele²²”.

Observa-se, portanto, que essa forma de educação não era desenvolvida tão “de costas” para o Estado, e, além disso, se nas escolas públicas as crianças eram constantemente excluídas pelo sistema, tampouco as formas de parcerias entre escolas comunitárias e o poder público, marcadas por uma forma de expansão a baixo custo com enormes prejuízos à qualidade da educação oferecida²³, contribuíam para alterar a situação de exclusão e a dualidade do sistema de ensino.

Além disso, o fato de diminuir a pressão por serviços públicos e de garantir o mínimo de dispêndio do Estado, contribuindo para a continuidade de seu descompromisso em relação à educação das crianças das classes populares, era compatível com os interesses dominantes, tão temidos em relação à escola pública.

Ao tentar aliviar as necessidades mais urgentes da população, as organizações não-governamentais muitas vezes acabam por adiar a inclusão dos setores mais pobres na clientela das políticas públicas [...] O setor público é patrimônio de toda a população e é

²² TELLES, I. G. S. *Do comunitário ao público: considerações sobre a luta das classes populares pela pré-escola pública no município do Rio de Janeiro*. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1993, p74.

²³ Este tema será abordado de forma mais aprofundada nos dois tópicos subsequentes, além de ser retomado ao longo de todo o trabalho.

preciso que não se reforce, involuntariamente, a marginalização de um contingente da população de seus serviços²⁴.

Havia um forte discurso de oposição entre as escolas públicas e comunitárias, no qual a escola pública é concebida apenas como espaço no qual são reproduzidas as relações de produção no âmbito da superestrutura. Esta é uma visão muito restrita, uma vez que compreende o Estado e as instituições ligadas às suas ações apenas como reflexos dos interesses dominantes e não como espaços de disputas travadas entre os diversos grupos e interesses.

Essa concepção traz consequências nefastas, pois se luta pela escola comunitária, mas deixam-se de lado as reivindicações por mudanças nas escolas públicas, de modo que elas possam atender e representar também os interesses das classes subalternas.

1.4 As creches comunitárias como recomendação de organismos multilaterais para o atendimento à infância pobre nos países subdesenvolvidos

A emergência de creches comunitárias e da realização de convênios entre estas instituições e órgãos públicos não ocorre apenas por influência dos movimentos de mulheres e das CEBs. Ocorrem, também, pelo estímulo de organismos internacionais à ampliação do atendimento à educação infantil por meio das creches comunitárias.

Na verdade, essas influências não são excludentes entre si, e, muitas vezes, as creches comunitárias constituem-se a partir de movimentos de mulheres instituídos em bairros pobres sob a influência das CEBs, e também, obtêm parcerias com órgãos públicos, cujas ações encontravam-se imersas nas concepções preconizadas pelos organismos internacionais.

Historicamente, no Brasil, os dados revelam que as instituições comunitárias sempre foram responsáveis pela maior parte dos atendimentos em creches e, em muitas localidades, sobretudo nas mais pobres, elas surgiam a partir da mobilização de grupos de mulheres da própria comunidade, constituindo, na maioria das vezes, a única opção de atendimento.

²⁴ CAMPOS, M. M. As organizações não governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 67, Nov. 1988, p.21.

Esses espaços, assim como as creches públicas, encontravam-se até pouco tempo vinculados à área de bem-estar social. No Brasil, predomina a oferta de creches por meio de convênios entre órgãos públicos e entidades não-governamentais, comunitárias, filantrópicas ou confessionais, sem finalidade lucrativa.

A realização de convênios, também na atualidade, continua sendo uma das formas de oferecimento da educação infantil, já que a atual Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (LDB) preveem a alocação de recursos públicos para instituições filantrópicas, confessionais ou comunitárias, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

As creches comunitárias surgiram como solução para o atendimento às crianças em face da ausência do Estado e, posteriormente, muitas delas obtinha subsídios do poder público via convênios.

Esta política de educação infantil, considerada inicialmente emergencial diante da demanda de atendimento, torna-se diretriz geral nos anos 1970 e 1980, quando a “participação” das comunidades nos chamados Centros de Recreação, através do voluntariado, inclusive de educadores, é incentivada por organismos internacionais tais quais a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como forma de garantir o atendimento²⁵.

De acordo com Ammann²⁶, o Desenvolvimento de Comunidade (DC) é um método instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) no contexto do pós-guerra e da Guerra Fria, com o intuito de conter a circulação e aceitação das “ideologias anti-democráticas comunistas”.

No Brasil, as primeiras produções e experiências oficiais são implantadas na década de 1950 no meio rural. Os modelos de DC estimulados por organismos internacionais são pautados em noções de harmonia e equilíbrio, nos quais o antagonismo de classes é escamoteado. Os problemas da comunidade aparecem desvinculados de um contexto mais amplo, do processo produtivo e do lugar ocupado pelos sujeitos neste processo (Idem, *ibidem*).

²⁵ ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 82. Ago. 1992.

_____. Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 115, mar. 2002.

²⁶ AMMANN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

O método foi instituído nas comunidades a partir da crença de que as pessoas em condições de pobreza extrema eram mais vulneráveis às ideias comunistas, supostamente contrárias à democracia. O DC é implantado, então, com o intuito de conter os efeitos possíveis dos descontentamentos entre as camadas pobres, potenciais focos de oposição à exploração capitalista e de ameaça à sua hegemonia.

Ammann (2009) ressalta que no contexto da transição democrática, a partir do final dos anos 1970, havia duas vertentes diferenciadas: uma delas assinalava a continuidade do ideário da integração social harmônica da comunidade no conjunto da sociedade; outra vertente é representada pelo engajamento de intelectuais do DC aos movimentos populares de bairro e a luta e conquista de direitos em prol das classes trabalhadoras.

Podemos, então, perceber as diferenças entre as vertentes comunitaristas adotadas pelos movimentos sociais e a que estava em consonância com as orientações dos organismos internacionais.

Dessa forma, o método do DC é requisitado tanto por órgãos públicos, responsáveis pela política social, quanto por movimentos sociais. Porém, sua aplicação encontra-se imersa em contradições, uma vez que esses dois grupos que o solicitam o fazem com perspectivas antagônicas, nas quais a participação, elemento básico do DC, adquire diferentes significações e formas de implementação²⁷.

A participação, no âmbito das ações de movimentos sociais, objetiva a tomada de decisões acerca das ações e de sua implantação de forma coletiva. Suas características são a organização da população em momentos de reflexão e em ações desenvolvidas a partir da constatação dos problemas da população local e das soluções coletivamente apontadas para enfrentá-los.

Já a utilização do DC como processo técnico-metodológico no desenvolvimento da política social, geralmente consiste em “levar o povo à ilusão de que está participando quando, de fato, se torna cada vez mais submisso e objeto de decisões estranhas aos seus interesses e preocupações” (ibid. p.16).

Durante a ditadura militar no Brasil, foi marcante a convocação da população carente para “participar” da implantação das políticas governamentais. O discurso oficial, dissimuladamente favorável à democratização da gestão de ações desenvolvidas em comunidades carentes, encobria as intenções de baratear programas necessários à adesão das

²⁷ SOUZA, M. L. de. *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. São Paulo: Cortez, 1996.

classes populares ao projeto em curso, garantindo o controle da população e a hegemonia dos grupos que assumiram o poder.

No que se refere à introdução dessa ideologia no campo da educação infantil, no qual teve grande influência na realidade brasileira, observa-se, durante os anos 1970 e 1980, grande estímulo por parte UNESCO e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), através de seminários e publicações em diversas línguas, aos programas “alternativos”, pautados pelo imprevisto e “participação” da comunidade como forma de atender a baixo custo um grande número de crianças pobres dos países subdesenvolvidos (ROSEMBERG, 2002).

Este tipo de atendimento vem sendo preconizado por constituir uma forma bem mais econômica para os cofres públicos para o atendimento a crianças na educação infantil, pois a maioria destas “parcerias” entre os poderes públicos e as comunidades cobre apenas parte das despesas com as crianças.

Como apontam diversos autores (ROSEMBERG, 1981²⁸, 1992, 2002; FRANCO, 1984²⁹; FILGUEIRAS, 1994³⁰; AMMANN, 2009; COSTA, 2009³¹), a lógica que sustenta os estímulos à ampliação desta forma de atendimento, dentre outras questões, é a da expansão a baixo custo, com a exploração da mão-de-obra da própria comunidade para a manutenção de serviços que são de responsabilidade do Estado, visando a atender um maior número de crianças sem superar a escassez dos recursos empregados.

O conceito de comunidade expresso em muitos programas oficiais voltados para o atendimento na educação infantil merece críticas que desmascarem seu conteúdo de manipulação ideológica, como a suposta homogeneidade social, que não reconhece os conflitos de classe, e a desvinculação da comunidade a um contexto mais amplo, o que delimita os problemas da comunidade ao âmbito local, imediato e individual. (ROSEMBERG, 1981).

Além disso, destaca-se o alto grau de imprevisto de algumas dessas experiências, decorrente da escassez dos recursos públicos empregados nesses espaços e da falta de

²⁸ ROSEMBERG, F. Creches: Assistencialismo Comunitário? *ANDE- Revista da Associação Nacional de Educação*. Ano1, nº 2, 1981.

²⁹ FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças ‘carentes’ de 0 a 6 anos de idade. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 51, p. 13-32, Nov. 1984.

³⁰ FILGUEIRAS, C. A. C. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 88, p. 18-29, fev. 1994.

³¹ COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. *Revista Brasileira de Educação*, nº 18, set/out/nov/dez, 2001.

investimentos dos poderes públicos na formação dos educadores, o que repercute diretamente no padrão de qualidade da educação infantil oferecida.

Nesse modelo, a democratização via participação da comunidade escamoteava a exploração da comunidade como mão-de-obra de serviços que deveriam ser prestados pelo Estado, além da intenção economicista de atender a um maior número de crianças das classes populares dos países subdesenvolvidos com a menor quantidade de recursos possível, sob o argumento de que a ampliação do número de crianças “beneficiadas” contribuiria para democratização da educação infantil.

Nessa concepção de democracia, o modelo de expansão a baixo custo parecia não criar qualquer constrangimento ou incompatibilidade. Ao contrário, a “demografização” (ROSEMBERG, 2002) adquiriu sentido de democratização, reafirmando a ênfase na quantidade em detrimento da qualidade do atendimento.

Essas experiências anteriores marcaram o padrão da política social de atendimento à criança advinda das classes populares no Brasil e descortinaram a construção de uma educação pobre para os pobres, pois, “aparentemente democratizante, esta política objetivava a redução de custos na ‘nova’ linha de serviços de segunda classe para os ‘despossuídos’³²”.

Por todas estas razões, há a necessidade de se modificar essas formas de parceria, buscando ressignificá-las, de modo que o apelo à participação da comunidade na educação não seja subterfúgio do qual os governos se utilizem para a implementação de uma educação a baixo custo.

³² MARTINS, M. C. *As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio: uma história de correr atrás contra o jogo do pegar ou largar*. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992, p.28.

1.5 A formação das creches comunitárias e dos convênios e suas implicações no direito à educação infantil

As creches comunitárias, como se pode observar, formam-se em diversas localidades do país a partir da mobilização de grupos de mulheres de comunidades pobres, muitas vezes, motivadas pelas CEBs, com a finalidade de oferecer cuidados e educação às crianças ainda em tenra idade durante as jornadas de trabalho das mães, cada vez mais presentes no mercado de trabalho em decorrência da precarização das condições de vida da população durante o regime militar.

Essa mobilização e as reivindicações e pressões dos movimentos sociais nos quais essas mulheres se inseriam colocavam no cenário nacional a necessidade de oferta da educação infantil e exigiam do Estado participação nesse atendimento.

Todavia, a participação do Estado na educação infantil ocorreu, de forma marcante, por meio de convênios com as creches comunitárias que já estavam estabelecidas ou começavam a se constituir.

Essas formas de relação, entretanto, foram cobertas por muitas ambiguidades. As creches comunitárias reivindicavam a participação do Estado e buscavam convênios com órgãos públicos como forma de viabilizar e melhorar o atendimento, marcado por muito imprevisto e restrito às poucas possibilidades de recursos de que dispunham as comunidades. No entanto, muitas dessas parcerias não traziam profundas modificações no padrão de atendimento e não diminuía o imprevisto.

As parcerias governo / comunidade na oferta da educação infantil contribuem para a expansão do acesso a creches no Brasil, mas algumas dessas formas de parcerias podem constituir uma modalidade de oferta na qual o dever do Estado em relação à educação é repassado à própria comunidade.

Em muitas experiências, no Brasil, a alusão à democracia, utilizada como sinônimo de participação da comunidade pelos organismos internacionais, mascarava as características que marcavam tais iniciativas em sua concretização face à realidade.

Nesse sentido, esses organismos multilaterais utilizam-se da concepção comunitarista de educação, metamorfoseando-a em prol de seus interesses.

Deve ser destacado o improviso de mão-de-obra e de espaços, que, muitas vezes, implicava o oferecimento de uma educação pobre para os pobres, e o sentido economicista de atender a mais crianças com os escassos recursos, economia de investimentos possibilitada pela exploração da própria comunidade e de seus recursos na constituição e gestão das creches.

Havia ainda o interesse da Igreja Católica em recuperar o status perdido junto à população e os ideais de construção de comunidades autogeridas, voltada para a valorização da própria cultura e da participação de seus membros nas ações e decisões relacionadas à comunidade, além do forte discurso antiestatal, que inspiraram a propagação de escolas comunitárias.

Havia um forte discurso de negação da legitimidade das escolas públicas na educação destinada às classes populares. Essa argumentação de que a escola pública estaria apenas a serviço dos interesses dominantes, embora constitua uma percepção mecânica e determinista, nos remete às próprias desigualdades aprofundadas historicamente pelo sistema educacional brasileiro, marcado pela dualidade, pelo baixo padrão de qualidade e por altos índices de repetência e evasão, principalmente entre os alunos provenientes das classes populares.

Essa maneira de perceber a forma através da qual o sistema educacional pode contribuir para a reprodução das relações de produção e para manutenção do *status quo*, no âmbito da superestrutura, foi uma importante contribuição e denúncia das chamadas teorias crítico-reprodutivistas, desenvolvidas, dentre outros teóricos, por Bourdieu e Passeron.

Essas teorias, no entanto, são reducionistas ao conceberem a escola com mero instrumento de legitimação das relações econômicas de exploração. Se o aparato educacional pode exercer esta função, é também por meio dos aparelhos de hegemonia que se pode forjar um novo consenso e uma nova hegemonia em torno de uma concepção de mundo diferenciada, uma vez que a sociedade civil também é um espaço de disputas.

No entanto, deve-se salientar que

Antes de se constituírem teoricamente em alternativas à escola pública, as escolas comunitárias constituem, concretamente, alternativas à ausência da escola pública [...] pela inexistência de vagas em número suficiente e pela sua incompetência para atender a essas crianças (ou, segundo alguns, a extrema competência em expulsá-las)³³.

³³ TAVARES, M. T. G. *Caminhos e descaminhos da "educação paralela"*: um estudo sobre o cotidiano das creches e escolas comunitárias da Maré. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992, p.38.

O Estado, de acordo com Gramsci (2000), pode ser considerado educador na medida em que cria um novo tipo de cidadão. O Estado também atua no âmbito da sociedade civil, através de seus aparelhos de hegemonia, dentre os quais se situa o sistema educacional, com o objetivo de difundir uma concepção de mundo alinhada aos interesses da classe dominante e dirigente e, dessa forma, obter a hegemonia dessa classe sobre o conjunto da sociedade.

Questão do homem coletivo ou do conformismo social: tarefa educativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a civilização e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. [...] O Estado tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades (GRAMSCI, 2000, p.23 e 28).

Todavia, na sociedade, os interesses divergentes e antagônicos estão em constantes embates e disputas. Esta relação entre Estado e sociedade não é uma relação mecânica, mas, ambos são espaços de conflitos, não apenas de consenso.

Além disso, “toda relação de hegemonia (direção consensual) implica um grau maior ou menor de concessão aos interesses da classe ou grupo sobre o qual se quer exercer a hegemonia³⁴”.

Devido ao discurso de oposição à escola pública e pelo fato de se observar que as escolas comunitárias podem reduzir as pressões sobre o Estado para a oferta de educação pública, dentre outros aspectos, autores como Cunha (2003) criticam profundamente as escolas comunitárias.

Segundo Cunha (2003), a constituição de escolas comunitárias pode ter implicações que merecem uma análise crítica, como a diminuição da pressão por escolas públicas, uma vez que boa parte da demanda pode ser atendida pelas escolas comunitárias. Pode haver, ainda, o interesse do Estado em “cooptar as lideranças, fazendo-as intermediárias entre as demandas da população e as ‘realizações’ do governo, intermediação essa muito útil para atenuar as pressões imediatas, e para efeito eleitoral” (p.389).

O autor, assim como muitos outros pesquisadores e educadores brasileiros, faz a defesa veemente de que as verbas públicas para a educação sejam aplicadas apenas em instituições públicas, colocando-se contrário ao que ele chama de privatismo na área

³⁴ COUTINHO, C. N. Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 56.

educacional, incluindo o repasse de verbas públicas a escolas comunitárias, e argumentando em favor da escola pública e laica.

Nessa análise, ambas as instituições comunitárias ou particulares com finalidade lucrativa são colocadas aparentemente em um mesmo patamar, embora o autor explicita no texto o fato de as escolas comunitárias constituírem-se, também, pela ausência ou insuficiência do Estado no campo da política social.

Outra questão que deve ser abordada é a necessidade de se reconhecer as peculiaridades das escolas comunitárias no campo da educação infantil. Nesse sentido, deve-se reconhecer que creches comunitárias constituem-se por todo o país e, até mesmo, se antecipam a muitos governos estaduais e municipais³⁵, pelo fato de que nas regiões mais pobres do país o Estado se mostrava ausente.

Nessas localidades se colocava com urgência a necessidade de um espaço para o cuidado e educação da criança pequena, diante da política de arrocho salarial na ditadura militar e da conseqüente inserção intensificada das mulheres das classes populares no mercado de trabalho.

Em um país como o nosso em que o acesso à educação infantil é muito baixo e, como nos mostram os dados, profundamente marcado pelas desigualdades entre as classes sociais³⁶, deve-se analisar sob outra ótica a questão das instituições de educação infantil comunitárias, que concentram cerca de 55% do atendimento em creches, superando em muitas localidades a oferta das redes públicas³⁷, e oferecem educação infantil principalmente às crianças advindas das camadas mais empobrecidas da população, justamente aquelas para as quais o acesso é mais reduzido.

Em municípios como São Gonçalo, o fim dos convênios com as creches comunitárias significaria uma redução brusca da oferta de educação infantil, que já é insuficiente, ou, ainda, a precarização do atendimento que é oferecido nessas instituições.

Porém, é relevante destacar que, o fato de existirem creches comunitárias, não pode servir de subterfúgio para que os governos não invistam na constituição de um sistema público de educação infantil e não realizem ações comprometidas com a sua expansão.

³⁵ MOVIMENTO DE LUTA POR CRECHES. *Carta Aberta do Movimento de Luta por Creches*. Disponível em: <http://www.ceap.org.br/fbei_2005_carta_aberta.htm>. Acesso em: 24/04/2010.

³⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisas. *Informações demográficas e socioeconômicas*, nº 21, Rio de Janeiro, 2007.

³⁷ TIRIBA, L. Educação infantil e parcerias: acertos e equívocos. In: MIEIB - MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação infantil: construindo o presente*. Campo Grande / MS: UFMS, 2002.

Analisando as características presentes nessas parcerias no campo da educação infantil no país desde a sua origem percebem-se mudanças e avanços em muitos municípios, mas, também, continuidades que comprometem a qualidade da educação infantil comunitária.

Dentre os inúmeros problemas que se constata nas atuais parcerias, destaca-se a escassez de recursos da qual decorrem inúmeras outras dificuldades, característica que parece persistir desde a gênese dos convênios, o que faz com que o significado adquirido pela verba pública insuficiente seja, para muitas instituições comunitárias, equivalente a “antes isso do que nada”³⁸, o que expressa, por vezes, o papel do “poder público no cotidiano da creche”.

As condições precárias de trabalho, a baixa remuneração ou falta desta, além da ausência de vínculo empregatício e dos direitos atrelados a este, faz com que nesses espaços das creches comunitárias quase não se encontre mão-de-obra qualificada e, também, que haja alta rotatividade entre educadores, o que repercute negativamente sobre os efeitos das ações voltadas para a formação inicial e continuada dos trabalhadores das creches.

Essas ações, quando concretizadas, tornam-se, muitas vezes, ineficazes devido ao fato de que, tão logo participe de algum programa de capacitação, o educador se afasta da creche comunitária pelas péssimas condições de trabalho com as quais convive³⁹.

As condições precárias devido à insuficiência dos recursos públicos apenas são amenizadas com o repasse dos custos não cobertos pelos convênios para as próprias comunidades, que buscam doações e/ou oferecem seu próprio trabalho com baixa ou nenhuma remuneração, fazendo com que as parcerias não signifiquem necessariamente a redução de custos, mas apenas seu repasse à própria sociedade⁴⁰.

Muitas outras contradições complexificam ainda mais a análise desses espaços situados na tênue fronteira entre o público e o privado.

As creches comunitárias cumprem uma função de utilidade pública, papel que o próprio Estado, o qual teoricamente trabalharia em prol do interesse público, não tem desempenhado com eficiência. Ao mesmo tempo, essas são instituições privadas, sem fins lucrativos, mas, ainda assim, privadas.

³⁸ Alusão ao subtítulo ‘antes isso do que nada’: o poder público no cotidiano da creche, contido no texto: VIEIRA, L. M. F. & MELO, R. L. C. A creche comunitária Casinha da Vovó: prática de manutenção/prática de educação In: ROSEMBERG, F. (org.). *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989.

³⁹ TIRIBA, L. *O Direito a educação infantil e relações entre Estado e sociedade*. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Mimeo, 1997.

⁴⁰ ROSEMBERG, F. Creches domiciliares: Argumentos ou Falácias. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 56, fev. 1986.

No Brasil, definir o lugar ocupado pelo público e o privado ou as esferas nas quais cada um se desenvolve não é tarefa fácil, dadas as articulações entre essas esferas e as constantes utilizações de bens públicos em prol de interesses privados.

O Estado brasileiro, no que se refere à educação, foi sempre extremamente permeável aos interesses de grupos privados. Exemplo disso foi o favorecimento de empresários ligados ao setor educacional pela própria ausência do Estado ou presença insuficiente deste em segmentos explorados como verdadeiras reservas de mercado, criadas pelas lacunas do poder público, além de frequentes destinações de recursos públicos para subsidiar bolsas de estudos em instituições privadas (CUNHA, 2003).

As creches e pré-escolas comunitárias, por outro lado, instituições consideradas juridicamente privadas, justificaram e reivindicaram ao Estado, recentemente, sua inclusão no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fazendo alusão à função pública que desempenham, o que as concede o status de instituições públicas não-estatais (MOVIMENTO DE LUTA POR CRECHES, 2007).

Arelaro⁴¹ aponta entraves, que, segundo a autora, contribuíram para retrocessos no que se refere ao direito à educação infantil. O primeiro foi a Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 1996, a partir da qual foi criado o FUNDEF.

Essa medida fez com que grande fatia dos recursos destinados à educação no Brasil fosse utilizada apenas no ensino fundamental regular, o que prejudicou o desenvolvimento de outros segmentos e modalidades de ensino.

Outro empecilho é atrelado à EC nº19, aprovada no ano de 1998, que introduziu mudanças significativas no Estado, estimulando sua restrição e a exacerbação do ‘Estado mínimo’. Além disso, a EC nº19 introduziu em uma lei, pela primeira vez no país, “o conceito de ‘público não-estatal’ como expressão sinônima de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contratos de gestão público-privadas, com transferência de responsabilidades tradicionalmente afetas ao poder público” [...] (ibid. p.53).

Embora tal expressão tenha adquirido espaço na legislação apenas a partir da EC nº19, percebe-se sua utilização, em períodos anteriores, por pesquisadores para se referirem às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas⁴².

⁴¹ ARELARO, L. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.) *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

⁴² CURY, C. R. J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº81, p.33-44, maio de 1992.

VIEIRA, S. L. O Público, o Privado e o Comunitário na Educação. *Educação & Sociedade*, nº 27, 1987.

O discurso do *público não-estatal* [...] instalou “instigante” polêmica nos anos 80 e é “revisitado” nos anos 90, pelo argumento da presença de três esferas de atuação na vida social: a privada ou pessoal, a estatal e a pública, esta última definida como a que abrange tudo aquilo que se faz na sociedade e que interfere no destino, nos interesses, nas atividades e nas ações de todas as pessoas de uma determinada sociedade⁴³

Também para Silva (2001), as atuais parcerias entre o Estado e entidades da sociedade civil como forma de atuação do poder público em relação à política social caracterizam-se pelo repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade, o que inclui as parcerias instituídas no campo da educação.

Para a autora, o conceito de público tem sofrido um esvaziamento do sentido histórico que adquiriu nas lutas pelo dever do Estado em relação à educação, ao mesmo tempo em que se desloca em direção ao “público não-estatal”, representado pelo chamado terceiro setor.

Este se caracteriza pela ação de “iniciativas privadas, chamando a si parte da responsabilidade de oferecer serviços sociais à população”. Então, “a referida concepção de público [...] incorpora o privado nos projetos de parceria e incentivo às iniciativas da sociedade civil” (BUENO, 1996, apud SILVA, 2001, p.88-89).

No que se refere à educação infantil, as preocupações levantadas por Arelaro (2008) incidem sobre o fato de que este contexto de restrição do crescimento do aparelho estatal, somado ao fato de as matrículas em instituições conveniadas serem consideradas no repasse do FUNDEB aos municípios, possa estimular a busca por alternativas de atendimento à educação infantil que sejam menos onerosas aos cofres públicos, o que poderia significar a continuidade da desresponsabilização do poder público na oferta direta de creches e pré-escolas.

Na verdade, o novo contexto de introdução das políticas neoliberais não deflagrou esse tipo de ação do Estado em relação à educação infantil. Os convênios com instituições sem fins lucrativos marcam a oferta desse segmento no país desde a sua significativa expansão, nos anos 1970.

O que deve ser combatida é a continuidade de formas de parceria entre os governos e as instituições sem fins lucrativos que promovem a expansão a baixo custo da oferta da educação infantil, as quais podem encontrar um terreno propício à sua sobrevivência e ampliação nessa nova conjuntura. Os convênios precisam ser ressignificados, de modo que não impliquem mero repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

⁴³ VIEIRA, 1998, apud SILVA, R. B. Educação comunitária: além do estado e do mercado? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 112, p.85-97, mar. 2001, p.89.

Desse modo, é fundamental que as ações do Estado não sejam restritas ao repasse de poucos recursos, mas devem ser garantidos os suportes técnico-pedagógico e financeiro adequados ao desenvolvimento de um trabalho de qualidade, pois “ações como essas expressam o real compromisso do poder público municipal com a qualidade do atendimento às crianças e às famílias⁴⁴”.

Se o fato de as escolas serem construídas e geridas pelo Estado não garante que estas sejam de fato públicas, atendendo aos interesses e expectativas da população e garantindo a participação da sociedade em seus espaços; tampouco se pode considerar que as escolas comunitárias desempenhem o papel de verdadeiras escolas públicas, em substituição a estas, conforme argumentos sustentados por muitos de seus defensores (CUNHA, 2003).

As instituições sem fins lucrativos não são isentas de contradições no que se refere a esse aspecto. Dentre entrevistas realizadas nesta mesma pesquisa⁴⁵ e estudos desenvolvidos por muitos pesquisadores acerca de creches e pré-escolas comunitárias, é frequente a referência à apropriação privada de muitos desses espaços.

Ao receberem verbas públicas por meio de parcerias com órgãos governamentais, as lideranças das instituições deveriam utilizá-los para beneficiar exclusivamente a população a que se destinam os serviços.

No entanto, “há setores da sociedade que se organizam em instituições de assistência social com o objetivo de aproveitar as brechas da legislação e da burocracia para utilizar recursos públicos em benefício próprio” (TIRIBA, 1997, p.4).

Assim, proliferam-se, também, pelas “comunidades” práticas clientelistas, nas quais as creches comunitárias, em troca de benefícios e pequenos favores, passam a representar os interesses de políticos locais, fazendo com que o espaço da comunidade coincida com a área de influência e o nicho eleitoral de determinados grupos políticos.

Há inúmeros espaços comunitários, por outro lado, comprometidos e cujas lideranças lutam cotidianamente para obter melhorias no atendimento prestado às crianças. São creches que sobrevivem com poucos recursos e muitas dificuldades em regiões esquecidas pelo poder público.

Esses espaços convivem com outros, onde se utilizam recursos públicos para atender a interesses privados, seja de grupos familiares e/ou políticos (ibid.).

⁴⁴ MEC /SEB. Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil. Brasília, 2009, p.14.

⁴⁵ Os dados obtidos por meio de entrevistas serão expostos e analisados mais adiante no terceiro capítulo desta dissertação.

Todas essas contradições, somadas à baixa qualidade observada em muitas instituições de educação infantil sem fins lucrativos, faz com que um elevado o número de pesquisadores e educadores se contraponha à destinação de recursos públicos a quaisquer instituições privadas, com ou sem a finalidade de obtenção de lucros.

Expressão desse fato foram as propostas para o novo Plano Nacional de Educação (PNE) formuladas a partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, precedida de conferências estaduais e municipais por todo o país.

Mas, a questão da destinação ou não de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos não é um tema incipiente no debate e nas políticas educacionais no Brasil. As discussões e disputas pela hegemonia entre grupos divergentes no que se refere a esse aspecto se fizeram presentes durante a construção do texto da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 1996.

A defesa entre educadores brasileiros de que os recursos públicos sejam aplicados exclusivamente em instituições criadas e mantidas pelos poderes públicos não é característica apenas da atualidade, Mas já se fazia presente nos debates em torno do tema da educação na constituição de 1988.

Nessa conjuntura, na IV Conferencia Brasileira de Educação, na qual foi aprovada a Carta de Goiânia (1986), muitos educadores expressavam o desejo de que as verbas públicas fossem aplicadas somente em instituições públicas e de que esse princípio fosse incorporado ao texto da que viria a ser a nova Constituição⁴⁶.

A partir desse movimento foi formado o Fórum Nacional da educação na Constituinte em Defesa do ensino Público e Gratuito, do qual participaram diversas entidades da sociedade civil, cujo um dos objetivos era de que o princípio da aplicação dos recursos públicos, explicitados na Carta de Goiânia, conseguisse sair vitorioso nas discussões acerca da educação na constituinte.

Esse movimento encontrou oposição principalmente entre grupos católicos da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e da Associação de Educação Católica, que reivindicavam a continuidade da destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, sob a alegação de que à família caberia o direito de escolher o tipo de educação oferecido a seus filhos e que era dever do Estado assegurar essa educação.

⁴⁶ VIEIRA, S. L. O Público, o Privado e o Comunitário na Educação. *Educação & Sociedade*, n. 27, 1987.

Na atualidade, as propostas originadas durante a CONAE também representam a aspiração entre alguns segmentos da sociedade brasileira de que os recursos públicos para a educação sejam utilizados exclusivamente em instituições públicas, e, embora não expressem a totalidade de concepções defendidas entre os educadores brasileiros, o documento incorpora uma reivindicação antiga entre grande parte desse segmento.

Quanto à educação infantil, apesar de não haver consenso entre as entidades da sociedade civil em torno do futuro dos convênios entre instituições sem fins lucrativos e o poder público como forma de oferta desse segmento, estes seriam muito afetados nos próximos anos, sendo extintos brevemente, em 2018.

Dentre as metas que se busca incluir no novo PNE, uma delas prevê o congelamento do computo de matrículas de creches conveniadas para efeito de repasse das verbas do FUNDEB aos municípios e, posteriormente, a extinção dessas matrículas do Fundo e, também, a substituição do atendimento realizado mediante as parcerias pela expansão do atendimento através da esfera pública.

Contudo, em respeito ao princípio do recurso público para a escola pública, o número de matrículas em creches conveniadas deve ser congelado em 2014, e essa modalidade de parceria deve ser extinta até 2018, tendo que ser obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública (CONAE, documento final, 2010, p.112-113).

O documento propõe metas ousadas e ainda distantes da realidade do país, assim como o PNE ainda em vigência, o qual estabeleceu como meta o atendimento de 50% das crianças de 0 a 03 anos em creches, ao fim do decênio (2001-2010), patamar que não foi alcançado, postergando esses objetivos para o novo Plano, que, talvez, neste novo decênio que se inicia, possa nortear as ações do poder público em relação à educação da criança pequena.

A proposta do documento final da CONAE quanto à educação das crianças de 0 a 03 anos é atender 50% das crianças nessa faixa etária até 2012 e atender toda a demanda manifesta ⁴⁷ até 2016.

Mas, não há consenso em torno dessas proposições, e projetos com orientações e concepções distintas são disputados no cenário nacional, cada qual buscando sua hegemonia

⁴⁷ Como a frequência às creches não é obrigatória, mas constitui um dever do Estado, direito da criança e opção da família, a demanda desse atendimento é que serve de parâmetro para definir qual deve ser a oferta. Contudo, é importante ressaltar que a própria oferta é indutora da demanda, o que demonstra que, ainda que as famílias não manifestem o desejo de realizar a matrícula das crianças em creches, a ampliação da oferta continua sendo fundamental.

no texto do novo PNE e, conseqüentemente, nos rumos da oferta da educação infantil e no futuro das parcerias entre instituições sem fins lucrativos e o Estado no campo educacional.

É assim que, ainda em agosto de 2010, no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro, representantes de movimentos de creches comunitárias, de ONGs, além de pesquisadores do campo da educação infantil, explicitavam os motivos pelos quais as parcerias deveriam continuar e preparavam uma carta que seria enviada ao Ministério da Educação (MEC), pleiteando tal objetivo e buscando receber apoio de grupos de educadores e de instituições de ensino.

O objetivo era se contrapor às propostas do documento final da CONAE e expor as justificativas que os levavam a defender a continuidade da política de convênios, dentre as quais apontavam: as creches comunitárias devem receber verbas públicas porque prestam atendimento há muitas décadas onde há a ausência do poder público (Rede de Integração de Educação Infantil Comunitária do Rio de Janeiro, 2010).

Argumentava-se, ainda, que os movimentos buscam a melhoria do padrão de qualidade do atendimento, inserindo-se em discussões, a partir das quais se obteve muitas conquistas, como a inclusão das creches e pré-escolas comunitárias no FUNDEB e a produção e aprovação do documento divulgado pelo MEC em 2009 “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil”, de cuja formulação participaram os movimentos sociais.

Além disso, buscava-se demonstrar a importância do trabalho realizado junto às comunidades, caracterizado por uma história de articulação desses movimentos com as culturas locais presentes no cotidiano das crianças das classes populares e de compromisso social com as comunidades.

A continuidade dos convênios, todavia, exige a busca de caminhos que superem essas muitas contradições atreladas às parcerias entre o público e o privado sem fins lucrativos – ou público não-estatal – no Brasil.

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 da evasão de recursos não pode ser resolvida através de simples corte, mas pelo estabelecimento de critérios que assegurem transparência ao repasse e inaugurem novas relações entre Estado e sociedade (TIRIBA, 1997, p.6).

Os convênios precisam, portanto, superar a escassez de recursos e sua consequente baixa qualidade⁴⁸, assim como são necessárias fiscalizações eficientes que garantam maior transparência e evitem a apropriação indevida de dinheiro público.

Deve haver transparência no repasse e na aplicação de subsídios públicos em instituições comunitárias, com fiscalizações constantes e eficientes que garantam que os recursos sejam, de fato, empregados na educação das crianças.

É importante ressaltar que, apesar de apresentar muitas dificuldades, a educação infantil comunitária obteve muitos progressos em alguns municípios. Em São Gonçalo, houve melhorias quanto à formação dos educadores e em relação aos aspectos físicos das creches comunitárias, por exemplo.

Há outras pesquisas que também apontam avanços em relação à política de convênios em diferentes localidades. Assim,

Embora apresente muitas contradições, a parceria entre o poder público e o movimento social comunitário para atender a educação infantil no município de Porto Alegre apresenta avanços na qualidade no que diz respeito à formação dos educadores, à qualificação das ações pedagógicas, à existência de projeto político-pedagógico, à organização dos grupos de crianças, à variedade e quantidade do material didático e à organização dos espaços físicos⁴⁹.

A educação infantil comunitária em alguns municípios brasileiros, hoje, parece apresentar significativos avanços. Ao visitarmos algumas creches no município de São Gonçalo, por exemplo, notamos que esses espaços distanciam-se do marcante improvisado de ações e de mão-de-obra, utilizado com frequência na literatura como adjetivo na descrição do trabalho em creches comunitárias.

A passagem de creches comunitárias para a área da educação trouxe maiores exigências em relação ao trabalho pedagógico das instituições. Se, em períodos anteriores, a falta de habilitação de educadores que atuam com crianças pequenas em espaços comunitários parecia constituir lugar comum, ao passo que a exceção era a qualificação desse educador, atualmente, esse quadro se inverte em municípios como São Gonçalo, onde 80%⁵⁰ dos

⁴⁸ É importante enfatizar que há casos nos quais, a despeito da insuficiência dos recursos públicos adquiridos por meio de convênios, a organização da própria comunidade, para a qual são repassados os custos desse atendimento não cobertos pelo Estado, ou a obtenção de outras parcerias, com ONGs, por exemplo, possibilitam melhorias significativas na qualidade do trabalho desenvolvido em creches e pré-escolas comunitárias.

⁴⁹ SUSIN, M. O. K. O estatal e o público não-estatal: onde está a educação infantil em Porto Alegre? In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.) *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p.75.

⁵⁰ Dado fornecido por meio de entrevista cedida por Sofia (pseudônimo), ligada à Secretaria de Educação do município de São Gonçalo.

educadores já possuem habilitação, e, parte daqueles que ainda não estão incluídos nessa estatística participa de programas como o Proinfantil⁵¹, com o objetivo de adquirir a escolaridade necessária à realização de suas atividades.

Todavia, as contradições continuam a perpassar as parcerias entre o poder público e as instituições sem fins lucrativos na educação infantil, o que nos leva à defesa de que as creches comunitárias não podem constituir um meio através do qual os governos diminuem os custos da oferta de educação infantil. Não podem compor formas de se oferecer uma educação pobre para os pobres e de diminuição das responsabilidades do Estado na oferta da educação infantil, o que representaria um retrocesso tendo em vista os avanços conquistados por movimentos sociais e expressos na Constituição de 1988.

Em suma, devem-se superar as formas de parcerias entre instituições comunitárias e governos municipais que explicitem o descompromisso do Estado brasileiro com a educação da criança pequena. Os convênios com instituições comunitárias devem assegurar a qualidade do atendimento, ultrapassando a escassez de recursos financeiros e a falta de investimento na formação dos educadores de creches.

Também não se pode deixar de fazer menção ao papel desempenhado por essas instituições, no sentido de oferecer, diante das necessidades objetivas postas pelo cotidiano das classes populares, algum atendimento no campo da educação infantil, sobretudo em localidades mais pobres, onde o Estado era, e é ausente.

Por isso, os convênios devem ser estabelecidos a partir de critérios que permitam que as creches comunitárias ofereçam dignamente cuidados e educação para a criança pequena. Para que esta forma de atendimento seja viabilizada, são necessários investimentos na formação de educadores e, também, nos espaços, a fim de se superar a precariedade em que muitos destes ainda se encontram, pois não há educação de qualidade que possa ser construída com poucos investimentos direcionados historicamente à educação infantil no país.

⁵¹ O Proinfantil é um programa do governo federal, que, em parceria com os municípios, tem o objetivo de propiciar a habilitação a educadores que atuam na educação infantil em instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos.

2 A CRECHE: DA GUARDA E ASSISTÊNCIA À CRIANÇA POBRE AO DIREITO À EDUCAÇÃO

2.1 A creche como um espaço voltado para a criança pobre: antecedentes históricos de seu surgimento

A creche é uma forma de atendimento à infância, inicialmente, voltada apenas para a guarda e cuidados das crianças de famílias pobres, cujas mães tinham a necessidade de trabalhar.

As primeiras instituições de educação infantil surgem no final do século XVIII e na primeira metade do século XIX. Assim, a primeira iniciativa nesse sentido foram as escolas de tricotar, criadas por Oberlin, na França.

Já as creches são instituições que surgiram também na França por iniciativa de Firmin Marbeau, em meados do século XIX, mais precisamente em 1844. Naquele país a finalidade da creche também é a de viabilizar a guarda e cuidados das crianças pobres enquanto suas mães trabalhavam.

No Brasil, assim como em muitos outros países no mundo, a creche se constitui com o objetivo de liberação de mão-de-obra feminina das camadas pobres da população. Mas, no nosso caso, a mão-de-obra com esse perfil coincidia, inicialmente, com o trabalho da escrava ou da ex-escrava.

Apesar de ter se constituído no Brasil apenas a partir da República, percebe-se a introdução, ainda no período escravista do discurso que buscava justificar a consolidação da instituição de atendimento à infância.

Observa-se a introdução do discurso médico-higienista no campo educacional a partir da década de 1870. Mas, até 1874, pouco se fez em relação ao atendimento à criança no país. De 1874 a 1889, observa-se apenas a constituição de propostas de atendimento, elaboradas principalmente por médicos, as quais, no entanto, não chegaram a ser implantadas⁵².

⁵² KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. São Paulo: Cortez, 2003a.

É somente a partir da República que se percebe a implementação de propostas originadas, sobretudo, a partir da influência médico-higienista. Assim, observa-se a partir de então a criação de instituições e de leis com a finalidade de oferecer atendimento à infância.

Dentre os argumentos sob os quais a criação da creche foi defendida, percebemos uma forte presença das ideias disseminadas por médicos higienistas, os quais, devido à dedicação ao estudo das causas da mortalidade infantil, alarmante no final do século XIX, buscavam promover mudanças na sociedade quanto aos cuidados com as crianças com o objetivo de amenizar o problema.

A mortalidade infantil era atribuída a dois fatores: ao nascimento de filhos considerados frutos de uniões ilegítimas, que eram os filhos de escravos ou crianças mestiças, nascidas a partir das relações dos senhores com as escravas; e o chamado aleitamento mercenário, que consistia em delegar a uma escrava o aleitamento de crianças brancas.

Buscava-se, portanto, combater ambas as supostas causas dos elevados índices de mortalidade infantil, atribuídos ao fato de que aos negros estaria ligada a origem de muitas doenças.

No Brasil colônia, os cuidados em relação à criança e a maternidade não eram alvos de críticas e de estudos. As mulheres brancas deixavam seus filhos sob os cuidados de escravas, comportamento naturalizado e socialmente aceitável.

As escravas introduziam seus filhos ao trabalho cotidiano ou colocavam-nos na Roda, atitude também admissível e considerada apropriada no que se referia aos filhos das escravas.

A instituição conhecida como Casa dos Enjeitados, Casa dos Expostos, Casa da Roda ou Roda, existente em quase todos os países entre os séculos XVIII e XIX, era o lugar onde se abandonavam crianças, em sua maioria filhos das escravas, as quais os deixavam, muitas vezes, com o intuito de salvá-los da escravidão.

A partir da Independência, sobretudo no Segundo Império, essa situação começa a se modificar. A filantropia, tal qual descrita por Donzelot (1980) se coloca a serviço do Estado para melhor conduzir o corpo social. Seus representantes, os métodos higienistas, começam uma cruzada de valorização da função materna, que desembocará na aliança estabelecida com a mulher burguesa (CIVILETTI, 1991, p.20).

As pesquisas desenvolvidas por médicos higienistas e os avanços científicos possibilitados pelos novos conhecimentos concederam à medicina um papel de destaque na

sociedade, dotando-a de autoridade para orientar os cuidados em relação à infância, tanto em seus lares quanto nas instituições voltadas para o atendimento infantil.

No campo educacional, a grande entrada da influência médico-higienista é atrelada à década de 1870, devido a descobertas acerca da origem de muitas doenças, relacionadas ao contato com micro-organismos, abrindo caminho, também, para ações que visassem à prevenção de tais moléstias entre as crianças⁵³.

A comum prática de que as negras escravas amamentassem os filhos das senhoras começa a ser duramente criticada pelos higienistas a partir do século XIX, assim como atribuir às escravas os cuidados em relação à criança, pois os maus hábitos daquelas poderiam influenciar as crianças.

Tratava-se de uma tentativa de reformulação da conduta, principalmente das mulheres das classes dominantes, diante da maternidade, uma cruzada higienista em favor de mudanças de comportamento quanto aos aspectos físico, moral e intelectual dessas mulheres, incutindo-lhes um novo modelo de mulher e de mãe (CIVILETTI, 1991).

Os médicos higienistas começam a recriminar também a entrega de crianças nas Rodas e essa opção, anteriormente utilizada, sobretudo por escravas, começa a entrar em declínio a partir de 1871, o que gera um novo empecilho: o que fazer com os filhos de escravas e de criadas para que elas estejam “livres” para dedicarem-se aos afazeres domésticos?

Nesse contexto, os higienistas defendem a criação de creches, as quais seriam uma alternativa voltada para o atendimento dessas crianças que não poderiam permanecer sob os cuidados maternos.

A creche era vista como uma instituição para atender às classes populares, em substituição à Roda ou Casa dos expostos, instituição que recolhia crianças abandonadas. Era uma alternativa para que as mães não abandonassem seus filhos em decorrência de suas necessidades de inserção no mundo do trabalho. O atendimento à criança constituiria, portanto, uma opção ao abandono de filhos de escravas e ex-escravas, deixados na Roda, a qual se buscava substituir pelas creches.

A creche é defendida, no periódico “A Mãe de Família”, em cinco artigos publicados a partir de janeiro de 1879, pelo Dr. Vinelli, médico dos expostos, como instituição que visa a receber crianças de até dois anos de idade, durante a jornada de trabalho das mães, mulheres definidas como pobres e de boa conduta (CIVILETTI, 1991, p. 13).

⁵³ KUHLMANN Jr, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

No entanto, a creche não é considerada a forma mais adequada de cuidar das crianças pequenas, pois o papel social atribuído às mulheres concedia à maternidade e aos cuidados com seus filhos o status de atividades inerentes à natureza feminina. Então, o ideal não era que a criança fosse enviada a creches, mas que permanecesse, preferencialmente, sob os cuidados maternos.

A amamentação da criança pela própria mãe é considerada o ideal e esquivar-se dos cuidados com os próprios filhos e/ou delegá-los a outras passa a ser moralmente condenável pela sociedade, já que implicaria o não cumprimento da “função natural” da mulher e do papel social atrelado a esta.

Portanto, as creches não eram instituições para as quais seriam enviados os filhos das elites brasileiras, mas eram consideradas um “mal menor”, diante da necessidade das mulheres pobres, às quais não restava outra opção senão o trabalho. “A creche é pois um meio de conciliar os santos deveres da maternidade com as exigências do trabalho” (A Mãe de Família, jan.1879, apud CIVILETTI, 1991, p.15).

A questão da creche no Brasil colocava-se, portanto, no cerne da discussão acerca dos cuidados adequados em relação à infância e do papel da mulher na sociedade brasileira, de acordo com a classe social da qual faça parte.

No século XIX, são criadas, também, as chamadas “Salles d’asile” ou salas de asilo francesas, que, assim como as creches, eram voltadas para o atendimento às crianças pobres, restrito aos cuidados e à assistência.

Nessas instituições, o controle, a moralização e a rígida disciplina cumpriram a função de substituir os valores adquiridos pelo meio do qual as crianças faziam parte e, assim, afastá-las dos “perigos” representados pela pobreza.

Kuhlmann Jr. (1998) descreve essas formas de educação voltadas para as crianças das classes populares como assistencialista, com o objetivo de retirar as crianças das ruas, compreendida enquanto espaço perigoso e propício à marginalidade, evitando a criminalidade. Uma forma de educação autoritária, de baixa qualidade e permeada de preconceitos em relação à pobreza.

Com finalidades bem distintas das que observamos nas creches e salas de asilo, surgem, também no século XIX, os primeiros jardins de infância ou “Kindergarten”, criados por Froebel na Alemanha.

O jardim de infância, criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituições com características semelhantes às *Salles d'asile* francesas – seriam assistenciais e não educariam. Entretanto, essas últimas também educavam – não para a emancipação, mas para a subordinação. (ibid. p.73).

As creches começam a se expandir por muitos países do mundo, principalmente, a partir da segunda metade do século XIX, quando foram defendidas em diversas exposições internacionais como modernas e científicas, constituindo uma importante característica da “civilização” e do “progresso” e quando esta difusão ganha força com a influência da Revolução Industrial, decorrente do desenvolvimento do capitalismo na Europa (ibid.).

Estas mudanças na economia transformam, também, as relações de trabalho. Inicia-se o crescente processo de incorporação da força de trabalho feminina aos meios de produção, fator que impulsionou o desenvolvimento dessas instituições.

No início dessa trajetória, portanto, as creches não surgem com a noção, que atualmente se conhece, de um direito da criança, mas constitui uma solução para o problema da guarda e cuidados dos filhos, com a entrada da mulher no mercado de trabalho e as consequentes mudanças na rotina familiar.

As instituições destinadas às crianças surgiram ainda na primeira metade do século XIX, em vários países. Mas, no Brasil, elas se difundem mais tardiamente. “Enquanto havia creches na Europa desde o século XVIII e jardins de infância desde o século XIX, no Brasil ambas são instituições do século XX”. (KRAMER, 2003a. p.52).

Houve algumas iniciativas anteriormente, como a criação da creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro, em 1899, que foi a primeira creche brasileira destinada a filhos de operários de que se tem registro, apesar de essas instituições terem se disseminado no país principalmente a partir do século XX.

As iniciativas voltadas para a expansão de creches no país, entretanto, foram bastante restritas até a década de 1970, além de terem sido implementadas, em sua maioria, por instituições confessionais e filantrópicas, caracterizando-se pela pouca presença do Estado no segmento.

Essas poucas ações anteriores encontravam-se, também, impregnadas pelo autoritarismo e preconceitos em relação às classes populares, difundidos através dos discursos e atuações de médicos higienistas, e, portanto, as creches possuíam apenas caráter médico-assistencial.

2.2 A creche no bojo das políticas de atendimento à infância no Brasil

A história das políticas voltadas para a infância no Brasil está imersa em concepções moralizantes e preconceituosas, as quais concebiam a pobreza como naturalmente inferior e/ou violenta.

Eram concepções que atribuíam os problemas e necessidades de atendimento dessa infância às suas famílias, consideradas “desestruturadas”.

Logo, era necessário higienizar e moralizar formas de vida responsabilizadas pelas mazelas sociais e, até mesmo, pela mortalidade entre as crianças pequenas.

Essas formas de compreender a pobreza e os problemas sociais deram origem a práticas voltadas para a infância das classes populares que, ora adotavam práticas filantrópicas e de assistência em relação às crianças consideradas abandonadas ou vítimas de suas famílias desestruturadas, ora desenvolviam ações que visassem à punição dos considerados “menores” infratores.

As ações destinadas às crianças incluídas no primeiro grupo eram, sobretudo, implantadas por instituições filantrópicas, enquanto o Estado investia principalmente em ações punitivas e corretivas, das quais as crianças pertencentes ao segundo grupo eram destinatárias.

Portanto, historicamente, as políticas voltadas para a infância pobre no país oscilaram em torno da compaixão e culpabilização de seus destinatários.

(...) Em síntese, esta lógica se traduzia em dois tipos de práticas: uma voltada para os que já haviam penetrado nos circuitos da criminalidade e da exclusão social – os menores delinquentes – tutelados pelo Estado e submetidos à reclusão social e outras para aqueles que eram vistos com possibilidades de se integrar à sociedade através do trabalho – os menores abandonados – que ficavam sob responsabilidade da área da assistência social e filantrópica⁵⁴.

⁵⁴ NUNES, D. G. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELOS, V. M. R. (org). *Educação da Infância, História e política*. RJ: Dp&A, 2005, p.75.

Teorias “científicas” higienistas e eugênicas desenvolvidas durante o século XIX contribuíram para legitimar as práticas discriminatórias em relação à pobreza e também para a constituição das representações sociais acerca das classes populares que embasaram tais ações.

As teorias higienistas atrelavam as condições e formas de vida das classes populares às causas da proliferação de doenças, enquanto teorias eugênicas traziam “comprovações científicas” que explicavam a superioridade do homem branco em relação a outros grupos étnicos e em relação às mulheres.

Muitas teorias racistas, construídas nesse período, pregavam a superioridade da raça branca em relação às raças negra e indígena e dos homens em relação às mulheres. Essas teorias inferiorizavam grupos que historicamente foram excluídos, “pregando o aperfeiçoamento da raça e colocando-se abertamente contra negros e mestiços⁵⁵”.

As políticas voltadas para atender a criança pobre, no Brasil, estão imersas nessas representações sociais construídas em torno da pobreza. A infância pobre, neste contexto, passa a ser identificada como lacunar, abandonada e, até mesmo, delinquente.

Embora tais representações em torno da pobreza já figurassem no país desde longa data, é apenas no advento da industrialização brasileira, sobretudo a partir dos anos 1930, que começam a se difundir, com maior veemência, formas de intervenção voltadas para a infância. As práticas com essa finalidade transitavam entre a assistência e o controle jurídico, como aponta Kramer (2003a).

Em 1927, a criação do Código de Menores expressa a necessidade colocada pelo contexto social de intervenção sobre a infância pobre, seja ela desvalida ou delinqüente. A palavra “menor” torna-se um estigma, uma “categoria classificatória da infância pobre⁵⁶”.

Neste contexto, é perceptível o crescimento da mendicância e da criminalidade infantis. A rua é apontada como espaço de socialização desse tipo de infância. Esse espaço é visto como lugar da desordem e da marginalização, contrastando com o desejável espaço privado, familiar ou da fábrica.

O atendimento ao menor instituído a partir do Código de Menores de 1927 legitimava duas práticas distintas: uma voltada para a criança abandonada, introduzindo essas crianças em sistemas de atendimento que incluíam o trabalho; a outra, voltada para os menores delinquentes, para os quais as práticas aplicadas eram a repressão e a punição.

⁵⁵ COIMBRA, C. *Operação Rio*. Rio de Janeiro: Oficina do autor; Niterói: Intertexto, 2001, p.88.

⁵⁶ ALVIM, M. R. B. & VALLADARES, L. P. Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise de Literatura. *Boletim Bibliográfico (ANPOCS)*, Rio de Janeiro, nº 26, 2º semestre, 1988, p.6.

A partir dessa lógica, consolidaram-se como intervenções para a infância pobre as práticas filantrópicas, que visavam ao assistencialismo, e a criminalização, que se baseava na repressão dos que adentravam no circuito considerado da exclusão social.

Em relação às ações voltadas para as crianças pequenas, embora tenham se expandido de forma mais expressiva apenas a partir da década de 1970 e que, ainda hoje, o acesso seja bastante restrito, percebe-se a constituição de algumas creches, sobretudo a partir da década de 1930, marco na história do processo de urbanização e industrialização do país.

Na década de 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), órgão que foi responsável pela centralização das políticas voltadas para a assistência infantil no país até os anos 1970.

O DNCr regulamentava o funcionamento de creches, observando, por exemplo, aspectos sanitários e arquitetônicos das instalações. Fortemente influenciado pelas orientações dos higienistas, o órgão defende a criação de creches como uma arma contra a mortalidade infantil, como um “elemento da puericultura social”⁵⁷.

A creche é considerada um “mal”, menor que o abandono de crianças, é verdade, mas, ainda assim, representava as consequências de “desorganização” da sociedade, sob os pontos de vista econômico e/ou moral, e consequente inserção de mulheres das classes populares no trabalho remunerado fora do lar.

Em relação ao aspecto econômico, a disfunção social era atribuída ao fato de muitas mulheres precisarem trabalhar para a complementação da renda do marido, dadas as condições precárias de vida das classes populares.

Já a desorganização moral da sociedade era atrelada às mães solteiras, que também tinham a necessidade de trabalhar, e ao nascimento de filhos fora dos laços matrimoniais.

O viés ideológico e moralizante ocultou as raízes sociopolíticas das necessidades sociais e, no caso particular das creches e pré-escolas, fixou o lugar social da mãe operária como lugar desenraizado da moral e responsável pela formação de crianças propensas a serem problemáticas. As creches seriam, então, um “mal necessário”, um lugar de formação compensatória dos deslizes higienistas e moralistas da então nascente classe operária⁵⁸.

⁵⁷ VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: Creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº67, Nov. 1988, p.3.

⁵⁸ NUNES, D. G. Educação infantil e mundo político. *Rev. Katál*. Florianópolis, v.12, nº1, jan./jun. 2009, p.88.

Ao mesmo tempo em que é concebida como um mal e um símbolo das desordens sociais, a creche era considerada também indispensável à medida que poderia cumprir a função de oferecer cuidados em relação às crianças, de forma mais higiênica e adequada do que aqueles oferecidos pelas chamadas “criadeiras” ou “tomadeiras de conta”, mulheres pobres, cujas condições de vida e hábitos eram alvos de críticas e apontados como fatores que desencadeavam os elevados índices de mortalidade infantil (VIEIRA, op. cit.).

A ênfase no espaço da creche recaía sobre os aspectos médicos e assistenciais. Assim, esse era um espaço onde se encontravam profissionais como médicos, enfermeiras e assistentes sociais, além de toda a estrutura física estar adequada a essa finalidade.

No entanto, a figura da professora não era fundamental nesse espaço, sendo mais vinculada a escolas maternais ou jardins de infância, pois “a creche era proposta como dispositivo para disciplinar mães e educar crianças nos preceitos da puericultura, como dispositivo de normatização da relação mãe/filho nas classes populares” (VIEIRA, 1988, p.4).

Ainda na década de 1940, são criados dispositivos legais como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a qual estabelecia que as indústrias nas quais trabalhassem mulheres deveriam manter creches para os filhos das operárias nos próprios locais de trabalho.

Mas essa lei foi, em grande parte dos casos, burlada, assim como pouco se percebia a presença de ações do Estado voltadas para a oferta de creches.

Durante todo o período de atuação do DNCr, as ações do Estado com o intuito de oferecer creches foram marcadas por suas articulações com instituições filantrópicas ou confessionais, estas foram, e ainda hoje são, responsáveis por grande parte das ações voltadas para o atendimento da criança de 0 a 6 anos.

A educação infantil dirigida às classes populares foi marcada pelo autoritarismo e preconceitos que enfatizavam a necessidade de higienização e de compensação de carências dessa infância.

Quanto às intervenções do Estado no que diz respeito à infância pobre, na década de 1970, mais precisamente em 1979, emerge o novo Código de Menores, com a finalidade de reprimir com mais veemência os menores considerados infratores.

A constituição de um novo Código de Menores, ainda mais repressor que o anterior de 1927, ocorre devido ao contexto desse período, no qual a população mais pobre sofria os efeitos do agravamento das desigualdades e da pobreza.

Nessa conjuntura, o país convivia com o aumento da criminalidade, inclusive infantil, nos centros urbanos. A infância pobre, então, vista como potencialmente delinquente, passa a

ser alvo de um maior número de intervenções estatais. A chamada “questão do menor” torna-se uma questão de segurança nacional, durante os anos da ditadura militar.

Quanto às pesquisas acerca dessa temática, embora a infância pobre no Brasil seja objeto de discussão desde o fim do século XIX, no advento da República e da nova forma de organização social que começava a se desenhar, é também a partir da década de 1970 que cientistas sociais começam a adotar a chamada questão do “menor” como objeto de estudo, o que marca o início de tal problemática na área das ciências humanas (ALVIM & VALLADARES, 1988).

A partir de 1970, percebe-se a eclosão de novos temas de pesquisa, tais quais: legislação sobre o menor, menor institucionalizado, educação, criança e família, história da infância pobre, meninos de rua e política social para o menor. Esta produção das décadas de 1970 e 1980 tem forte conexão com o contexto social desse período em que era crescente o número de crianças pelas ruas das grandes cidades e possui um forte caráter de denúncia.

Na década de 1970, a sociedade brasileira estava imersa nas discussões acerca da aprovação da Lei do Divórcio, além de ter atentado para a forte presença de crianças nas ruas das grandes cidades e para o aumento dos índices de delinquência e criminalidade, inclusive infantis, consequências da intensificação do processo de urbanização, industrialização e crescimento econômico observado em grandes centros urbanos, que produzia, também, precárias condições de vida para um grande contingente que não se via inserido de forma digna no mercado formal de trabalho. A infância estava, então, colocada no centro dos debates.

Havia, nesse contexto, forte associação da pobreza à criminalidade, e entre família considerada irregular e o abandono e delinquência infantis. O fracasso do casamento, a chamada “família desestruturada”, era apontado como causa do abandono e da delinquência infantis.

Quanto à educação infantil, percebem-se, também, importantes mudanças no que se refere à oferta de creches a partir do final dos anos 1960. Nesse contexto, o DNCR, juntamente com o UNICEF, propõe a criação de Centros de Recreação, formas simplificadas de atendimento e de baixo custo, graças ao apelo ao trabalho voluntário e à organização e “participação” das próprias comunidades.

O intuito era ampliar o atendimento, que era muito restrito, como forma de combater a mortalidade infantil e a subnutrição.

Dessa forma, por meio do discurso da “participação” da comunidade, esta “é claramente convocada para empreender junto com o Estado a guerra contra a pobreza, o abandono, a subnutrição e a mortalidade infantil” (VIEIRA, 1988, p.15).

As formas de atendimento defendidas anteriormente, consideradas rígidas quanto às exigências relacionadas aos espaços, à higiene e aos profissionais, são refutadas por serem onerosas e inadequadas à realidade de países subdesenvolvidos, como o Brasil, para os quais, de acordo com organismos como o UNICEF, faltariam recursos para investir em programas similares aos que se observava em países desenvolvidos.

A alegação da “falta” de verbas para os investimentos na política social descortinava uma das características do Estado brasileiro, que é a pouca atenção dada às necessidades, sobretudo das populações mais pobres, pois a questão do acesso à educação infantil inscreve-se na própria questão das desigualdades sociais e do acesso aos serviços públicos.

Assim, “a sentença ‘não há verbas’ deve ser substituída por ‘não há verbas para determinadas necessidades sociais’, uma vez que o setor educacional não parece estar incluído entre as prioridades básicas da política global”⁵⁹

O fundamental era ampliar expressivamente o atendimento no que diz respeito ao aspecto quantitativo, sem o incremento compatível dos recursos necessários, o que seria possível através da exploração de mão-de-obra voluntária ou semi-voluntária das comunidades carentes, das quais não era exigida qualquer qualificação para atuar em creches.

Havia um marcante discurso de exaltação e valorização da experiência e da cultura das próprias comunidades, que, muitas vezes, a despeito desse status adquirido pela “participação”, desempenhavam a função de executoras de programas e projetos de cuja elaboração não participavam, pois, esse papel era delegado aos técnicos, que se encarregavam de desenvolver projetos.

O argumento de que, por envolver a participação da comunidade, as creches comunitárias seriam mais democráticas e partiriam das experiências imediatas das crianças e da cultura do meio em que vivem, é questionável pelo sentido que a participação da comunidade adquiriu em muitos programas, nos quais “a população local simplesmente executa as atividades planejadas pela equipe técnica local ou central” (ROSEMBERG, 1986, p.79).

⁵⁹ SOUZA, S. J. Tendências e fatos na política da educação pré-escolar no Brasil In: SOUZA, S. J. & KRAMER, S. (orgs). *Educação ou tutela? : A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1991, p.46.

Portanto, muitas vezes, a comunidade não participava realmente dos programas, uma vez que não auxiliava na definição da forma e dos rumos dos trabalhos desenvolvidos. Essa participação parecia constituir para os poderes públicos “uma exploração de mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada, sem o correspondente espaço de co-gestão que poderia justificar o recurso ao trabalho voluntário ou informal” (CAMPOS, M. M., 1985, p.24, apud ROSEMBERG, 1986, p.79).

Percebe-se que foi no bojo do regime militar que os chamados programas “alternativos” ganharam espaço no atendimento, de forma pouco dispendiosa, às crianças pobres. Tratava-se de prestar algum tipo de assistência e, principalmente, conter os efeitos do crescimento exponencial das desigualdades sociais.

Esses programas, estimulados por organismos internacionais e implantados no país com a colaboração de órgãos como o DNCr e a LBA, estavam imersos nas concepções do chamado método de Desenvolvimento de Comunidade (DC) e da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), influenciados pelo contexto da Guerra Fria⁶⁰.

Dentre seus objetivos incluía-se o controle das populações pobres, cujo descontentamento com suas condições precárias de vida poderia ser o estopim para revoltas, o que poderia gerar convulsões sociais e ameaçar a ordem instituída pelo governo militar e, em última instância, a exemplo de Cuba, poderia representar uma ameaça ao sistema capitalista vigente.

Nessa conjuntura, com a proliferação os movimentos sociais populares e de movimentos feministas por todo o país e as pesquisas acerca da infância brasileira que questionavam as formas de intervenção do Estado em relação à chamada infância desvalida, abandonada e/ou delinquente, há fortes pressões para que houvesse mudanças em relação às medidas ou quase ausência de ações (no caso da oferta de creches, por exemplo) desenvolvidas pelo poder público.

É também nesse íterim que muitas creches comunitárias se constituem por todo o país, através da atuação de movimentos populares, como os que se originaram a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, com a participação de mulheres moradoras de localidades carentes.

⁶⁰ KUHLMANN Jr., M. História da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, nº14, p.5-18, Mai/jun/jul/ago, 2000.

Esses espaços são originados por meio dos esforços das próprias comunidades pobres e denunciam o descaso do Estado em relação às necessidades dessas populações, pois as creches surgem devido à ausência do poder público em localidades pobres e face às necessidades colocadas pelo contexto de crise e do crescimento da pobreza e das desigualdades no âmbito da ditadura militar, fator que impulsionou a inserção de um contingente cada vez maior de mulheres no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a propagação de creches comunitárias é estimulada e suas relações com o poder público através de convênios também.

Aliás, essa sempre foi uma das características da educação infantil brasileira, já que, durante muito tempo, o Estado, quando participava de alguma forma dessa oferta, o fazia através de parcerias com instituições sem fins lucrativos, filantrópicas ou confessionais.

Percebe-se, deste modo, que as articulações entre “o público e o privado sem fins lucrativos formaram a rede de atendimento que, durante muitos anos, dominou a educação voltada para as crianças pequenas e pobres na faixa etária de zero a seis anos” (NUNES, 2009, p.87)

Embora, tanto os movimentos sociais, quanto os organismos internacionais e órgãos como o DNCr e a LBA tenham contribuído para a expansão da educação infantil comunitária e dos convênios do poder público com essas instituições, as concepções observadas distanciam-se sob muitos aspectos.

Os organismos internacionais, os quais influenciaram programas elaborados pelo DNCr e a LBA, defendiam uma perspectiva comunitarista que buscava escamotear as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que prestava alguma assistência, mesmo que precária, às populações carentes, como forma de controlá-las e de evitar revoltas relacionadas a condições de vida tão aviltantes.

Já o comunitarismo cristão das CEBs, que influenciou a constituição de muitas creches comunitárias pelo país, é definido como “mais sociológico” (SOUZA, 2008), pois, além de questionar as desigualdades sociais, buscava a melhoria das condições de vida das classes populares, através do acesso aos seus direitos, como saúde e educação.

Percebe-se, ainda, que nessa conjuntura, uma das características da educação infantil dirigida às crianças oriundas das classes trabalhadoras no Brasil foi a crença de que esses espaços deveriam desenvolver a função de compensar as carências culturais, linguísticas e afetivas dessas crianças.

A chamada teoria da “privação cultural” partia do pressuposto de que essas infâncias possuíam inúmeras defasagens devido às suas condições de vida e ao baixo nível linguístico e cultural do meio do qual faziam parte.

Essa suposta característica comum entre essas crianças foi apontada como a principal causa do fracasso escolar entre os alunos das classes populares durante suas tentativas de conseguir se alfabetizar, o que levou à formulação e concretização de propostas que visassem à preparação das crianças para o ingresso no primeiro ano do então primeiro grau.

A visão discriminatória da abordagem da privação cultural culminou nas chamadas políticas compensatórias, difundidas a partir do início da década de 1960 na Europa e nos Estados Unidos e que, no Brasil, alastram-se a partir da década de 1970.

Essa abordagem deposita as razões do fracasso escolar das crianças das classes populares nas próprias crianças e em suas famílias. Estavam traçados os contornos da chamada educação compensatória, cuja função passou a ser a adoção de uma forma de educação preventiva contra os elevados índices de repetência e de exclusão das crianças das classes populares, muitas vezes, já em seu primeiro ano de escolaridade.

A disseminação dessa teoria contribuiu para que, com o intuito da prontidão das crianças para o ingresso na chamada escola de primeiro grau, a pré-escola adquirisse um cunho instrucional, de prevenção do insucesso na trajetória escolar da criança pobre, distanciando-se do caráter assistencial, baseado apenas nos cuidados com a saúde, alimentação e higiene da criança.

As creches, entretanto, mantiveram-se vinculadas aos órgãos da assistência e saúde, sem uma preocupação pedagógica ou, quando havia essa preocupação, não constituía, em linhas gerais, uma prioridade.

Portanto, consolidaram-se, ao longo da história do surgimento e difusão de creches e pré-escolas no Brasil, duas práticas distintas. Enquanto a creche era parte das políticas assistenciais, as pré-escolas eram ligadas ao sistema educacional⁶¹.

Apesar de não ter adquirido o caráter instrucional percebido nas pré-escolas, também se observam mudanças quanto à função atribuída à creche a partir da década de 1970. A

⁶¹ MEC/SEF/COEDI, *Política de educação infantil*. Brasília, 1994.

concepção moralizante que permeava as práticas e os discursos acerca da creche e de sua clientela começa a ser modificada.

Com o estímulo a programas de expansão a baixo custo, via participação da comunidade, o conceito de creche torna-se mais positivo e, em lugar de se constituir enquanto um “mal necessário”, a creche passa a ser vista como lugar de compensar as carências das crianças advindas das classes populares e, também, como meio de possibilitar o crescente processo de incorporação das mulheres ao mercado de trabalho no país, tendência que ganha maior impulso a partir do fim dos anos 1960 (VIEIRA, 1988).

Assim como as pesquisas acerca da infância e da educação infantil, os movimentos sociais contribuíram com o processo de mudança observado quanto à função atribuída à creche nas últimas décadas, com suas denúncias e pressões sobre o Estado, para que este atendesse às necessidades da população no que se refere à educação da criança pequena e para que houvesse importantes mudanças na própria concepção de atendimento.

No Brasil, o processo de ruptura com esta perspectiva ídeo-política de atendimento começou a tomar corpo na década de 1970 com a organização de movimentos sociais que lutaram pela ampliação de creches, consolidando-se nos anos 1990, com o reconhecimento da educação infantil como um direito de toda e qualquer criança (NUNES, 2009, p. 88).

As políticas públicas na área da educação infantil são fortemente influenciadas pelas transformações observadas nos conceitos de infância e de criança, decorrente do avanço das pesquisas nessa área.

As práticas e teorias desenvolvidas desde os anos 1970 por áreas das ciências humanas, como a antropologia, sociologia e psicologia, também contribuíram para as mudanças observadas no campo da educação infantil ao questionarem a teoria da privação cultural, presente no Brasil em documentos oficiais, que classificavam as crianças provenientes das camadas populares como carentes ou imaturas.

[...] Estudos contemporâneos da antropologia, sociologia e da psicologia ajudaram a entender que às crianças foi imposta uma situação desigual [...] Assim, ao mesmo tempo em que começaram a ter sua especificidade respeitada, as crianças passaram a ser consideradas – ao longo destes 30 anos – cidadãs, parte de sua classe, grupo, cultura⁶².

⁶² KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP, vol.27, nº 96, out. 2006, p.800.

Hoje, a criança é concebida enquanto sujeito sócio-histórico, marcado pelo seu meio social e pela cultura desse meio. Porém, essa infância não é passiva, ao contrário, ela é produtora de cultura, ela participa ativamente na construção desse contexto no qual está inserida. Assim como recebe influências desse meio, a criança também o modifica, uma vez que não apenas incorpora elementos da cultura, mas cria e recria.

Outro ponto importante é o reconhecimento da multiplicidade das infâncias na sociedade brasileira. Essas múltiplas infâncias são marcadas por realidades sociais, étnicas, culturais, históricas e econômicas diferenciadas e não podem ser compreendidas de forma apartada do contexto no qual a criança está inserida.

É necessário atentarmos para as questões relativas ao gênero, etnia, classe social e capacidades sensório-intelectuais, que nos revelam a existência não apenas de uma infância, mas de múltiplas formas de se vivenciar esse período da vida. “A infância é um discurso histórico cuja significação está consignada ao seu contexto e às variáveis de contexto que o definem. Semelhantes contextos são de natureza econômica, social, política, cultural, demográfica, pedagógica etc.⁶³”.

Além disso, fica evidente a defesa da necessidade de se atentar para as particularidades das infâncias, suas formas de produzir conhecimentos, de sentir e interpretar o mundo: coloca-se a necessidade de saber mais e considerar as “culturas infantis” e olhar para as crianças a partir das próprias crianças e não através de referenciais “adultocêntricos”⁶⁴.

É perceptível o quanto a produção de conhecimentos acerca da infância, bem como a atuação de movimentos sociais, contribuíram para a construção da perspectiva de educação infantil que é explicitada hoje em importantes documentos oficiais, os quais, mesmo com as dificuldades que ainda se enfrenta no país para garantir o direito à educação infantil, representam avanços e bases legais a partir das quais se pode reivindicar e exigir do Estado ações que visem à democratização do acesso a esse segmento educacional.

O quadro das intervenções do Estado no que diz respeito às políticas voltadas para a educação infantil brasileira somente é alterado, ao menos no âmbito da legislação, com as

⁶³ KUHLMANN Jr. M. & FERNANDES, R. Sobre a história da infância. In: FARIA FILHO, L. (org). *A Infância e sua educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004, p.29.

⁶⁴ FARIA, A. L. G. Políticas de Regulação, Pesquisa e Pedagogia na Educação Infantil, Primeira Etapa da Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.26, nº92, p.1013-1038, out. 2005.

GOMES, A. M. R.; GOUVEA, M. C. S. A criança e a cidade: entre a sedução e o perigo In: DEBORTOLI, J. A. O.; MARTINS, M. F. A.; MARTINS, S. (orgs.). *Infâncias na Metrópole*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MOURA, E. B. B. Por que as crianças? In: CARVALHO, C. H.; MOURA, E. B. B.; ARAÚJO, J. C. S. (orgs.). *Infância na modernidade: entre a educação e o trabalho*. Uberlândia: EDUFU, 2007.

QUINTEIRO, J. Infância e educação no Brasil: um campo de estudos em construção. In: FARIA, A. L. G.; DERMATINI, Z. B. F.; PRADO, P. D. (Orgs). *Por uma cultura da Infância: metodologia de pesquisa com crianças*. Campinas: Autores Associados, 2005.

mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que confere um novo status a creches e pré-escolas, e pela LDB, que incorpora creches e pré-escolas à educação básica, como sua primeira etapa. A educação das crianças de 0 a 06 anos é considerada, a partir de então, um direito, sobretudo da criança, e um dever do Estado.

Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em vigor desde o início da década de 1990 e instituído através da Lei nº 8.069/90, é que o padrão de intervenções estatais direcionadas às crianças e aos adolescentes, pelo menos no âmbito da Legislação, sofre profundas modificações e o Estado altera o papel de “preceptor” que desempenhou em relação à infância pobre⁶⁵.

A Constituição de 1988 estabelece como um dever do Estado a oferta de creches, consideradas um direito de todas as crianças, independentemente da classe social a que pertença, enquanto o ECA colocará a questão socioeconômica como fundamental para se compreender a situação da infância, admitindo que a infração de crianças e adolescentes é um problema público e não apenas circunscrito a cada família. (ibid.).

Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), constituída no ano de 1996, consolidou a entrada das creches no sistema educacional, pois, de acordo com a LDB, as creches compõem, juntamente com as pré-escolas, a primeira etapa da educação básica, o que fez com que as creches, inclusive comunitárias conveniadas com o poder público, vinculadas até então à área da assistência social, começassem a ser integradas aos sistemas educacionais dos municípios brasileiros.

Hoje, a principal justificativa para a oferta de creches não é o fato de as mães trabalharem fora do lar, mas esse atendimento é, antes de tudo, um direito da criança de receber uma forma de educação que respeite suas especificidades e contribua para seu desenvolvimento.

As creches, neste contexto, são direito de todas as crianças, independentemente da classe social da qual sejam provenientes, o que representa mudanças significativas quanto à função historicamente atribuída à instituição.

A palavra “creche” tinha um sentido negativo de cabideiro, guarda ou proteção, ao ser ouvida hoje evoca a noção de direito, de educação e de cidadania, [...] porque as práticas foram mudando, e são as práticas reais, seus confrontos, os interesses que carregam, as forças em disputa envolvidas que, historicamente, mudam o significado das palavras⁶⁶.

⁶⁵ PASSETTI, E. O menor no Brasil republicano In: DEL PRIORE, M. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 1991.

⁶⁶ KRAMER, S. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil In: BAZÍLIO, L. C. & KRAMER, S. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003b, p.60.

Além dos direitos reconhecidos pela legislação, observa-se, ainda que se conviva com enormes desafios, um relevante incremento nos investimentos na educação infantil (KRAMER, 2006), o que leva ao reconhecimento de que houve uma considerável ampliação do acesso a esse segmento nas últimas décadas.

Todavia, o acesso, em especial a creches, ainda é muito restrito e muito aquém das matrículas na pré-escola. Soma-se a esse dado o fato de a possibilidade das crianças terem acesso à educação infantil ser diretamente afetada pela renda familiar. Quanto mais elevada a renda familiar, maiores são as chances de as crianças frequentarem um estabelecimento educativo desde os primeiros anos de vida⁶⁷.

As crianças pobres na faixa etária de 0 a 03 anos, portanto, são aquelas que mais dificuldades enfrentam para ter acesso à educação.

Em parte, esse quadro de escassa oferta da educação infantil nas redes públicas de educação do país pode ser atribuído ao fato de se conviver durante muito tempo com importantes conquistas no âmbito da legislação, mas, ao mesmo tempo, com a ausência de uma política de financiamento que incluísse a educação infantil.

Creches e pré-escolas, assim como a educação de jovens e adultos e o ensino médio, sofreram com os efeitos da implantação do o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que distribuía seus recursos aos estados e municípios de acordo com o quantitativo de matrículas de cada rede apenas no ensino fundamental regular.

Atualmente, há fortes expectativas de que haja maiores investimentos na ampliação da educação infantil, após o início da implementação do o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor desde 2007.

O FUNDEB, diferentemente do FUNDEF, abrange as matrículas de toda a educação básica, incluindo a educação infantil.

Entretanto, essa incorporação das matrículas, sobretudo de creches, foi conquistada somente a partir da luta de movimentos sociais que pressionaram o Estado para que este incluísse as matrículas de crianças de 0 a 03 anos, inclusive de creches comunitárias, dentre aquelas às quais são destinados recursos do Fundo.

⁶⁷ KAPPEL, D. B. As crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional In: KRAMER, S. (org). *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.

Mesmo em um cenário que aponta para o refluxo dos movimentos sociais, é marcante a continuidade de movimentos relacionados às lutas em torno do direito à educação infantil. Por todo o país, percebe-se a constituição de fóruns estaduais com esse intuito, além da formação do Movimento Nacional Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

Há constante e expressiva participação dos fóruns estaduais e do MIEIB no que se refere às discussões em torno das políticas e concepções de educação infantil e à elaboração de propostas que repercutem nas políticas nesse campo.

A inclusão das crianças de 0 a 03 anos no FUNDEB, recente conquista de movimentos sociais, representa uma importante possibilidade de ampliação da oferta de creches públicas e da qualidade da educação infantil que é ofertada atualmente, uma vez que as redes municipais têm maiores estímulos para expandir e investir recursos nesse atendimento, mediante a obtenção de recursos do FUNDEB para esse fim.

Mas, ainda há outros desafios para a ampliação quantitativa e qualitativa da educação infantil no país. É fundamental a implantação de ações voltadas para a formação inicial e continuada de profissionais que atuam na área, uma vez que muitos educadores que trabalham nesse segmento não possuem ao menos a habilitação mínima adequada ao exercício do magistério.

No que se refere a esse aspecto, desde o ano de 2005, vem sendo implantado em muitos municípios brasileiros o Programa de Formação Inicial dos Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil), um programa do governo federal desenvolvido em parceria com estados e municípios.

O Proinfantil visa à formação de profissionais que atuam na educação infantil da rede pública ou privada sem fins lucrativos, conveniada ou não com o poder público, e que não possuem habilitação apropriada para o papel que desempenham.

Os educadores inscritos no programa participam de um curso de formação de nível médio na modalidade Normal, à distância, com duração de dois anos. Ao concluírem o curso, os educadores adquirem a habilitação necessária à atuação na educação infantil.

Embora o desafio de habilitar todos os professores que atuam na educação infantil pública e privada sem fins lucrativos seja muito grande, tendo em vista o elevado número de educadores da educação infantil sem nível de formação adequado, esse é um importante passo, cujo impacto ainda precisa ser avaliado, mas ainda assim representa o início de alguma ação do Estado na tentativa de possibilitar aos educadores acesso à formação e contribuir para a melhoria da qualidade no trabalho em creches e pré-escolas.

2.3 Panorama do atendimento em creches no município de São Gonçalo

Neste tópico, pretende-se construir um panorama da oferta de creches no município de São Gonçalo, com o intuito de explicitar o lugar que ocupam as creches comunitárias na educação infantil da cidade, um pano de fundo para a contextualização do nosso objeto de estudo: a política de convênios.

Embora tenha sido privilegiada a abordagem qualitativa nesta pesquisa, utilizam-se, aqui, dados quantitativos, como os censos escolares divulgados pelo INEP (2004 – 2010), a partir dos quais foi possível acompanhar a evolução das matrículas em creches da rede pública municipal de São Gonçalo, além de dados disponibilizados pela Secretaria de Educação (2010), capazes de auxiliar na compreensão do espaço ocupado pelas creches comunitárias na educação infantil do município.

Kappel, Carvalho, e Kramer⁶⁸ alertam quanto às limitações dos estudos quantitativos, apontando que “os dados não são ‘dados’, mas construídos” (p.37), pois os pesquisadores que os produzem visam a captar uma parcela da realidade, um olhar limitado sobre esta, e que também limita o desenvolvimento de estudos baseados nesses dados, pois se pode analisar apenas um número restrito de dados, aqueles que foram produzidos e, ainda, que estão disponíveis.

Outra dificuldade com a qual frequentemente se deparam os pesquisadores durante a utilização dessa metodologia são as discrepâncias entre os dados de diferentes fontes e, até mesmo, “entre duas publicações de uma mesma fonte, [...] o que revela os cuidados necessários para a interpretação de dados quantitativos em educação no Brasil”⁶⁹.

Porém, os dados estatísticos podem ser importantes auxiliares para a compreensão da política de convênios na cidade. Por isso, “não podemos fechar os olhos a algumas pistas da realidade que os dados descortinam” (KAPPEL, CARVALHO e KRAMER, op.cit., p.37).

⁶⁸ CARVALHO, M. C, KAPPEL, M. D. B & KRAMER, S. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches e pré-escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre padrões de vida/IBGE. *Revista Brasileira de Educação*, nº 16, Jan/Fev/Mar/Abr, 2001.

⁶⁹ CAMARGO, R. B., FILHO, R. M. & OLIVEIRA, R. P. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil In: OLIVEIRA, C et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p.38.

Além disso, é fundamental que se compreendam os métodos quantitativos e qualitativos como complementares e não como abordagens opostas, pois, articulados, os limites de uma metodologia podem ser amenizados pela incorporação de outras⁷⁰.

Por meio da observação das estatísticas nacionais acerca da educação infantil, é possível perceber as repercussões do status adquirido pela infância, com o desenvolvimento de estudos sobre as especificidades e necessidades desta fase da vida, devido às lutas de movimentos sociais e às conquistas no âmbito legal, que trouxeram avanços significativos na oferta e qualidade da educação infantil brasileira.

No entanto, também se pode concluir que as ações governamentais não têm sido suficientes para garantir o acesso a creches a todas as crianças e que a maioria das crianças brasileiras, sobretudo na faixa de 0 a 03 anos, não frequenta uma instituição educativa, o que exclui de usufruírem este direito principalmente as crianças mais pobres, apontadas como aquelas para as quais o acesso tem sido mais restrito.

São Gonçalo, onde se desenvolveu esta pesquisa, localiza-se na região metropolitana e é um dos municípios mais populosos do estado do Rio de Janeiro.

Segundo dados preliminares do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos ao ano de 2010, São Gonçalo é o segundo município mais populoso do estado, com 999.901 habitantes.

Além disso, a cidade concentra um dos maiores bolsões de pobreza do estado, situado no bairro de Jardim Catarina, no qual residem, aproximadamente, 90.000 moradores, o que representa uma parcela de cerca de 10% da população do município (IBGE, 2000).

A população infantil da cidade também é bastante numerosa. Dentre as crianças de 0 a 03 anos de idade, que são aquelas para as quais deveriam ser implantadas políticas públicas voltadas para oferta de creches, o município abriga aproximadamente 59.117 (IBGE, 2000).

No entanto, no município de São Gonçalo, assim como em outras localidades do país, o acesso a creches ainda é bastante restrito.

Além disso, a oferta de creches, na cidade, embora tenha começado no início da década de 1980, através das creches comunitárias, faz parte da rede pública municipal de educação somente a partir do ano de 2004⁷¹.

⁷⁰ GOLDENBERG, M. Integração entre análise quantitativa e qualitativa In: *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2007.

⁷¹ Sabemos que, embora não conste nos dados dos Censos Escolares, provavelmente por se encontrar vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, a Prefeitura possuía há mais de dez anos uma creche pública. (TIRIBA, 2004).

Ao analisarmos os Censos Escolares divulgados pelo Inep, observamos que nos dados relativos a períodos anteriores ao ano de 2004 não havia registros de matrículas de crianças de 0 a 03 anos na rede municipal de educação.

Nas estatísticas de 2004, observa-se pela primeira vez a presença de matrículas em creche municipal, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, a cidade possuía uma creche pública localizada no bairro de Vista Alegre, chamada José Calil, onde eram atendidas apenas 33 crianças.

No ano de 2005, observamos o começo de uma expansão da oferta de creches, ainda que esse crescimento apresente-se com muita morosidade se confrontarmos as ações desenvolvidas à extensão territorial e concentração populacional da cidade. Nesse ano, registram-se três unidades de creches públicas, que atendiam a 115 crianças.

Devemos ressaltar, ainda, que o município não oferecia atendimento às crianças menores, pois essas creches atendiam às crianças de 03 anos de idade.

A segunda e a terceira creches públicas de São Gonçalo são, respectivamente, a creche Santa Edviges e a creche Formando Vidas.

As matrículas em creches públicas obtiveram um crescimento expressivo de 2006 para 2007, passando de 143 para 379, ratificando a tendência apontada anteriormente de expansão, embora também devamos ressaltar que não houve construção de mais creches, contrariando o que próprio texto do Plano Municipal de Educação previa⁷².

Por meio de entrevistas realizadas no primeiro semestre do ano de 2008 com a coordenação de educação infantil do município e com integrantes do Conselho Municipal de Educação, foi possível saber que naquele ano mais três creches foram inauguradas e a oferta de vagas na rede pública passou de 379 para 702. No entanto, é pertinente ressaltar que não houve a criação de novas unidades educacionais, como estabelece o Plano Municipal de Educação. Uma escola da rede e Cieps municipalizados foram adaptados para esta oferta.

Posteriormente, o que observamos através da análise dos Censos é que as matrículas em creches municipais sofreram considerável retração. No ano de 2009, havia apenas 561 crianças matriculadas em creches públicas e, em 2010, a situação altera-se um pouco, mas são computadas, ainda, somente 652 matrículas.

As matrículas, anteriormente, embora fossem ínfimas, estavam apresentando expansão, tendência não confirmada neste período mais atual, uma vez que, se compararmos

⁷² O Plano Municipal de Educação tem como meta a construção de, no mínimo, uma creche pública municipal por ano durante o decênio 2006-2016.

os dados atuais aos de 2008, perceberemos que não há expansão, mas, atualmente, o que se verifica é, ainda, uma leve diminuição.

Esse fato torna-se mais preocupante quando observamos que, desde 2008, as matrículas em creches conveniadas também não apresentaram aumento, o que significa que houve estagnação do atendimento às crianças de 0 a 03 anos pela Secretaria de Educação da cidade, seja por meio de creches públicas ou através dos convênios.

Quanto ao desenvolvimento do setor privado durante todo o período analisado, conclui-se que a expansão da oferta de creches ocorre em ritmo intenso. No ano de 1999, o setor possuía 06 estabelecimentos e 100 crianças matriculadas.

Em 2005 e 2006, o número de instituições chegava a 21 e 36 unidades, respectivamente, uma ampliação significativa de quinze novos estabelecimentos privados em apenas um ano. As matrículas, nesse período, passaram de 743 para 1301 e, no ano seguinte, as matrículas quase dobram seus quantitativos e chegaram a 2393.

Atualmente, o setor privado de oferta de creches continua apresentando crescimento, porém, bem menos expressivo, com 2569 matrículas computadas no Censo Escolar de 2010.

Até o ano de 2005, a rede pública municipal ocupava um percentual de apenas, aproximadamente, 3% das matrículas em creches, enquanto a rede particular com fins lucrativos era responsável por cerca de 18% das matrículas oferecidas em todo o município. A maior parcela de crianças frequentando creches⁷³, no entanto, ficava a cargo de instituições comunitárias, cujas matrículas abrangiam uma proporção de 79%⁷⁴.

Atualmente, observamos, também, mudanças nessa composição e, apesar de as creches comunitárias ainda serem majoritárias no atendimento à educação das crianças de 0 a 03 anos na cidade, a participação tanto do setor público quanto do setor privado de educação com fins lucrativos é bem superior à observada naquele ano.

As creches comunitárias concentram aproximadamente 52 %⁷⁵ das matrículas, seguidas das instituições com fins lucrativos, que abarcam 38 % das matrículas e obtiveram o

⁷³ Esse dado é relativo à totalidade de matrículas em instituições comunitárias. Pôde-se observar, durante a pesquisa, que há turmas, nessas instituições correspondentes a pré-escolas e não somente a creches, apesar de as instituições comunitárias serem designadas nos dados que disponibilizam sobre as matrículas e nos dados produzidos pela SEMED apenas como creches. Não há distinção, nesses dados, do atendimento às crianças de 0 a 03 anos e de 04 e 05 anos, o que dificulta o conhecimento acerca das ações voltadas apenas para a oferta de creches e sobre a real defasagem desse atendimento no município, que, como podemos inferir, ainda é maior do que o que captamos por meio da análise das estatísticas.

⁷⁴ Esses dados acerca de matrículas em creches comunitárias foram produzidos e cedidos pelo movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (Artcreche).

⁷⁵ Esses dados acerca de matrículas em creches comunitárias não foram incorporados ainda às estatísticas disponibilizadas pelo Inep, mas conseguimos obtê-los junto à Secretaria de Educação da cidade.

maior crescimento durante todo o período analisado. Já a rede pública municipal é responsável por apenas cerca de 10 % do atendimento total em creches.

A rede municipal de educação possuía oito creches públicas, de acordo com informações obtidas em entrevistas recentes na SEMED. Destas, cinco são unidades de educação infantil, compostas por creches e pré-escolas, e as outras três são integradas à escola regular.

Apenas uma dessas unidades possui berçário e atende a crianças a partir de um ano de idade até os cinco anos e onze meses. As demais unidades atendem apenas crianças a partir dos dois anos de idade.

Porém, um mês após a realização das entrevistas na SEMED, em setembro de 2010, a prefeitura inaugurou uma creche pública, inclusive com berçário, no bairro Palmeiras, conforme pudemos observar através do jornal de circulação local, elaborado e distribuído pela Secretaria de Educação da cidade (Projeto Educação em Foco – Educar é transformar! Ano 2, nº 6, agosto a outubro de 2010).

Portanto, atualmente, o município possui nove creches públicas, sendo que duas dessas instituições possuem berçários e atendem crianças a partir do primeiro ano de vida.

Embora as creches comunitárias representem um percentual de oferta menor que em 2005, se considerarmos apenas a oferta de creches que contam com alguma participação do poder público (creches públicas municipais e comunitárias conveniadas), observaremos que cerca de 84% das crianças que têm acesso a creches sem fins lucrativos encontram-se em creches comunitárias, que possuem uma participação muito mais expressiva do que a rede municipal de educação possui no segmento.

Há de se ressaltar, ainda, que as 4.145 matrículas que o município atribui à oferta de creches (comunitárias e públicas) não expressam o quantitativo de crianças de 0 a 03 anos que têm acesso à educação. Isso porque nas creches comunitárias observamos que são atendidas crianças de 0 a 05 anos, o que demonstra que é ainda mais precário o acesso de crianças na faixa etária de 0 a 03 anos em São Gonçalo.

Constatamos, também, as desigualdades entre o desenvolvimento das diferentes modalidades e níveis de ensino em São Gonçalo. Houve um investimento forte na expansão do ensino fundamental regular. Esse investimento foi bem mais expressivo que aquele direcionado a outros segmentos, como a própria educação infantil.

Esse panorama pode ser, em parte, explicado pela política de focalização no ensino fundamental que vigorou até tempos recentes e que privilegiava esse nível de ensino, único anteriormente obrigatório, em detrimento dos demais.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que expressava a forma de financiamento da educação brasileira, focalizada no ensino fundamental regular, foi uma forma de política indutora dessas desigualdades, uma vez que excluía de receber boa parte dos recursos destinados à educação outras modalidades de ensino⁷⁶.

O setor privado de educação infantil em São Gonçalo foi o que apresentou maior crescimento nos últimos anos na oferta de creches. Talvez, essa expansão possa ser atribuída também à insuficiência das políticas públicas educacionais do município para elevar a oferta da educação infantil, de modo que se consiga suprir a demanda⁷⁷ da população.

Devido à ausência do Estado e à grande demanda por educação infantil no município, percebe-se também a proliferação, nos bairros mais pobres do município, de formas de atendimento caracterizadas pela iniciativa de mulheres dessas localidades de “tomar conta de crianças” pequenas em suas próprias residências⁷⁸, o que nos demonstra a precarização da oferta, sobretudo de creches, em São Gonçalo e a urgência que se tem de ações que visem à expansão da rede pública de educação infantil da cidade, pois as próprias creches comunitárias, embora numerosas, não têm possibilidades de atender à grande demanda local de educação das crianças de 0 a 03 anos.

Todavia, nesse cenário em que o acesso a creches é tão restrito, assume grande importância compreender e analisar o papel que desempenham, algumas há quase três décadas, as creches comunitárias da cidade, meio pelo qual ocorre, majoritariamente, a oferta de atendimento às crianças de 0 a 03 anos.

O acesso à educação infantil, sobretudo às creches em São Gonçalo, ocorre de forma mais significativa através dos convênios estabelecidos entre a Secretaria de Educação do Município e as creches comunitárias.

Atualmente, 3493 crianças são atendidas nas 40 creches comunitárias que possuem convênio com a SEMED. Dessas instituições, a maioria atende a menos de 100 crianças (24

⁷⁶ OLIVEIRA, C. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

⁷⁷ Embora a frequência a creches não seja obrigatória, o que dificultaria, em parte, a vinculação da demanda ao contingente populacional de crianças na faixa etária de 0 a 03 anos, sabemos, a partir de entrevistas, que há em muitas creches comunitárias uma procura por vagas bastante superior ao quantitativo de crianças que esses espaços atendem e que têm condições de oferecer. Além disso, em municípios com o perfil de São Gonçalo – elevado número de crianças de 0 a 03 anos e grande concentração de pobreza – há grande incorporação de mulheres ao mercado de trabalho e grande demanda por espaços públicos ou comunitários de educação infantil.

⁷⁸ TIRIBA, L. *Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil: MEC/UNESCO/OCDE. Estudos nos Municípios. Relatório local final – São Gonçalo/RJ*. Mimeo, 2004.

das 40 unidades). Algumas atendem a menos de 60 crianças⁷⁹. Esse dado é relevante, pois, os recursos públicos repassados às creches são vinculados ao número de crianças que o espaço atende.

Dentre os representantes de creches comunitárias, é recorrente ouvirmos durante entrevistas críticas direcionadas à SEMED e à forma através da qual são estabelecidas as parcerias pelo fato de a per capita repassada nos convênios ser insuficiente para atender as necessidades das creches e as próprias exigências postas pela SEMED para a obtenção e continuidade dos convênios.

De acordo com responsáveis por creches comunitárias, cerca de 60 % do valor dos convênios são gastos somente com a remuneração dos educadores e funcionários da creche, mesmo considerando que os salários pagos a educadores, por exemplo, não atingem sequer o piso nacional da categoria e que a maioria das creches não possui condições para arcar com os direitos trabalhistas dessas pessoas.

É possível, portanto, que, dentre essas creches com menor número de crianças, concentrem-se aquelas com maiores dificuldades de cumprir as exigências da SEMED e de se manter em condições adequadas de atendimento às crianças e de remuneração de seus funcionários, visto que os recursos destinados a essas creches são menores.

Percebemos ao longo desta trajetória de pesquisa que não há na cidade de São Gonçalo ações que viabilizem uma expansão significativa do atendimento em creches da rede pública municipal de educação.

No município de São Gonçalo, bem como em grande parte do nosso país, o direito à educação infantil, conquistado no âmbito da Legislação desde a Constituição de 1988, é violado cotidianamente, seja pela escassez de sua oferta ou pelo próprio descaso do poder público em relação às necessidades e reivindicações das creches comunitárias, essenciais à melhoria da educação oferecida.

No entanto, nos últimos anos, observam-se mudanças importantes na dinâmica das matrículas em creches com o decorrer do processo de municipalização dessa oferta, sobretudo no período posterior à construção do Plano Municipal de Educação (PME), em 2003.

A elaboração do PME, em outubro de 2003, ocorreu a partir de oito fóruns de discussões, nos quais foram discutidos temas relevantes para o futuro da educação gonçalense. Desse momento, participaram diversos segmentos da sociedade, como

⁷⁹ Esses dados foram obtidos junto à Secretaria de Educação do município de São Gonçalo, no 2º semestre de 2010.

movimentos sociais locais, representantes de instituições educativas públicas e privadas situadas no município, além de representantes do poder público.

A partir das conclusões dos diversos fóruns temáticos foram construídas as metas do PME, com o objetivo de nortear o desenvolvimento das políticas públicas municipais no âmbito educacional ao longo dos dez anos subsequentes.

De acordo com o parecer N°005/04 do Conselho Municipal de Educação (CME), que delibera sobre o PME, esse momento de elaboração do Plano “foi um trabalho extremamente democrático, contando com a participação de diversos segmentos da sociedade em oito fóruns temáticos, dos quais nasceram as metas originais contempladas no trabalho final”.

O Plano possui as metas para as modalidades educacionais da cidade correspondentes ao decênio 2006/2016 e tem como alguns de seus objetivos “ampliar o atendimento aos níveis e modalidades de ensino de competência do município e melhorar a qualidade do ensino oferecido”. (PME, 2006. p.3).

Quanto ao desenvolvimento da educação infantil, o PME possui metas importantes, como ampliação da oferta de vagas e da qualidade de creches e pré-escolas, além de “garantir a criação e funcionamento de, no mínimo, uma creche pública municipal a cada ano”. (PME, 2006. p.5).

A meta mínima do PME relativa a creches é insuficiente para atingir seu próprio objetivo de atender, até o fim de sua vigência, a 50% das crianças de 0 a 03 anos do município em creches. Mesmo se considerando que a meta do PME diz respeito, também, aos convênios entre SEMED e creches comunitárias, não parece haver ações suficientes para atender, até 2016, a 50% das 59.117 crianças gonçalenses que se encontram na faixa etária de 0 a 03 anos de idade (IBGE, 2000).

O atendimento oferecido em creches públicas e comunitárias conveniadas no município ainda é muito baixo e não chega a alcançar 10% das crianças gonçalenses que se encontram na faixa etária compatível ao atendimento em creches.

Portanto, embora o período de vigência do Plano esteja ainda no meio de sua trajetória e a expansão da oferta de creches públicas esteja, de fato, ocorrendo, - todas as creches que atualmente integram o sistema público educacional começaram suas atividades após a elaboração do PME - atingir essas metas ainda parece um horizonte distante das ações concretas implantadas na cidade de São Gonçalo.

Em suma, essas são algumas das características que observamos no que refere às creches e à política de convênios em São Gonçalo e que tentamos, neste tópico do trabalho, explicitar a partir da construção de um panorama acerca da oferta de creches no município,

um pano de fundo que nos permitisse compreender a situação da educação da criança de 0 a 03 anos na cidade e o lugar que as creches comunitárias ocupam nessas ações. Todavia, também devemos reconhecer e ressaltar alguns limites que a tentativa de construção desse panorama possui.

Os dados utilizados neste trabalho são somente aqueles que se encontram sistematizados e aqueles relativos às creches conveniadas com a Secretaria de Educação da cidade, apesar de sabermos que há creches que não conseguiram obter convênio com o poder público.

Se constatamos as dificuldades que creches conveniadas com a prefeitura enfrentam devido ao fato de os recursos serem insuficientes, podemos pressupor que o atendimento naquelas instituições que não conseguiram assinar seus convênios esteja ainda mais precarizado.

As dificuldades de se construir este panorama são ainda maiores se consideramos a falta de dados sistematizados sobre educação infantil no município e o não-registro dessa história.

Não conseguimos, por exemplo, obter informações sobre quantas e quais são as creches comunitárias que não estão conveniadas com a SEMED e se o atendimento em todas essas instituições teve continuidade apesar de não haver esse recurso público.

Mas outros caminhos, como o diálogo com representantes de movimentos sociais e diretores de creches, nos trouxeram pistas e elementos para compreender a história da educação infantil comunitária no município e a importância que esses espaços e movimentos sociais adquiriram na educação da cidade.

3 A POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE PODER PÚBLICO E CRECHES COMUNITÁRIAS DE SÃO GONÇALO: LIMITES E POSSIBILIDADES

3.1 A pesquisa e seu contexto

A caracterização do contexto do qual emergem os movimentos comunitários de São Gonçalo é o período da ditadura militar, mais especificamente a partir do final da década de 1970, quando o chamado “milagre econômico” começa a dar sinais de esgotamento, trazendo para o cenário nacional a precarização das condições de vida das classes populares, que foram as que menos lucraram com os efeitos do “milagre”.

As primeiras creches comunitárias gonçalenses têm como fatores que impulsionaram seu surgimento e expansão, além da precarização das condições de vida a partir da crise que se iniciou no fim da década de 1970 e o consequente aumento da incorporação de mão-de-obra feminina ao mercado de trabalho, a atuação de movimentos sociais, que eclodiram por todo o país, reivindicando o acesso a condições de vida mais dignas às classes populares.

Intensificam-se, nesse contexto, tanto os movimentos comunitários gonçalenses, quanto movimentos com características semelhantes em todo o cenário nacional. Esses movimentos sociais buscavam o acesso e a ampliação dos direitos políticos e sociais, sobretudo das populações pobres das periferias brasileiras.

O surgimento de cada creche comunitária de São Gonçalo possui sua história peculiar, mas, de modo geral, a luta se iniciou com o movimento de mulheres que precisavam ingressar no mercado de trabalho e que tinham a necessidade desse espaço para os cuidados e a educação de seus filhos durante o período de suas jornadas de trabalho.

Na busca de trazer elementos que nos possibilitem a compreensão da história dos movimentos comunitários, da constituição de creches comunitárias em São Gonçalo e da política de convênios, recorreremos, sobretudo, ao contato direto com integrantes de movimentos sociais, que são aqueles que portam as memórias desses movimentos no município, pouco registrada e desconhecida mesmo entre representantes do poder público local.

Percebemos, assim como outros autores com os quais dialogamos⁸⁰, a quase ausência de fontes documentais escritas que registrem e reflitam sobre a atuação dos movimentos comunitários da cidade; tanto em períodos anteriores, como a própria década de 1970, que marca sua gênese; quanto em relação à atualidade dessas lutas.

Utilizamos como fontes de pesquisa, além de materiais obtidos a partir do diálogo com integrantes de movimentos sociais, alguns documentos escritos produzidos pelos próprios movimentos, com o intuito de narrar sua própria história, e o trabalho produzido por Oliveira (ibid.), no qual a autora se dedica à análise da formação e atuação dos movimentos comunitários da cidade, sobretudo do movimento constituído no bairro Anaia Pequeno, um dos primeiros a se formar, influenciando as ações de movimentos de outros bairros.

Além das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, exerceram grande influência sobre a organização dos movimentos comunitários e sobre as creches comunitárias as associações de moradores locais e órgãos como a Unibairros, entidade que aglutinava e representava os interesses das diversas associações de moradores da cidade, em oposição à política local, além da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ).

No Bairro do Anaia Pequeno, durante a década de 1980, houve a organização da associação de moradores para buscar a resolução de problemas ligados à saúde e à educação. A comunidade se engajou na luta pela construção de uma escola pública, devido à constatação do grande número de crianças não-alfabetizadas no bairro. (ibid.).

Em 1980, há a criação da escola comunitária do bairro pela associação de moradores local, mas logo se percebe problemas como o elevado índice de analfabetismo e outros relativos à alimentação e à saúde – boa parte das crianças atendidas não tinha acesso a uma alimentação adequada.

O fato de a escola comunitária não comportar a demanda do bairro e de não possuir o ensino de 5ª a 8ª séries do antigo primeiro grau comprometia a continuidade dos estudos das crianças.

Essa situação levou a fortes reivindicações em torno da construção de uma escola pública, já no ano de 1981. Porém, a luta pela escola pública durou até o ano de 1985, quando a comunidade a obteve.

⁸⁰ OLIVEIRA, R. M. *Movimento Comunitário em São Gonçalo de 1978 a 1988: fluxo e refluxo*. 2002. Monografia (graduação em História) - Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2002.

Em 1988, houve a inauguração da creche comunitária do bairro, que é também uma das primeiras creches do município. A constituição dessa creche, assim como da escola comunitária do bairro, contou com forte participação da associação de moradores local.

Podemos perceber, portanto, que no município de São Gonçalo, o surgimento de creches comunitárias está intimamente relacionado à atuação das associações de moradores, como é o caso da creche comunitária constituída no bairro do Anaia Pequeno. Mas, além dessa influência, outras se fazem presentes, como a atuação de grupos católicos motivados pelos ideais da Teologia da Libertação.

Esses grupos católicos tiveram grande influência nas comunidades gonçalenses, sendo decisivos para a constituição de suas primeiras creches comunitárias, ainda no início da década de 1980.

A Teologia da Libertação desenvolveu-se como resposta às conclusões das conferências episcopais realizadas em 1968, na cidade de Medellín, na Colômbia, e em 1979, em Puebla, no México.

Esse movimento significou uma nova forma de ação da Igreja Católica na América Latina, anteriormente alheia às questões sociais, e buscava o comprometimento da Igreja na luta contra as condições de negação dos direitos das classes populares.

Era a chamada opção da Igreja pelos pobres. A libertação deixou de ser apenas individual e vinculada ao plano transcendental para ser atrelada às condições sociais, à libertação dos oprimidos e à necessidade de condições dignas de vida.

É no contexto dessa influência político-filosófica que, em 1982, a partir da atuação de católicos da Igreja Nossa Senhora do Pilar, ligados à Juventude Operária Católica, aos grupos jovens e aos círculos bíblicos, é constituída a primeira creche comunitária da cidade⁸¹.

A creche comunitária do bairro Boaçu foi constituída, também, em decorrência da intensa participação da Associação de Moradores da comunidade, integrante da Unibairros e da FAMERJ (ibid.).

Essa primeira creche inspirou e apoiou o surgimento de outras. Assim, surgiram a creche comunitária do Salgueiro, em 1983, localizada no bairro de mesmo nome, a creche comunitária do Palmeirinhas, em 1988, no bairro Palmeiras e a creche comunitária São Francisco de Assis, no Jockey.

⁸¹ SILVA, M. C. da. *Recorte histórico de creche comunitária: Ousando Existir – Parte I. Centro de Educação Infantil Comunitário*. Mimeo, s/d.

Outras influências também deram origem a novas creches comunitárias gonçalenses. A instituição denominada Visão Mundial⁸², de inspiração pentecostal, apoiou a criação de creches como a Creche Comunitária Amigos do Serpa, situada no bairro Itaúna e a Creche Comunitária Projeto Lodial, segunda creche comunitária do Boaçu.

Esses bairros nos quais emergem as primeiras creches comunitárias gonçalense, a exemplo do que ocorreu em todo o país no período, são os bairros mais vulneráveis do ponto de vista sócio-econômico do município, aqueles nos quais a população foi mais duramente afetada pela intensificação das desigualdades sociais sofrida nesse período. Eram, e são, bairros nos quais a população é mais carente de serviços básicos, como educação e saúde.

Nessas localidades, os movimentos comunitários têm origem, ajudando a politizar as diversas esferas do cotidiano das classes populares, marcado pelo descaso das autoridades políticas em relação às suas necessidades.

Há a ausência do Estado na área de assistência social e a presença deste apenas na área da segurança pública, com o intuito de conter, talvez, os próprios efeitos de seu descaso e das desigualdades acentuadas, conforme explicita a elucidativa fala de Silva (s/d.):

Os bairros onde se localizam as primeiras creches e pré-escolas comunitárias se encontram na “periferia periférica” de São Gonçalo, onde naquela ocasião a presença do poder público se fazia notar, sobretudo, através do cassetete da polícia e quase nunca, através de ações educativas, de saúde ou de assistência social, logo, com necessidades urgentes de ações sociais básicas. (p.3).

No início da constituição dessas primeiras creches, o trabalho foi viabilizado pelo emprego de mão-de-obra e recursos das próprias comunidades. Geralmente, havia a mobilização da comunidade com a finalidade de obter a estrutura mínima para o funcionamento do espaço.

Casas eram alugadas e reformadas por meio de mutirões para que fossem transformadas em creches comunitárias. Os equipamentos e móveis eram adquiridos através de doações, assim como todo tipo de material pedagógico e a alimentação fornecida às crianças.

⁸² A instituição é uma organização não-governamental cristã fundada em 1950, pelo jornalista Bob Pierce. O intuito inicial era atender às crianças vítimas da guerra na Coréia. A ONG chegou ao país em 1975, realizando trabalhos voltados para as populações carentes. A instituição investe na construção e implantação de ações que visam ao desenvolvimento infantil, através de programas de saúde preventiva. (SILVA, s/d).

No início do surgimento dessas creches não havia alocação de recursos provenientes de parcerias dessas instituições nem com órgãos governamentais, tampouco com entidades não-governamentais, e as pessoas envolvidas nesse trabalho o realizavam de forma voluntária.

Assim, as próprias mulheres da comunidade exerciam o papel de educadoras. O trabalho na creche era basicamente o voluntário e era constante – e ainda é em muitas creches comunitárias gonçalenses – a necessidade de se criar meios para captar os recursos necessários à sobrevivência do trabalho.

Ainda hoje, percebemos que muitas creches realizam atividades diversas, como bingos, almoços, bazares, excursões, dentre outras, e contam com doações de parceiros diversos, comerciantes locais, ou mesmo familiares das crianças que frequentam a creche, que costumam trabalhar, por exemplo, em obras e pequenos reparos, bem como participar dos eventos realizados com o intuito de obter recursos posteriormente revertidos para o trabalho com as crianças.

Outro elemento importante na história das creches comunitárias da cidade é a participação de ONGs, assessorando-as e contribuindo para a obtenção das parcerias e dos recursos obtidos por meio destas pelas creches comunitárias gonçalenses.

A década de 1970 é apresentada como um período no qual as ONGs se expandem por todo o país e, também, um momento em que muitas dessas instituições modificam sua forma de atuação.

A complexidade de organização que muitos movimentos populares adquiriram demandava diversas formas de assessorias: econômica, jurídica, pedagógica (no caso das creches comunitárias, por exemplo) etc. As ONGs são aquelas instituições que vão desempenhar essa função, passando a assessorar os movimentos populares.

A expansão e modificação das ONGs, nesse contexto, é atrelada à conjuntura que vivenciávamos durante os anos da ditadura militar: tempos nos quais os sindicatos e partidos políticos estavam enfraquecidos pelas perseguições que sofreram e que os movimentos sociais estavam em plena efervescência.

As ONGs surgem porque foram estimuladas a surgir. Elas surgem porque o povo, na carência de suas entidades representativas, organiza-se em Associação de Mães ou de Creches, organiza-se em Associações de Pequenos Produtores ou em movimentos como os Movimentos pela Carestia⁸³.

⁸³ PRESSBURGER, T. M. ONGs e Cidadania In: GONÇALVES, H. S. (Org) *Organizações não Governamentais: Solução ou Problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p.98.

Ainda no início da década de 1980, as creches comunitárias de São Gonçalo iniciam suas articulações com ONGs, sobretudo cariocas, que lhes prestam assessoria até os dias de hoje.

A atuação de ONGs ligadas aos movimentos comunitários gonçalenses, no entanto, não se limita ao trabalho de assessoria, mas além da assessoria jurídica ou pedagógica oferecida por algumas dessas instituições, há investimentos, também, na construção e manutenção de creches comunitárias, em obras de melhoria e ampliação de seus equipamentos (como criação e manutenção de brinquedotecas), destinação de recursos à remuneração de educadores, oferta de bolsas de estudo etc. (TIRIBA, 2004).

Dentre essas entidades que possuem articulações com os movimentos sociais gonçalenses, situa-se a Fundação Fé e Alegria do Brasil (Rio de Janeiro), uma organização não-governamental criada em 1981 pela Companhia de Jesus, que atua na educação popular em doze países da América Latina. Essa ONG presta assessoria pedagógica a creches comunitárias da cidade de São Gonçalo desde o início dos anos 1980.

A organização não-governamental intitulada Solidariedade França-Brasil (SFB) também é uma das ONGs que estabelece parceria com creches comunitárias locais desde a constituição dos movimentos comunitários gonçalenses, fornecendo assessoria jurídica a algumas creches comunitárias até os dias de hoje.

O Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO) é, também, uma das ONGs que participaram e apoiaram intensamente a formação de um movimento de creches comunitárias na cidade, assessorando, sob o aspecto pedagógico, muitas creches comunitárias em São Gonçalo.

Essas são apenas algumas das ONGs que estabelecem relações com as creches comunitárias do município. Sabe-se que as ONGs atuantes em São Gonçalo são tão diversas como as próprias creches comunitárias.

Algumas instituições comunitárias possuem vários parceiros e também formas de captação de recursos, outras sobrevivem apenas a partir dos convênios com a Prefeitura e das contribuições da própria comunidade.

É a partir da atuação das ONGs na cidade que, ainda na década de 1980, as lideranças de creches comunitárias gonçalenses começam a participar de encontros com outros grupos populares, que conhecem através de assessores técnicos da ONG Fundação Fé e Alegria do Brasil.

Esses encontros são organizados pelo Centro de Investigação e Ação Social João XXIII, conhecido também pelo nome de Instituto Brasileiro de Desenvolvimento

(IBRADES), coordenado, naquela ocasião, por um dos responsáveis por outra ONG que faz a assessoria de algumas creches comunitárias do município, o Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO). (SILVA, s/d.)

Esses encontros contavam com a participação de lideranças de movimentos populares advindas de diversos bairros da cidade do Rio de Janeiro, além de Niterói e São Gonçalo.

Através desses espaços de discussões e trocas de informações e experiências, as lideranças de creches comunitárias gonçalenses obtiveram informações e contatos que as auxiliaram na busca de recursos financeiros de órgãos públicos para a continuidade e melhoria no atendimento oferecido nas creches.

Foi nesse contexto que algumas creches comunitárias da cidade obtiveram seu primeiro convênio com um órgão do governo federal. No final da década de 1980, a extinta Legião Brasileira de Assistência, a LBA, estabelece as primeiras parcerias entre órgãos públicos e as creches comunitárias da cidade, como forma de subsidiar, ainda que precária e parcialmente, o trabalho de educação pré-escolar, dando início à história da política de convênios como forma de oferta da educação infantil em São Gonçalo.

O auxílio financeiro adquirido por algumas creches comunitárias gonçalenses em decorrência do convênio com a entidade era insuficiente para cobertura de todos os gastos demandados pela manutenção das atividades das creches conveniadas. Os recursos obtidos eram muito restritos e destinados, quase que exclusivamente, apenas à alimentação das crianças e à compra de materiais pedagógicos.

Os programas brasileiros voltados para atenção ao pré-escolar nesse período, dentre eles o Projeto Casulo, desenvolvido pela LBA, tiveram suas propostas fortemente influenciadas por agências internacionais como o UNICEF.

O projeto Casulo, implementado a partir do ano de 1977, é expressão da articulação entre o governo militar e os organismos internacionais com seus apelos à “participação” da comunidade nos programas destinados à infância pobre dos países subdesenvolvidos.

O UNICEF argumentava que os programas baseados na utilização de mão-de-obra voluntária ou semi-voluntária das próprias comunidades eram mais adequados à realidade dos países subdesenvolvidos, uma vez que possibilitavam a diminuição dos custos dos serviços básicos destinados às comunidades.

Assim, é que começam a se difundir pelo país os programas chamados “alternativos”, caracterizados por possibilitar uma expansão da oferta de educação pré-escolar a baixo custo, devido ao incentivo dado ao improvisado na utilização de construções simples,

uso de espaços ociosos ou cedidos pela própria comunidade e participação de pessoas leigas no trabalho realizado com as crianças.

Essas ações foram elaboradas, portanto, com a função de controlar a pobreza sem os grandes ônus que fortes investimentos na política social trariam para um Estado brasileiro, que não elege tais iniciativas como prioridades.

Programar ações voltadas para a pobreza, dentre elas o Projeto Casulo da LBA, era uma forma de prevenção contra as ideias “antidemocráticas” que emanavam do leste europeu.

O programa, assim como outras ações voltadas para o Desenvolvimento de Comunidade (DC), estava, portanto, atrelado à Doutrina de Segurança Nacional (DSN) do governo militar⁸⁴.

O intuito era elevar as condições de vida da população integrando a comunidade ao desenvolvimento nacional, sem, contudo, investir maciçamente na política social. Os programas foram orientados por uma visão da sociedade como um todo harmônico, isento de contradições, na qual o povo e as autoridades uniriam seus esforços com o objetivo de integrar as comunidades, que deveriam contribuir para o desenvolvimento e progresso do país.

O discurso da prevenção, que influenciou a atuação da LBA, baseava-se em pressupostos que concebiam a pobreza como uma ameaça, algo a ser controlado sob a pena de se constituir um entrave à integração nacional.

Além da possibilidade de obter assessorias de importantes ONGs e de conseguir essa primeira fonte de recursos de órgãos públicos através do convênio com a LBA, o contato das creches comunitárias de São Gonçalo com outros movimentos comunitários do Rio de Janeiro propiciou maior organização entre as creches comunitárias do município, que consolidaram o movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (Artcreche), a partir de sua união, com a finalidade de buscarem reivindicar e suprir outras necessidades dessas creches.

Os encontros que ocorriam com outros movimentos populares na cidade do Rio de Janeiro trouxeram muitos conhecimentos às lideranças comunitárias gonçalenses, que deram importantes passos relativos à organização dos movimentos no interior de suas comunidades e, também, na união das creches comunitárias em torno de um movimento comum que aglutinasse as lutas e interesses das creches comunitárias e que as tornassem mais fortes para

⁸⁴ ROSEMBERG, F. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. de. (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

as negociações, sobretudo, com a administração pública local, com a qual as creches procuravam estabelecer um primeiro convênio.

A inserção nesses espaços, embora tenha trazido toda essa contribuição para o desenvolvimento de movimentos comunitários em São Gonçalo, também evidenciava para um grupo de lideranças de creches gonçalenses a distância entre as reivindicações e ações dos movimentos populares que participavam do evento, em sua grande maioria, atreladas às necessidades das regiões periféricas da cidade do Rio de Janeiro, e a realidade das creches comunitárias do município de São Gonçalo.

Dessa forma é que as lideranças de três creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo – Creche comunitária Mãe Trabalhadora, creche comunitária do Salgueiro e creche comunitária do Palmeirinhas - a partir da assessoria de ONGs como a Fundação Fé e Alegria do Brasil e a Solidariedade França-Brasil, começam a gestar o projeto de formação de um movimento de creches e pré-escolas comunitárias na cidade.

Esse movimento buscava direcionar suas ações e reivindicações às necessidades específicas das creches gonçalenses, diferentemente do que as lideranças comunitárias percebiam nos espaços de encontro com outros movimentos comunitários, que, embora acrescentassem muito ao movimento gonçalense pela troca de experiências acerca do próprio funcionamento da burocracia dos órgãos públicos, as quais deveriam conhecer para conseguir as parcerias e continuar com o trabalho, direcionavam seus olhares e ações para outras realidades.

Outra razão é ainda apontada como motivadora da união das creches gonçalenses em um movimento comum: a escassez dos recursos financeiros provenientes das articulações das creches comunitárias da cidade com ONGs estrangeiras (TIRIBA, 2004).

Essas fontes de financiamento obtidas através de vínculos com as ONGs possibilitavam o o trabalho realizado nas creches e a própria organização do movimento comunitário.

O movimento de articulação das creches inicia no final da década de 80, quando fica evidente que vão escassear os recursos obtidos através das ONGs. Surge daí a necessidade de buscar apoio do governo e outras fontes de recursos. (ibid. p.8)

Assim, entre os anos de 1985-1986, inicia-se a formação do movimento Artcreche, com o intuito de conseguir a união das creches situadas no município para que estas lutassem

por convênios com a prefeitura e que formulassem reivindicações adequadas à realidade e às necessidades locais.

A união dessas primeiras creches constituídas no município e formação do movimento Artcreche ocorreu após a promessa, feita por parte de governantes locais, de que fariam um convênio com as creches comunitárias gonçalenses.

Todavia, o primeiro convênio com a prefeitura foi obtido apenas em 1993 e com somente nove creches. O estabelecimento dos convênios com essas creches era responsabilidade da Fundação Municipal de Apoio à Infância e Adolescência (FIA), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social.

A história de convênios com creches de São Gonçalo começa ser discutida a partir 1988 e, de acordo com lideranças comunitárias⁸⁵ bastante atuantes no período, trava-se, nesse contexto, uma verdadeira guerra com políticos locais que se arrasta até o ano de 1993, com a assinatura dos primeiros convênios.

Embora esses convênios tivessem garantido respaldo na Constituição de 1988 e o atendimento a crianças em creches e pré-escolas já fosse considerado direito das crianças e dever do Estado, o município de São Gonçalo continuava a desconsiderar o movimento de creches comunitárias e a negligenciar o direito à educação infantil de suas crianças pela total ausência de ações até esse período.

A história dos convênios em São Gonçalo não é linear, muito pelo contrário, é repleta e avanços e de recuos, de momentos em que há maiores possibilidades de se estreitar o diálogo entre o poder público local e os movimentos comunitários e outros em que as decisões são tomadas desconsiderando-se as necessidades e reivindicações daqueles que constroem cotidianamente o trabalho nas creches.

Os convênios aparentemente nunca supriram as necessidades das creches: as lideranças comunitárias apontam as grandes limitações tanto dos convênios estabelecidos com a LBA, quanto a insuficiência daqueles que foram negociados através da Secretaria de Desenvolvimento Social e os que agora são estabelecidos por meio da SEMED.

A história da constituição dessas parcerias está inscrita na própria história das relações que grupos políticos locais estabelecem com as comunidades mais pobres do município, uma relação na qual os convênios não parecem constituir um direito adquirido pela população local, sua creche e suas crianças.

⁸⁵ Informação obtida através de fala proferida por uma das lideranças de creches comunitárias e do movimento Artcreche de São Gonçalo no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro, realizado no dia 03 de agosto de 2010, das 14 às 17hs.

Os convênios não respondem às necessidades das creches e não são negociados apenas a partir da constatação de uma necessidade do município, mas são obtidos através de muitas lutas dos movimentos comunitários, lutas que não se esgotam com a assinatura dos convênios, mas são cotidianas, como o são os entraves diversos que surgem ao longo dessas parcerias.

Eu costumo dizer que o convênio de creches comunitárias em São Gonçalo, ele já começa com uma doença crônica, a dependência de você ter que correr atrás do governante do momento para poder fazer esse convênio, embora São Gonçalo, na sua lei orgânica, está determinado que o governo municipal deverá manter creches comunitárias no município até que ele possa atender a toda comunidade gonçalense. Mas, entre cumprir a lei vai uma grande distância [...]. Por isso, eu digo que é uma doença crônica. É ter que cada um ir, esmolar. (liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro).

Foram quase cinco anos de lutas e de embates entre o então recém formado movimento Artcreche e os governantes municipais até a obtenção do primeiro convênio.

Em 1989, início dessa trajetória de busca de negociações com a Prefeitura da cidade, é o ano em que começa o primeiro mandato do prefeito Edson Ezequiel de Matos (1989-1992). As tentativas de negociação do movimento Artcreche, nesse momento, foram feitas através de um assessor do Prefeito Ezequiel, que também se torna seu sucessor à frente da prefeitura de São Gonçalo. As negociações com o assessor, chamado João Barbosa Bravo, porém, possuem muitos momentos que expressam tensões entre o Movimento e o político.

As brigas foram tamanhas que chegou um momento em que o Bravo, como chamava o assessor, falou assim para grupo de representante das creches: “Eu não converso mais com vocês! Consigam outros interlocutores porque eu não recebo mais essa comissão!” Ele nos expulsou do gabinete. (liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro)

Mesmo com todos esses percalços, em 1993, no início do mandato de João Barbosa Bravo como prefeito da cidade, foi assinado o primeiro convênio com nove creches comunitárias do município. É quando se inicia a participação do poder público municipal, ainda que de forma parcial e insuficiente, no atendimento às crianças da cidade em creches.

Passado esse período de intensos embates, o movimento Artcreche consegue obter maior espaço para o diálogo com representantes da administração pública municipal,

intermediando a negociação dos convênios entre as creches e a Secretaria de Desenvolvimento social e representando os interesses das creches comunitárias da cidade.

Nessa conjuntura, é criada uma forma de ação chamada pelas lideranças do movimento de interveniente, através da qual o estabelecimento dos convênios não é feito a partir de uma negociação particularizada com cada uma das creches comunitárias, tal qual acontece atualmente no município, mas a Artcreche se reúne com governantes locais para que se discuta a situação das novas creches que chegam à prefeitura buscando as parcerias e, também, dialoga-se acerca das necessidades dessas creches.

A Artcreche teve possibilidade de passar a ser interveniente. O que quer dizer isso? Que nenhuma creche comunitária que fosse ter convênio ela iria sozinha procurar o governo. A Artcreche passa a sentar no gabinete, a avaliar as creches que estavam chegando para que os convênios fossem assinados. Neste momento, é muito importante porque a Artcreche passa a ser um movimento, uma organização que senta com o prefeito a cada mês para conversar sobre situações das creches, as que já estavam e as que estavam chegando. (liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro)

Mas, como já explicitamos anteriormente, a história da política de convênios no município é repleta de muitas lutas, avanços e também de retrocessos. Nesse contexto, é que depois de 1997, com a volta de Edson Ezequiel de Matos, em seu segundo mandato à frente da prefeitura da cidade (1997-2000), há várias tentativas de acabar com a intervenção e com a influência que o movimento Artcreche possuía, restringindo sua participação na definição dos rumos da política de convênios.

Nesse momento, porém, o movimento ainda consegue resistir e romper mais essa barreira, dando continuidade ao diálogo instituído anteriormente.

No entanto, faz-se necessário enfatizar que o movimento consegue manter essa posição adquirida devido às suas relações estreitas com um político local, o que fica claro em uma das falas de uma liderança da Artcreche: “Isso só não aconteceu porque nós tínhamos um vice-prefeito nessa época que tinha sido militante no trabalho em creche e ele consegue reverter essa situação e a Artcreche se prolonga por mais alguns anos.” (liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro)

No ano de 2001, inicia-se o governo de Henry Charles Armon Calvert (2001-2004) como Prefeito de São Gonçalo. Ele adquire muita força política no município e consegue nesse

período por fim ao movimento de diálogo e intervenção que vinha sendo construído, ainda que não fosse isento de tensões, entre o movimento Artcreche e a prefeitura da cidade.

Assim, embora continuasse representando os interesses das creches comunitárias gonçalenses, reunindo-se frequentemente com integrantes da Secretaria de Desenvolvimento Social da cidade, o movimento Artcreche já não possuía a mesma força política de outrora.

Outras mudanças significantes ocorrem na política de convênios ainda no final do governo Charles. É nessa conjuntura que, em 31 de dezembro de 2004, os convênios deixaram de ser de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social do município e a negociação passa a ser efetivada através da Secretaria de Educação. Esta passagem foi a resposta a uma demanda das leis nacionais e muitos outros municípios já haviam feito essa mudança. Essa é uma tendência já que as creches há muito tempo possuem na Legislação o status de instituições educativas

Essa incorporação das creches à SEMED evidenciou inúmeros embates entre o movimento Artcreche e o poder público municipal. Isso porque a passagem das creches de uma Secretaria a outra ocorreu sem que houvesse o estreitamento do diálogo entre os grupos envolvidos na política de convênios.

Houve, desde então, profundas mudanças quanto às exigências para a assinatura dos convênios e relativas a como deve ser o atendimento oferecido em creches comunitárias.

Todavia, essa ampliação das exigências, embora seja positiva sob muitos aspectos pelo fato de ter potencialidades de propiciar a melhoria do padrão de atendimento à educação infantil da cidade, não trouxe, pelo menos inicialmente, melhorias no trabalho realizado nas creches, sobretudo pelo fato de a passagem das creches para a área da educação não ter sido acompanhada de ações que visassem à formação de educadores e lideranças de creches comunitárias, o que fez com que a incorporação das creches à SEMED constituísse, muitas vezes, mais uma das muitas exigências burocráticas necessárias à obtenção dos convênios.

A transição foi feita sem que muitas das lideranças e educadores de creches pudessem compreender o porquê da incorporação das creches à SEMED e, sobretudo, o significado e a importância de exigências como a construção e implementação de suas propostas pedagógicas, que anteriormente não faziam parte do cotidiano de muitas creches comunitárias do município e que foram, muitas vezes, esvaziados, sem que se obtivessem mudanças na concepção de educação infantil e no trabalho com as crianças em algumas creches no período.

Dessa forma, ações que poderiam ser capazes de trazer mais qualidade ao trabalho das creches comunitárias se tornaram, muitas vezes, meras exigências burocráticas, que deveriam ser cumpridas para a obtenção dos convênios.

Em algumas das entrevistas que realizamos, percebemos evidências de que não houve ações voltadas para a formação de lideranças e educadores de creches comunitárias, de modo que esses pudessem refletir sobre a finalidade da educação infantil, que, incluindo os cuidados em relação às crianças, não se limita a eles.

Na época, realizando o trabalho, hoje de responsabilidade das assessoras, Clara e Dora⁸⁶ percebem que as propostas pedagógicas de inúmeras creches comunitárias são as mesmas e não traduzem os objetivos e a realidade específicos de cada creche comunitária. Antes, parecem constituir apenas o cumprimento de uma das inúmeras exigências pelas quais as creches precisam passar para receber os recursos da SEMED, sem, contudo, que se traduzam em mudanças significativas no trabalho das creches.

Eram creches comunitárias e eram orientadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e, em 2005, começou a ter orientação da educação e a gente encontrou resistência de algumas porque não se identificavam como instituição educativa. A gente até chegou a ouvir de uma funcionária de creche que disse: “Eu não sei até hoje por que a creche passou para educação, porque as crianças ficam nas creches para as mães irem trabalhar”. Algumas creches possuíam propostas pedagógicas apenas porque constitui um item obrigatório, uma das partes do processo para a aprovação do Conselho Municipal de Educação e para a obtenção do convênio. (Dora, supervisora da rede municipal de educação de São Gonçalo)

Então eles teriam que ter proposta pedagógica, que deveria ser entregue no Conselho. Só que a gente verificou, porque a gente também acompanhava esses processos, que eram cópias, que era só para atender uma exigência legal, havia várias creches com a mesma proposta. (Clara, supervisora da rede municipal de educação de São Gonçalo)

Podemos perceber também, através das entrevistas, a multiplicidade de concepções acerca da educação infantil que perpassavam as diferentes formas de trabalho desenvolvidas com as crianças das creches comunitárias gonçalenses nesse primeiro período de transição dos convênios da Secretaria de Desenvolvimento Social para a SEMED.

“Para você ter uma ideia, algumas creches trabalhavam com jardim dois, com carteiras em fileiras e quadro. Uma maneira escolar na educação infantil!” (Clara).

“Em algumas, a gente⁸⁷ percebia isso e, em outras, percebia o esvaziamento de qualquer tipo de proposta” (Dora).

⁸⁶ Pseudônimos escolhidos por duas integrantes do grupo de supervisoras da rede municipal de educação. Anteriormente, as supervisoras realizavam o trabalho de visitas quinzenais às creches comunitárias, hoje realizado pelo grupo de assessoras da rede.

⁸⁷ A entrevista realizada com as Supervisoras da rede foi feita em conjunto por sugestão das próprias supervisoras (Clara e Dora). Por isso, podemos perceber que as falas de Clara e Dora aparecem como em um diálogo. Na verdade, isso se deve ao fato de as duas se recordarem de alguns fatos comuns a elas e conversarem sobre suas opiniões e impressões acerca dessas experiências durante a entrevista.

Porém, também se pôde perceber que havia creches já nesse período que conseguiam avançar em relação às suas propostas para a educação infantil, afastando-se tanto do modelo de uma educação infantil indistinta da escola de ensino fundamental e preparatória para ela, como do atendimento restrito à guarda, cuidado e alimentação da criança.

Essas creches eram, sobretudo, aquelas em que os educadores ou pessoas ligadas à coordenação do espaço possuíam algum tipo de formação pedagógica, ou ainda, aquelas que buscavam articulações com ONGs que as assessoravam, auxiliando na construção de um trabalho adequado às especificidades e necessidades das crianças.

Aquela diretora do estado que auxilia [ela auxilia a creche da qual falavam na entrevista], tem uma formação e tinha uma organização do trabalho⁸⁸. E o interessante era que a creche não tinha muito material, quase recurso nenhum, e uma organização maior que muitas outras creches que têm mais recursos (Clara).

São falas que ratificam a importância do investimento da administração pública municipal na formação dos educadores que atuam em creches comunitárias. É exemplo de como a formação dos educadores introduz uma mudança significativa no trabalho realizado.

Essas falas nos dão pistas acerca da forma como as creches foram “passadas” de uma Secretaria a outra, parecendo, também esse momento, ser apenas o cumprimento por parte do poder público de uma exigência legal, “burocrática” da Legislação vigente acerca da educação infantil, que é a orientação de que as creches sejam incorporadas à área da educação.

Não havia, até o ano de 2008, quando realizamos algumas entrevistas com a coordenação de educação infantil da cidade, qualquer ação concreta que visasse ao investimento na formação dos educadores das creches comunitárias. Havia apenas alguns eventos pontuais e esporádicos, como palestras, para as quais as creches comunitárias eram convidadas.

Contudo, não percebíamos uma ação contínua e que fosse satisfatória. O único trabalho de assessoria pedagógica que auxiliava o trabalho nas creches comunitárias era o que é realizado por algumas ONGs que têm parcerias com movimentos comunitários da região, pois as próprias supervisoras reconheciam que as visitas feitas às creches não eram suficientes para fazer um bom acompanhamento do trabalho e orientá-lo, quando necessário.

⁸⁸ “Organização do trabalho” não diz respeito à organização do espaço físico e sua adequação ou à parte administrativa das creches, embora não os exclua. Nesse momento, eu perguntava sobre a implantação de propostas pedagógicas nas creches e toda a nossa conversa era relativa à existência ou não de um trabalho pedagógico com as crianças.

Na verdade, ela até deveria ter a proposta dela no cotidiano. O que acontecia é que a gente nem teve como acompanhar porque as visitas eram esporádicas (Dora, ao falar de uma das creches e do fato de não perceber qualquer proposta pedagógica no espaço).

Além disso, a falta de adequação dos espaços físicos de muitas creches comunitárias foi um dos fatores que levou a muitos cortes de convênios e a muitas divergências entre a SEMED e as lideranças de creches.

Essas dificuldades que as creches têm em se adequar às exigências evidenciam o descumprimento de uma das metas do PME, que é a adequação das instituições públicas e conveniadas de educação infantil a padrões mínimos de infra-estrutura, atingindo, com esta meta, as instalações físicas e sanitárias, que deveriam se enquadrar nessas exigências, segundo o documento, através de aporte financeiro público.

No entanto, nenhuma verba está sendo repassada para as instituições comunitárias para que consigam se adequar ao que demanda esse atendimento. A própria Lei municipal Nº180, que estabelece os critérios para a assinatura dos convênios, afirma que os recursos repassados às creches, no que diz respeito aos aspectos infraestruturais das mesmas, podem ser destinados apenas a pequenos reparos relativos à manutenção dos espaços. Há, portanto, incoerências entre o PME e a Lei Nº 180.

Em entrevistas com lideranças de creches e com representantes do poder público municipal, obtivemos a informação de que, no que se refere aos convênios, a Lei Nº 180 tem norteado as ações do município e as creches não recebem qualquer auxílio financeiro com a finalidade de adequação de seus espaços físicos às normas instituídas pela Secretaria de Educação.

Portanto, a creche que deseja assinar o convênio com a SEMED deve ser avaliada pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que a visita e elabora um parecer. O parecer do CME pode ser favorável à parceria - nesse caso, deve conter o número de crianças que podem ser atendidas pelo estabelecimento – ou pode sugerir alterações no espaço da creche que visem à sua adequação às exigências da SEMED, além de outras exigências, como a construção de uma proposta pedagógica. Nesse segundo caso, a creche deve seguir as orientações do CME e ser novamente visitada, até que o parecer seja favorável ao convênio.

Somente após o estabelecimento estar em consonância com as regras estipuladas pelo município para o atendimento à educação infantil e para a assinatura dos convênios é que as creches passam a receber os recursos.

Além dos embates gerados pelas dificuldades das creches em se enquadrar nas normas instituídas pelo município para a realização dos convênios, a relação da SEMED com lideranças de movimentos sociais do município é uma relação assimétrica, na qual não há o diálogo com as necessidades das creches comunitárias. As decisões relativas aos convênios são tomadas pela SEMED e devem ser seguidas pelas creches sob a pena de não terem seus convênios renovados.

O próprio movimento Artcreche não é reconhecido pela SEMED como interlocutor no processo de negociação dos convênios. A relação é particularizada com cada uma das creches, que negocia seu convênio isoladamente, diretamente com a SEMED.

Nesse contexto, o movimento Artcreche, mais antigo movimento de creches comunitárias de São Gonçalo, com 25 anos de atuação na representação dos interesses das creches comunitárias da região, encontra-se enfraquecido no interior do município.

Essa forma de relação do governo municipal com as creches fez com que a coesão entre as creches que faziam parte do movimento sofresse um duro golpe. Muitas creches desvincularam-se do movimento por perceberem que a forma de se obter recursos e melhorias para creches via a negociação de convênios não dependia mais da atuação do movimento Artcreche, que já não conseguia cumprir os objetivos mediante os quais foi criado.

A particularização da negociação dos convênios com cada creche faz com que os problemas enfrentados por determinada creche sejam particularizados e localizados no interior de cada comunidade e não apareçam como a expressão de uma política de convênios que não é suficiente para propiciar às crianças do município uma educação de qualidade.

Nessa nova conjuntura de desagregação das creches e enfraquecimento do movimento Artcreche quanto à sua capacidade de intervir nos rumos da política de convênios no município, ocorre uma nova tentativa de que as creches comunitárias se reúnam com o intuito de se fortalecer e buscar adquirir a representação de suas reivindicações na política de convênios.

Surge, dessa forma, o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, movimento ainda muito recente constituído no início do ano de 2010, e que reúne a maior parte das creches conveniadas com a SEMED – 25 creches das 40 que atualmente possuem convênio estão vinculadas ao sindicato.

Esse novo movimento busca, também, o diálogo com outras creches comunitárias que ainda não o integram e constitui mais uma tentativa das creches comunitárias de buscar maiores espaços de diálogo com os governantes locais e sua sensibilização para com as dificuldades que as creches comunitárias enfrentam cotidianamente.

O Sindicato difere-se do movimento Artcreche, dentre outros aspectos, pelo fato de concentrar somente as creches que possuem convênio com a SEMED, enquanto a Artcreche abrange creches como a do Boaçú, que se encontra em um momento difícil devido ao corte no estabelecimento do convênio que possuía anteriormente com o poder público municipal.

Muitas conquistas foram obtidas em São Gonçalo, principalmente durante a década de 1980, pelas associações de moradores e outros movimentos comunitário, como os próprios movimentos de creches comunitárias.

No entanto, essa tendência que não se manteve no decorrer das décadas de 1990 e 2000, nas quais os movimentos de bairro já não apresentam a mesma capacidade de aglutinar pessoas e de pressão e mobilização.

Os movimentos já não têm tanta força para influenciar as decisões políticas locais. Assistimos a um momento de refluxo dos movimentos de bairro não apenas no município de São Gonçalo, mas essa tendência é observada em todo o país (GOHN, 2005).

O próprio movimento Artcreche vem sendo duramente atacado e enfraquecido por não conseguir estabelecer diálogo com a atual gestão municipal. Porém, nessa conjuntura, o movimento busca outras articulações e outros espaços de atuação para além dos limites do município e procura se manter e se fortalecer a partir dos seus vínculos com ONGs e com espaços como Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro e o Movimento Nacional Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, o MIEIB.

A própria formação do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo é uma nova tentativa de união e reorganização das creches comunitárias com o objetivo de exercerem maior influência na negociação dos convênios, de modo que as necessidades sentidas no cotidiano das creches possam ser supridas pelo convênio com o poder público local.

No entanto, as tentativas de diálogo e de pressão sobre a administração pública municipal, até o momento, não lograram os êxitos almejados, e tanto a Artcreche, quanto o Sindicato buscam alianças e atuações muito mais em outras esferas além da municipal.

3.2 Os Sujeitos da pesquisa e suas relações com a política de convênios

Ao longo desta trajetória de pesquisa, percebemos que, tão importante quanto analisar as leis que balizam a assinatura dos convênios e o que essas parcerias possibilitam ou não ao trabalho nas creches comunitárias, era compreender as relações entre os sujeitos envolvidos nas parcerias entre poder público e creches comunitárias conveniadas.

Ficava evidente, a cada passo que avançávamos no nosso trabalho, que as relações entre políticos locais e creches comunitárias, sejam as relações de conflito ou de consenso, influenciavam profundamente, em alguns momentos, a obtenção de convênios e a continuidade destes.

A partir dessas observações, pudemos compreender o quanto as relações, em sua maioria de conflito, entre a administração pública municipal e os movimentos de creches comunitárias da cidade traduziam-se em ausência de diálogo entre esses segmentos e consequentes entraves à política de convênios.

Partindo dessa compreensão, realizamos no decorrer da pesquisa entrevistas com responsáveis pela Educação Infantil e pelos convênios na Secretaria Municipal de Educação. Assim, entrevistamos a coordenação de Educação Infantil da rede municipal de Educação de São Gonçalo, os responsáveis pela parte financeira dos convênios, além de responsáveis pela parte de acompanhamento e orientação pedagógica (Coordenadora das assessoras de creches) das instituições comunitárias conveniadas.

Foram realizadas também entrevistas com as assessoras, que atualmente realizam o trabalho de visitas às creches comunitárias, bem como com algumas supervisoras da rede, que anteriormente realizavam o trabalho que hoje é de responsabilidade das assessoras.

Essas entrevistas foram extremamente importantes e elucidativas, dada a posição ocupada pelas assessoras e supervisoras da rede nas relações que se estabelecem no âmbito da política de convênios: elas não fazem parte das creches comunitárias, mas também não são necessariamente “representantes” do poder público municipal.

Diferentemente de outros sujeitos que fazem parte da SEMED e que trabalham no interior desse espaço, elas possuem outras formas de vínculos com o poder público: Não estão em seus cargos por indicação e provisoriamente, mas foram admitidas por meio de concursos públicos.

Esse fato é importante, pois o conteúdo das entrevistas é fortemente marcado pelo lugar que o sujeito ocupa na teia das relações que dão origem aos convênios tal como são estabelecidos atualmente, assim como possui grande influência as condições sob as quais as entrevistas são realizadas.

Algumas entrevistas realizadas com integrantes da SEMED foram obtidas através de um longo processo de negociação, no qual o entrevistado expunha suas exigências e as regras para que concedesse a entrevista.

Esse processo e a própria negação de algumas entrevistas são melhor compreendidos quando conseguimos captar aspectos dos embates entre lideranças de creches comunitárias e SEMED.

Nosso objeto era polêmico e alvo de disputas e constantes conflitos: queríamos analisar a política de convênios. E mais do que isso, buscávamos apontar, além de suas possibilidades, seus limites.

Dessa forma, algumas entrevistas que seriam importantes não puderam compor nosso trabalho, como a entrevista que gostaríamos de realizar com pessoas ligadas ao setor jurídico dos convênios, alvo de muitas críticas pelos movimentos sociais, e, muitas vezes, atrelado à excessiva burocratização dessas parcerias.

Também nesta fase da nossa pesquisa não obtivemos entrevistas das lideranças do movimento Artcreche, que seriam muito importantes para avançarmos mais, por exemplo, na compreensão da história das creches comunitárias e da política de convênios no município, pois as creches vinculadas ao movimento são, sobretudo, as creches mais antigas do município.

Acreditamos que o fato de buscarmos apontar as lacunas e as limitações que tais políticas possuem para o oferecimento de uma educação infantil de qualidade, que signifique o comprometimento do Estado brasileiro com esse segmento educacional, traga incômodos compreensíveis.

Todavia, buscamos, através de diversificadas fontes de pesquisa, compreender a política de convênios com seus limites e possibilidades, com o intuito de fornecer elementos para que essa forma de parceria na educação infantil possa ser compreendida em suas contradições, de forma dialética, para que possamos aprimorá-la através da crítica também.

Dentre as fontes de pesquisa, analisamos a fala proferida por uma das lideranças do movimento Artcreche no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro⁸⁹, que se

⁸⁹ O encontro do Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro no qual obtivemos o material de pesquisa foi realizado em 03 de agosto de 2010.

tornou importante espaço de pesquisa, dado o contexto atual em que as propostas que buscam se consolidar no novo Plano Nacional de Educação (PNE) apontam para um futuro de estagnação e posterior extinção da política de convênios no campo da Educação Infantil, o que reacendeu o debate acerca da temática dos convênios com creches comunitárias no Fórum.

A Artcreche é integrante do Fórum Estadual de Educação Infantil do Rio de Janeiro desde o ano de 1994, e posteriormente, passou a fazer parte também do Movimento Nacional Interfóruns de Educação Infantil. É nesses espaços e a partir dessas articulações que o movimento busca atuar nesse contexto em que não encontra muitos espaços para obter conquistas através das reivindicações diretas à administração pública municipal.

Através dessa inserção e dessas lutas, o movimento foi um dos protagonistas de importantes conquistas no campo da educação infantil, como a inclusão das creches e pré-escolas, inclusive comunitárias, no FUNDEB, construindo coletivamente com ONGs e outros movimentos sociais o documento intitulado “Carta Aberta do Movimento de Lutas por Creches”, endereçado ao Presidente da República e à sociedade brasileira, em 2007.

Atualmente, logo após essa importante vitória para o movimento de creches comunitárias e antes que essa conquista pudesse se traduzir em melhoria do padrão de qualidade do atendimento nesses espaços, o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que busca subsidiar com suas propostas a elaboração do novo PNE, representou um novo golpe ao movimento de creches comunitárias e às suas intenções.

O documento enfatiza a necessidade de que as verbas públicas sejam aplicadas exclusivamente no desenvolvimento da educação pública, induzindo à estagnação e posterior extinção das parcerias entre creches comunitárias e poder público, sob o argumento de que contrariam o princípio exposto acima, considerado fundamental para o alcance das metas do PNE.

Em resposta e contrapondo-se a esse documento, A Rede de Integração de Educação Infantil Comunitária do Rio de Janeiro, na qual se insere a Artcreche, enviou uma carta ao Ministério da Educação, em agosto de 2010, na qual expõe os argumentos para que as propostas da CONAE relativas ao eixo V, intitulado “Financiamento da Educação e Controle Social”, sejam revistas e que os convênios com instituições sem fins lucrativos continuem vigorando.

É nessa conjuntura de discussões acerca do futuro da política de convênios e das próprias creches comunitárias que a Artcreche atualmente consegue espaços de atuação além dos limites do município.

Se o movimento encontra-se enfraquecido quanto ao seu poder de negociação no âmbito municipal, em outros espaços é bastante atuante, obtendo conquistas inclusive no plano nacional, como a própria inserção das creches comunitárias no FUNDEB, movimento do qual participou.

Durante a escrita deste trabalho, incorporamos também análises realizadas a partir de documentos produzidos pelos próprios movimentos sociais. São documentos cedidos pela Artcreche, nos quais o movimento expõe suas reivindicações, a história e a situação atual em que se encontram as creches comunitárias da cidade, além de seus embates e divergências em relação aos rumos da política educacional gonçalense.

Além disso, outras importantes falas e perspectivas foram abordadas através das entrevistas que realizamos com lideranças do recém formado – constituído no início do ano de 2010 - Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, que, atualmente é o movimento que concentra o maior número de creches comunitárias conveniadas com a SEMED e, por isso, adquiriu grande importância e espaço nesta pesquisa.

Para análise das entrevistas e das fontes documentais escritas com as quais trabalhamos, partimos da compreensão de que linguagem e ideologia encontram-se intrinsecamente relacionadas e que as palavras escritas ou faladas dos sujeitos que compõem a pesquisa trazem as marcas dos contextos nos quais esses diversos grupos encontram-se inseridos e nos auxiliam na compreensão das posições, por vezes opostas, defendidas por eles.

As palavras são carregadas de sentidos ideológicos, uma vez que externalizam os conceitos e valores construídos por um grupo em determinado contexto sócio-histórico e esses sentidos apenas podem ser compreendidos considerando-se o contexto em que são produzidos.

Esses sentidos são disputados, pois cada grupo pretende imprimir suas ideologias, tornando-as hegemônicas em relação às demais. Assim, o movimento histórico se constrói nos embates, nas contradições e disputas entre os interesses dos grupos que compõem a sociedade⁹⁰.

Por isso, a concepção de linguagem enquanto ideologia, defendida por Bakhtin⁹¹, nos auxiliou no movimento de tentar captar alguns elementos das disputas que envolvem o campo

⁹⁰ ALVARENGA, M. S. *Os Sentidos da cidadania: Políticas de educação de Jovens e Adultos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.

⁹¹ BAKHTIN, M. *Marxismo e Filosofia da linguagem*. São Paulo: Hucitec, 2009.

da educação infantil comunitária em São Gonçalo, a partir de entrevistas com os grupos que compõem a política de convênios na cidade.

Para o autor, a língua não é um conjunto de normas imutáveis, mas é viva, dinâmica e carregada de sentido ideológico, posto que, por meio da linguagem, os sujeitos expressam seus valores, cultura e suas concepções de mundo, construídos a partir do meio social do qual o indivíduo faz parte.

A forma lingüística sempre se apresenta aos locutores no contexto de enunciações precisas, o que implica sempre um contexto ideológico preciso. Na realidade, não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más, importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis, etc. (BAKHTIN, 2009, p.95).

Para Gramsci (1989), também, a linguagem não é “simplesmente palavras gramaticalmente vazias”, mas, nela, está contida a filosofia. Ou seja, estão emaranhadas na linguagem as concepções de mundo dos sujeitos falantes.

Embora abordássemos algumas questões fundamentais para nossa pesquisa durante as entrevistas, não possuíamos um roteiro rígido e fechado, o que possibilitou que os entrevistados trouxessem elementos novos, que contribuíram para enriquecer o trabalho e a nossa compreensão acerca do tema.

Buscamos realizar, então, “entrevistas compreensivas⁹²”, caracterizadas por não possuírem uma estrutura rígida e possibilitarem que as questões sofram as alterações necessárias à compreensão da realidade investigada, sem, contudo, seguir tendências espontaneístas.

Percebíamos, também, ao longo da investigação, a influência que o contexto e o grupo a que o entrevistado pertencia adquiriam sobre o conteúdo das falas.

Portanto, a apreensão desse lugar a partir do qual cada entrevistado fala nos auxiliava na compreensão das posições e argumentos defendidos por ele.

Assim, analisar o teor das entrevistas e os argumentos defendidos pelo entrevistado implica refletir sobre a posição que este ocupa e os interesses que representa no âmbito da política de convênios em São Gonçalo, uma vez que “os pesquisados podem também intervir,

⁹² ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: Reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; TEIXEIRA, R. A. (Orgs.). *Itinerários de pesquisa: abordagens qualitativas em Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

consciente ou inconscientemente, para tentar impor sua definição da situação⁹³”, direcionando as análises da pesquisa de modo a compatibilizá-las com suas concepções.

A partir desses pressupostos, as entrevistas podem ser divididas em três grupos, embora também haja diferenças entre aqueles que fazem parte de um mesmo grupo. As pessoas entrevistadas serão identificadas apenas pelo pseudônimo que escolheram e pelo grupo do qual fazem parte. Isso se deve, também, ao fato de que alguns cargos ocupados na SEMED, se descritos ao lado das falas, significariam a identificação do entrevistado, uma vez que, por exemplo, só há uma pessoa que coordena o grupo de assessoras da rede e que é responsável pelas questões pedagógicas ligadas aos convênios etc. Como algumas pessoas concederam as entrevistas sob a condição de que não pudessem ser identificadas, optamos por dividi-las em três grupos: SEMED, assessoras ou supervisoras e liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo.

Apesar das divergências entre algumas falas de sujeitos que compõem um mesmo grupo, encontramos um ponto de convergência, por exemplo, entre as falas de supervisoras e assessoras: embora algumas sejam favoráveis e outras não acreditem tanto nas possibilidades dos convênios para o atendimento à educação infantil, todas possuem avaliações que reconhecem contradições nos espaços de muitas creches, como as relações estreitas com políticos locais ou ausência de uma proposta educativa e cobrança de mensalidades aos pais de crianças em alguns momentos. Mas, ao mesmo tempo, apontam a boa qualidade do trabalho de realizado em algumas creches, as tentativas constantes de muitas outras creches de melhorar a qualidade de seus trabalhos, além do importante trabalho comunitário e de educação da criança pequena realizado por creches em espaços nos quais o poder público é ausente e as dificuldades da população são enormes.

Acreditamos que, diferentemente das falas de integrantes da SEMED e de lideranças de creches comunitárias, as entrevistas desse grupo não trazem posições tão polarizadas e antagônicas, o que é extremamente importante para percebermos, por exemplo, que, embora ainda esteja muito aquém de atender as necessidades das creches comunitárias, a política de convênios, se comparada às práticas observadas em períodos anteriores à sua incorporação à SEMED, obteve alguns avanços.

A forma de vínculo que esse grupo possui, o lugar a partir do qual essas assessoras e supervisoras falam nos ajuda a entender essas posições: ao mesmo tempo que não são “parte” das creches comunitárias, também não ocupam cargos de confiança na SEMED.

⁹³ BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2000, p.701.

Em relação às entrevistas realizadas na SEMED, acreditamos que algumas delas podem não expressar necessariamente o que esses sujeitos pensam ou percebem em seu cotidiano na relação com as lideranças de creches comunitárias.

Algumas entrevistas foram obtidas apenas a partir um longo processo de negociação entre entrevistador e entrevistado. Foi necessário que as questões fossem submetidas à secretária de educação para que esta autorizasse a entrevista e apontasse as questões que poderiam ser respondidas e as que, eventualmente, não poderiam integrar o roteiro.

Além disso, uma das entrevistadas pediu para que o roteiro da entrevista fosse apresentado à responsável pelo setor jurídico dos convênios para que esta autorizasse a realização da entrevista. Assim, as respostas para as questões que estávamos propondo não foram necessariamente a expressão da opinião da nossa entrevistada, mas as respostas coincidiram com as orientações recebidas por ela, nessa ocasião.

A própria organização e divisão do espaço da Secretaria dificultam que o entrevistado possa expressar mais livremente o que pensa acerca da política de convênios sem que seja identificado.

As salas da Secretaria, nas quais aconteceram algumas entrevistas, são coletivas, o que não permite muita privacidade e liberdade, podendo, portanto, censurar algumas falas. São muitos funcionários, com cargos distintos, que dividem o espaço de uma enorme sala, que, no entanto, torna-se um espaço restrito pelo grande número de mesas e armários das pessoas que trabalham no ambiente.

Além disso, os cargos são ocupados na SEMED por meio de indicações, o que os tornam muito instáveis, limitando, também, as falas dos entrevistados, que consultam seus superiores acerca das entrevistas e acabam sendo, muitas vezes, “porta-vozes” das versões oficiais sobre a política de convênios.

A constante troca de pessoas que ocupam alguns desses cargos é um elemento que ratifica a preocupação dos trabalhadores da SEMED em ceder entrevistas: durante a pesquisa anterior que realizamos entre 2006 e 2008, entramos em contato com três diferentes pessoas que nos foram apresentadas como coordenadoras da Educação Infantil municipal, fato que dificultava, inclusive, o planejamento e execução de políticas nesta área em São Gonçalo.

Quando retornamos à Secretaria em 2010, o cargo de coordenadora da Educação Infantil municipal era ocupado por uma nova pessoa. Além disso, uma das pessoas que entrevistamos, no final da pesquisa na SEMED, que teve duração de alguns meses, já não trabalhava mais no espaço e havia sido substituída.

Desse modo, algumas questões abordadas, sobretudo aquelas que buscavam compreender os atuais conflitos entre movimentos sociais e SEMED, foram construídas com demasiado cuidado. Então, fizemos, nesse sentido, apenas uma pergunta bem abrangente: Como é a relação entre a Secretaria e as lideranças de movimentos sociais?

A resposta que obtivemos foi a que apontava a negação de um conflito muito evidente não apenas em falas das lideranças de creches obtidas em entrevistas ou expostas em documentos produzidos por esses sujeitos, mas que ficou muito claro a partir da própria inserção na Secretaria e das observações realizadas nesses momentos.

Assim, obtivemos respostas do tipo: “é uma relação boa, não temos problemas com as creches. Estamos sempre tentando ajudar, [...] então a relação é boa” (Ester – SEMED).

Em contraposição, quando conversamos com lideranças comunitárias do município, a resposta ao mesmo questionamento é bastante divergente, é outro sentido dado à relação que vem se estabelecendo com a administração pública que descortina a ausência de uma real parceria: “a Secretaria não tem sido muito parceira, porque a gente reivindica e eles nem ligam para as nossas reivindicações. [...] Porque eles não estão vendo as nossas necessidades” (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches comunitárias da cidade).

Inicialmente, não era nossa intenção realizar a observação do espaço da SEMED, mas devido às dificuldades para a obtenção das entrevistas, frequentamos durante alguns meses o ambiente, no qual aguardávamos geralmente algum tempo.

Assim, presenciamos, na sala ocupada pelos responsáveis pela parte financeira dos convênios, momentos de conflitos em que diretoras de creches chegavam exaltadas, procurando soluções para problemas do tipo: os educadores para os quais se conseguiu pagar os direitos trabalhistas exigiam férias, o que entrava em choque com uma das exigências da Lei municipal Nº180⁹⁴, que é o funcionamento ininterrupto das atividades das creches durante os doze meses do ano para os quais os estabelecimentos recebiam os convênios.

Embora não pudéssemos realizar entrevistas formais com todas as diretoras de creches com as quais houve o contato na SEMED, as conversas com muitas delas também contribuíram para que compreendêssemos melhor a situação das conveniadas em São

⁹⁴ A Lei municipal Nº 180 é o documento que estabelece as diretrizes para a assinatura dos convênios entre creches comunitárias e a SEMED na cidade de São Gonçalo. Nela, estão contidas todas as condições sob as quais as parcerias são estabelecidas, bem como a destinação que os recursos públicos devem ter nas creches conveniadas e os gastos que não são cobertos pelos convênios, como obras nos espaços das creches.

Gonçalo, suas dificuldades e principais reivindicações, além de auxiliar a construção dos próprios roteiros de entrevistas.

Mas não presenciamos apenas embates e as relações, ora de conflito, ora de consenso, que observávamos entre as lideranças de creches e de movimentos sociais e a Secretaria, nos fizeram rever nossas próprias concepções acerca dos movimentos sociais e de seu papel em relação ao poder público.

Nesta trajetória de rever nossos próprios conceitos, percebemos o quanto a visão que contrapõe, mecanicamente, movimentos sociais (sociedade civil) e Estado (sociedade política) é pobre quanto à sua capacidade de apreender as relações e os papéis diferenciados que estes sujeitos podem assumir, quanto à capacidade de explicar a complexidade da política de convênios em São Gonçalo.

Nesse sentido, deve-se compreender e destacar a importância do papel mediador que os movimentos sociais estabelecem entre a sociedade civil e o Estado. Porém, é fundamental a revisão de análises mecânicas, que costumam atrelar aos movimentos populares e ao povo um caráter democrático e, em contrapartida, vinculam o Estado ao autoritarismo, pois, “na teia que se vai constituindo, os personagens assumem identidades diferentes e vão mudando seu significado, o que nos permite compreender os efeitos da atuação de uns sobre os outros⁹⁵”.

As interpretações que opõem diametralmente Estado e Sociedade civil, ou Estado e movimentos sociais são muito comuns em análises feitas acerca de movimentos sociais e sua atuação durante a ditadura militar no Brasil.

De fato, os movimentos sociais, tanto daquele tempo, quanto os atuais, são movimentos que se contrapõem a muitas ações e/ou ausência de ações do Estado e que conseguiram aberturas e conquistas importantes no âmbito do Estado autoritário que perdurou até 1985.

Contudo, a identificação direta do Estado apenas com o autoritarismo e com a coerção não nos permite compreender os mecanismos através dos quais os atores sociais, tanto localizados no âmbito da sociedade civil, quanto na sociedade política, buscam a hegemonia, ou o consenso em torno de um projeto, a direção político-ideológica, e como a adquirem por meio de alianças com outros grupos ou classes.

⁹⁵ CARDOSO, R. C. L. Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.225.

O personagem “Estado” entrou neste novo cenário com uma caracterização um pouco pobre, definido apenas como inimigo autoritário ou a mira contra a qual se movia a sociedade civil (ibid., p.220).

Assim, o Estado utiliza a coerção. Porém, esse não é seu único meio ou sua forma primordial de atuação, mas busca difundir uma visão de mundo compatível e que fundamente tais ações e de cuja aceitação vai depender a possibilidade de continuidade de seu projeto.

O conceito de hegemonia congrega coerção, mas, e principalmente, o consenso, que é conquistado na sociedade civil, através de suas instituições, dentre as quais podemos situar as organizações populares.

Ratifica, ainda, a nossa atual hipótese de que as relações entre os movimentos sociais e o poder público envolvem também o consenso ou momentos de consenso o fato de o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo ter se constituído com o intuito de buscar o diálogo com a administração pública local, modificando a forma de atuação em relação ao movimento já constituído no município por considerar que este possuía muitos embates com o poder público e que “brigava” demais, o que comprometia a relação entre esses segmentos e a SEMED.

A forma de atuação do movimento Artcreche, além de ser considerada um entrave à relação com a administração local, chocava-se com a ética protestante, presente entre os líderes do Sindicato de creches comunitárias, demonstrando as divergências desses grupos relacionadas ao lugar social a partir do qual construíam seus “sentidos” (BAKHTIN, 2009) para a política de convênios.

Porque são creches de pessoas que brigam, que fazem muitas coisas, e a gente não quer esse tipo de diálogo. Então, este tipo de diálogo eu não acho que seja saudável. O diálogo saudável é sentar para conversar, cada um cede um pouco e, aí chega lá (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches comunitárias da cidade).

Porém, a tentativa de diálogo com o poder público não está, até o momento, alcançando o objetivo desejado. Talvez, o próprio Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, criado com o intuito de estabelecer relações de consenso com a administração pública e constituir uma ponte entre as necessidades das creches e o poder público, esteja percebendo que, na verdade, os interesses das creches comunitárias de São Gonçalo não parecem compatíveis com os interesses do governo municipal.

Só que as creches têm cedido, cedido, cedido, e a outra parte não tem cedido [...]. Até hoje, a gente tomou posição para não entristecer ninguém, mas, daqui a pouco a gente vai chegar a um ponto que não vai ter mais jeito: ou a gente pára e fecha todas as creches, o que vai criar um caos comunitário em São Gonçalo, ou a gente reivindica de maneira mais forte [...]. Então, a gente está em uma posição, agora, de reivindicar algumas coisas. Porque, às vezes, as pessoas só veem quando a gente reivindica com força [...]. E essa força a gente vai fazer valer, a gente vai para rua fazer passeata, a gente tem que fazer alguma coisa! (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Assim como outros movimentos, tais quais a Artcreche, o Sindicato busca as soluções para os impasses da política de convênios ou as melhorias almeçadas através da atuação em outras esferas para além dos limites do município.

As creches comunitárias buscam alternativas para continuarem existindo, diante das recentes determinações do Ministério do Trabalho de que as instituições cumpram com todos os seus deveres de empregadores em relação aos seus funcionários, e da negação, por parte da prefeitura e da Secretaria de Educação, do pedido feito pela entidade de que o valor da per capita dos convênios fosse aumentado em 2011.

Por isso, nós estamos buscando alternativas. Porque, se eles não aumentarem, ou a gente fecha ou vai ter que criar uma série de dificuldades. Porque a gente não pode diminuir o número de alunos e não ter o número de alunos daquele convênio. Nós não podemos diminuir o número de funcionários, porque tem que ter um número de funcionários para determinado número de alunos. As creches menores vão fechar todas, porque não têm condições, e as creches maiores vão ter que “se virar” (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

As lideranças do Sindicato acreditam que uma das soluções que pode ser promissora é a transformação das creches em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs.

Esta seria uma forma mais simplificada de obter recursos, não apenas no âmbito municipal, e, assim, as instituições não dependeriam exclusivamente da prefeitura para captar recursos.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou OSCIPs⁹⁶ são ONGs que adquirem este título do governo federal, através do Ministério da Justiça, ao cumprirem determinados requisitos, sobretudo relacionados à transparência administrativa.

⁹⁶ Informações extraídas do site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Oscip>, em 07/01/2011.

O certificado emitido pelo governo federal possibilita a obtenção de parcerias e convênios, de forma mais simplificada, com todas as esferas do poder público – federal, estadual e municipal - e seus órgãos, pois as OSCIPs podem celebrar com o poder público os chamados termos de parceria, que constituem uma alternativa aos convênios, pela sua maior agilidade e simplificação na prestação de contas.

Além disso, esse tipo de instituição costuma atrair, com maior facilidade, doações realizadas por empresas, uma vez que, estas podem ser deduzidas diretamente no imposto de renda.

Hoje, nós queremos transformar as ONGs em OSCIP. Com a OSCIP, a gente não vai precisar de tantas coisas para conseguir verbas federais, estaduais e municipais, porque a ONG [OSCIP] tem título de utilidade pública em Brasília. Por exemplo, Brasília tem verbas para a Ação Social, e, então, você apresenta o projeto e eles ajudam você. Então, a gente está tentando fazer isso. O Sindicato até pensou em pelo menos uma creche ter o OSCIP e trazer verba e dividir com as outras creches (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Além disso, o movimento também se mostra desconfiado quanto ao cumprimento de promessas feitas pela administração pública da cidade, pois, segundo as lideranças do Sindicato, os acordos firmados com a prefeitura e, inclusive, documentados, não se efetivam, uma vez que o poder público não cumpre com as promessas feitas aos movimentos de creches comunitárias.

Fizemos uma audiência com o Ministério Público Federal do Trabalho e a prefeita e a secretária de educação disseram que iriam aumentar a per capita ano que vem. E eu estive mês passado conversando com a secretária e a prefeita, e elas não têm interesse mais em aumentar a per capita ano que vem. Então, eles dizem uma coisa uma hora, outra coisa outra hora, e a gente não pode confiar nisso. Apesar de que está escrito na ata do Ministério Público Federal do Trabalho, porque elas disseram isso, as duas disseram isso e assinaram. (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Assim, inicialmente o Sindicato, criado no início de 2010, não é um movimento de oposição à política adotada pelo governo municipal, mas surge buscando estabelecer uma relação de consenso com a prefeitura, através da qual as creches tinham o objetivo de que pudessem negociar e que suas reivindicações fossem atendidas, evitando, contudo, os embates.

Mas, “toda relação de hegemonia (direção consensual) implica um grau maior ou menor de concessão aos interesses da classe ou grupo sobre o qual se quer exercer a

hegemonia” (COUTINHO, 1989, p. 56), e os interesses das creches comunitárias vinculadas ao Sindicato não foram atendidos pela administração pública local, o que fez com que essa tentativa de formação de alianças se fragilizasse.

Até o momento, não estamos tendo nenhum conflito, mas também não estamos sendo atendidos. Mas, estamos vendo que teremos que tomar outras posições porque não estamos sendo atendidos. (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches comunitárias da cidade).

As creches buscavam outra forma de atuação porque a oposição contínua à política local, tradicionalmente realizada por movimentos como a Artcreche, não trazia benefícios para as creches, que não conseguiam as melhorias almejadas, principalmente o aumento da per capita dos convênios, uma vez que a administração pública parecia impermeável aos apelos dos grupos contrários aos rumos da política de convênios na cidade.

Porém, a tentativa de minimizar os embates entre creches comunitárias e poder público local e de reunir as reivindicações das creches em um movimento comum também não trouxe a construção de uma relação mais simétrica com a Prefeitura da cidade e não amenizou os problemas financeiros por que passam as creches, sobretudo aquelas que dependem exclusivamente do convênio com a SEMED para sua sobrevivência.

Percebemos, portanto, o motivo pelo qual o consenso não durou muito tempo e o Sindicato atualmente busca outras formas para que a Prefeitura atenda as reivindicações e necessidades das creches. Os interesses do movimento não estavam sendo representados, não foram atendidos e a relação harmônica não foi mantida.

Não está sendo uma parceria, e, sim, uma imposição [...]. E o recurso que ganhamos da prefeitura é muito pequeno e estamos lutando para ver se aumentamos este recurso, porque, na realidade, o recurso é de seis reais e trinta centavos por dia, por criança, e a gente dá quatro refeições, paga todos os professores e, agora, ainda temos que assinar a carteira deles (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches comunitárias da cidade).

Além disso, outras questões dificultavam ainda mais e traziam mais embates entre o poder público, as supervisoras (que realizavam visitas quinzenais às creches até 2009, quando as atuais assessoras da rede passaram a realizar esse trabalho) e algumas creches comunitárias gonçalenses.

Há fortes indícios de que houve grandes arbitrariedades no âmbito da política de convênios no município e há relatos de que muitas creches perderam seus convênios sem que houvesse qualquer sinal de irregularidades nesses espaços ou em suas prestações de contas, e outras creches, com pareceres desfavoráveis de supervisoras da rede e sem a abertura do processo junto ao Conselho Municipal de Educação, obtiveram o recurso público.

Às vezes, colocávamos em um termo que uma determinada creche tinha cem crianças e que estava tudo certo e não se sabia por que razão essa creche perdia o convênio de uma hora para outra. Outras creches que não tinham processo no Conselho ganhavam o convênio. Então quando isso começou a acontecer e a gente não sabe a razão, a gente não tinha controle desses episódios (Clara – Supervisora Educacional do município).

Um dos episódios que marcou negativamente esse início da incorporação das creches comunitárias à SEMED e que demonstra o descaso com que as necessidades das creches eram tratadas e as arbitrariedades nessa relação foi o das supervisões realizadas em seis de setembro de 2005, às vésperas de um feriado e em um dia bastante chuvoso, no qual o quantitativo de faltas entre as crianças foi elevado, acarretando inúmeros cortes nas verbas repassadas às instituições comunitárias, pelo fato de não haver nas creches, naquela ocasião, o número de crianças que estavam sendo atendidas nos convênios.

Nesse período, houve manifestações de movimentos de creches comunitárias e de pais de crianças matriculadas nas instituições, bem como a denúncia do descaso da Prefeitura em relação à educação infantil comunitária em inúmeros documentos produzidos pelos próprios movimentos sociais e reportagens de jornais locais e de adjacências, que noticiaram as manifestações e entrevistaram lideranças de movimentos sociais e representantes do poder público.

Uma manifestação, ontem, reuniu mais de 300 pais e mães de alunos de creches, em frente à Prefeitura de São Gonçalo. O objetivo: reclamar a diminuição de verba e a extinção de 845 vagas nas instituições conveniadas⁹⁷.

Na semana de **7 de setembro de 2005**, foi a gota d' água! Algumas das creches receberam a visita inesperada de técnicos da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, que fizeram a contagem das crianças. Com base no número de crianças presentes no dia da visita, a Secretaria decidiu baixar a Portaria n.º 10, que *altera o valor de repasse financeiro às creches comunitárias, baseado no quantitativo de crianças atendidas*. Este foi o artifício que o poder público **utilizou para selar o seu descompromisso** com as crianças da cidade e o seu desrespeito às instituições comunitárias: reduziu os recursos sem considerar que, neste período, a frequência diminuiu porque chovia muito e a semana teve um feriado⁹⁸.

⁹⁷ Reportagem do jornal O Fluminense de 11 de novembro de 2005, sob o título “Manifestação em São Gonçalo”

⁹⁸ SIMÕES, M. V. *Educação da criança pequena: por que tantas divergências?* Mímeo, abril de 2006, p.2.

Além do atraso, os líderes comunitários denunciaram supostas arbitrariedades na relação com as creches, como uma fiscalização exercida por pessoas despreparadas que culminou no corte de verbas para a quase totalidade dos centros educacionais. Por fim, representantes de creches que já estão fechadas ou beiram a falência por não receberem o dinheiro pediram providências e uma relação mais transparente por parte da Prefeitura, que alega ter suspenso o repasse porque os centros educacionais não apresentaram a prestação de contas na data prevista⁹⁹.

Essa forma de supervisão que era realizada em creches comunitárias conveniadas com o município gerou conflitos, também, na relação entre as creches comunitárias e as supervisoras, uma vez que foi a “contagem de crianças” realizada por supervisoras que desencadeou esse fato.

Além disso, algumas supervisoras que não viam seus pareceres e relatórios sendo respeitados nas decisões acerca dos convênios e que descreviam a situação das creches e o contexto, colocando observações como: “há crianças doentes”, “epidemias de doenças contagiosas”, ou “estava chovendo muito no dia”, estavam, também, descontentes com as ações da SEMED e com a forma como se viam imersas nesses conflitos entre o poder público e as lideranças de creches conveniadas.

Uma coisa que elas [diretoras de creches] reclamavam era assim: a gente fazia a supervisão, aí um dia, aconteceu algumas vezes, alguém da secretaria diminuía o número das crianças. Alguém que a gente nem sabe quem, uma pessoa contava o número das crianças, por exemplo, em um dia de chuva, e aí falava: você só tem dez crianças, aqui não tem cento e cinquenta crianças do convênio, seu convênio será reduzido. Era muita arbitrariedade [...] a gente colocava no termo: nesse dia estava chovendo [...]. Eram muitas incertezas, a gente ia um mês para creche, no mês seguinte, chegávamos lá e elas diziam: olha o meu convênio não é mais de cem, é noventa, é oitenta. (Clara – Supervisora Educacional do município).

Outro elemento fundamental para a análise da política de convênios em São Gonçalo é a compreensão das articulações de algumas creches comunitárias com políticos locais e as alianças, ainda que algumas muito tênues e momentâneas, de grupos políticos com movimentos comunitários, que geram diferentes tratamentos em relação às creches, dependendo se esses espaços ou movimentos fazem oposição ou não à política local.

Nesse sentido, em inúmeras falas e documentos, percebemos indícios de que, para algumas creches, as exigências da SEMED foram mais brandas em alguns períodos, enquanto outras creches, que possuíam grandes conflitos e divergências com o poder público municipal, viam seus convênios serem reduzidos ou cortados sem uma justificativa plausível.

⁹⁹ Reportagem do jornal O Fluminense de 26 de Outubro de 2005, intitulada “O Grito das Creches”

Assim, percebemos no município, sobretudo na atual administração (desde 2005 na cidade), o surgimento e fortalecimento de outros grupos que passaram a integrar a política de convênios e introduzir diferentes formas de relação.

Têm lideranças religiosas também [...] então tinha muito essas articulações que não eram diretamente com Secretaria de Educação eram vínculos com a Prefeitura. Às vezes, não passavam aqui [na SEMED]. Entendeu a nossa dificuldade? Até isso era ruim para a gente (Clara – Supervisora Educacional do município).

Percebemos, através do contato com diversos grupos ligados à política de convênios na cidade e das conversas com diferentes movimentos de creches comunitárias de São Gonçalo, a multiplicidade de creches agrupadas sob o adjetivo de comunitárias.

Essa multiplicidade entre as creches comunitárias e, em especial, entre as instituições localizadas em São Gonçalo, foi também analisada por outros pesquisadores.

Em sua pesquisa acerca da educação infantil na cidade de São Gonçalo, Tiriba (2004) enfatiza que, no município, encontram-se espaços muito distintos quanto à sua natureza, origem e modo de funcionamento, e enumera três diferentes formas através das quais as creches comunitárias se apresentam em São Gonçalo.

Dessa forma, há creches “vinculadas à associação de moradores, com ativa participação popular; comunitárias vinculadas à igreja, apoiadas por movimento religioso e por ONG e comunitárias com apoio de políticos locais” (ibid. p.4).

Assim,

Embora todas recebam, genericamente, o adjetivo “comunitária”, elas pouco têm em comum. [...] A expressão creche comunitária passa a ser utilizada pelo poder público como sinônimo de toda e qualquer iniciativa que se localize na periferia e tenha crianças das classes empobrecidas como público alvo, independente de sua origem institucional: as organizações do movimento popular; os movimentos religiosos; ou ações filantrópicas de uma família ou de uma associação de caridade (ibid. p.5).

Há creches no município que são formadas ainda nos anos 1980, a partir das influências das Comunidades Eclesiais de Bases da Igreja Católica, dos movimentos de mulheres das próprias comunidades e das Associações de Moradores espalhadas pelos inúmeros bairros de São Gonçalo.

Há, ainda, creches constituídas a partir de inspirações pentecostais no mesmo período, bem como creches formadas no interior de igrejas protestantes (embora não se identifiquem

como confessionais) e que são mais contemporâneas (algumas formadas durante o período da atual gestão municipal).

Além disso, há creches formadas a partir da influência direta de vereadores da cidade e que têm seus nomes vinculados a esses políticos, como podemos perceber no exemplo extraído de uma das entrevistas realizadas nesta pesquisa:

[...] E os políticos também por trás envolvidos nesta situação. E têm muitas [creches] que têm o nome vinculado ao vereador. Isso também era um problema, porque, às vezes, a gente falava assim: este banheiro é para adulto e você tem aqui crianças do maternal. E aí falavam que estava bem e que iriam falar com “fulano de tal” para ele dar um jeito (Clara – Supervisora Educacional do município).

As diferenças são tantas entre as creches comunitárias que trazem também profundas divergências quanto à forma como cada grupo de creches comunitárias atua em sua relação com o poder público e, também, delineia as diferentes formas como são tratadas essas creches, as arbitrariedades da administração local e a ausência de regras claras e universais as quais as creches deveriam se submeter para a assinatura dos convênios.

Nesse sentido, percebemos que há diferenças entre as normas a que são submetidas as creches, que podem ser favorecidas por suas articulações políticas ou enfrentarem obstáculos postos ao recebimento das verbas públicas pela ausência de determinadas ligações.

Notam-se embates e divergências entre as próprias creches comunitárias e seus movimentos e há inúmeras denúncias em documentos produzidos por movimentos comunitários que explicitam a preferência do poder público em realizar parcerias com determinados grupos de creches comunitárias no município e os entraves postos aos grupos que se opõem a governo municipal.

Talvez a maior prova da especificidade da realidade de São Gonçalo está nas novas celebrações de convênios da Prefeitura com instituições de caráter confessional (religioso), preferencialmente, com chefes religiosos de instituições neopentecostais, ou seja, religiosos semelhantes a atual Prefeita Municipal, a Professora Maria Aparecida Panisset...¹⁰⁰

¹⁰⁰ COSTA, V. C. da. *Sucinta radiografia das creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo*. Mimeo, agosto de 2006, p.2.

Há relatos de que, em visitas realizadas a creches comunitárias em São Gonçalo, constatou-se que algumas creches deveriam programar inúmeras intervenções em seus espaços para que estes estivessem adequados à oferta da educação infantil.

No entanto, seus convênios foram mantidos mesmo que as exigências, geralmente impostas à maioria das creches, não estivessem sendo cumpridas e o espaço físico dessas instituições não fosse adequado à educação da criança de 0 a 06 anos.

Esses relatos de movimentos de creches comunitárias estão em consonância, também, com as reflexões e angústias trazidas nas falas das supervisoras da SEMED, que realizavam as visitas às creches e elaboravam seus relatórios, que eram desconsiderados na tomada de decisões acerca da continuidade ou não dos convênios com as instituições comunitárias de São Gonçalo.

Não parecia haver uma única regra para todas as creches comunitárias, mas a política de convênios, de acordo com relatos, sobretudo até o ano de 2008, parece ter sido palco de injustiças e desigualdades entre as creches e os movimentos comunitários.

Ao mencionar as visitas realizadas em instituições comunitárias vinculadas a grupos religiosos protestantes no início do ano de 2006, que, de acordo com o documento, foram favorecidos pelo bom relacionamento que mantinham com o poder público da cidade, uma das lideranças do movimento Artcreche as descreve da seguinte forma: “Inexiste banheiro específico para as crianças, não foi encontrado refeitório, não existe área de recreação para as crianças [...] A creche se encontra fechada e em obras! Um local sombrio, em obras e fechado [...]” (COSTA, 2006, p.2-3).

Ainda de acordo com o documento, os “absurdos relacionados à contratação de instituições confessionais” (p.3) se tornaram públicos em uma assembléia geral, realizada no dia 28 de junho de 2006, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na qual os conselheiros expuseram seus relatórios.

Nesses relatórios, as instituições comunitárias vinculadas aos grupos religiosos protestantes, segundo documento produzido pela Artcreche, são descritas como espaços com condições insalubres, com ausência de qualquer proposta pedagógica e apresentando descompasso entre o funcionamento da igreja e da creche.

No entanto, os convênios da Prefeitura com essas creches foram mantidos, enquanto outras instituições comunitárias que foram visitadas nesse mesmo período e receberam pareceres favoráveis dos conselheiros não obtiveram a continuidade de seus convênios, que foram suspensos pela prefeitura através de medidas descritas pelo movimento Artcreche como coercitivas.

Sabe-se que há relações próximas entre lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias, que também são lideranças religiosas do município, e a prefeitura da cidade, conforme foi relatado em algumas entrevistas que realizamos com esses sujeitos.

Porém, o movimento reafirma sua posição de que não tem interesse em se envolver ou discutir a política local de forma mais ampla, mas se restringir às questões dos convênios, e que tem como principal meta conseguir o aumento da per capita dos convênios e, conseqüentemente, melhorias para todas as creches e não somente voltadas a alguns grupos ou instituições isolados.

Então, não queremos andar assim. Nós queremos que o benefício seja para todos, isso, sim, é justiça. Eu quero ter para todos. Se eu posso ter, por que o outro não pode ter? E o outro? E, só há aumento para todos, se aumentar a per capita. Se ajudar só um individualmente, sabe o que vai acontecer? Só um será beneficiado! E os outros que têm as mesmas dificuldades do que ele? Porque todos estão no mesmo barco! (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Em relação às articulações entre a educação infantil comunitária e grupos religiosos que adquiriram espaço no município nos últimos anos, outras questões complexificam ainda mais a análise da política de convênios e das creches comunitárias gonçalenses e descortinam a constituição de mais do que uma “rede paralela” de educação infantil (CUNHA, 2003; TAVARES, 1992; MARTINS, 1992), mas demonstram a formação de “redes paralelas”, tendo em vista a diversidade observada entre as próprias instituições comunitárias.

Por exemplo, têm creches dentro de igrejas que não podiam fazer uma série de coisas. Não podiam ter festa de carnaval. Pode isso, não pode aquilo. Mas a creche não é necessariamente confessional, a creche é comunitária, não tem um cunho confessional, ela é laica, atende à comunidade. Então eram muitos universos dentro de um universo maior (Clara – Supervisora Educacional do município).

Percebemos, portanto, que, embora as creches não se identifiquem como confessionais, mas apenas como comunitárias, o fato de algumas delas funcionarem no interior do terreno de igrejas traz uma série de implicações ao trabalho realizado pela instituição e influencia as regras no interior do espaço.

Esses fatos colocam limitações sobre a tentativa de caracterização das creches comunitárias de São Gonçalo e apontam as armadilhas nas quais podemos cair ao

generalizarmos as análises acerca desses espaços, diversos como os próprios grupos, articulações e influências a partir das quais se constituíram e se mantêm.

Percebemos, também, nesta trajetória de pesquisa o quanto a cultura política clientelista, que parece estar instalada na cidade, influencia a política de convênios e as relações entre políticos locais e as comunidades carentes de São Gonçalo.

No entanto, compreendemos que essas relações que se estabelecem no âmbito do poder local não são características apenas da cidade de São Gonçalo, mas deixam suas marcas em todo o país nos seus diversos municípios.

Nesse sentido, ao escrever sobre sua pesquisa acerca da Educação de Jovens e Adultos, realizada no município de Jaramataia, situado no sertão do estado de Alagoas, Alvarenga (2010) explica que “o fenômeno do ‘coronelismo’ parece sobreviver, mesmo que não se tenha a figura típica do ‘coronel’. Os chefes políticos locais retribuem, com pequenos favores, a fidelidade, pelo voto recebido, daqueles que foram beneficiados por seus favores” (p.230).

Assim, a autora nos ajuda a compreender as relações entre políticos locais e creches comunitárias em São Gonçalo, enfatizando que o “sistema de reciprocidade”, criado nessas formas de relacionamento, é estabelecido tendo por referências os conchavos, amizades ou laços de consaguinidade.

Notamos, também, que tais elementos não estão presentes em São Gonçalo apenas na atualidade, mas marcam as relações com os movimentos de creches comunitárias no município desde a sua gênese, ainda na década de 1980.

De acordo com Oliveira (2002), que analisa o movimento comunitário do Bairro Anaia Pequeno, com foco na década de 1980, os movimentos comunitários buscavam condições de vida mais dignas em um contexto em que a base da política municipal era a obtenção de melhorias, muitas pontuais, como distribuição de remédios ou cestas básicas, através das relações de troca de favores, nas quais o poder público cumpria suas obrigações em relação à política social mediante a obtenção dos votos da população, que funcionavam como moeda de troca. Era a chamada política de “cabresto” ou coronelista, na qual essas trocas ocorriam, sobretudo, em períodos eleitorais e as comunidades atendidas eram áreas de influência de cada vereador.

Percebemos, com as contribuições da autora, alguns aspectos da constituição da cultura política que deixa suas marcas até os dias atuais na cidade de São Gonçalo.

As creches públicas, como já apontávamos em períodos anteriores¹⁰¹, são constituídas majoritariamente em períodos eleitorais: em 2008, por exemplo, são inauguradas três creches municipais, das seis que o município possuía no período, isso após dois anos sem a inauguração de ao menos uma creche pública, o que contrariava o próprio texto do PME, que traz como meta a criação de, no mínimo, uma nova creche pública municipal a cada ano.

Percebemos, também, por meio de entrevistas e de nossas idas à Secretaria de Educação o quanto ainda há uma forte vinculação de algumas creches comunitárias a políticos locais e o quanto ainda vigoram no município as formas de relacionamento entre políticos e lideranças comunitárias descritas e analisadas por Oliveira (2002).

Porém, também observamos lideranças e movimentos comunitários que se contrapuseram a esse tipo de política, sendo, inclusive, intimidados por isso:

Nesse período, [...] o grupo de políticos que detinha o poder em São Gonçalo [...] ameaçava qualquer pessoa que se colocasse em seus caminhos. Ele mesmo¹⁰² já havia sido ameaçado juntamente com companheiros em enfrentamentos políticos, tentando evitar obras e doação de material em comunidades por conta de votos em épocas de eleições. A Unibairros começou a se defrontar com esse tipo de políticos (ibid. p.54).

Também na atualidade, embora reconheçamos as influências nefastas dessa cultura política do município em relação às creches comunitárias, há grupos e movimentos que buscam institucionalizar outras relações e outras formas de se construir políticas públicas educacionais na cidade.

É emblemática, nesse sentido, a fala de uma das lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, que coloca a necessidade de que as creches se unam não para buscar melhorias pontuais e individuais, mas que haja conquistas como o aumento da per capita dos convênios, o que traria melhorias para todas as creches, independentemente de fazerem oposição ou não à política local.

Ele [o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo] busca trazer a unidade entre as creches e os benefícios para todas as creches ao mesmo tempo, não para uma ou para outra, mas para todas. O nosso objetivo é igual, nós lutamos pelo mesmo ideal damos toda nossa

¹⁰¹ Trata-se da pesquisa que realizamos entre os anos de 2006 e 2008, intitulada: “O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à Educação Infantil em São Gonçalo”.

¹⁰² Trata-se do Sr. Joel de Freitas, liderança comunitária do bairro Trindade e também da Unibairros na década de 1980, em entrevista cedida à autora.

vida por crianças carentes. Trabalhamos com elas. (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches comunitárias da cidade).

O Sindicato, que hoje concentra o maior número de creches comunitárias conveniadas com a SEMED (25 creches), não surge, como já mencionamos anteriormente, com o intuito de se opor à forma como a Secretaria conduz a política de convênios, mas muda o rumo de suas ações ao perceber que as aspirações das creches conveniadas não teriam o espaço almejado no interior da SEMED.

A entidade é presidida por uma das lideranças também de uma creche comunitária, constituída há apenas seis anos, que funciona no mesmo terreno de uma igreja evangélica, na qual realizamos algumas entrevistas.

Essa informação pode nos fornecer algumas pistas acerca dos motivos pelos quais os movimentos de creches comunitárias do município não se unem em torno de um projeto comum para a educação infantil comunitária da cidade, embora as creches vinculadas a igrejas evangélicas e formadas recentemente não estejam mais em consonância com as ações da administração pública local e possuam reivindicações e alguns objetivos compatíveis com os de outros movimentos de creches comunitárias gonçalenses.

Entendemos que esse fato pode ser creditado, em grande parte, aos conflitos entre esses grupos, gerados pelas desigualdades com que as creches eram tratadas, de acordo com as alianças políticas que conseguissem estabelecer no município.

Esses embates, como pudemos observar, foram expressos por meio de diversos documentos produzidos pelo movimento Artcreche, além de as diferenças entre os grupos terem ficado marcadas também nas entrevistas que realizamos, tanto com supervisoras e assessoras, quanto com lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo.

As relações da Prefeitura, sobretudo com alguns grupos de creches comunitárias, foram extremamente assimétricas e essas creches comunitárias perceberam-se, abruptamente, imersas em inúmeras exigências as quais esses espaços não possuíam condições de cumprir, haja vista que as creches permaneceram durante anos vinculadas aos órgãos de assistência social, que pareciam exigir pouco em relação à adequação desses espaços e de suas propostas educativas às especificidades da educação da criança de 0 a 06 anos.

Muitas exigências da SEMED, a despeito da contraposição que enfrentaram de creches comunitárias da cidade, são essenciais para que a política de convênios avance na sua capacidade de oferecer uma educação infantil com qualidade.

Todavia, a forma como essas mudanças foram implantadas é que são passíveis de críticas, pelo fato de ter se constituído uma relação na qual o poder público entra com suas inúmeras novas exigências e as creches comunitárias devem cumpri-las sem que recebam orientações ou subsídios financeiros para isso, repassando o ônus pela oferta da educação infantil para as próprias creches e comunidades nas quais elas estão inseridas.

Acreditamos que a oposição entre os próprios movimentos de creches comunitárias do município enfraquecem-nas, uma vez que divide espaços que, resguardadas as suas diferenças, buscam os mesmos objetivos, de que os convênios ofereçam as condições necessárias à constituição de uma educação infantil comunitária com qualidade.

Assim, a questão que se coloca não é a reivindicação de que as regras dos convênios, rígidas e constituídas unilateralmente pela prefeitura da cidade, sejam seguidas por todas as creches, como parecem sugerir alguns documentos produzidos por movimentos comunitários.

Havia a necessidade de muitas das atuais exigências, pois os trabalhos realizados por muitas creches comunitárias eram precarizados pelas próprias restrições de recursos financeiros e pelo baixo nível de exigências para esses espaços, quando os convênios eram celebrados no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social.

No entanto, há também o imperativo de que os recursos sejam compatíveis com as demandas do trabalho construído pelas creches, além da necessidade de que as regras sejam adequadas à realidade das creches e dos convênios e que haja maior participação do poder público para que as creches consigam se adaptar às novas regras que os convênios adquiriram na passagem destes para a SEMED.

Dessa forma, não são as creches menos prejudicadas nesse período de transição para a SEMED que devem ser submetidas às formas de tratamento e de exigências a que foram submetidas aquelas instituições opostas à política local, mas a relação com todas as creches deve visar a que se consiga instituir, de fato, uma parceria, e que os convênios consigam suprir as necessidades das crianças e das creches comunitárias.

Não se pode, é claro, prescindir das exigências necessárias para que a oferta da educação infantil, pública ou comunitária, seja de qualidade.

No entanto, os esforços tanto das creches conveniadas, quanto do poder público devem convergir com o intuito de que as instituições comunitárias realizem o atendimento das crianças da cidade de maneira eficaz, tendo, para isso espaços físicos e propostas pedagógicas adequados, além de profissionais com a formação apropriada para exercerem a função de educadores e com seus direitos também sendo respeitados.

Mas, há, ainda, outras justificativas além das que já foram expostas que apontam as divergências entre o movimento Artcreche e o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo. O Sindicato, segundo suas lideranças, não tem o objetivo de estabelecer vínculos com grupos político-partidários da cidade, o que, de acordo com as entrevistas, o diferem do movimento Artcreche.

O objetivo do Sindicato está voltado apenas para a situação das creches comunitárias e das melhorias que buscam para essas instituições mediante os convênios.

Não é o intuito da instituição discutir outros aspectos da política local, ou vincular-se a qualquer grupo. Ao contrário, o movimento quer estabelecer o diálogo necessário ao estabelecimento de parcerias com qualquer que seja o político que eventualmente venha a ocupar a Prefeitura de São Gonçalo, buscando, preferencialmente o consenso ao conflito.

O Sindicato os convidou [movimento Artcreche] para estarem fazendo parte do Sindicato e a líder achou interessante, mas não nos procurou. Eles têm outros interesses políticos e partidários e a gente não tem interesse político [no sentido de político-partidário] nenhum. [Eles] Gostam de um partido. [...] Porque a gente não se envolve com essas coisas. Nós queremos o bem estar das crianças. Nós não estamos preocupados com políticos, somos “apolíticos”. O sindicato tem que ser “apolítico”, porque hoje tem um governo, amanhã tem outro (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Entretanto, apesar das divergências entre os movimentos de creches comunitárias de São Gonçalo, percebe-se que as reivindicações de ambos são consonantes e delineiam um projeto de educação infantil comunitária diferente do que os convênios atualmente possibilitam construir.

Portanto, embora as relações no âmbito da política de convênios sejam dinâmicas como a própria realidade da educação infantil comunitária gonçalense e não haja somente relações de divergências entre poder público e movimentos comunitários, percebemos que esses grupos representam projetos distintos para as creches conveniadas do município.

Cada um desses grupos busca a representação de seus interesses e a hegemonia de seus projetos. Os movimentos sociais buscam maior participação do poder público nas creches comunitárias e o estabelecimento de convênios que consigam atender às crianças com qualidade.

Em contrapartida, apesar de alguns avanços nos convênios do município, o poder público parece buscar o contrário: sua desresponsabilização pela educação infantil comunitária e o encerramento do diálogo com movimentos sociais.

3.3 Mudanças e continuidades na política de convênios com as creches comunitárias de São Gonçalo

No município de São Gonçalo, observamos muitas mudanças na política de convênios desde a incorporação das creches comunitárias à SEMED, no final de 2004.

As principais mudanças introduzidas dizem respeito às novas exigências feitas atualmente às creches comunitárias para que elas obtenham seus convênios, como a necessidade de que os educadores tenham formação específica para exercer essa função e o fato de que possuir uma proposta pedagógica seja um pré-requisito para o estabelecimento dos convênios.

No entanto, essa passagem das creches da área da assistência social para a educação não foi isenta de tensões e contradições, pois, embora muitas dessas exigências fossem legítimas e importantes, não houve o diálogo entre esses segmentos e a busca conjunta de soluções para as dificuldades que muitas creches comunitárias ainda enfrentavam, com um grande número de educadores leigos em seus quadros e com anos de trabalho restrito aos aspectos de assistência e cuidados em relação às crianças.

É verdade, porém, que nenhuma generalização é adequada à análise das creches comunitárias gonçalenses, tendo em vista a multiplicidade de instituições agrupadas sob o mesmo adjetivo e a complexidade desses espaços e das relações das creches com outras entidades da sociedade civil e com a política local.

Assim, apesar de observarmos que havia no início da transição das creches para a SEMED grande quantidade de creches com os problemas assinalados, percebíamos, também, importantes avanços em muitos espaços, propiciados, sobretudo, pela inserção de integrantes de creches comunitárias em outros movimentos sociais e articulações com ONGs.

Houve também nesse contexto muitos embates entre a SEMED e os movimentos de creches comunitárias, sobretudo, pelo corte de convênios devido ao fato de muitas creches comunitárias não conseguirem cumprir as novas exigências introduzidas e por não ter havido naquele momento uma real parceria entre as creches comunitárias e o poder público.

Em 2004, comemoramos quando o convênio foi assumido pela Secretaria Municipal de Educação. Mas, de lá para cá, em vez da situação melhorar, o que percebemos é a incoerência das autoridades; atrasos sistemáticos no repasse de recursos e cortes injustificados, vem provocando precariedade do atendimento e, até mesmo, o fechamento de algumas creches, deixando as crianças e suas famílias em situação de profundo desespero (SIMÕES, 2006).

É consenso entre lideranças de movimentos sociais que não houve orientações adequadas e auxílio para que as creches conseguissem se enquadrar nas novas regras dos convênios. Houve um acréscimo considerável de exigências sem que houvesse compatível ampliação dos recursos e do investimento em formação dos educadores das creches comunitárias.

O ano de 2005, a partir desse novo governo várias creches foram desconsideradas. A forma de lidar com o movimento de creches é muito difícil. Várias creches perderam o convênio. A creche do Salgueiro, onde eu trabalho, passamos 2005 e 2006 sem convênio e tem creche que até hoje não conseguiu recuperar, mas a luta continua. (Liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro).

Percebemos também, atualmente, que houve um considerável aumento nos recursos repassados via convênios, embora, tendo em vista a ampliação das exigências, os movimentos aleguem que não seja suficiente para a oferta de uma educação infantil com qualidade e que respeite tanto os direitos das crianças como os dos educadores que com elas atuam.

Até o ano de 2007, a per capita dos convênios era de quatro Unidades Fiscais de Referência de São Gonçalo (UFISG's) por mês. A revisão deste valor estava prevista desde o ano de 2004, quando as creches passaram a integrar a SEMED, mas a promessa de aumento não foi cumprida naquele período e o valor de sete UFISG's (hoje, equivalente a aproximadamente R\$ 180,00) somente começou a vigorar a partir de 2007.

Nesta época também houve um aumento de pagamento, um aumento no convênio, o convênio que até então era representado por quatro UFISG's ele passa, ao passar para a educação, o convênio passa a pagar, ou melhor, a colocar no papel um pagamento de sete UFISG's. Só que governo Charles sai do município com uma dívida imensa, principalmente com as creches, e ele sai devendo essa parte, só pagando essas quatro UFISG's e deixando uma dívida enorme com a Artcreche. Então, esse valor per capita, na verdade, esse aumento do UFISG's só começa a vigorar mesmo a partir do ano de 2007. (Liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro).

Embora esse valor atualmente repassado não pareça suficiente, é notável que representou um grande avanço para a política de convênios, pois é um grande incremento de recursos com potencial para que se invista na melhoria da qualidade do atendimento oferecido.

Atualmente, sobretudo a partir da exigência de que as educadoras de creches comunitárias possuam formação específica para atuar no magistério, há uma demanda cada vez maior por parte das creches de que os convênios sejam suficientes para remunerar adequadamente e arcar com os direitos trabalhistas das professoras das creches.

Acreditamos que o fato de novas demandas legítimas serem postas pelas creches comunitárias, não signifique que não houve também avanços com a passagem para a SEMED, pois essas demandas, se não foram possibilitadas por esse novo contexto, foram, ao menos intensificadas a partir das exigências as quais foram submetidas as creches.

Outra mudança positiva, que não é restrita aos convênios, tampouco ao município de São Gonçalo, mas que significou uma vitória da educação infantil brasileira, foi a introdução de creches, inclusive comunitárias, no repasse de verbas do FUNDEB, o que pode trazer importantes repercussões para o trabalho nesses espaços, contribuindo para que essas outras tantas demandas de movimentos de creches comunitárias ainda não atendidas sejam acatadas.

A educação infantil foi um dos segmentos educacionais que sofreu os efeitos da política de financiamento focalizada no ensino fundamental regular, implementada através do FUNDEF.

Essa focalização apenas no ensino fundamental vigorou entre os anos de 1996, quando entrou em vigor o FUNDEF, até 2007, período em que começa a vigência do FUNDEB, mais abrangente que a forma de financiamento anterior e que repassa aos municípios recursos, também, mediante o quantitativo de matrículas em creches, inclusive comunitária.

Esse novo contexto traz novas perspectivas de que o país consiga ampliar o acesso à educação infantil, em especial a creches, que possuem sua oferta bem mais restrita que as pré-escolas, embora o acesso a ambas ainda seja um grande desafio para as políticas educacionais brasileiras.

A respeito da ausência de um financiamento adequado à educação infantil na esfera das políticas educacionais até 2007, os movimentos de creches comunitárias de São Gonçalo constroem documentos nos quais expressam as angústias e as incertezas que trazia a passagem das creches conveniadas da área da Assistência Social, que possuía, ainda que restritos, recursos específicos para a educação infantil, enquanto as Secretarias de Educação vivenciavam o dilema de cumprir os ditames da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional Nº9394/96 e se responsabilizarem pela oferta da educação infantil em um contexto no qual a grande maioria dos recursos da educação eram repassados aos municípios e vinculados apenas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental regular.

Por outro lado, se percebe que a atual conjuntura em que estão inseridas as creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo, não está dissociada da realidade a nível nacional, pois, as instituições comunitárias conveniadas com as prefeituras brasileiras estão diante de um grande dilema: o primeiro, a saída desordenada dos órgãos municipais da área de Assistência Social, que ainda detém recursos financeiros para o financiamento da Educação Infantil, através de convênios (contratos). E o segundo, fazer o rito de passagem para o Sistema de Ensino, como protagoniza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mesmo que os órgãos municipais de Educação não detenham recursos para o financiamento da Educação Infantil (COSTA, 2006).

Em São Gonçalo, as verbas do FUNDEB parecem não repercutir no cotidiano das creches comunitárias, ainda com muitas dificuldades para acessá-las.

As verbas do FUNDEB foram enviadas ao município, que, no censo realizado em 2009, conseguiu acrescentar às matrículas contabilizadas para o repasse, boa parte do quantitativo de crianças matriculadas em creches comunitárias.

Ainda há creches comunitárias gonçalenses que não adquiriram o direito a receber os recursos em 2010, por não terem realizado o censo, ou por não terem possuído o convênio em 2009.

No entanto, a maioria das instituições já colocou seus dados no censo do INEP, adquirindo o direito a essas novas verbas, que devem ser acrescidas às que as creches já recebiam anteriormente pelos convênios com a SEMED, e que, portanto, podem trazer melhorias para esses espaços.

Essas verbas do FUNDEB foram, sim, neste ano [2010], repassadas para as creches comunitárias, mas para as creches comunitárias que fizeram o censo em 2009, para ganhar o recurso em 2010. Este ano, elas foram contempladas com a verba do FUNDEB, que veio de Brasília. Só não foram todas porque nem todas tinham o convênio no ano passado e fizeram o censo, então só veio para aquelas que fizeram o censo no ano de 2009 (Ester - SEMED).

Todas as creches ligadas ao Sindicato, que constituem a maioria das creches conveniadas no município, de acordo com suas lideranças, participaram do censo do INEP, no ano de 2009, introduzindo os quantitativos de matrículas das instituições, um pré-requisito

para que sejam repassadas às Secretarias de Educação dos municípios as verbas do FUNDEB, calculadas com base nas matrículas em toda a educação básica.

Porém, a verba recebida desde o mês de janeiro de 2010 ainda não havia sido repassada às creches comunitárias até o mês de setembro do mesmo ano, o que acarretou ainda mais descontentamentos e embates entre a SEMED e as creches, que reivindicam esses recursos.

Todas aqui colocam os dados [do censo do INEP] tudo direitinho. Só que o dinheiro vai para a Secretaria de Educação e eles não repassam para nós. [...] Nós agora estamos com um problema muito sério: o governo federal mandou em janeiro o dinheiro e nós já estamos em mais do meado de setembro, quase no final do mês, e não recebemos nenhum repasse (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

A SEMED, sob a alegação de que as creches teriam dificuldades com a prestação de contas e com as licitações para que recebessem as verbas do FUNDEB em dinheiro, resolveu fazer esse repasse abrindo uma licitação por meio da qual esses valores seriam enviados às creches sob a forma de alimentos.

Eles vão continuar a receber a verba do convênio, e a verba do FUNDEB tem que fazer uma licitação, mas como não tem como cada creche fazer uma licitação, por não ter estrutura, a Secretaria de Educação faz esta licitação para repassar não em verba, mas em gêneros alimentícios, para facilitar para a creche, porque a gente faz a licitação para que sejam comprados alimentos e repassados em alimentos para as instituições, não em recursos (Ester – SEMED).

Todavia, as lideranças de creches comunitárias não concordam com as afirmações da SEMED, e argumentam que já enfrentam cotidianamente muita burocracia para a prestação de contas acerca dos convênios com a Secretaria e que, além disso, prestam contas referentes a recursos maiores e, por isso, têm possibilidades de arcar com as exigências necessárias para que recebam as verbas do FUNDEB em forma de dinheiro.

Tem como controlar e a gente presta contas de tudo aquilo que a gente recebe do governo, que é muito maior do que o que vem para nós¹⁰³. Então por que a gente não tem como dar conta destas coisas pequenas? (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

¹⁰³ O entrevistado refere-se ao fato de que as verbas dos convênios com a SEMED são maiores do que as relativas ao FUNDEB e as creches conseguem prestar contas desses recursos adequadamente.

Mas, o Sindicato também admite que houve uma reunião com as creches comunitárias para que elas fossem consultadas a respeito da forma de repasse dessas verbas do FUNDEB e que as creches aceitaram a proposta de que o recurso fosse revertido para as instituições sob a forma de alimentos.

Lideranças do movimento alegam que as creches estavam com tantas necessidades que aceitaram a proposta da prefeitura, e enfatizam que a Lei permite tanto o repasse de alimentos quanto o envio desse dinheiro às creches comunitárias.

Todavia, o atraso no envio dos recursos do FUNDEB também são argumentos sob os quais as creches defendem que o dinheiro seja administrado diretamente pelas instituições, pois, o repasse de uma quantidade de alimentos que cubra os gastos de todo o ano de 2010 já não é bem vindo.

Isso porque, no mês de janeiro, em tese, as creches receberiam as verbas relacionadas ao próximo ano e não conseguiriam gastar todos esses alimentos, caso recebessem essa nova remessa, também sob a forma de gêneros alimentícios, o que geraria um grande desperdício de recursos, que poderiam ser gastos em inúmeros outros aspectos do trabalho realizado nas instituições.

Mas aí a gente vai ter alimentos do ano inteiro para outubro, novembro e dezembro. Como que a gente vai gastar isso tudo? [...] Mas não é isso [o repasse das verbas do FUNDEB sob a forma de alimentos] que nós queremos. Nós queremos que seja repassado como dinheiro. O que a gente vai fazer com a alimentação desde janeiro até setembro? Onde iremos colocar essa comida toda? Vai estragar! [...] Então seria melhor repassar o dinheiro que a gente não iria só comprar aquilo que eles estão querendo que a gente compre. Nós iríamos gastar de acordo com as necessidades das creches. (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

As creches comunitárias de São Gonçalo buscam, ainda, explicações acerca da demora que as instituições estão enfrentando para receber os valores provenientes do FUNDEB e, também, se questionam sobre onde estariam esses recursos e se teriam sido utilizados para outros fins, já que há a promessa de que a licitação para o recebimento desse dinheiro seria realizada, desde janeiro de 2010, quando os recursos teriam sido enviados ao município.

Esta licitação está sendo feita desde janeiro! E onde está sendo usado este dinheiro? É essa questão que nós do Sindicato queremos saber. [...] E não chega [os recursos não chegam às crianças]. Na verdade, a gente está pedindo para ter essa parceria e ela [a SEMED] está sendo

inimiga. Não sei o porquê, se um tipo de atitude desta está prejudicando as crianças. Eles não estão vendo as crianças, estão vendo eles. E a criança que é o mais importante? (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

O Sindicato busca informações acerca de qual é o valor das verbas repassadas que se refere às creches comunitárias, para que, munida desses dados, a entidade tenha uma base sob a qual possa reivindicar o recebimento integral desses recursos e buscar mais transparência nas relações e nas informações, que, de acordo com o Sindicato, não são repassadas às creches, dificultando as reivindicações de seus direitos.

As lideranças do movimento buscavam, tal qual o movimento Artcreche o faz atualmente, articulações para além dos limites do município, fechado para o diálogo, para obter melhorias para as creches comunitárias.

Dessa forma, as lideranças se preparavam para a realização de uma reunião com pessoas que, segundo essas lideranças, poderiam obter as informações acerca das verbas do FUNDEB destinadas ao município e, em especial às que se relacionam às matrículas nas instituições comunitárias, e repassá-las às creches.

Nós estamos pedindo uma informação para saber o quanto vem de Brasília para o município para podermos reivindicar. [...] Muita luta, mas nós estamos nos preparando para lutarmos e vamos também a Brasília discutir isso, porque é uma situação muito difícil que estamos enfrentando aqui e infelizmente não está havendo retorno. Eu acho que poderíamos conversar e acerta para melhorar a situação das crianças e infelizmente há um descaso muito grande (Josué – liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Portanto, apesar de representar uma importante conquista para a Educação Infantil e de reacender novas esperanças e perspectivas de que consigamos ampliar o acesso e a qualidade desse segmento educacional no país, a elaboração e implantação do FUNDEB ainda não repercute nas creches comunitárias de São Gonçalo, mesmo após a incorporação de suas matrículas ao censo do INEP.

Enquanto não conseguem acessar essas novas fontes de recursos, as creches comunitárias continuam a enfrentar grandes dificuldades para arcar com despesas como pagamento dos funcionários e seus direitos, além de outras lacunas que não podem ser preenchidas pelos convênios sob a forma como são estabelecidos.

O pagamento de todos os funcionários que trabalham na creche abarca cerca de 60% do valor total recebido por meio dos convênios com a SEMED, mesmo se considerando que o

valor pago, inclusive aos educadores, não costuma ultrapassar um salário mínimo e que, salvo em raras situações em que as creches dispõem de outras fontes de financiamento, os direitos trabalhistas não são garantidos.

Além disso, há muitas mudanças positivas nos convênios, que, pelo fato de não terem sido introduzidas com uma ampliação de recursos compatível, tornaram-se questões difíceis de administrar para as creches, onerando-as ainda mais.

Assim, a introdução de profissionais como pedagogos, orientando o trabalho nas creches, dentre outros profissionais atualmente exigidos, e as mudanças e adequações dos espaços físicos de creches significaram um acréscimo de gastos para as creches e a ampliação do “correr atrás” (MARTINS, 1992) de recursos para enfrentar as dificuldades.

Além disso, observa-se o repasse de boa parte do ônus do trabalho não coberto pelas verbas públicas para as próprias comunidades, frequentemente mobilizadas para angariar recursos.

As exigências quanto à formação dos profissionais que devem atuar nas creches são elevadas, o que é um fator importante para que o atendimento tenha qualidade. Porém, estas normas parecem incompatíveis com os salários e as condições de trabalho que se pode oferecer a esses profissionais, que, na maioria das creches, não recebem mais que um salário mínimo (educadores, por exemplo) e não acessam aos seus direitos trabalhistas.

De acordo com o Artigo 11 da Deliberação N°003/03 do Conselho Municipal de Educação, que estabelece as normas para o funcionamento de creches e pré-escolas no município de São Gonçalo, as instituições de Educação Infantil devem possuir em seu quadro técnico-administrativo: um diretor com habilitação em Pedagogia ou Pós-graduado em Administração Escolar; um secretário habilitado; um professor com graduação em Pedagogia, pós-graduação em Educação Infantil, ou, ainda, com Licenciatura Plena, acrescida de experiência de, no mínimo dois anos em Educação Infantil; além de cozinheira, assistente de creche, a assistência de Pediatra e Nutricionista.

Nas creches públicas ou comunitárias, há, também, a exigência de que um assistente social acompanhe o trabalho em instituições que atendem a crianças de 0 a 02 anos de idade.

Em uma das creches comunitárias nas quais realizamos entrevistas, por exemplo, era necessária uma infraestrutura onerosa e difícil de ser mantida com os recursos advindos da SEMED. O espaço possui vinte e três funcionários e se mantém graças à ajuda de familiares das crianças, que, na ausência de recursos financeiros, realizam doações através dos seus trabalhos empregados na creche, e do auxílio proveniente de doações da igreja, em cujo terreno a creche foi erguida.

Porque, dependendo da faixa etária e do número de alunos, você tem que ter uma professora e uma ajudante. Além disso, você tem que ter uma nutricionista, tem que ter uma secretária escolar [...] (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches conveniadas, quando se referia ao porquê do elevado número de funcionários e dos recursos demandados pela instituição).

Entretanto, a Deliberação estabelece que os Centros de Educação Infantil Comunitários podem recorrer às equipes multiprofissionais do Poder Público, caso haja a necessidade.

Dessa forma, embora haja creches em São Gonçalo que possuam profissionais como nutricionistas em seus quadros¹⁰⁴, elas podem utilizar cardápios elaborados por profissionais da Prefeitura. Assim como podem receber o auxílio de assistentes sociais e pediatras servidores públicos municipais.

A Lei Nº 180, em vigor desde dezembro de 2008, que norteia a assinatura dos convênios traz em seu texto a que gastos das creches comunitárias podem ser destinados os recursos públicos.

Assim, de acordo com a Lei Nº180, podem ser cobertos por esses recursos os gastos com remuneração de pessoal e encargos; aquisição de material didático pedagógico; aquisição de material de consumo, como material de limpeza e higiene, alimentos e outros; aquisição de material de expediente, como papel, tintas, carimbos, impressos, guias de recolhimento e outros; aquisição de materiais para pequenos reparos, como material elétrico; material hidráulico e outros; pagamento de serviços de terceiros, que se destina ao pagamento de mão-de-obra referente a reformas e pequenos reparos, como pedreiros, pintores, carpinteiros, eletricitistas, bombeiros, jardineiros e outros; manutenção de equipamentos, como máquina de Xerox, equipamentos eletro-eletrônicos, computadores e outros; transporte escolar (para excursões com fins pedagógicos) e pagamento de contas de água, luz, telefone e aluguel.

No ano de 2009, é publicado pelo MEC o documento oficial intitulado “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil”, que, como sugere o próprio nome, visa a balizar a instituições das parcerias de poderes públicos locais e creches e pré-escolas comunitárias, orientando a aplicação dos recursos nas

¹⁰⁴ Realizamos algumas entrevistas com uma das lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo em uma creche comunitária que possui uma nutricionista entre os profissionais que atuam no espaço. Porém, esta é uma exceção, pois é a única creche conveniada que temos o conhecimento de que consegue realizar seu trabalho dessa forma. A grande maioria das instituições recorre a alguns profissionais do Poder Público municipal

instituições sem fins lucrativos e as ações que devem ser desenvolvidas pelas secretarias municipais de educação para garantir a qualidade do atendimento na educação infantil comunitária.

Esse documento representou um grande avanço, pois foi construído com a participação de importantes segmentos da sociedade civil, como movimentos sociais e pesquisadores da área da educação infantil, e expressou a primeira tentativa por parte do poder público de propor um parâmetro para a realização dessas parcerias, abordando questões relevantes, tais quais a formação de educadores de creches comunitárias e a garantia de seus direitos enquanto trabalhadores, além da destinação que deve ser dada aos recursos públicos empregados nas instituições comunitárias.

O documento nasce no contexto pós aprovação da Lei nº11.494, de 20 de junho de 2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Isto porque essa lei, que regulamenta a distribuição de boa parte dos recursos destinados à educação, abrange as matrículas em creches comunitárias, confessionais ou filantrópicas que possuem parcerias com os poderes públicos.

O documento que visa a estabelecer critérios para a assinatura dos convênios é, sob alguns aspectos, compatível com a Lei municipal Nº180. A proposta disseminada pelo MEC prevê que a verba pública seja aplicada nas instituições comunitárias nos moldes do que determina a Legislação gonçalense.

Podemos perceber, em ambos os documentos, que um dos gastos que não é coberto pelos convênios é o referente a obras, embora seja permitido utilizar o recurso para realizar reparos, para o pagamento de serviços de terceiros e a manutenção dos espaços.

Esse fato trouxe muitos embates e muitas divergências no município de São Gonçalo, pois houve a necessidade de que as creches adequassem seus espaços para a continuidade dos convênios pós 2004, mas não havia a previsão de que recursos públicos pudessem ser utilizados para esse fim.

A aplicação de verbas públicas nos espaços físicos das creches comunitárias levanta questões tais quais: como utilizar recursos públicos para a realização de obras e obtenção de materiais permanentes em espaços privados, inclusive alguns alugados?

São questões que trazem a reflexão acerca do lugar entre o público e o privado que ocupam as creches comunitárias, pois realizam o atendimento à educação infantil, um interesse público e um dos deveres do Estado brasileiro e se proliferam devido à ausência do Estado na oferta de creches e pré-escolas, ao mesmo tempo em que se reafirmam, muitas

vezes, como alternativas à educação estatal e autônomas em relação a este, constituindo-se como uma “rede paralela” de educação infantil (CUNHA, 2003; TAVARES, 1992; MARTINS, 1992).

Em relação ao município de São Gonçalo, muitas creches comunitárias possuíam convênios com a Prefeitura há anos e prestavam o atendimento às crianças, muitas vezes, em espaços precários, pois não havia anteriormente grandes exigências relativas a esses espaços por parte da Secretaria de Desenvolvimento Social e as creches ofereciam o atendimento possível dentro de suas condições também precárias pela escassez ainda maior de recursos (a per capita dos convênios era de apenas quatro UFISG's).

Isso também era um problema, porque, às vezes, a gente falava assim: este banheiro é para adulto e você tem aqui crianças do maternal! Não dá, não tem como dividir um banheiro com adultos e crianças, não dá para os dois usarem o mesmo espaço (Clara – Supervisora Educacional da rede municipal de educação de São Gonçalo)

O trabalho pedagógico dela [uma das creches comunitárias citadas na conversa] não era ruim, mas o espaço estava muito ruim a ponto de cair, e, no final, ela estava afundando. Então tinha uma preocupação com o espaço físico, porque também não era só o trabalho pedagógico. Porque a gente sabe que o trabalho pedagógico é importantíssimo, agora, o espaço físico era o maior problema que a gente tinha, até mais do que o pedagógico (Idem).

Todavia, atualmente, observamos mudanças significativas nos espaços físicos de creches comunitárias e também na forma de condução do trabalho, com o “pedagógico” ganhando mais espaço, o que nos leva a considerar que, embora discordemos do tratamento dado às creches comunitárias e da forma como ocorreu a passagem das creches da Secretaria de Desenvolvimento Social para a SEMED, a política de convênios avançou sob muitos aspectos nos últimos anos.

Teve aquela onde as crianças só dormiam que foi fechada, também porque não dava para continuar. O que teve de positivo foi essa melhoria mesmo do espaço, mesmo que seja mínima, mas uma melhoria aconteceu (Dora – Supervisora Educacional da rede municipal de educação de São Gonçalo).

Assim, concordamos com o que propõe o recente documento produzido pelo MEC para orientar a política de convênios, que enfatiza a necessidade de que os espaços que ofertam a educação infantil sejam adequados, considerando-se a higiene, conforto e segurança

das crianças, além de ressaltar que as secretarias de educação devem programar ações que viabilizem a formação dos profissionais que atuam nas instituições comunitárias e que os estabelecimentos de educação infantil devem elaborar e implementar suas propostas pedagógicas.

O documento argumenta, ainda, que as ações imprescindíveis para que as creches comunitárias consigam realizar um atendimento com qualidade somente poderão se concretizar se os poderes públicos municipais concederem às instituições conveniadas suportes técnico-pedagógico e financeiro adequados às suas necessidades.

Dessa forma, “não basta o Conselho definir as normas, é preciso que a Secretaria de Educação oriente as instituições e dê os suportes técnico-pedagógico e financeiro necessários para que elas consigam se adequar às exigências da regulamentação” (p.13-14).

Acreditamos que o documento divulgado pelo MEC fornece importantes subsídios para compreendermos os limites e possibilidades da política de convênios em São Gonçalo, razão pela qual este guiará parte de nossas análises acerca de alguns aspectos do nosso objeto de pesquisa, como as supervisões e assessorias; a formação dos educadores e as ações do município nesse sentido, bem como a garantia de seus direitos.

3.3.1 O trabalho das supervisões e assessorias: o desafio de ir além da “contagem” das crianças

Acreditamos que documentos como o que visa a orientar os convênios dos municípios com instituições de educação infantil sem finalidades lucrativas podem auxiliar cidades como São Gonçalo a compreender o papel que deve ser desempenhado por supervisores e assessores nas creches conveniadas.

De acordo com a proposta do MEC, o poder público não deve restringir sua atuação ao repasse de recursos às instituições comunitárias, mas precisa acompanhar, assessorar e supervisionar as ações pedagógicas, além de incluir as conveniadas em programas e projetos desenvolvidos pela rede municipal de educação, com o intuito de que o atendimento às crianças das creches comunitárias seja equiparado àquele ao qual se tem acesso em instituições de educação infantil públicas.

As supervisões e assessorias às creches comunitárias de São Gonçalo constituem um elemento relevante para a compreensão da política de convênios e de suas contradições. Isso

porque esses momentos de visitas às creches deflagraram inúmeros conflitos entre movimentos comunitários e a SEMED, gerados, sobretudo, pelo corte de convênios e de quantitativo de crianças atendidas via recursos públicos nas instituições conveniadas.

Os pareceres das supervisoras não foram, necessariamente, os elementos desencadeadores dos cortes de verbas e da suspensão de convênios, mas as próprias supervisoras estavam insatisfeitas e não compreendiam, muitas vezes, o porquê de tantas arbitrariedades na política de convênios, como podemos observar em um dos trechos das entrevistas que realizamos:

Às vezes, colocávamos em um termo que uma determinada creche tinha cem crianças e estava tudo certo e não se sabia por que razão essa creche perdia o convênio, de uma hora para outra. Outras creches que não tinham processo no Conselho ganhavam o convênio (Clara – Supervisora Educacional do município).

Todavia, o fato de tais ações serem concretizadas após as visitas realizadas por supervisoras às creches contribuiu para que a supervisão fosse vista com desconfiança por parte das instituições conveniadas.

Uma coisa que mudou totalmente [após a incorporação das creches conveniadas à SEMED] é a forma como é avaliado o trabalho, a forma como as pessoas chegam às creches comunitárias para avaliar, para fazer o acompanhamento, enfim, é uma situação bastante difícil (Liderança do movimento Artcreche em fala proferida no Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro).

Esses acontecimentos, somados à forma como foram conduzidas as supervisões, marcaram negativamente a imagem das supervisoras diante das creches conveniadas, que as concebiam como “fiscais” da prefeitura e grupo responsável pela “contagem das crianças” muito mais do que como parte de um trabalho de orientação pedagógica e acompanhamento das atividades das creches, com vistas à melhoria do atendimento oferecido às crianças.

Vou ser bem transparente: a relação até um tempo atrás não era amistosa, porque eles tinham a gente como órgão fiscalizador e não um órgão de parceria, de acompanhamento. Não tinha essa visão. Então, eles tinham a gente como fiscais que iriam ali para punir, para restringir. Agora estamos mudando esta visão com reuniões, com orientações que estão sendo dadas e eles estão percebendo que somos parceiros, que a assessoria está ali para ajudar. (Sofia – SEMED).

De acordo com o Artigo 43 da Deliberação N°003/03 do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo, em vigor desde o ano de 2003, são competências da Supervisão realizada nos estabelecimentos de Educação Infantil do município acompanhar e avaliar: o cumprimento da Legislação educacional; a execução da proposta pedagógica; as condições de matrícula e permanência das crianças nas instituições; o processo de melhoria da qualidade dos serviços prestados; a qualidade dos espaços físicos, instalações e equipamentos e a adequação às suas finalidades; a articulação da instituição de Educação Infantil com a família e a comunidade.

Além disso, os Termos de Convênio, elaborados pela Secretaria de Educação da cidade estabelecem como obrigações do município “responsabilizar-se através da Secretaria Municipal de Educação, pela orientação, acompanhamento e permanente avaliação do planejamento escolar; supervisionar o trabalho desenvolvido pela Convenente”, além de “prestar orientação pedagógica no sentido de que a Convenente possa se ajustar à normatização municipal que rege a matéria e alcançar progressivamente melhoria do atendimento de sua clientela” (p.3-4).

Podemos observar os contrastes entre o que a Deliberação afirma que deveriam ser funções desempenhadas pela Supervisão e as ações que, de fato, a rede municipal implementava no ato de supervisionar as creches comunitárias.

Esses momentos de supervisão mais pareciam fiscalizações em que o mais importante era “contar o número de crianças” presentes nas creches comunitárias.

O foco do trabalho recaía sobre os aspectos quantitativos, auxiliando pouco as creches no processo de melhoria do atendimento efetivamente prestado às crianças.

As supervisões eram realizadas quinzenalmente, e, apesar de também observarem se o estabelecimento possuía proposta pedagógica, passarem informações para as creches acerca de reuniões e encontros dos quais poderiam participar na SEMED, e de avaliar se a creche possuía instalações adequadas à educação infantil, o fundamental no trabalho realizado era comparar o quantitativo de crianças pelas quais as conveniadas recebiam as verbas públicas com o número de crianças presentes no local.

A gente ia lá, entrava na sala, contava as crianças, quantas tinham por turma, por idade, para comparar com o que saía no diário oficial. Porque, no diário oficial, sai o número de crianças que o convênio atende. Tipo: a creche tal tem cem crianças. A gente ia lá contava as crianças,

fazia um somatório para ver se tinha cem, pegava o diário e comparava para ver se as crianças eram do convênio ou não (Clara - Supervisora Educacional do município).

É claro que é fundamental haver a fiscalização dos estabelecimentos que recebem verbas públicas. Deve haver o acompanhamento e a transparência na aplicação dos recursos.

No entanto, as supervisões e assessorias deveriam desempenhar outros papéis tão relevantes para a qualidade da educação infantil comunitária quanto o acompanhamento da forma como os recursos são utilizados pelas creches.

Além disso, as próprias supervisoras estavam conscientes de que essa função de “contagem das crianças” era demasiadamente restrita e trazia constrangimentos pela forma como as crianças eram concebidas apenas enquanto “números convertidos em verbas, passíveis de serem reduzidas a cada nova visita à creche”

Um exemplo dos descontentamentos das supervisoras com a SEMED, gerados, dentre outras questões, pela forma como eram realizadas as visitas quinzenais às conveniadas, pode ser observado em um dos diálogos entre duas supervisoras da rede durante a realização de uma das entrevistas:

É “chato” você entrar na sala, as crianças olharem para você, e você contar quantas crianças têm: um, dois três, quatro, cinco... (Clara).

Era constrangedor! (Dora).

Com todo mundo! Parecia que estávamos em uma fazenda contando cabeças de gados! (Clara).

Diante dos constrangimentos decorrentes da forma como ocorriam as “fiscalizações”, algumas supervisoras desenvolviam algumas estratégias para que as crianças não notassem que o trabalho realizado na sala de aula tratava-se de uma contagem

O que a gente fazia, entrava e falava: Olá! Bom dia! Tudo bem com vocês? Nós viemos conhecer a salinha de vocês! Aí dividia, porque a gente ia em dupla, e enquanto uma conversava com as crianças, a outra ia com o olhinho contando quantas crianças têm (Clara).

Além de insatisfeitas com o rumo que o trabalho de supervisão nas creches comunitárias trilhava, outras razões as levaram a reivindicar o trabalho que realizavam outrora

e a argumentar que as atividades que estavam sendo realizadas nas creches conveniadas não eram compatíveis com a descrição das atividades inerentes ao cargo de supervisor educacional da rede, para o qual foram admitidas.

Na verdade, o grupo de supervisores não quis mais isso porque não era o seu trabalho (Clara).

Tem uma publicação da prefeitura normatizando o convênio e nesta publicação consta que um funcionário fará essa supervisão, não exige que seja especialmente a supervisão educacional, então o grupo entendeu que, de repente, não seria a gente que deveria fazer esse trabalho de contagem de criança (Dora).

O fato de os termos e seus pareceres elaborados a partir de visitas às creches comunitárias não serem respeitados e não constituírem instrumentos para a tomada de decisões acerca dos convênios e sua continuidade ou não também foi um dos elementos que contribuiu para que o grupo de supervisores do município ficasse contrariado com o novo trabalho a ele atribuído.

Somam-se, ainda, a esses fatores a impotência e desrespeito que sentiam diante das relações de poder instituídas no município entre algumas creches e políticos locais, que funcionavam como “padrinhos” das instituições, “blindando-as” em relação às normas rígidas a que a maioria das creches era submetida e às sugestões das supervisoras.

Assim, em uma visita a uma creche conveniada, na qual Clara sugeriu que adequassem o banheiro à faixa etária das crianças atendidas pela instituição, que possuía apenas banheiros apropriados para adultos, com os quais as crianças dividiam o espaço, ouviu da responsável pela creche “que estava bem e que iria falar com ‘fulano de tal’ [trata-se de um político local] para ele dar um jeito”.

Isso aí, por sua vez, a gente se sentia desqualificada no nosso trabalho, a nossa intenção não era fechar creche, a nossa intenção não era nada disso, nossa intenção era que o nosso trabalho também funcionasse de forma bacana (Clara).

Dessa forma, as supervisoras concluíam: “já que os nossos termos não estavam sendo respeitados, as informações que colocávamos, é porque eles não precisavam que a gente fizesse esse serviço” (Clara).

O grupo de supervisores realizou o trabalho de visitas quinzenais às creches conveniadas até o ano de 2009, quando um novo grupo formado de assessoras da rede

começou a fazer as visitas, não duas vezes ao mês, como ocorria até esse período, mas semanalmente.

Os supervisores da rede continuam a realizar visitas às creches comunitárias, mas somente a cada seis meses, quando observam, sobretudo, a documentação dos estabelecimentos e os aspectos físicos.

Embora notemos muitas continuidades entre a forma de condução do trabalho que era realizado anteriormente e o que as assessoras realizam na atualidade e o foco ainda incida sobre o quantitativo de crianças presentes nas conveniadas, percebemos mudanças na forma como as crianças são tratadas, e práticas como o enfileiramento de crianças para sua contagem foram, felizmente, abolidas após as duras críticas que sofreram, inclusive por parte dos próprios supervisores educacionais do município.

É objetivo da Secretaria que a gente saiba quantos alunos têm. Hoje, existe o cuidado de que não se conte os alunos, porque, historicamente, se conta que já se enfileirou todas as crianças para se contar quantas crianças estavam na creche. Hoje, existe um cuidado para que a gente não tenha essa postura, mas é importante que a gente acompanhe essa frequência, é uma das coisas que eles querem saber, a frequência semanal das creches (Inês – assessora da rede de creches comunitárias do município).

É atribuição das assessoras, ainda, observar quais alimentos são servidos às crianças nas creches comunitárias e se o cardápio da instituição é compatível com as orientações do departamento de nutrição da Secretaria sobre o que pode ou não ser servido nas creches, a variedade e quantidade dos alimentos que compõem seus cardápios.

Além disso, a assessoria, em tese, abarca o trabalho de verificação e vistos nos diários das creches, monitoramento de frequência, verificação e acompanhamento da implantação das propostas pedagógicas das conveniadas e a orientação pedagógica.

Porém, em muitas creches, a assessoria parece não estar desempenhando, ainda, todas essas funções, seja porque algumas creches já possuem seus orientadores pedagógicos, ou pelo respeito à sempre mencionada “autonomia” das creches comunitárias, que circunscreve o trabalho das assessoras a levar apenas algumas sugestões às creches ou participar de alguma atividade, quando a creche demonstrar esse interesse.

Não. Isso aí nós não temos. Não temos assessoria neste sentido. Nós temos pessoas que vêm aqui contar os alunos, para ver se a comida está direita, se o local está bom. Mas esse tipo de

assessoria é cada creche que faz sua grade escolar (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo e de uma das creches conveniadas com a SEMED).

Além disso, a equipe de assessoras parece não ter sido orientada adequadamente e informada com precisão sobre quais seriam suas atribuições no início de suas atividades.

Assim, o trabalho que hoje realizam foi definido a partir das reuniões do grupo, das questões levantadas pelas próprias assessoras e das ideias que tinham acerca de como deveriam ser as assessorias.

Para começar, quando nós fomos chamadas para estar participando disto, no momento, não houve nenhum parâmetro do que vai ser feito. No início, todo mundo estava muito perdido, até porque justamente deveria ter tido uma capacitação, até para nos orientar sobre o que você vai supervisionar, o que você vai verificar. E isso foi um dos grandes impasses do nosso trabalho. A gente ia fazer a visita e observar o quantitativo de crianças como que é. Até a gente definir o que faria, levou um tempinho ainda, porque foi com o questionamento que surgiu da gente, a partir das reuniões que a gente foi fazendo para definir exatamente o que era para a gente fazer. Porque, num primeiro momento, a gente iria fazer o papel das supervisoras (Amanda - assessora da rede de creches comunitárias do município).

Todavia, uma das mudanças positivas importantes da atualidade é que o quantitativo de crianças de creches comunitárias que recebem as verbas referentes aos convênios com a prefeitura não continua a ser reduzido com base apenas no número de crianças que não estão na creche em determinado dia de visita.

Há um período de dois a três meses de acompanhamento da frequência à creche para que se tenha a convicção de que, de fato, a quantidade de crianças atendidas pela instituição sofreu redução, o que evita as arbitrariedades e os conflitos observados, por exemplo, na supervisão, já relatada neste trabalho, ocorrida em Setembro de 2005, em um dia chuvoso e às vésperas de um feriado.

Agora, no início deste ano, foi estabelecido um período. Um mês a gente vai, e aí você vai no outro mês, e, se continua abaixo e, se dentro de dois ou três meses, continuar o mesmo quantitativo, a creche agora é notificada a apresentar as explicações sobre por que está sempre abaixo daquela meta, pois eles fazem o convênio com tanto e só tem “x” (Amanda).

Em comparação com o relacionamento, descrito nas entrevistas, entre as creches e as supervisoras educacionais, observamos que as assessoras conseguem estabelecer uma relação mais amistosa e, em alguns casos, elas conseguem construir uma parceria com as creches,

modificando a forma como o grupo foi visto inicialmente pelas conveniadas enquanto órgão de fiscalização apenas.

Dessa forma, nas entrevistas, pudemos perceber o envolvimento de algumas assessoras com as creches com as quais trabalham.

Além disso, nos momentos que passamos na SEMED e nas conversas informais com algumas das diretoras de creches comunitárias, escutávamos elogios em relação à atuação de assessoras da rede, o que ratifica algumas falas das assessoras que nos cederam entrevistas.

No primeiro momento, elas tiveram um olhar de fiscalização, só que, com o passar do tempo, foi se adquirindo uma confiança, e, hoje, elas veem o nosso trabalho como parceria, [...] embora ainda seja um pouco deficiente em alguns aspectos. E, muitas vezes, elas precisam, elas ligam pedindo uma ajuda. Porque, pelo que vi, e elas mesmas contaram que antigamente tinha um distanciamento muito grande e, por incrível que pareça, essa parceria veio com o nosso trabalho. É porque a gente acabou se tornando uma ponte entre elas e a Secretaria. (Amanda).

No entanto, apesar dos avanços observados, ainda há muitos desafios para que as assessorias consigam realizar um trabalho efetivo e contínuo de orientação e acompanhamento das propostas pedagógicas das creches comunitárias conveniadas com a SEMED.

Durante a realização de entrevistas com as assessoras da rede, percebemos algumas lacunas da política de convênios em São Gonçalo, quando Amanda respondeu negativamente a seguinte questão que colocávamos: A Secretaria orienta vocês a acompanharem e/ou orientarem a implementação das propostas pedagógicas das creches comunitárias?

Não. Eu faço porque acho que tenho que fazer. Por exemplo, tem uma que eu fiz agora no final do ano passado, e elas estavam montando a proposta para este ano, sugestões de projetos, queriam fazer algumas alterações lá na proposta pedagógica e solicitaram minha ajuda.

Há a justificativa de que não se pode interferir tanto no espaço da creche comunitária por esse tipo de postura afetar a autonomia da instituição no que tange à sua proposta educativa. Alega-se que, por serem autônomas, as creches devem construir seus próprios projetos político-pedagógicos e realizar a compra de seus materiais pedagógicos, que não são

enviados às instituições como às creches e pré-escolas públicas, mas que podem ser adquiridos através das verbas dos convênios com a SEMED.

Neste contexto, portanto, às assessoras cabem, no máximo, sugerir ou participar de alguma atividade das creches comunitárias quando solicitadas.

O documento recente divulgado pelo MEC com o intuito de fornecer subsídios para a realização de convênios entre as prefeituras e as instituições de educação infantil sem fins lucrativos orienta a inclusão das instituições conveniadas em programas ou projetos implantados nas redes públicas municipais de educação, como aqueles voltados para a alimentação, saúde, distribuição de materiais pedagógicos ou programas de formação continuada de professores, com o objetivo de que o atendimento nos espaços de educação infantil conveniados tenha, pelo menos, o mesmo padrão daquele observado na rede pública.

No entanto, o modelo sugerido pelo documento do MEC e que busca oferecer uma qualidade equivalente entre instituições conveniadas e públicas esbarra na questão da autonomia da creche, no fato de elas serem definidas como creches “privadas” sem fins lucrativos, embora desempenhem funções de interesse público.

Posto isso, observamos os desafios e questões que necessitam de um debate mais aprofundado para que as “redes paralelas” (CUNHA, 2003), pública e comunitária, possam ser integradas sem que esse fato signifique a homogeneização das instituições e que, conservada a diversidade e a liberdade das instituições, tanto públicas quanto conveniadas, para formularem propostas educativas adequadas às suas realidades e às demandas destas, possa haver objetivos, projetos e ações comuns, que as caracterizem, de fato, como partes de uma mesma rede de educação do município.

3.3.2 Os educadores de creches comunitárias: condições de trabalho precarizadas

Quanto aos educadores de creches comunitárias conveniadas, sua formação e seus direitos trabalhistas, embora ainda se possam observar muitas dificuldades, essa foi uma das áreas nas quais se puderam observar também alguns avanços.

Até o primeiro semestre de 2008, quando realizávamos uma pesquisa anterior acerca da educação infantil em São Gonçalo, não havia qualquer orientação relativa ao pagamento dos direitos trabalhistas dos educadores das instituições conveniadas, pelo contrário, alegava-

se que os recursos não poderiam ser utilizados com essa finalidade, e, portanto, “o direito do funcionário da carteira assinada não poderia ser pago com o dinheiro do convênio, elas [as creches comunitárias] não tinham de onde tirar, e ficavam neste impasse” (Clara – Supervisora Educacional do município de São Gonçalo).

Além disso, esses educadores recebiam apenas uma ajuda de custo, sempre inferior a um salário mínimo e havia nas creches comunitárias um grande número de educadores que não possuíam a habilitação mínima para atuar no magistério e não havia, também, qualquer ação governamental com o intuito de possibilitar a habilitação formal e formação continuada desses educadores.

Apesar de as entrevistas realizadas naquele período com representantes da Secretaria de Educação apontarem que havia uma preocupação com a formação dos educadores das instituições comunitárias, o poder público não havia definido tais ações como prioridades das suas políticas para a educação infantil, pois não se observou nenhuma iniciativa concreta com essa finalidade.

A Deliberação N°003/03 do Conselho Municipal de Educação, a qual estabelece que os educadores atuantes na educação infantil da cidade devem ter como habilitação mínima o curso de formação de professores em nível médio, já estava em vigor desde o ano de 2003, mas, apesar disso, havia muitos educadores leigos e poucas ações que visassem a auxiliá-los no desenvolvimento de seus trabalhos.

O texto da Deliberação está em consonância com as orientações advindas do MEC, que afirma que os profissionais que atuam na educação infantil em instituições conveniadas com o poder público devem ter habilitação adequada para exercer tal função, além de ser uma atribuição das Secretarias Municipais de Educação levantar dados acerca da escolaridade dos educadores e planejar e executar ações condizentes com as necessidades locais para que esta meta seja atingida.

Atualmente, ainda há muitos educadores sem formação adequada atuando em creches comunitárias, mas há um grande interesse e procura por programas como o Proinfantil, que é implantado no município desde o segundo semestre de 2009.

Historicamente, eram guardadores, que são pessoas que, às vezes, não tinham um grau de instrução, de formação pedagógica e nem eram professores, mas eram pessoas que foram contratadas para tomar conta. Claro que a gente ainda tem esses elementos sem formação dentro das creches, mas o governo federal veio com algumas medidas para habilitar esses

profissionais, que é o Proinfantil. É lógico que não atende todas as creches, ainda está longe desse atendimento, mas já é um grande avanço (Esperança¹⁰⁵ – SEMED).

O Proinfantil é um programa do Governo Federal, desenvolvido através do Ministério da Educação, que, em parceria com estados e municípios, busca oferecer formação adequada a professores da educação infantil que ainda não possuem habilitação para exercer tal função.

Na cidade, o programa é desenvolvido a partir da parceria entre o governo estadual, que oferece os professores formadores, o município, que cede os tutores, e o governo federal, que desenvolveu o projeto e que envia materiais pedagógicos específicos do programa.

Trata-se de um curso em nível médio e na modalidade de formação de professores, com duração de dois anos, oferecido à distância, e direcionado aos professores da educação infantil que estão em exercício em creches ou pré-escolas públicas, municipais ou estaduais, além de abranger as instituições de educação infantil sem fins lucrativos, tanto aquelas que são conveniadas com os poderes públicos, quanto as que não o são.

É fornecido aos participantes do curso o material pedagógico necessário, e o objetivo do programa é que, ao final dos dois anos de estudo, o professor seja capaz de adquirir os instrumentos necessários para o desenvolvimento de suas funções, compreendendo e aplicando metodologias e estratégias apropriadas à educação das crianças de 0 a 05 anos.

Quanto ao currículo, o Proinfantil é organizado em seis áreas temáticas: compõem a Base Nacional do Ensino Médio as áreas de Linguagens e Códigos (Língua portuguesa); Identidade, Sociedade e Cultura (Sociologia, Filosofia, Antropologia, História e Geografia); Matemática e Lógica; Vida e Natureza (Biologia, Física e Química). Enquanto a Formação Pedagógica abrange as áreas de Fundamentos da Educação (Fundamentos Sociofilosóficos, Psicologia e História da Educação e da Educação Infantil) e Organização do Trabalho Pedagógico (Sistema Educacional Brasileiro, Bases Pedagógicas do Trabalho em Educação e Ação Docente na Educação Infantil)¹⁰⁶.

Em São Gonçalo, a implantação do programa significou uma melhoria importante para os convênios, haja vista que, embora não observemos muitas ações voltadas para a formação desses educadores desenvolvidas exclusivamente pela SEMED, esse programa pode trazer uma ampliação significativa da qualidade da educação infantil em muitos municípios

¹⁰⁵ A entrevistada escolheu ser identificada a partir do pseudônimo “Esperança” porque essa palavra expressa seus sentimentos em relação à educação infantil da cidade e às melhorias possibilitadas pela implantação de programas como o Proinfantil e a ampliação da rede de creches públicas, observada nos últimos anos.

¹⁴ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12321&Itemid=550, informações extraídas do site em 28 de outubro de 2010.

brasileiros, além de representar, no caso da cidade de São Gonçalo, a primeira ação desenvolvida com o intuito de resolver o problema da habilitação dos professores da educação infantil comunitária.

O curso, no município, iniciou-se com mais de sessenta inscritos, mas devido às dificuldades encontradas pelos educadores, em agosto de 2010, eram apenas cerca de quarenta e cinco alunos.

Muitos educadores desistiram, pois, mesmo sendo à distância, o curso possui uma parte presencial, que acontece durante o período de férias, no recesso de julho e em janeiro, além de haver encontros às sextas-feiras, durante todo o dia, e quinzenais, aos sábados.

Portanto, “o curso é à distância, mas tem essa parte presencial muito rígida. É bem puxado mesmo, e, infelizmente, não é todo mundo que consegue fazer. O ideal do curso não é esse, reprovar, mas tem gente que não consegue terminar” (Conquista¹⁰⁷ – SEMED).

O acesso ao programa, apesar de bastante almejado pelos educadores de creches comunitárias, parece difícil de conciliar com as jornadas de trabalho tão intensas quanto ao número de horas diárias e ausência de férias, às quais os educadores de instituições conveniadas são submetidos, o que pode ser um dos motivos do elevado número de desistências.

É claro que não basta apenas haver um programa com esse intuito, mas é necessário que este seja adequado às necessidades das creches comunitárias e capaz de oferecer uma boa formação aos profissionais que atuam na educação infantil comunitária.

Mas, por ser uma ação ainda muito recente, que é implementada em São Gonçalo somente a partir do ano de 2009, não há, ainda, elementos suficientes para avaliá-lo quanto à sua qualidade, pois a primeira turma não concluiu o curso, então, não se podem analisar com maior acuidade suas repercussões no trabalho cotidiano das creches.

Como o curso ainda está se iniciando na cidade, não há estrutura para oferecê-lo a todos os educadores e, portanto, nem todos conseguiram ter acesso até o momento, pelo fato de a demanda ser bem maior que a oferta.

Mesmo que ainda não esteja formada a primeira turma, o curso parece contemplar aspectos importantes para uma boa formação de profissionais que atuam na educação infantil, como a articulação dos cuidados e das atividades pedagógicas na educação das crianças de 0 a 05 anos.

¹⁰⁷ A entrevistada escolheu ser identificada a partir do pseudônimo “Conquista” porque, também, para ela, esta palavra expressa o momento vivido pela educação infantil gonçalense, além de representar o significado que o Proinfantil tem para este segmento no município.

Porque algumas não fizeram o Normal. Não têm a teoria, mas a prática. E, hoje, conseguem associar o educar ao cuidar. Porque, até então, tinha essa visão de que quem cuidava eram as auxiliares e quem educava era o professor. Hoje, se consegue fazer esta fusão de cuidar e educar, e tem sido muito bacana (Conquista – SEMED).

Além disso, embora ainda não possamos avaliar o impacto da implantação do Proinfantil em São Gonçalo, acreditamos que o fato de haver alguma ação concreta com essa finalidade já representa um grande avanço para a tentativa de melhorar a qualidade do atendimento em creches comunitárias, pois, em períodos anteriores, não observávamos esforços suficientes nesse sentido.

Ainda há educadores que não possuem a habilitação mínima para atuar na educação infantil. Todavia, notam-se importantes progressos quanto a esse aspecto e cerca de 80% dos professores das creches comunitárias, segundo Sofia (SEMED), já possuem a formação em nível médio, na modalidade de formação de professores, fato que pode ser creditado, em grande parte, às exigências da Secretaria de Educação.

Mas também, hoje, paga-se pelo menos um salário mínimo aos educadores das creches comunitárias conveniadas com a SEMED.

Chega a ser um salário, mas é uma ajuda de custo. Não aquilo que gostaríamos de fazer, porque, infelizmente, não recebemos o que deveríamos receber e o que o Governo Federal nos propôs dar [recursos do FUNDEB] não chega para a gente (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

A questão que ainda persiste sem ter apresentado muitos avanços desde a incorporação das creches comunitárias à SEMED, em 2004, é a da garantia dos direitos trabalhistas dos educadores das conveniadas, reivindicação antiga do movimento Artcreche e de outros movimentos de creches comunitárias espalhados pelo país.

Assim, embora os educadores de muitas creches comunitárias possuam habilitação para exercerem suas funções e consigam, atualmente, receber pelo menos um salário mínimo, muitos são incorporados às creches como trabalhadores voluntários, pelo fato de não haver recursos suficientes para o pagamento de seus direitos trabalhistas.

Nenhuma creche comunitária consegue! [arcar com os encargos relativos aos direitos trabalhistas de seus funcionários] Porque, aqui, infelizmente, trabalhamos com voluntários. Só que eu não posso assinar a carteira, porque, se não, eu terei que escolher: dar comida para as crianças ou pagar os funcionários e seus direitos. Então, trabalhamos com voluntários (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

O documento acerca dos convênios, divulgado pelo MEC, traz orientações de que os direitos dos profissionais da educação infantil de instituições conveniadas sejam respeitados, possibilitando o acesso a todos os direitos trabalhistas. Acreditamos que essas orientações podem auxiliar os municípios nesse sentido e contribuir para promover o aperfeiçoamento dessas parcerias.

Além disso, o FUNDEB, cuja elaboração e implantação motivou a construção das orientações propostas pelo MEC, poderá representar um incremento de recursos para a educação infantil comunitária, com potencial para ser empregado no preenchimento das lacunas dos convênios, como a questão da insuficiência das verbas das parcerias com os municípios para pagamento dos direitos trabalhistas, solução apontada, inclusive, por lideranças do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo, que reivindicam o recebimento das novas fontes de recursos, provenientes do FUNDEB, e concluem: “e aí, nós poderemos ter uma creche onde os funcionários terão carteira assinada e todos os direitos” (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

É fundamental ressaltarmos, no entanto, as mudanças introduzidas pela Lei Nº180, que, ao contrário do que ocorria em períodos anteriores à sua vigência, afirma que os recursos adquiridos pelas creches através dos convênios podem ser gastos com encargos trabalhistas e não limita o pagamento de educadores a ajudas de custo inferiores a um salário mínimo, o mesmo que podemos observar nos termos de convênio da SEMED.

Não há a obrigatoriedade de que os direitos trabalhistas sejam garantidos aos funcionários das creches para que estas adquiram os convênios, mas, atualmente, há o estímulo por parte da SEMED para que as instituições conveniadas o façam, e, portanto, “Não é uma exigência da prefeitura, mas há a orientação que a Secretaria dá, até porque, tem o Ministério Público, as leis” (Sofia – SEMED)

Essas orientações da Secretaria ocorreram após muitos processos trabalhistas enfrentados por creches e que acabaram repercutindo na SEMED, sobretudo porque as lideranças de creches comunitárias alegam que os valores recebidos por meio das parcerias não são suficientes para arcar com essa despesa e reivindicam melhores condições para isso.

Ano passado, a Secretaria respondeu por muitos processos de leis trabalhistas. As creches comunitárias conveniadas foram processadas e esse processo acabou sendo repercutido na Secretaria. Então, passou a ter certa preocupação em exigir da creche que ela faça esse

pagamento. Agora, a previsão é feita dentro da per capita paga pelo convênio e o que os presidentes de creches alegam é que esse convênio é insuficiente para arcar com toda despesa necessária (Inês – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

As lideranças de creches comunitárias do município não são contrárias à realização do pagamento de todos os direitos de seus funcionários, ao contrário, essa é uma das reivindicações postas pelos movimentos sociais e um dos argumentos para a busca do aumento da per capita dos convênios.

Todavia, apesar de constituir um elemento fundamental para a própria melhoria da qualidade dos convênios, a iminente exigência por parte da Secretaria ou do Ministério do Trabalho de que as creches efetuem o pagamento dos encargos trabalhistas gera preocupações entre dirigentes das instituições conveniadas, pois significaria a redução dos recursos para outras despesas das creches e a impossibilidade de cumprir todas as exigências para obtenção e continuidade das parcerias, caso não haja uma ampliação dos recursos compatível com o acréscimo de exigências observado.

Ano que vem, o Ministério do Trabalho está pedindo para que todas as creches estejam assinando as carteiras e a maioria das creches vai fechar e vai causar um caos em São Gonçalo, porque como vai pagar os direitos dos funcionários e manter a creche? Pagar a comida das crianças, estudos e essas coisas? A gente vai ter que reduzir o número de funcionários, vai ter que reduzir muitas coisas! (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Além disso, as creches comunitárias, que, frequentemente, precisam realizar eventos nas comunidades ou contar com doações com a finalidade de angariar fundos destinados às despesas para as quais as verbas públicas são insuficientes ou não podem ser utilizadas, enfrentam momentos de maior escassez de recursos e de precarização devido aos problemas gerados pelos processos jurídicos movidos por funcionários.

Estou com uma creche aqui que colocaram na justiça. Então, eles [funcionários] entraram com um pedido na justiça e bloqueou o pagamento da prefeitura para a creche. E como essa creche vai sobreviver este mês? E essa creche tem cento e setenta crianças e lá é um bairro pobre e a gente tem que ajudar! Eles estão em um sufoco muito grande, porque tem que pagar os funcionários, os fornecedores, e como vai fazer isso sem dinheiro? (idem).

Outra questão importante no que se refere às creches conveniadas é a formação continuada de seus educadores, que deve ser oferecida através de ações da Secretaria de Educação.

Os Termos de Convênio, elaborados pela Secretaria de Educação da cidade estabelecem como algumas das obrigações da Conveniente participar de todos os encontros pedagógicos, cursos de capacitação e de qualificação oferecidos pela SEMED aos profissionais que atuam na rede pública municipal de educação, e afirma que a Secretaria deve assegurar a formação continuada, além de oferecer plano de capacitação para profissionais que trabalham nas creches conveniadas.

O documento divulgado pelo MEC afirma que a formação continuada é um direito de todos os profissionais das instituições de educação infantil e que os educadores de creches e pré-escolas conveniadas devem participar de todas as ações de formação continuada oferecidas pela Secretaria de Educação aos professores da rede pública municipal, princípio também presente nos termos de convênio da cidade.

No que se refere a esse aspecto, as creches conveniadas são frequentemente convidadas a participar de cursos ou palestras oferecidos pela Secretaria de Educação, tanto durante as visitas que eram realizadas pelos supervisores educacionais do município, quanto durante as visitas, que atualmente as assessoras realizam, mas essas ações parecem ainda não suficientes para atender às necessidades das creches, pois “eles [SEMED] oferecem, de vez em quando, alguns cursos, esporádicos cursos” (Josué).

Recentemente, a gente teve um ciclo de palestras, que foi muito bem recebido pelos professores das creches que eu trabalho, e a informação que tive foi que estava cheio até o ponto de estar desconfortável. Ou seja, há uma grande demanda, ação existe, mas ainda é muito insuficiente (Inês – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Até o primeiro semestre do ano de 2008, constatávamos que toda a utilização das verbas dos convênios pelas creches comunitárias era rigorosamente controlada pela Secretaria, que estabelecia qual porcentagem dos recursos poderia ser aplicada em cada um dos gastos das creches.

Assim, eram aplicados, por exemplo, no máximo, apenas 6% dos recursos na compra de materiais pedagógicos. O pagamento de educadores deveria representar somente até 9% do total recebido por meio dos convênios, o que explicava, também, o porquê de os educadores

receberem, até aquele período, quantias inferiores a um salário mínimo. Apenas os gastos com a alimentação das crianças não foram limitados.

Atualmente, as creches têm maior liberdade para administrar o dinheiro que recebem de acordo com suas necessidades e há apenas a orientação de que as instituições diversifiquem a utilização dessas verbas.

Eles administram conforme eles acham melhor, de acordo com a Lei 180. Mas, não existe uma determinação, por exemplo, 20% para isso ou para aquilo. A gente orienta que não seja gasto somente com a alimentação, ou só com matérias pedagógicas, que eles também diferenciem um pouco, não só com a merenda ou manutenção, que eles façam uma divisão com o que eles achem necessário, mas que haja essa divisão (Ester – SEMED).

Além da baixa remuneração e do não pagamento de seus encargos trabalhistas, os educadores de creches comunitárias ainda convivem com uma jornada de trabalho desgastante e com a ausência de férias, pois as leis municipais, como a Lei nº180 e os termos de convênios, instituem que as creches conveniadas devem funcionar em período integral e durante os doze meses do ano, para os quais recebem os valores repassados pela Secretaria.

Nesse sentido, o texto da Lei Municipal nº180, em seu Artigo sétimo, afirma que “as instituições deverão funcionar diariamente de segunda-feira a sexta-feira, no horário de 07:00h (sete horas) as 19:00h (dezenove horas), ininterruptamente, durante todos os meses do ano (de janeiro a dezembro)”.

Portanto, as creches funcionam durante doze horas diárias e sem que se tenha direito às férias, pois, com a grande dificuldade enfrentada para realizar o pagamento dos educadores, torna-se inviável a contratação de professores substitutos durante um mês de férias, e, também, não há possibilidades de que se contratem mais educadores, com o intuito de reduzir a carga horária de trabalho, diante da escassez de recursos dos convênios.

Mas, quando eu falo na questão de muito dever e poucos direitos, são em um sentido. Por exemplo, o tempo de trabalho, a questão de férias. No município, também têm creches e, por exemplo, lá, trabalham dois professores, um em cada horário, ou o professor que tem duas matrículas trabalha em tempo integral. Em tempo de férias, estão lá trabalhando [conveniadas], as creches estão trabalhando, em janeiro, trabalhando! Então, no final das contas, as professoras acabam ficando muito sobrecarregadas (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Em parte, essas dificuldades advêm das próprias demandas das comunidades gonçalenses, uma vez que, muitas mães necessitam de um espaço que funcione em tempo integral e durante o ano todo, onde seus filhos possam permanecer durante suas jornadas de trabalho.

Entretanto, caso houvesse maior destinação de recursos para este fim às creches comunitárias, talvez, elas pudessem adotar medidas simples, como a contratação de mais professores, que poderiam solucionar essas questões e oferecer melhores condições de trabalho aos educadores que atuam na educação infantil comunitária em São Gonçalo.

3.3.3 A Política de Convênios em São Gonçalo: limites e possibilidades

A política de convênios em São Gonçalo apresentou alguns avanços nos últimos anos, após a passagem das creches comunitárias da Secretaria de Desenvolvimento Social para a SEMED.

No entanto, algumas contradições presentes nos convênios com instituições de educação infantil sem fins lucrativos persistem no município.

Dentre essas contradições, observamos que o fato de existirem os convênios com creches comunitárias e estes, em alguma medida, atenderem parte da demanda em comunidades gonçalenses, pode estar contribuindo para a diminuição da pressão sobre o governo municipal para a ampliação da rede de creches públicas, conforme nos alerta Cunha (2003).

São Gonçalo é uma das cidades mais populosas do estado do Rio de Janeiro e sua rede pública de educação infantil, especialmente de creches, encontra-se em total descompasso, quantitativamente, com esse grande contingente populacional.

Nessa conjuntura, os convênios com creches comunitárias garantem, ainda que não em quantidade suficiente, a oferta da educação infantil nas localidades mais pobres do município, uma vez que, argumenta-se que a prefeitura não tem condições de expandir de modo satisfatório sua própria rede, e, por isso, adotaria a política de convênios como medida emergencial, a ser superada quando houver possibilidades de ampliar a oferta através de ações desenvolvidas estritamente pelo poder público.

O intuito é de expandir esse atendimento, mas como a gente ainda não tem condições de estar oferecendo estas creches municipais em quantidades que têm as conveniadas, nós adotamos uma medida emergencial. Então, essa foi a medida para estar atendendo a clientela e expandindo, oferecendo este atendimento (Sofia – SEMED).

Há, portanto, a alegação de que os convênios funcionariam como medida emergencial de atendimento à educação infantil, caráter a eles atribuídos em nosso país desde a década de 1970, quando as creches comunitárias se proliferam como alternativas à ausência do Estado em muitas regiões pobres.

Entretanto, a insuficiência das ações voltadas para a expansão da rede pública municipal de educação infantil e o início tardio do atendimento em creches públicas (apenas a partir de 2004) nos levam a acreditar que a política de convênios não será assim tão provisória, caso o ritmo de expansão da rede pública se mantenha nesse patamar.

Quanto ao caráter, supostamente emergencial, atribuído aos convênios com instituições comunitárias, Clara conclui:

Inicialmente, foi assim. Só que, hoje, a gente não tem uma política de ampliação das creches da rede. A gente só vê, cada vez mais, creches assinando o convênio, e não construção de novas creches da rede pública, pelo menos de 2005 para cá (Clara - Supervisora Educacional do município de São Gonçalo).

A ausência de qualquer iniciativa governamental voltada para a educação das crianças pequenas levou à formação das primeiras creches comunitárias em São Gonçalo, ainda no início dos anos 1980.

Mas, a quantidade restrita de creches municipais, ainda hoje, é a principal causa da expansão das instituições comunitárias e dos convênios na cidade. Durante entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2008, em pesquisa anterior¹⁰⁸, obtivemos dados que apontavam um crescimento no número de creches comunitárias no município e de matrículas de crianças atendidas por meio dos convênios, que havia se ampliado aproximadamente 50% desde a incorporação das instituições conveniadas à SEMED.

Este cenário nos auxilia na compreensão do papel que desempenham as creches comunitárias em São Gonçalo, contribuindo para a expansão do atendimento, em especial às

¹⁰⁸ Trata-se, como já foi mencionado anteriormente, da pesquisa intitulada: “O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à educação infantil em São Gonçalo”

crianças de 0 a 03 anos, as quais encontram mais obstáculos para ter acesso à educação em uma cidade com um número tão reduzido de instituições públicas para atendê-las.

Além disso, em alguns bairros do município, sobretudo naqueles em que a população tem as piores condições socioeconômicas, as creches comunitárias são as únicas instituições presentes, além de igrejas. São bairros nos quais não percebemos a presença do poder público, pois “têm creches que são em lugares que não têm nenhuma escola, nenhuma creche municipal. Então, essa parceria ajuda o município” (Ester – SEMED).

Outras questões ainda demonstram algumas continuidades observadas na política de convênios no município. Em todo o país, inclusive sob argumentos expostos e defendidos por organismos internacionais, foi intensificada a oferta de atendimento à criança de 0 a 06 anos por meio de programas alternativos, os quais consistiam em parcerias entre instituições sem fins lucrativos e os poderes públicos, com o objetivo de que o Estado estendesse o atendimento a esta faixa etária sem realizar grandes investimentos, o que caracterizava tais iniciativas como uma forma de expansão a baixo custo.

Em São Gonçalo, os convênios também são adotados sob a justificativa de que o poder público não tem possibilidades de ampliar suficientemente a educação infantil da rede e de que os convênios com creches comunitárias são menos onerosos aos cofres públicos, conforme reconhecem as próprias lideranças de movimentos de creches comunitárias:

Então, estas pessoas [Secretaria] não veem o bem social que as creches comunitárias estão fazendo. Porque a única maneira de resolver este problema com as creches comunitárias seria a prefeitura fazer creches, mas a prefeitura não tem condições financeiras para fazer, e como vai ficar? Porque é muito mais barato para a prefeitura as creches comunitárias (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

A própria Lei municipal nº 180 evidencia os limites dos convênios, quando reafirma seu caráter complementar em relação às despesas de creches comunitárias.

Assim, os recursos financeiros dos convênios são “destinados a complementar despesas necessárias à manutenção do atendimento educacional e nutricional prestados às crianças matriculadas em instituições de educação infantil sem fins lucrativos” (Artigo 1º, Parágrafo 1º).

Embora muitas creches não possuam outras fontes de financiamento além dos convênios com a SEMED, constitui um pré-requisito para a obtenção dos convênios, de acordo com a Lei nº 180, a apresentação pelas creches comunitárias de uma declaração,

afirmando que a instituição tem possibilidades de suprir todas as despesas não cobertas pelos convênios, necessárias ao seu funcionamento.

Entretanto, essas não são restrições apenas das leis de São Gonçalo, mas são princípios expressos nos próprios textos da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, nos quais se baseiam as leis municipais.

De acordo com os Artigos 209 e 7 da Constituição e da LDB, respectivamente, as instituições sem fins lucrativos podem até contar com o apoio técnico e/ou financeiro do poder público, além de instituições privadas e ONGs, mas devem possuir a capacidade de autofinanciamento.

Sabe-se que, de fato, os municípios brasileiros tinham poucos estímulos e encontravam muitas dificuldades para realizar os grandes investimentos necessários à expansão de creches e pré-escolas, pela forma de financiamento da educação em vigor até o ano de 2007, a qual vinculava a maior parte dos recursos disponíveis ao desenvolvimento do ensino fundamental regular.

Mas, ainda assim, essas não são justificativas plausíveis para que um município com a dimensão e a população que possui São Gonçalo inicie a oferta de creches públicas somente em 2004 e, atualmente, possua apenas cerca de nove creches públicas.

Este quadro é a expressão de décadas de descaso com a educação infantil da cidade e, mesmo que a ausência de uma política de financiamento que contribua para o desenvolvimento equitativo entre as modalidades e segmentos de ensino tenha trazido dificuldades para a educação infantil em todo país, observamos cidades, na própria região metropolitana do estado¹⁰⁹, com população bem menos numerosa que São Gonçalo e, no entanto, com oferta de creches públicas há mais tempo e em maior quantidade.

Pelo que eu vejo de outras prefeituras, claro que a gente tem que falar da realidade daqui, mas, eu acho que poderia ter um esforço maior. É outra coisa, esse trabalho de creches comunitárias surgiu justamente pela dificuldade do nosso município, que é formado por vários bairros de periferia, onde a maioria das mães precisa sair, precisa trabalhar, e com quem vão ficar estas crianças? (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

¹⁰⁹ Os dados do censo escolar do Inep de 2010 demonstram que São Gonçalo possui apenas 652 matrículas em creches públicas municipais e uma população total de 999.901 habitantes (IBGE, 2010), enquanto municípios como Guapimirim (51.487 habitantes – IBGE, 2010) e Niterói (487.327 habitantes – IBGE, 2010) possuem 897 e 884 crianças matriculadas no segmento educacional, respectivamente. O município de Duque de Caxias, com quantitativo populacional semelhante a São Gonçalo (855.046 habitantes – IBGE, 2010), possui uma quantidade muito superior de matrículas em creches públicas, 2.166, de acordo com os dados atuais do Inep.

Outro aspecto que demonstra alguns limites da política de convênios diz respeito ao espaço físico da creche. Houve importantes avanços quanto à estrutura física das creches comunitárias nos últimos anos devido às exigências da SEMED.

Essas exigências são fundamentais para que as creches consigam atender às crianças com qualidade. Mas os recursos dos convênios não podem ser utilizados para este fim, e, portanto, os ônus referentes a esse item são repassados às próprias comunidades.

Por um lado, há a cobrança por parte da Secretaria para que o espaço físico das creches esteja adequado à educação infantil; por outro, não há recursos disponíveis para a realização de obras necessárias a este fim ou à compra de materiais permanentes, como móveis, por exemplo.

Era muito complicado até para a gente colocar no termo de visita. Porque a gente não sabia o que colocar. Porque, se a gente colocasse assim: “a creche precisa adequar seu banheiro à educação infantil”, o responsável vinha aqui e falava que a supervisora falou que precisamos fazer a obra, então, vou usar este dinheiro do convênio (Clara - Supervisora Educacional do município de São Gonçalo).

Acreditamos que essa é uma das maiores limitações dos convênios e que o argumento, frequentemente evocado, de que os convênios diminuem os custos relacionados aos equipamentos parece impróprio, uma vez que “o terreno, a construção, os móveis e seus utensílios – o custo de capital que o Estado não contabiliza” (ROSEMBERG, 1986, p.76) são assumidos pelas comunidades. Mas não são diminuídos, são apenas repassados.

Nesse sentido, o caso de uma das creches comunitárias conveniada, que foi fortemente atingida pelas intensas chuvas do início do mês de abril de 2010, auxilia-nos a exemplificar e ratificar nosso argumento.

A creche estava prestes a perder seu convênio com a prefeitura pelo fato de que naquele espaço inundado pelas fortes chuvas não havia as mínimas condições para que se realizasse um trabalho de educação infantil: tudo que havia no local foi destruído pelas enchentes, desde os móveis e equipamentos, até os documentos que estavam no local.

Foram meses em que os movimentos sociais denunciavam a ausência do poder público e que o caso dessa creche seguia sem solução, pois seria ainda mais difícil recomeçar o trabalho com o corte da verba pública.

Como não eram registradas atividades na creche durante as visitas das assessoras e não havia possibilidades de dar continuidade ao trabalho em um ambiente tão precário, a creche foi notificada e quase perdeu seu convênio.

Como no termo de visita dela não estava registrada a presença da criança na creche, nós tivemos que chamar o setor jurídico, que fez uma notificação para ela voltar o mais rápido possível para recuperar o quantitativo para justificar a verba do convênio. Então, lamentamos, porque ficamos muito sensibilizados com a situação, e levamos uma equipe daqui para constatar que ela ainda não está apta para realizar o trabalho com as crianças por vários motivos: a impermeabilização da caixa d'água, da cisterna, a questão da pintura da creche. Então, fomos lá e constatamos tudo isso, e fizemos uma notificação e ela recebeu e agora ela está montando um dossiê de tudo que ela está fazendo para não perder [o convênio]. (Sofia – SEMED).

No entanto, creche continuou com algumas atividades de aulas de reforço e outras de cunho assistencial para justificar a utilização dos recursos e não haver a suspensão do convênio, pois o recebimento da verba implica o funcionamento ininterrupto da creche durante os doze meses anuais e não há apoio financeiro por parte do poder público para realização de obras nas creches ou para a aquisição de novos equipamentos e móveis, muito necessários no caso dessa creche que perdeu tudo.

Houve o envolvimento e apelo de assessoras da rede municipal de educação que realizavam visitas ao espaço e sensibilizavam-se com o momento difícil pelo qual passava a creche. No entanto, a creche somente conseguiu se manter devido às parcerias que possuía, pelo auxílio recebido da Artcreche, da qual a creche é parte, e de ONGs, que ajudaram a reerguê-la.

Ela não foi fechada porque ela faz um trabalho, mesmo ainda com tantas dificuldades, faz um trabalho com doações de quilos, é um trabalho mais assistencial para a comunidade, as crianças têm aulas de reforço. Então ainda não é um trabalho que a gente deseja, mas é o que está sendo possível fazer no momento na creche (Sofia – SEMED).

Felizmente essa não é a situação da maioria das creches, mas é uma triste exceção devido às chuvas que atingiram fortemente a cidade.

Todavia, constantemente são necessárias reformas para a manutenção das creches, reposição de equipamentos danificados, melhorias no espaço ou, ainda, há a necessidade de obras exigidas pela Secretaria para a assinatura dos convênios. Mas esses custos são repassados para as próprias creches e para os pais das crianças.

Os familiares das crianças e toda a comunidade frequentemente se mobilizam com o intuito de obter recursos e realizar melhorias no espaço das creches. Há bingos, festas, almoços, bazares, dentre outros meios, como doações, para a obtenção de melhorias não cobertas pelos recursos públicos.

Toda creche precisa reformar, todo ano você trabalha com crianças de diversos tipos e o que acontece, quebra a cadeira, põe o pé e suja a parede, quebra uma coisa, quebra outra. É natural, só que a gente tem que fazer isso com os nossos recursos, e quais recursos? Então, a gente tem que dar o nosso jeito! Tem que pedir alguém para ajudar, tem que “correr atrás” para fazer as coisas (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Em algumas creches, não há a realização de festas ou outros eventos para obter recursos, mas os familiares das crianças, embora muitas vezes não possam contribuir com doações de equipamentos, com dinheiro ou outros artigos necessários às creches, doam, frequentemente, sua própria força de trabalho durante a realização de obras nas instituições, sendo duplamente tributados no que tange ao direito à educação de seus filhos.

Essa é a solução que muitas creches encontram para melhorar seus espaços a despeito da ausência de recursos para esse fim. Além disso, embora possam utilizar a verba dos convênios para pequenos reparos que visem à sua manutenção, a aplicação de uma parte dos recursos, já insuficientes, para a realização desses reparos significaria um esforço para reduzir outros gastos.

Nós não fazemos [realização de festas ou eventos na comunidade] porque as pessoas da creche são muito pobres e, então, se fizer eventos com eles, é a gente que vai ter que dar para eles ao invés deles darem dinheiro para a gente. A gente pergunta para os pais: você sabe fazer alguma coisa? Você pode vir fazer isto para a gente? Você não é pedreiro? Você pode dar um dia para você fazer isto aqui na creche? Na verdade, a gente procura ajuda de todos os lugares, até de pessoas de fora da creche, se não fica difícil! A própria igreja financia também, ela ajuda. E o bom daqui é que já esta dentro [a creche funciona no mesmo terreno de uma igreja evangélica] e a gente [igreja] ajuda sempre (idem).

Concordamos, nesse sentido, com Rosemberg (1986), que busca demonstrar que a justificativa a qual se recorre acerca das vantagens dos convênios pela sua diminuição de custos é uma falácia.

Para sustentar seu argumento, a autora recorre ao exemplo de uma creche domiciliar em uma favela da zona sul de São Paulo, conveniada com a prefeitura, na qual, após a realização de estudos sobre os custos do projeto, chegou-se à conclusão de que, para o desenvolvimento de um trabalho adequado, seriam necessários os mesmos recursos destinados às creches públicas.

Ou seja, o baixo custo do programa para o Estado implica diretamente ou baixo padrão de qualidade, ou, ainda, o repasse dessas despesas não cobertas pelo poder público,

responsabilizando, em grande medida, as próprias comunidades pela oferta da educação infantil.

Não recebem. Elas que mesmas que têm que dar o jeito delas e se virarem. A maioria destes recursos que vêm são doações. Por exemplo, se quiser fazer uma sala de informática, a prefeitura vai lá, o governo manda para as escolas do município, e as escolas têm. Eles, lá [creches comunitárias], não. Têm que buscar parcerias (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

As creches comunitárias são estimuladas pela SEMED a buscar parcerias para suprir aquelas demandas para as quais não é permitida a utilização do dinheiro público, mas, grande parte delas ainda encontra muitas dificuldades para alcançar parceiros, pois “ninguém quer ajudar sem ter uma vantagem” (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Felizmente, uma parte das creches consegue realizar parcerias com ONGs bastante presentes na educação infantil comunitária em São Gonçalo desde o início de sua constituição. No entanto, há um elevado percentual de instituições que sobrevivem apenas através das verbas dos convênios e pelas doações da própria comunidade.

Percebemos, portanto, muitas limitações na política de convênios decorrentes do diálogo ainda restrito entre a administração pública e as lideranças das creches conveniadas e da insuficiência dos recursos.

As questões dos educadores, que possuem uma extensa carga horária de trabalho e, salvo algumas exceções, não têm acesso a seus direitos trabalhistas, e a das melhorias no espaço físico das creches, que não podem ser realizadas por meio das verbas dos convênios, são alguns aspectos que evidenciam as contradições dos convênios e sua escassez de recursos.

Em relação a esses assuntos, tanto lideranças de creches conveniadas, quanto assessoras e supervisoras educacionais da rede trazem questionamentos os quais demonstram as assimetrias nas parcerias com o poder público.

Aí, é onde eu pergunto: não está prevista por lei a oferta da educação infantil, creches e pré-escolas? E o município, se ele não dá conta, ele tem esse apoio das creches comunitárias. Então, por que, na hora de contar com o apoio, conta, mas, na hora de oferecer a oportunidade para que funcione melhor, não dá (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Uma vez que os convênios não cobriam todas as despesas das creches, algumas delas realizavam cobrança de mensalidades, de acordo com supervisoras educacionais do município.

Atualmente, não continuamos a observar relatos deste tipo e a própria Lei nº 180 proíbe a cobrança de qualquer valor relacionado aos serviços prestados em instituições conveniadas com o poder público. A violação dessa norma, de acordo com os termos de convênio, implica a rescisão unilateral da parceria.

Nesse aspecto, as normas instituídas pelas leis municipais estão em consonância com as orientações do MEC às Secretarias Municipais de Educação acerca dos convênios. De acordo com o documento divulgado pelo Ministério, para que o município receba verbas do FUNDEB relativas às matrículas em creches conveniadas deve ser vedada a cobrança de qualquer taxa ou mensalidade às famílias das crianças atendidas nas instituições.

Devido a todas estas contradições e limites dos convênios, as posições dos entrevistados acerca das perspectivas em relação a essa forma de política no atendimento à educação infantil são divergentes e, alguns, sobretudo pessoas ligadas à Secretaria, acreditam que as parcerias não deveriam ter continuidade e que devem ser emergenciais. Para elas, – Inês (assessora), Sofia (SEMED) e Esperança (SEMED) - o município deve oferecer a educação infantil em instituições públicas suficientes.

O município tem que arcar com a educação infantil como diz a lei. Eu entendo que os convênios deveriam ter um caráter emergencial, e que a rede, neste mesmo tempo, estivesse investindo em ampliar sua própria capacidade para não depender dos convênios. O que há de superação é que estes convênios não sejam mais necessários. Porque eu não acredito no investimento público e na instituição particular. (Inês – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Todavia, mesmo entre aqueles que acreditam que as verbas públicas devam ser aplicadas exclusivamente no desenvolvimento da rede pública de educação e que o poder público deve oferecer creches públicas suficientes para que não necessite realizar os convênios, há o reconhecimento de que as creches comunitárias enfrentam muitas dificuldades financeiras e possuem poucos direitos e muitos deveres nas parcerias que estabelecem com a SEMED.

Eu acho que a per capita deveria ser mais alta. Eu costumo dizer uma coisa mesmo para as presidentes das creches. Eu digo uma coisa muito séria: que vejo que elas têm os ônus das escolas públicas, que são as dificuldades financeiras, um público muito carente, crianças que não têm condições. Mas eles não têm o bônus das escolas públicas. Eles não têm o respaldo, eles não têm um corpo de professores sindicalizados, que se permitem se defender, eles não encontram apoio para realizarem as coisas. (Idem).

Outros, como as lideranças de movimentos sociais, assessoras e supervisoras, desejam a continuidade da política de convênios, seja pela defesa do trabalho realizado pelas creches, seja pela descrença de que o município, de fato, ofereça creches em número suficiente e com qualidade satisfatória.

Nós estamos nesta luta aí. E o que acontece, nós estamos trabalhando em função disso [contraposição às leis que buscam estabelecer prazos para o fim dos convênios]. Mas, tem um problema: se hoje acabar com as creches comunitárias, como eles desejam, vai causar um caos social muito grande. Por exemplo, aqui em São Gonçalo, onde ficarão estas crianças? (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Esses questionamentos também são colocados por Dora (Supervisora Educacional do município), a qual acredita que o município não teria condições de absorver todo o atendimento realizado pelas creches comunitárias em instituições públicas, caso as parcerias fossem encerradas e as creches comunitárias encontrassem dificuldades para continuar suas atividades, pois, para Dora, “esse é um caminho sem volta, porque você fez esse convênio e se responsabiliza, e onde você coloca tanta criança? Porque, se você rompe esse convênio, e a creche não tem como se manter, e aí, onde você coloca tanta criança?”

Essas são razões apontadas por alguns entrevistados para a continuidade dos convênios, motivos evidentemente legítimos. Mas as justificativas para a adoção dos convênios sempre recaem sobre a ausência do Estado, e não se menciona a intenção de atender e de realizar as parcerias com as creches comunitárias.

Dessa forma, parece óbvio, como sugere o documento construído a partir da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada com o objetivo de subsidiar a elaboração do novo Plano Nacional de Educação, que as parcerias sejam extintas quando houver creches públicas suficientes.

As necessidades do Estado são observadas, mas e as das creches e dos centros comunitários dos quais as creches, muitas vezes, são parte? Esquecem-se de que há outras

questões que não são solucionadas com a substituição de uma creche comunitária por uma creche pública.

O foco incide sobre a necessidade dos Estados e dos governos, que souberam utilizar a mobilização e serviços das comunidades quando necessários. Mas, e as necessidades das creches? Elas fecharão porque não serão mais, no futuro, tão necessárias? E os vínculos das comunidades e das crianças com estes espaços, muitas vezes as únicas instituições presentes em bairros gonçalenses e que atendem às necessidades locais por décadas?

A respeito de tais questões, Clara (Supervisora Educacional do município) também expressa sua opinião enfatizando a importância do trabalho realizado pelas creches: “onde você coloca as crianças e o que você faz com o trabalho comunitário? Porque o trabalho está sendo feito e você não pode ignorar o trabalho comunitário que está sendo feito”.

É claro que a continuidade das parcerias traz inúmeras contradições, que devem ser superadas, aprimorando-se a política de convênios.

Nesse sentido, a continuidade dos convênios não deve substituir as ações necessárias para se expandir a rede pública de educação infantil, até porque os índices de acesso a esse segmento ainda são muito baixos em nosso país, o que demanda muitos investimentos públicos para superar os desafios postos para a educação infantil brasileira.

Também é fundamental que a política de convênios não signifique a desresponsabilização do Estado em relação à educação infantil, e que superemos, definitivamente, os modelos de expansão a baixo custo, adotados por governantes em nosso país.

Eu acho que o município tem que oferecer, sim. Mas eu não sou contra que tenha as creches comunitárias, não. Desde que seja feito um bom trabalho, um acompanhamento, um suporte melhor, elas podem continuar funcionando. Eu acho que uma pode ajudar a outra. Tem que ter essa parceria. Se tiver essa parceria, essa troca, todo mundo só tem a ganhar (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Mas a política de convênios ainda possui outras contradições a ser superadas, como a falta de diálogo com as creches comunitárias e as desigualdades e arbitrariedades com que muitas creches foram tratadas pela Secretaria, embora se reconheça que houve melhorias nesses aspectos nos últimos anos.

Além disso, as evidências que apontam as ligações de creches comunitárias com políticos locais e a obtenção de favores e melhorias pontuais nas instituições em troca de

apoio político de comunidades gonçalenses constituem, talvez, a maior contradição presente na política de convênios.

No entanto, os convênios avançaram em muitos aspectos desde a passagem das creches da assistência social para a educação, a exemplo de outros municípios, como Porto Alegre, no qual se observam melhorias relativas à formação de educadores e ao trabalho pedagógico nas instituições conveniadas (SUSIN, 2008).

Em São Gonçalo, também, há muitos avanços e o fato de a maioria dos educadores possuírem formação para atuar na educação infantil, somado às exigências da SEMED e do Conselho Municipal de Educação, os quais submetem a assinatura dos convênios à construção, por parte das instituições, de suas propostas pedagógicas, parecem ter repercutido positivamente no espaço das creches e percebemos que o trabalho educativo adquire maior importância no cotidiano das creches.

Outra melhoria perceptível foi a da estrutura física das creches, hoje, adequadas às normas da SEMED e à oferta da educação infantil.

Embora tenham trazido muitos embates entre a SEMED e as lideranças de creches comunitárias, as novas exigências da Secretaria foram, em grande medida, motivações para os progressos que observamos após a incorporação das creches conveniadas à área da educação.

Também a ampliação da quantidade de creches públicas no município, que não possuía nenhuma unidade até 2004 e, hoje, possui nove, é um progresso, tendo em vista que, mesmo atendendo um elevado número de crianças, as creches comunitárias não contemplam toda a demanda, e é necessário que o município construa muito mais creches.

Além disso, também não há mais tantos atrasos no repasse das verbas dos convênios e tantas suspensões das parcerias sem justificativas admissíveis. Ao que tudo indica, há menos desigualdades no tratamento dado às creches conveniadas pela Secretaria.

Mas, em vista do que era antigamente, - e era muito difícil, ficavam meses sem receber, creches que quase fecharam, e só não fecharam porque as mães colocaram a “mão na massa”- eu acho que melhorou bastante, mas pode melhorar mais (Amanda – assessora de creches comunitárias conveniadas com a SEMED).

Mesmo que as verbas do FUNDEB ainda não tenham representado melhorias na política de convênios e no atendimento nas creches, acreditamos que esse é um novo recurso para a educação infantil dos municípios capaz de se traduzir nos avanços necessários.

As reivindicações colocadas pelos próprios movimentos sociais do município, como o aumento da per capita dos convênios, também nos apontam os caminhos para a superação da escassez de recursos destinados às instituições comunitárias.

É importante que medidas como essas, a qual beneficiará todas as creches e não apenas algumas delas ou alguns grupos, possam ser implantadas, pois isso poderia por fim às condições financeiras precárias em que muitas creches se encontram, que, apesar de não justificarem as relações baseadas nas trocas de favores entre políticos locais e creches comunitárias, estimulam essas formas de relacionamento.

Acreditamos que o intuito do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo de unir as creches em torno de um projeto comum que beneficie a todas ao mesmo tempo pode trazer outras perspectivas para a política de convênios, retirando as creches de condições precárias e fazendo com que algumas não sejam mais dependentes em relação a pequenos “favores” particulares de políticos locais, conforme os indícios expostos em relatos.

Então, a gente quer que aumente a per capita, porque, aumentado a per capita, todas as creches, do Sindicato ou não, terão a per capita aumentada. Entra governo, sai governo, e o que vai acontecer? Vão ter que dar a per capita, não podem abaixar. Então, todo mundo vai saber que houve per capita. Se eu ganhar por debaixo do pano, ninguém sabe, e só eu sou beneficiado, isso é errado! [aumentando a per capita] visualiza tudo e tira aquela impressão de que uns estão sendo beneficiados e outros não (Josué – Liderança do Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo).

Todas as instituições conveniadas e Movimentos com os quais tivemos contato almejam o mesmo objetivo, que é o aumento da per capita para que se consiga cumprir as exigências da SEMED e melhorar a qualidade do atendimento. Percebemos, contudo, divergências entre os movimentos de creches comunitárias no município quanto à forma de atuação.

Alguns buscam discutir a política do município de forma mais abrangente e reivindicam suas aspirações de forma mais incisiva; outros preferem se restringir às questões dos convênios e adotar, pelo menos até o momento, uma postura de reivindicação mais branda, fator no qual parecem também interferir os grupos sociais dos quais esses sujeitos fazem parte e suas crenças, inclusive religiosas.

Mesmo com diferenças marcantes, devido aos diferentes grupos sociais e meios nos quais estão inseridos, ambos os movimentos de creches comunitárias contrapõem-se à forma como é adotada pelo município a política de convênios.

Percebemos, portanto, o delineamento de projetos distintos para a educação infantil comunitária gonçalense, o que faz com que a política de convênios seja, frequentemente, palco de muitos embates e disputas entre os movimentos sociais, que buscam maior participação do poder público nas instituições, sobretudo através da elevação dos recursos dos convênios, e a administração pública, que tem se recusado a realizar qualquer negociação e ceder nesse aspecto.

A sociedade civil é o espaço onde se busca as relações de consenso, mas, também, é o lugar de conflitos e disputas pela hegemonia entre grupos divergentes e antagônicos, como podemos perceber na análise dos convênios em São Gonçalo.

Gramsci (2000) compara a sociedade civil às trincheiras e fortificações permanentes nos combates, pois é na sociedade civil que grupos com concepções ideológicas múltiplas entram em confronto.

As instituições da sociedade civil, embora funcionem, também, como trincheiras protetoras do Estado, da hegemonia burguesa, isso não significa que esta relação seja mecânica e estática.¹¹⁰

Por isso, a conquista da hegemonia pelas classes subalternas passa, também, e, sobretudo, pela disputa ideológica travada na sociedade civil e nas suas instituições, dentre as quais podemos situar os movimentos sociais.

Os movimentos de cunho popular adquirem ainda maior relevância para a constituição de sociedades mais justas e democráticas, quando consideramos que as classes subalternas podem e devem se tornar dirigentes pela conquista da hegemonia no âmbito da sociedade civil, ou direção intelectual e moral, antes mesmo de se tornarem dominantes, conforma analisa Gramsci (1989, 2000, 2002).

Nesse passo, o projeto político das classes subalternas deve visar à separação de determinados aparatos ideológicos da sua aderência ao Estado, a fim de se tornarem agências privadas de hegemonia sob sua direção (VIANA In: GRUPPI, 2000, p. XIII).

As concepções de política e hegemonia apreendidas através da leitura de algumas obras gramsciana nos auxiliam, também, a demonstrar as limitações e os mecanicismos de análises que restringem a superestrutura, ou conjunto de instituições, grupos, ideologias e

¹¹⁰ GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

valores distintos, consensuais ou conflitantes, que compõem a sociedade civil, a mero reflexo das relações econômicas e de produção.

Nas análises de Gramsci, a sociedade civil constitui importante espaço para a conquista da hegemonia de interesses favoráveis à melhoria das condições de vida das classes subalternas.

Assim, apesar de reconhecermos as dificuldades por que passam as escolas públicas no país, discordamos de análises mecânicas e simplistas que costumam compreender escolas públicas e comunitárias como polos antagônicos, nos quais às instituições públicas caberia apenas a função de reprodução das ideologias dominantes, e as escolas comunitárias, em contrapartida, seriam as únicas voltadas para os interesses e cultura populares.

Acreditamos na possibilidade de as instituições, públicas ou comunitárias, representarem os interesses e aspirações das classes populares, embora se reconheça que, apesar de não determinar mecanicamente a superestrutura, o modelo econômico dominante influencia todo o conjunto de relações sociais e as instituições da sociedade civil não são autônomas e imunes em relação a seus efeitos e influências.

CONCLUSÃO

A política de convênios, não apenas em São Gonçalo, mas em várias localidades espalhadas pelo país, marcadas pela exclusão social em suas diferentes e diversas formas, parece constituir a expressão de anos de descaso dos governos em relação à educação infantil.

A trajetória da educação infantil em nosso país explicita avanços obtidos principalmente no âmbito da Legislação. As mudanças quanto à concepção de educação infantil foram conquistadas a partir das reivindicações dos movimentos sociais e das pesquisas acerca da educação infantil e da criança. Mas, ainda convivemos com muitos desafios que precisam ser superados para que seja garantido, através de ações concretas, o direito à educação infantil.

A política de convênios, neste contexto, parece vir com o intuito de que os governos atendam essa etapa da educação básica, mas repassando parte da responsabilidade constitucional do Estado em relação à oferta de creches e pré-escolas às próprias comunidades.

Todavia, em São Gonçalo, percebem-se avanços no que diz respeito à política de convênios nos últimos anos. A passagem das instituições conveniadas da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação trouxe maiores exigência para a obtenção dos convênios, as quais repercutiram na qualidade do atendimento.

Atualmente, para estabelecer as parcerias com o poder público, as creches devem construir suas propostas pedagógicas, adequar seus espaços físicos à oferta da educação infantil e possuir orientadores pedagógicos e professores com habilitação necessária ao trabalho na educação infantil.

Ainda não se conseguiu alcançar esse patamar em todas as creches conveniadas e, por exemplo, embora tenhamos observado melhorias, há educadores leigos atuando na educação infantil comunitária.

Mas, como pudemos observar, em São Gonçalo, alguns avanços foram efetivados. Se a falta de habilitação entre educadores era a regra nas instituições conveniadas, hoje, de

acordo com a Secretaria de Educação, cerca de 80% dos educadores possuem, pelo menos, a formação em nível médio, na modalidade de Formação de Professores.

Outro perceptível avanço pode ser notado quando se observa o aspecto físico das creches conveniadas de São Gonçalo. Apesar de ter trazido muitos embates e conflitos após a passagem das creches para a SEMED, as exigências quanto aos espaços comunitários de educação infantil trouxeram melhorias importantes para as creches.

Na cidade, percebe-se um afastamento das instituições comunitárias dos aspectos que frequentemente são evocados para descrevê-las na literatura acerca do tema. Algumas creches com as quais tivemos contato não lembram em nada os espaços insalubres e precários, com educadores leigos, onde as crianças eram “guardadas” até o fim da jornada de trabalho de suas mães, descritos em muitas pesquisas sobre creches comunitárias.

Improvisadas e precárias, adjetivos que perpassavam as nossas representações no que se refere às creches comunitárias, constituídas ainda na década de 1970 no país, com muita boa vontade e esforços das comunidades, mas sem os recursos necessários. Esses adjetivos já não são os mais apropriados para caracterizar muitas instituições comunitárias. Elas mudaram no interior do próprio processo de transformação pelo qual passou a educação infantil no país nas últimas décadas.

Há que se enfatizar, entretanto, que as mudanças nos espaços físicos das creches comunitárias de São Gonçalo foram obtidas a partir dos esforços e organização das próprias creches e comunidades, pois os recursos públicos não podem ser empregados com a finalidade de realizar melhorias nos espaços físicos das instituições conveniadas. Eles podem ser utilizados apenas para a manutenção dos espaços.

Portanto, mais uma vez, os ônus relativos à oferta da educação infantil foram repassados às próprias comunidades. Esse aspecto representa uma das maiores limitações e contradições da política de convênios.

O fato de a participação do poder público ser apenas parcial e boa parte das responsabilidades, no que diz respeito a essa forma de oferta, ser repassada às próprias comunidades contrasta e constituiu um retrocesso quando comparado aos avanços obtidos pela educação infantil na legislação.

Além disso, os avanços observados na política de convênios, quanto à formação dos educadores e as orientações de que seus direitos trabalhistas sejam garantidos, introduz novos desafios pelo fato de os recursos dos convênios estarem em descompasso com as exigências para a obtenção das parcerias por meio da SEMED.

A maior parte dos educadores de creches comunitárias gonçalenses possui habilitação ou frequenta o Proinfantil, mas, apesar de seus esforços e investimentos na formação, convive com difíceis condições de trabalho, que incluem uma extensa jornada diária, baixa remuneração e, salvo algumas exceções, muitas dificuldades das creches em arcar com os encargos referentes aos seus direitos trabalhistas.

Os recursos repassados pelo poder público através dos convênios não são suficientes para que as creches consigam oferecer melhores condições de trabalho aos educadores e demais funcionários dos espaços, de acordo com lideranças dos movimentos sociais locais, o que faz com que as exigências em relação aos professores sejam desproporcionais às condições de trabalho e remuneração que se consegue oferecer.

Assim, embora haja orientações da SEMED para que todos os direitos de funcionários das creches sejam respeitados, tais orientações tornam-se inócuas sem os recursos necessários a sua concretização.

Embora a melhoria das condições de trabalho em creches comunitárias constitua uma antiga e frequente reivindicação dos movimentos sociais do município, o fato de as creches comunitárias serem pressionadas a realizarem suas contratações dentro da legalidade e de, ao mesmo tempo, não encontrarem possibilidades de aumento dos recursos obtidos por meio das parcerias com o poder público ou outra fonte de recursos, as coloca diante de um impasse.

Todavia, houve uma importante ampliação dos recursos destinados aos convênios com creches comunitárias em São Gonçalo após a saída das creches da Secretaria de Desenvolvimento Social e sua passagem para a Secretaria de Educação. A per capita dos convênios, anteriormente representada por quatro UFISG's, hoje equivale a sete UFISG's.

Portanto, é perceptível que houve uma significativa melhoria no repasse de recursos financeiros através dos convênios. Esse avanço, apesar de ser apontado pelas creches como insuficiente diante das exigências da SEMED e do que seria necessário para um atendimento de qualidade, possibilitou, por exemplo, que as creches conseguissem pagar, ao menos, um salário mínimo aos educadores, o que é pouco, mas significa um residual avanço se considerarmos que, até 2008, eles recebiam apenas ajuda de custo inferior a esse patamar.

Outro aspecto considerado como avanço diz respeito às funções desempenhadas pelas creches. São frequentes, nas entrevistas que realizamos com supervisoras educacionais do município, relatos de trabalhos em creches comunitárias que se restringiam aos cuidados e alimentação das crianças no início da incorporação das creches à SEMED.

Não parece ter havido muitas exigências em relação aos aspectos pedagógicos ou à estrutura física das creches quando os convênios eram realizados através da Secretaria de Desenvolvimento Social, o que trouxe muitas dificuldades para as creches em se adequar às exigências da SEMED e, também, muitos conflitos e cortes de alguns convênios.

Atualmente, percebe-se, através das falas de lideranças de creches comunitárias e de visitas a esses espaços, que o “pedagógico” ganhou mais espaço, ao lado dos cuidados. Além da exigência de que as creches construíssem suas propostas pedagógicas, contribuiu com esse aspecto o fato de haver maiores exigências, também, em relação à formação dos profissionais que atuam na educação infantil comunitária.

Quanto às assessorias pedagógicas, também houve avanços no que se refere à relação das assessoras com as creches. Ainda há dificuldades, sobretudo pela realização de visitas às creches que culminaram com a diminuição brusca da quantidade de crianças incluídas nos convênios em períodos anteriores.

Apesar de atualmente haver regras mais adequadas para o acompanhamento da frequência de crianças em creches comunitárias, os conflitos anteriores deixaram marcas sobre a visão que as creches têm em relação às assessoras e o desafio para elas de ressignificar seu trabalho e de avançar para além da função de “fiscais da Secretaria de Educação”, que lhes foi atribuída.

Mas, com efeito, o comprometimento e o empenho com que algumas assessoras exercem suas funções e a busca de diálogos com as necessidades das creches são importantes passos para o desenvolvimento de um trabalho que ofereça orientação pedagógica e contribua para a melhoria do atendimento nas instituições conveniadas.

Os convênios precisam significar, de fato, parcerias nas quais as responsabilidades não sejam delegadas apenas às creches. O município precisa avançar no diálogo com as creches e os movimentos sociais que as representam. Deve oferecer suportes técnico-pedagógico e financeiro adequados para que o trabalho nas creches tenha qualidade e que haja possibilidades de as creches oferecerem melhores condições de trabalho e remuneração de seus educadores e demais funcionários.

Além disso, a cidade de São Gonçalo avançou nos últimos anos em relação à oferta de creches através da rede pública municipal de educação, mas ainda tem muitos desafios. A oferta de creches é incipiente e sua expansão ainda é muito lenta.

Apreender a história da educação infantil no município, sobretudo do atendimento em creches, implica compreender o papel das creches e dos movimentos comunitários na cidade. A história da educação infantil se cruza e se entrelaça com a própria história das creches

comunitárias e dos movimentos sociais de São Gonçalo. O poder público sempre foi coadjuvante ou ausente nessa história, na qual, quando entrou, o fez apenas através das parcerias e convênios com o intuito de auxiliar as iniciativas já instaladas pela própria população dos bairros pobres.

Observamos, no dinâmico terreno da política de convênios, o surgimento e fortalecimento de novos grupos. O movimento Artcreche, até recentemente, concentrava o maior número de creches comunitárias no município, e, em períodos anteriores, já chegou a constituir uma relação menos verticalizada com o poder público. Mas, atualmente, o recém constituído Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo incorpora a maior parte das creches conveniadas na cidade.

Mas, embora tenham objetivos similares, questões políticas e de modo de atuação afastam os movimentos de creches comunitárias de São Gonçalo, que enfraquecem o poder de reivindicação das creches ao dividi-las em diferentes grupos.

Nesse contexto, há pouco diálogo do poder público com as necessidades e reivindicações das creches comunitárias e grandes dificuldades dos movimentos locais em traduzir em ações concretas as suas reivindicações.

Percebe-se que há divergências e disputas em relação aos projetos dos movimentos sociais e a forma de condução da política de convênios implantada pelo poder público. Os movimentos buscam, principalmente, o aumento da per capita dos convênios, o que é fundamental para qualquer melhoria nas creches comunitárias.

O fato de o Sindicato de Creches Comunitárias de São Gonçalo buscar o aumento da per capita e melhorias para todas as creches constitui uma importante reivindicação, a qual poderá amenizar algumas das maiores contradições da política de convênios.

O movimento reivindica o repasse de recursos adequados à realização de um bom trabalho, não a partir de benefícios individuais e esporádicos, que abrem caminho para o alojamento de relações e práticas clientelistas e eleitoreiras, mas a partir de direitos adquiridos por todas as creches, de forma transparente e lícita e igualitária, que beneficie a qualidade da educação infantil comunitária em todas as creches conveniadas da cidade.

Ao lado dessa medida, é fundamental haver o acompanhamento da aplicação das verbas públicas em creches conveniadas para garantir a lisura das parcerias e evitar a evasão de recursos públicos e sua apropriação indevida.

Essas mudanças poderão aumentar a participação do poder público e sua responsabilização em relação à educação infantil comunitária e evitar a privatização desses recursos públicos por meio de sua utilização para fins e interesses particulares.

No entanto, muito mais do que respostas, essa trajetória de pesquisa colocou-nos inúmeros outros questionamentos. Os convênios estão atrelados a diversos aspectos da política local e, também, da política social e sua forma de condução pelo Estado brasileiro. Eles se inscrevem nas próprias relações de poder estabelecidas no município, nas disputas e alianças entre os segmentos que compõem o poder local.

Além disso, refletir sobre o futuro dessas parcerias, questão que também emerge no cenário nacional atualmente, implica refletir acerca das relações entre o público e o privado na educação. Implica definir o lugar do público não-estatal nessas relações, suas limitações e possibilidades, além de pensar ou repensar os papéis da sociedade civil e do próprio Estado na elaboração e implementação de políticas públicas.

Será que delegar a política social a entidades da sociedade civil representa maior eficiência e democratização das políticas públicas através da participação da sociedade? Será que esse é o tipo de participação que queremos? Os convênios podem ser ressignificados de modo que não representem a continuidade da desresponsabilização do Estado em relação à oferta da educação infantil?

Essas são questões que demonstram a complexidade e as contradições do terreno no qual se inscrevem as parcerias entre o poder público e as instituições sem fins lucrativos no campo de educação infantil.

Precisamos discutir se os convênios serão provisórios ou permanentes, questão que permaneceu aberta, embora tenha perpassado nossas análises. Procuramos apenas apontar limites e possibilidades dos convênios, o que acreditamos ser fundamental como ponto de partida para essa reflexão acerca do futuro dessas parcerias.

Ao fim deste estudo, a exemplo de outros autores e obras, nos perguntamos sobre as possibilidades de construção democrática via terceiro setor ou esfera pública não-estatal. “Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal?” (COSTA, 2001) “*Organizações não Governamentais: Solução ou problema?*” (GONÇALVES, 1996), nos perguntamos.

Mas as limitações impostas pela própria complexidade do nosso objeto de estudo e pela impossibilidade de avançar no campo teórico e na pesquisa de campo, com a obtenção de entrevistas de outros grupos, não invalidam as contribuições que acreditamos fornecer para a reflexão acerca dos convênios em São Gonçalo.

Através deste trabalho, buscamos trazer elementos para a compreensão das contribuições das creches comunitárias e dos movimentos sociais para a educação infantil gonçalense, bem como das contradições nas quais está imersa a política de convênios, da forma como vem sendo estabelecida no município.

Esta reflexão pode constituir uma possibilidade fecunda para a ampliação do debate acerca das potencialidades e limitações desse modelo de parceria. Acreditamos que, a partir do debate, podem emanar propostas e caminhos para políticas públicas mais democráticas, que, dialogando com a experiência acumulada nas lutas dos movimentos sociais, tenham como princípio o fato de que a educação infantil é um direito das crianças e um dever do Estado.

Dessa forma, podem-se encontrar outros caminhos para a educação infantil, nos quais a instituição de parcerias não signifique o repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade e retirada do poder público na oferta da educação infantil.

Estudos como este são relevantes pela importância que as creches comunitárias possuem não apenas em municípios como São Gonçalo, mas, também, no cenário nacional, devido às suas lutas em torno do direito à educação infantil e, também, pelo fato de iniciarem a oferta de educação da criança pequena em muitas regiões pobres do país, representando, ainda hoje, a maior parcela de crianças que frequentam creches no Brasil.

Além disso, refletir sobre experiências de creches comunitárias em municípios como São Gonçalo, a partir de uma perspectiva crítica que defenda o direito a uma educação infantil de qualidade, é essencial para aperfeiçoarmos as formas de parcerias estabelecidas entre creches comunitárias e governos locais e para criticarmos as distorções a que estas formas de convênios foram submetidas historicamente em nosso país, tratando-se muitas vezes de uma oferta de educação infantil a baixo custo.

Em suma, acreditamos que, com este movimento de pesquisa, estamos oferecendo alguns subsídios para a constituição de parcerias entre os movimentos sociais e o poder público local que possibilitem construir uma educação infantil que respeite os direitos das crianças e que não signifiquem a desresponsabilização do Estado em relação à sua oferta.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, M. S. *Os Sentidos da cidadania: Políticas de educação de Jovens e Adultos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.
- ALVIM, M. R. B. & VALLADARES, L. P. Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise de Literatura. *Boletim Bibliográfico (ANPOCS)*, Rio de Janeiro, nº 26, 2º semestre, p. 3-37, 1988.
- AMMANN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.
- ARELARO, L. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.) *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.
- ARROYO, M. G. Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos movimentos sociais? *Currículo sem fronteiras*, v.3, nº1, pp.28-49, jan/jun, 2003.
- BAKHTIN, M. *Marxismo e Filosofia da linguagem*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de julho de 1990.
- _____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.
- _____. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de julho de 1995.
- _____. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de junho de 2007.
- BUTTIGIEG, J. A. Educação e Hegemonia. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- CAMARGO, R. B., FILHO, R. M. & OLIVEIRA, R. P. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil In: OLIVEIRA, C et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- CAMPIONE, D. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CAMPOS, M. M. As organizações não governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 67, p. 17-22, Nov. 1988.
- CARDOSO, R. C. L. Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARVALHO, M. C, KAPPEL, M. D. B & KRAMER, S. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches e pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre padrões de vida/IBGE. *Revista Brasileira de Educação*, nº 16, Jan/Fev/Mar/Abr, 2001.
- CIVILETTI, M. V. P. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº76, Fev. 1991.
- COIMBRA, C. *Operação Rio*. Rio de Janeiro: Oficina do autor; Niterói: Intertexto, 2001.
- CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO. Parecer N°005/04. *Delibera sobre o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo*, 2004.
- CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO. *Deliberação N°003/03*, 2003.
- COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. *Revista Brasileira de Educação*, nº 18, set/out/nov/dez, 2001.
- COSTA, T. G. *O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à educação infantil no município de São Gonçalo*. 2008. 96 f. Monografia (graduação em Pedagogia) - Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2008.
- COSTA, V. C. da. *Sucinta radiografia das creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo*. Mímeo, agosto de 2006.
- COUTINHO, C. N. Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez, 1989.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2003.
- CURY, C. R. J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº81, p.33-44, maio de 1992.

FARIA, A. L. G. Políticas de Regulação, Pesquisa e Pedagogia na Educação Infantil, Primeira Etapa da Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.26, nº92, p.1013-1038, out. 2005.

FILGUEIRAS, C. A. C. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 88, p. 18-29, fev. 1994.

FONTES, V. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs) *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/ EPSJV, 2006.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças ‘carentes’ de 0 a 6 anos de idade. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 51, p. 13-32, Nov. 1984.

FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL & NÚCLEO DE CRECHES DA BAIXADA FLUMINENSE. *Uma história de luta: Diagnóstico das Creches e Pré-escolas da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, 2001.

GOHN, M. G. M. *A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. *Movimentos Sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOLDENBERG, M. Integração entre análise quantitativa e qualitativa In: *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2007.

GOMES, A. M. R.; GOUVEA, M. C. S. A criança e a cidade: entre a sedução e o perigo In: DEBORTOLI, J. A. O.; MARTINS, M. F. A.; MARTINS, S. (orgs.). *Infâncias na Metrópole*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. V.3. Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do Cárcere*. V.5. O risorgimento. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisas. *Informações demográficas e socioeconômicas*, nº 21, Rio de Janeiro, 2007.

KAPPEL, D. B. As crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional In: KRAMER, S. (org). *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP, vol.27, nº 96, p.797-818, out. 2006.

_____. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil In: BAZÍLIO, L. C. & KRAMER, S. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003b.

KUHLMANN Jr, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

_____. História da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, nº14, p.5-18, Mai/jun/jul/ago, 2000.

_____; FERNANDES, R. Sobre a história da infância. In: FARIA FILHO, L. (org). *A Infância e sua educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

MARTINS, M. C. *As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio: uma história de correr atrás contra o jogo do pegar ou largar*. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992.

MEC. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE)*. Brasília-DF, 2010.

_____. /SEB. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil*. Brasília, 2009.

_____. /SEF/COEDI, *Política de educação infantil*. Brasília, 1994.

MÉSZÁROS, I. *Filosofia, ideologia e ciência social: ensaio de afirmação e negação* São Paulo: Ensaio, 1993.

MOURA, E. B. B. Por que as crianças? In: CARVALHO, C. H.; MOURA, E. B. B.; ARAÚJO, J. C. S. (orgs.). *Infância na modernidade: entre a educação e o trabalho*. Uberlândia: EDUFU, 2007.

MOVIMENTO DE LUTA POR CRECHES. *Carta Aberta do Movimento de Luta por Creches*. Disponível em: < http://www.ceap.org.br/fbei_2005_carta_aberta.htm >. Acesso em: 24/04/2010.

NISBET, R. A. Comunidade. In: FORACCHI, M. M. e MARTINS, J. S. *Sociologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1984.

NUNES, D. G. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELOS, V. M. R. (org). *Educação da Infância, História e política*. RJ: Dp&A, 2005.

_____. Educação infantil e mundo político. *Rev. Katál*. Florianópolis, v.12, nº1, p.86-93, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, C. *et al. Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. M. *Movimento Comunitário em São Gonçalo de 1978 a 1988: fluxo e refluxo*. 2002. Monografia (graduação em História) - Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2002.

PASSETTI, E. O menor no Brasil republicano In: DEL PRIORE, M. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 1991.

PREFEITURA DE SÃO GONÇALO. Lei Nº180, de 15 de dezembro de 2008. Autoriza o poder executivo municipal a conceder subvenção social a instituições educacionais privadas que sejam comunitárias, confessionais e/ou filantrópicas, sem fins lucrativos, localizadas no município de São Gonçalo, e dá outras providências. *Imprensa Oficial*, São Gonçalo, 15 de dezembro de 2008.

PRESSBURGER, T. M. ONGs e Cidadania In: GONÇALVES, H. S. (Org) *Organizações não Governamentais: Solução ou Problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

QUINTEIRO, J. Infância e educação no Brasil: um campo de estudos em construção. In: FARIA, A. L. G.; DERMATINI, Z. B. F.; PRADO, P. D. (Orgs). *Por uma cultura da Infância: metodologia de pesquisa com crianças*. Campinas: Autores Associados, 2005.

REDE DE INTEGRAÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL COMUNITÁRIA DO RIO DE JANEIRO. *Carta ao Ministério da Educação*. Mímeo, agosto de 2010.

ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 82. Ago. 1992.

_____. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. de. (Org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Creches: Assistencialismo Comunitário? *ANDE- Revista da Associação Nacional de Educação*. Ano1, nº 2, 1981.

_____. Creches domiciliares: Argumentos ou Falácias. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 56, fev. 1986.

_____. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 51, nov. 1984.

_____. Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº 115, mar. 2002.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO. Lei nº 056/2006. Aprova e sanciona o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo. *Imprensa Oficial*, São Gonçalo, 24 de agosto de 2006.

_____. *Termo de Convênio*. Documento que expressa o contrato entre creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de São Gonçalo e o poder público local, estabelecendo os direitos e deveres de ambas as partes (s/d).

SILVA, M. C. da. *Recorte histórico de creche comunitária: Ousando Existir – Parte I*. Centro de Educação Infantil Comunitário. Mimeo, s/d.

SILVA, R. B. Educação comunitária: além do estado e do mercado? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 112, p.85-97, mar. 2001.

SILVA, S. R. A educação frente às tendências liberal e comunitarista da democracia. *Linhas Críticas*. Brasília. V.15, nº 28, p. 153-169, Jan/jun, 2009.

SIMÕES, M. V. *Educação da criança pequena: por que tantas divergências?* Mimeo, abril de 2006.

SINGER, P. Movimentos de bairro In: SINGER, P.; BRANT, V. C. *São Paulo: O povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1983.

SOUZA, M. L. de. *Desenvolvimento de Comunidade e Participação*. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, R. S. R. O comunitarismo cristão e suas influências na política brasileira: uma revisão de bibliografia sobre o comunitarismo católico no Brasil. *Horizonte*. Belo Horizonte / MG, v.6, nº 12, p. 41-68, jun, 2008.

SOUZA, S. J. Tendências e fatos na política da educação pré-escolar no Brasil In: SOUZA, S. J. & KRAMER, S. (orgs). *Educação ou tutela? : A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

SUSIN, M. O. K. O estatal e o público não-estatal: onde está a educação infantil em Porto Alegre? In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (orgs.) *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

TAVARES, M. T. G. *Caminhos e descaminhos da “educação paralela”*: um estudo sobre o cotidiano das creches e escolas comunitárias da Maré. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992.

TELLES, I. G. S. *Do comunitário ao público: considerações sobre a luta das classes populares pela pré-escola pública no município do Rio de Janeiro*. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1993.

TIRIBA, L. Educação infantil e parcerias: acertos e equívocos. In: MIEIB - MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. *Educação infantil: construindo o presente*. Campo Grande / MS: UFMS, 2002.

_____. *O Direito a educação infantil e relações entre Estado e sociedade*. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Mimeo, 1997.

_____. Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil: MEC/UNESCO/OCDE. Estudos nos Municípios. *Relatório local final – São Gonçalo/RJ*. Mimeo, 2004.

TONET, I. *Educação, Cidadania e Emancipação Humana*. Ijuí: Unijuí, 2005

VEIGA, M. M. *Creches e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2005.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: Creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, nº67, p. 3-16, Nov. 1988.

_____. & MELO, R. L. C. A creche comunitária Casinha da Vovó: prática de manutenção/prática de educação In: ROSEMBERG, F. (org.). *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989.

VIEIRA, S. L. O Público, o Privado e o Comunitário na Educação. *Educação & Sociedade*, nº 27, 1987.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: Reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; TEIXEIRA, R. A. (Orgs.). *Itinerários de pesquisa: abordagens qualitativas em Sociologia da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

ANEXO A - TERMO DE CONVÊNIO ¹¹¹



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

TERMO DE CONVÊNIO N.º 0/SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/200.

**CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM
O MUNICÍPIO DE XXXXXXXXXXXXX E
XXXXXXXXXX, NA FORMA
ABAIXO.**

Pelo presente Instrumento, e na melhor forma de direito, as partes a seguir nomeadas e qualificadas, celebram o presente **CONVÊNIO**, figurando de um lado o **MUNICÍPIO DE XXXXXX**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede nesta cidade na Rua XXXXXXXX n.º XXX, XXX, cidade / estado, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º XXXXXXXX, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste ato representado por sua Exm.º Sr. Prefeito XXXXXXXX, nacionalidade, estado civil, profissão, residente nesta cidade, portador da carteira de identidade n.º XXXXXXXX inscrito no CPF/MF sob o n.º XXXXXXXX, e, de outro lado a (nome do estabelecimento), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º XXXXXXXX, com sede na Rua XXXXXX n.º XXXX, , bairro / estado, neste ato representado pelo Sr. XXXXX, portador da CNH n.º XXXXX, doravante denominada **CONVENIADA**, na conformidade do que consta o Processo Administrativo n.º XXXX, que se reger-se-á por toda a legislação aplicável à espécie, e ainda pelas disposições que a completarem, em especial pelas normas gerais da Lei Federal n.º XXXXX, com as alterações resultantes da Lei Federal n.º XXXXX, pela Lei Municipal n.º XXXXX, e pelas disposições constantes das normas emanadas da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, mediante as seguintes cláusulas e condições:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

¹¹¹ Este documento foi cedido pela Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo. Dados das creches comunitárias e do município foram omitidos pela Secretaria com o intuito de não identificar as creches e não divulgar dados pessoais.

O presente **CONVÊNIO** tem por objeto a concessão de apoio financeiro para complementar valores necessários à manutenção do atendimento educacional e nutricional prestado a (n.º) de crianças (extenso) crianças da comunidade (naturalidade), em imóvel de responsabilidade da **CONVENIADA**, localizado na Rua XXXXX, n.º XXXX, bairro, cidade/estado, conforme Plano de Trabalho, parte integrante deste Instrumento.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

Parágrafo 1º - Entende-se como manutenção as despesas realizadas com pessoal, material de consumo, encargos e outras que permitam o pleno desenvolvimento do trabalho;

Parágrafo 2º - Será beneficiado pelo presente convênio crianças na faixa etária de (idade) a (idade) anos completa, atendidas em horário integral de XXXX horas diárias, com garantia plena do seu desenvolvimento físico e intelectual;

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONVENIENTE

A CONVENIENTE obriga-se a:

I – ceder sem quaisquer ônus ao **MUNICÍPIO** pelo prazo de XXXX meses, a contar da assinatura deste Termo, as dependências que atendem à Educação Infantil, conforme estabelecido na **CLÁUSULA PRIMEIRA** em condições de uso para as atividades pertinentes;

II – disponibilizar todos os repasses públicos, única e exclusivamente, conforme dispõe o artigo XX da lei XXXXX;

III – prestar seus serviços nos termos do presente CONVÊNIO e das demais normas baixadas pela Secretaria Municipal de Educação, disponibilizando profissionais nas especialidades técnicas exigidas para cumprimento do objeto de presente instrumento, conforme o **disposto no artigo XX da Deliberação Municipal XXXXX**;

IV – apresentar, quando for o caso, plano detalhado de ajustamento às regras emanadas do Conselho Municipal de Educação, a ser aprovado pelo referido Colegiado e acompanhado no seu desenvolvimento pelo órgão próprio da Secretaria municipal de Educação;

V – prestar contas mensalmente, dos recursos recebidos, juntando, para tanto, os documentos indispensáveis, sob a pena de suspensão imediata da presente Subvenção Social conforme preconiza a Deliberação do TCE/RJ;



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

VI – participar de todos os encontros pedagógicos oferecidos aos profissionais da rede Pública dos cursos de capacitação de recursos humanos e de qualificação do pessoal dirigente no âmbito dos programas oferecidos pela Secretaria Municipal de Educação;

VII – organizar bimestralmente relatório detalhado das suas atividades pedagógicas;

VIII – submeter-se previamente a inspeção e aprovação da Secretaria Municipal de Educação no caso de transferência de sede;

IX – garantir o amplo acesso do supervisor da Secretaria Municipal de Educação e do servidor da Secretaria Municipal de Controle Interno, às dependências da Conveniente, à escrituração educacional e fiscal e planejamento da instituição;

X – manter em perfeita ordem o pagamento dos tributos municipais, condição básica de vigência do presente Convênio;

XI – atender diariamente de (dia da semana) a (dia da semana) às crianças por tempo integral no período de XXXX horas diárias de prestação efetiva de trabalho, servindo (nº) refeições por dia, de acordo com o cardápio semanal fornecido pelo MUNICÍPIO.

XII – Ficar reservado para Secretaria de Educação (Conselho Tutelar) XX% do total das vagas a serem requeridas pela conveniente, sob pena de rescisão e descredenciamento do convênio em pauta.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

O MUNICÍPIO obriga-se a:

I – responsabilizar-se através da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, pela orientação, acompanhamento e permanente avaliação do planejamento escolar;



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

-
- II – assegurar através da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, a formação continuada dos profissionais atuantes na CRECHE;
- III – supervisionar o trabalho desenvolvido pela convenente, destinando, para tanto, recursos humanos devidamente qualificados;
- IV – prestar orientação pedagógica no sentido de que a Convenente possa se ajustar à normatização municipal que rege a matéria e alcançar progressivamente melhoria do atendimento de sua clientela;
- V – organizar e oferecer plano de capacitação do pessoal envolvido no trabalho da convenente;
- VI – organizar mensalmente encontro com os quadros dirigentes da convenente, visando ao estabelecimento de unidade de ação da rede de instituições conveniadas, elaborando documentos que possam socializar as decisões tomadas;
- VII – fixar o limite de crianças a serem atendidas pela entidade conveniada, determinando a natureza do referido atendimento;
- VIII – mobilizar recursos no sentido de melhorar as condições da alimentação escolar servida às crianças objeto do presente convênio;
- IX – providenciar o repasse financeiro destinado a convenente de XXXX UFISG mensais por crianças atendidas em tempo integral, até o XXX dia útil do mês vigente desde que tenha sido entregue e aprovada a prestação de contas do mês anterior.
- X – Fiscalizar as condições de higiene, segurança, salubridade e saneamento, em total conformidade com a legislação.

CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

As despesas a serem efetuadas com a **CONVENENTE** mencionadas na Cláusula Terceira correrão à conta das dotações próprias da SECRETARIA



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

Parágrafo Primeiro – O **MUNICÍPIO** compromete-se a efetuar, repasse financeiro a título de subvenção, pelos serviços prestados pela **CONVENIENTE** no **valor de XXXX UFISGs mensais per capita, em tempo integral;**

Parágrafo Segundo – o pagamento será liberado mediante a apresentação e aprovação da prestação de contas do mês anterior;

CLÁUSULA QUINTA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O valor da contrapartida deste CONVÊNIO é de R\$ XXXXXX (XXXXXX), para os meses de XXX a XXXX de XXXX, através do PT XXXXXXX, ND XXXXX e Fonte XX.

CLÁUSULA SEXTA – VIGÊNCIA

O presente Termo de convênio vigorará pelo prazo de XX (XX) meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser renovado por mais XX (XXX) meses sucessivamente, mediante acordo entre as partes através de **TERMO ADITIVO;**

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ALTERAÇÕES

Qualquer alteração dos termos deste **CONVÊNIO**, somente poderá ser efetivada mediante acordo entre as partes, formalizado em **TERMO ADITIVO** que passará a integrá-lo;

CLÁUSULA OITAVA – DO ACOMPANHAMENTO

O **MUNICÍPIO** acompanhará a execução deste **CONVÊNIO** através da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, que, para tal, manterá cópia de toda a documentação pertinente a esta ação cooperativa, em especial cópia deste Termo e de seus eventuais **TERMOS ADITIVOS;**



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

Fica assegurado às partes, o direito de rescindir o presente **CONVÊNIO** mediante notificação escrita com antecedência de XX (XXXX) dias, sendo que, na hipótese da iniciativa da rescisão partir da **CONVENIENTE** esta só poderá ocorrer ao término do ano letivo em curso independentemente da data da notificação, respeitados os XX (XXXX) dias de antecedência;

Parágrafo Primeiro – É vedado ao Conveniente o recebimento de verbas subsidiárias do Governo Federal e/ ou Estadual, com a verba do presente convênio, sob pena de rescisão imediata.

Parágrafo segundo – Fica vedado ainda, à conveniente, o recebimento de qualquer taxa, pagamento ou contribuição dos pais das crianças, atendidas pela Creche, a qualquer título, implicando a mesma em rescisão unilateral do convênio.

PARÁGRAFO ÚNICO

Fica assegurado ao Município caso haja espaço físico disponível na comunidade, os alunos serão transferidos para rede Municipal de Ensino no prazo máximo de XX (XXXX) dias.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

Do presente **CONVÊNIO** será publicado **EXTRATO** no Órgão Oficial do Município à espessa deste, remetendo-se cópia do Instrumento e do Extrato publicado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no prazo legal;

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO FORO

Fica eleito da Comarca de XXXX / XX para dirimir qualquer controvérsia oriunda do presente **CONVÊNIO**, com exclusão de qualquer outro por mais privilegiado que seja.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
GABINETE DA PREFEITA**

E assim por estarem de pleno acordo, depois de lido e aprovado lavrou-se o presente **CONVÊNIO**, que vai assinado pelos partícipes e testemunhas abaixo.

(CIDADE), XX de XXXX de XXXX.

**XXXXXXXXXX
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE XXXXXX**

**NOME DO ESTABELECIMENTO.
PRESIDENTE**

TESTEMUNHAS

1- _____
CPF Nº.

2- _____
CPF Nº.

ANEXO C – DADOS ACERCA DOS CONVÊNIOS (2010) ¹¹²

Nº. de Creches Conveniadas	N.º de Crianças/2010
1	80
2	100
3	120
4	100
5	120
6	60
7	100
8	90
9	120
10	75
11	77
12	110
13	60
14	131
15	63
16	52
17	65
18	80
19	40
20	150
21	56
22	150
23	110
24	40
25	56
26	80
27	70
28	120
29	120
30	150
31	100
32	50
33	150
34	56
35	60
36	90
37	95
38	45
39	70
40	32
	3493

¹¹² Estes dados foram disponibilizados pela Secretaria de Educação de São Gonçalo, que omitiu os nomes das creches conveniadas com o objetivo de não identificá-las.