



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Departamento de Educação

Tatiana Gonçalves Costa

O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à educação infantil no município de São Gonçalo

São Gonçalo

2008

Tatiana Gonçalves Costa

O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à educação infantil no município de São Gonçalo

Monografia apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Pedagogo, ao Departamento de Educação, da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

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

São Gonçalo

2008

Tatiana Gonçalves Costa

O Plano Municipal de Educação e suas repercussões no direito à educação infantil no município de São Gonçalo

Monografia apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Pedagogo, ao Departamento de Educação, da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em _____

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Marcia Soares de Alvarenga (orientadora)
Departamento de Educação da FFP/ UERJ

Prof^a. Dr^a. Maria Tereza Goudard Tavares
Departamento de Educação da FFP/ UERJ

São Gonçalo

2008

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Maria e Luiz Carlos, pela paciência e pelo apoio que sempre me deram durante todos os momentos da minha vida e, em especial, na minha decisão de fazer a graduação, mesmo com a distância entre o município onde moramos e a faculdade.

Ao André, pelo companheirismo e apoio nesta e em outras trajetórias, durante os últimos seis anos.

AGRADECIMENTOS

A todos os que cederam entrevistas, dados e documentos e que, a partir destas contribuições, possibilitaram a construção deste trabalho.

Às educadoras da Creche do Salgueiro, pela permissão de que acompanhasse um pouco de suas rotinas e de seus trabalhos no Centro Comunitário.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão responsável pelo financiamento da bolsa de iniciação científica que adquiri.

À prof^a Marcia Alvarenga, orientadora desta monografia e do projeto de pesquisa do qual faço parte e no qual se originou este trabalho.

À prof^a Mairce, que sempre foi, além de uma excelente professora, uma amiga.

À prof^a Maria Tereza Goudard, pelo incentivo aos estudos, principalmente no início desta trajetória de pesquisa.

A todos os amigos da turma, em especial às amigas e companheiras de “grupo de trabalho” Ana Carolina, Priscila e Jomara, responsáveis por boa parte dos melhores momentos que passei na graduação.

À Érika, companheira no projeto de pesquisa, com a qual tive a oportunidade de desenvolver alguns trabalhos e de compartilhar bons momentos também.

“Não podendo tudo, a prática educativa pode alguma coisa”.

Esta afirmação recusa, de um lado, o otimismo ingênuo que tem na educação a chave das transformações sociais, a solução para todos os problemas; de outro, o pessimismo igualmente acrítico e mecanicista de acordo com o qual a educação, enquanto supra-estrutura, só pode algo depois das transformações infra-estruturais.

Paulo Freire

RESUMO

Esta monografia discute as estratégias de ampliação do acesso à educação infantil adotadas pela cidade de São Gonçalo, em resposta às novas demandas postas para as redes municipais de educação face à implantação das políticas de descentralização no Brasil. As políticas públicas implementadas pelo município com vistas à intensificação das matrículas em creches e pré-escolas desenvolvem-se a partir de dois movimentos: através da inserção das crianças de 0 a 06 anos em estabelecimentos públicos e por meio dos convênios firmados entre as creches comunitárias da cidade e a Secretaria de Educação. Foi a partir destes dois eixos que este se desenvolveu, com o intuito de observar estas políticas voltadas para a educação infantil promovidas pelo poder público local e suas repercussões no direito a creches e pré-escolas.

Palavras-chave: Educação Infantil, políticas públicas, Plano Municipal de Educação e direito à educação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
I. CAPÍTULO.....	13
1. Educação infantil e direitos da infância: uma trajetória de disputas, conquistas e ambigüidades.....	13
1.1. A difusão de creches e pré-escolas.....	15
1.2. As políticas de atendimento à infância pobre no Brasil.....	21
1.3. As conquistas dos movimentos sociais pelos direitos da infância.....	24
1.4. As políticas neoliberais no Brasil.....	30
II. CAPÍTULO.....	34
2. As políticas de descentralização e suas repercussões no direito à educação infantil em São Gonçalo.....	34
2.1. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	35
2.2. A forma de financiamento da educação e sua influência na educação infantil.....	38
2.3. As metas e estratégias do Plano Municipal de Educação para a educação infantil em São Gonçalo.....	42
2.4.1. Os dados sobre a expansão da escolarização em São Gonçalo: um breve panorama.....	46
2.4.2. Alguns avanços e desafios da educação infantil em São Gonçalo.....	51
III. CAPÍTULO.....	60
3. Os convênios entre creches comunitárias e a Secretaria de Educação de São Gonçalo: uma política pública não-estatal?.....	60
3.1. As creches comunitárias de São Gonçalo: breve contextualização histórica.....	62
3.2. O Centro Comunitário do Salgueiro.....	65
3.3. As formas de convênio e seus embates: o que investe o poder público municipal?.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
ANEXOS.....	96

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como foco de investigação as repercussões do Plano Municipal de Educação no acesso à educação infantil na cidade de São Gonçalo.

O Plano pode ser considerado como um dos dispositivos do processo de descentralização educacional, iniciado na década de 1990, principalmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, que orienta esta nova configuração das políticas educacionais no Brasil e estabelece que a oferta de creches e pré-escolas é uma atribuição das redes municipais de educação.

Este trabalho é fruto de uma trajetória de pesquisa, iniciada a partir da minha inserção como bolsista, desde agosto de 2006, no projeto de iniciação científica, sob a coordenação da prof^a Dr^a Marcia Soares de Alvarenga, intitulado *Políticas Educacionais e Poder Local: Um estudo sobre a implantação do Plano Municipal de Educação e suas repercussões na escolarização em São Gonçalo*, uma das linhas de pesquisa integrantes do Núcleo de Pesquisa e Extensão Vozes da Educação.

A opção de aprofundar os estudos sobre a educação infantil em São Gonçalo ocorreu durante as análises realizadas de alguns dados sobre a expansão da escolarização no município. A partir desta fase, pude perceber que o município de São Gonçalo possui muitos desafios que deve superar para democratizar o acesso à educação, sobretudo à educação infantil, um dos segmentos que mais vem sendo excluído das ações governamentais não somente locais, mas também, conforme expressam os dados analisados, das políticas nacionais.

O número de matrículas neste segmento é muito baixo e o oferecimento de vagas para as crianças em creches públicas municipais é muito recente. Além disso, é predominante a presença do setor privado de ensino na oferta para este segmento. A aproximação mais direta e sistemática desta realidade da educação infantil no município foi a principal motivação para a construção deste trabalho.

A trajetória que percorri na pesquisa não estava desenhada a priori, mas os caminhos escolhidos são frutos das demandas da própria pesquisa e das questões que se colocavam na medida em que a pesquisa produzia seus desdobramentos.

Esta realidade da educação infantil observada no município trazia indagações por contrastar com os direitos conquistados pela infância na atual legislação, que incluem o direito à educação infantil. A Constituição de 1988 já expressava que a oferta de creches e pré-escolas

é um dever do Estado e o acesso à educação infantil é um direito da criança, preceito reafirmado pela Lei 9.394/96.

As políticas de descentralização do ensino brasileiro, intensificadas a partir da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, traz para o cenário educacional importantes mudanças no que tange ao papel dos municípios, que devem ser responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, e para creches e pré-escolas, que passaram a integrar a primeira etapa da educação básica.

Neste contexto, o acesso à educação infantil é um direito conquistado pelas crianças de 0 a 06 anos de idade e uma atribuição dos sistemas públicos municipais de educação.

Esta mudança no papel dos municípios demandou e possibilitou a criação dos Planos Municipais de Educação, que deveriam traçar metas e estratégias das redes municipais para responder a estas novas responsabilidades.

No município de São Gonçalo, o Plano Municipal de Educação, aprovado no ano de 2004, estabeleceu as metas para a educação do município durante o decênio 2003-2013.

Neste sentido, este trabalho teve como questão fundamental: quais são as ações desenvolvidas pelo município de São Gonçalo para ampliação do acesso à educação infantil face às novas demandas da descentralização educacional e como estas políticas têm repercutido no direito a creches e pré-escolas?

A busca de possíveis respostas para esta questão delineou esta monografia, que teve o objetivo de analisar a implantação das políticas de descentralização/municipalização do ensino brasileiro e suas repercussões na oferta da educação infantil em São Gonçalo no período posterior à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sobretudo a partir da elaboração do Plano Municipal de Educação, em vigor desde o ano de 2004.

Os objetivos deste trabalho foram identificar e problematizar as políticas voltadas para a ampliação do acesso à educação infantil em São Gonçalo, expressas no texto do Plano Municipal de Educação, e analisar as estratégias adotadas pelo sistema municipal para a expansão da oferta de creches e pré-escolas.

Este trabalho se desenvolveu a partir do estudo das estratégias de ampliação da educação infantil propostas pelo Plano Municipal de Educação de São Gonçalo. O município pretende expandir o acesso a este segmento a partir de dois movimentos: a intensificação das matrículas em creches e pré-escolas públicas, bem como sua construção; e o estabelecimento e

a continuidade dos convênios firmados entre o poder público municipal e as instituições comunitárias. A partir destes dois eixos é que este trabalho foi, assim, construído.

Esta monografia está organizada em três capítulos. No primeiro, busco trazer um breve estudo sobre algumas políticas voltadas para o atendimento à infância no Brasil, bem como a respeito dos fatores que influenciaram a difusão de creches e pré-escolas. Além disso, são enfatizadas algumas funções conferidas historicamente à educação infantil e como o sentido atribuído a este segmento foi se modificando ao longo de sua história e, hoje, é considerado um direito das crianças.

Nesta trajetória de conquistas deste segmento, foi decisiva a presença dos movimentos sociais que participaram das lutas pelo direito à educação infantil, obtendo a expressão de muitas das suas formulações na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esta participação também foi destacada neste trabalho.

No segundo capítulo, apresento um estudo sobre a descentralização educacional brasileira, bem como a análise de documentos que expressam esta forma de condução das políticas públicas educacionais, tais como: a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, a Lei nº 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e a Lei nº 11.494/2007, que implanta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb). São enfatizadas as influências das orientações destas leis no segmento de educação infantil.

Além disso, foi realizado um estudo acerca das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação no que se refere ao desenvolvimento da educação infantil na cidade de São Gonçalo.

A partir dos estudos desses documentos fundamentais para a compreensão deste processo, foi construída uma análise da dinâmica das matrículas do setor público municipal de educação em creches e pré-escolas. O estudo acerca da evolução das matrículas da educação infantil na rede pública de educação foi realizado paralelamente ao do setor privado de ensino com fins lucrativos e das instituições privadas comunitárias, que não possuem esta finalidade lucrativa.

São utilizados como fontes para estas análises os dados da educação no município. Dentre estes estão os censos educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), relativos aos anos de 1997 a 2007; dados da Secretaria Municipal de Educação da cidade, referentes aos anos de 1996 a 2006; censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados cedidos pelo movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo, acerca do número de instituições comunitárias e de suas matrículas no ano de 2005.

No terceiro e último capítulo, é feita a análise da expansão da oferta deste segmento através dos convênios estabelecidos entre a Secretaria de Educação de São Gonçalo e as creches comunitárias da cidade.

O objetivo desta etapa da pesquisa foi compreender estas formas de convênios, uma vez que estas parcerias estão previstas no texto do Plano Municipal de Educação de São Gonçalo como uma das políticas públicas de expansão da oferta de creches e pré-escolas.

Para viabilizar a concretização deste objetivo, foram realizadas entrevistas com responsáveis pela educação infantil municipal, com uma integrante do Conselho Municipal de Educação e com lideranças do movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (Artcreche), bem como a inserção na creche comunitária do Salgueiro e entrevistas com seus representantes. Além disso, serviram como fontes para este estudo alguns documentos cedidos pela Artcreche e jornais do município e de adjacências.

A Creche Comunitária do Salgueiro foi escolhida para estas observações pelo fato de ser uma das primeiras creches comunitárias fundadas no município, no início da década de 1980, e por ser, na ocasião desta escolha, a creche comunitária mais antiga que possuía convênio com a prefeitura de São Gonçalo. Estes foram os critérios adotados para esta escolha.

Através destas fontes, foram analisados as contribuições e o papel desempenhado pelos movimentos sociais no município no que se refere à oferta da educação infantil e alguns embates presentes no relacionamento entre o poder público local e os representantes das creches comunitárias.

As orientações para a aplicação dos recursos provenientes desta parceria, a passagem, no ano de 2004, dos convênios da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação e as novas exigências e conflitos gestados neste processo também são destacados,

ênfatizando o papel que desempenham as creches comunitárias no município, mediante a insuficiência de políticas públicas efetivas para que a oferta da educação infantil seja, de fato, assumida pelo poder público local como uma de suas prioridades e expandida através da oferta de creches e pré-escolas pertencentes ao setor público de educação.

I. CAPÍTULO

1. Educação infantil e direitos da infância: uma trajetória de disputas, conquistas e ambigüidades

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 palavras.

(KRAMER, 2003b. p.60)

As formas de oferta da educação infantil foram historicamente marcadas como um lugar de guarda da criança pequena e como espaços de compensar as carências das crianças provenientes das classes populares. Estas instituições eram concebidas não como um direito das crianças nem com um caráter educativo. Era enfatizada a necessidade de assistência à infância com uma visão preconceituosa em relação à pobreza.

A educação infantil era concebida apenas como um espaço de cuidados em relação à criança pequena. As áreas da saúde, assistência e educação não se articulavam para o atendimento às crianças de 0 a 06 anos ao longo da história da educação infantil no Brasil.

Com as mudanças na concepção de educação infantil, que, principalmente a partir da Constituição de 1988, incorporando algumas reivindicações das lutas dos movimentos de luta pelos direitos da criança, é conferido um novo *status* a creches e pré-escolas e a educação das crianças de 0 a 06 anos é considerada um direito, sobretudo, da criança e um dever do Estado.

Os significados atribuídos a própria educação infantil se transformaram ao longo do tempo como resultado das disputas de *sentidos* nas quais estes movimentos se inseriram.

Segundo ALVARENGA (2003), os sentidos são produzidos sócio-historicamente. Ou seja, a forma com que os sujeitos atribuem sentidos traz as marcas de sua cultura, seu tempo histórico e da classe ou grupo no qual está inserido. A produção de sentidos tem relação direta com as experiências de vida, pois, nestas vivências, são produzidos os sentidos, que são ideológicos, pois expressam visões de mundo. Estes sentidos produzidos por grupos e classes são disputados, pois cada um desses grupos pretende imprimir suas ideologias, tornando-as hegemônicas em relação às demais.

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 estes sentidos não são produzidos de forma isolada, mas na relação com o outro, e, apenas podem ser compreendidos considerando-se o contexto em que são produzidos. O movimento histórico se constrói nos embates, nas contradições e disputas entre os interesses dos grupos que compõem a sociedade.

Estas disputas de sentido no campo da educação infantil foram cunhadas em um movimento de luta protagonizado pelos movimentos sociais, que têm papel fundamental, principalmente o movimento de mulheres, na formulação de reivindicações, exigindo do Estado políticas públicas de atendimento às populações infantis e denunciando o descaso do poder público em relação à educação em creches e pré-escolas das crianças oriundas das classes populares. (KRAMER, 2003a).

Com a perspectiva de que as creches e pré-escolas fossem incorporadas aos sistemas educacionais como primeira etapa da educação básica na década 1990, percebeu-se a necessidade de que as creches expandissem suas atividades e que incorporassem aos cuidados com as crianças atividades de cunho mais pedagógico, que já vinham sendo desenvolvidas nas pré-escolas, ampliando sua atuação (TIRIBA, 2005).

Este fato acentua na educação infantil, sobretudo na creche, a dicotomia presente em nossa sociedade entre o educar e o cuidar, como se os cuidados com a criança pequena já não fizessem parte de sua educação nas creches e pré-escolas.

Historicamente, as atividades relacionadas aos cuidados são consideradas atividades de menor importância, atividades de desprestígio.

Com o intuito de explicar alguns fatores que influenciaram na configuração do atual sentido atribuído por muitos aos cuidados na educação infantil, TIRIBA (2005) expõe que este significado decorre de fatores sócio-históricos, pois vivemos em uma sociedade capitalista-urbana-industrial-patriarcal marcada pela dicotomia entre o corpo e a mente.

Os cuidados estão vinculados ao corpo e na educação infantil à assistência e, portanto, aos trabalhos manuais, que, segundo esta concepção, não demandariam um esforço intelectual.

O referencial curricular nacional para a educação infantil (1998) traz um significativo avanço ao propor a definição de educação da criança pequena como os cuidados demandados por elas e as atividades orientadas, que seriam as atividades de cunho pedagógico, com uma

intencionalidade. O documento avança mais ainda quanto à especificidade da educação infantil e confere ao ato de brincar um importante papel em creches e pré-escolas, considerando-o um dos componentes da educação destas crianças.

O conceito de educação expresso pelo Referencial traz integrados os cuidados, as atividades pedagógicas e as brincadeiras e propõe a expressão do termo educação infantil como a síntese destes três aspectos.

Quanto à concepção de infância, o Referencial expressa que a criança é um ser sócio-histórico e que as visões sobre a infância não são estanques, mas estão intrinsecamente relacionadas ao período histórico, à sociedade e ao grupo (Classe social, etnia e cultura) nos quais a criança está inserida.

É reconhecida também, pelo Referencial Curricular, a especificidade da infância. As crianças são sujeitos que têm visões de mundo, formas de sentir e de construir conhecimentos peculiares e, neste sentido, a educação infantil tem a finalidade de contribuir, em uma ação complementar à intervenção da família e da comunidade, para o desenvolvimento integral da criança, considerando seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (Lei nº 9.394/96).

1.1. A difusão de creches e pré-escolas

As primeiras instituições de educação infantil surgem no final do século XVIII e na primeira metade do século XIX, como as *escolas de tricotar*, criadas por Oberlin, na França.

Estas instituições, no entanto, expandem-se, com maior veemência, 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 (KUHLMANN Jr., 1998).

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.

Dentre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento de creches e pré-escolas situam-se as transformações econômicas e sociais pelas quais passou a sociedade e a conseqüente incorporação crescente da mulher ao mercado de trabalho.

As primeiras creches foram estabelecidas na França por Firmin Marbeau, no século XIX. Estas instituições nascem com o objetivo de guarda e cuidados das crianças pobres e são propostas como solução para as mães trabalhadoras.

A creche não era destinada a todas as crianças, mas apenas para aquelas cujas mães tivessem a necessidade de trabalhar. Esta instituição não é defendida como ideal para as crianças, pois o mais aconselhado, na época, era que a criança ficasse exclusivamente sob os cuidados maternos.

Esta instituição é vista no discurso higienista¹, que muito influencia suas atividades, como um mal necessário, ocasionado pela necessidade de que as mães das classes populares pudessem adquirir o seu sustento e de sua família, através do trabalho, e pela impossibilidade de conciliar com esta atividade os cuidados que demandavam seus filhos ainda em tenra idade.

As orientações dos médicos higienistas eram de que as crianças deveriam ficar integralmente sob os cuidados maternos, sobretudo no que dizia respeito à amamentação, que deveria ser feita pela própria mãe. Os médicos higienistas também objetivavam desenvolver ações para diminuir os altos índices de mortalidade infantil característico deste período.

Portanto, inicialmente, a creche não era voltada para todas as crianças, mas apenas para aquelas cujas mães fossem pertencentes às classes trabalhadoras. A creche nasce com a função de guarda da criança pequena, como um depósito, no qual o foco é a assistência, que incluía apenas os cuidados à criança pobre.

No início desta trajetória, portanto, as creches não surgem com a noção 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 conseqüentes mudanças na rotina familiar.

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. Uma alternativa para que estas mães não as abandonassem em decorrência de suas necessidades de inserção no trabalho remunerado. (KUHLMANN Jr, 1998).

Surgem, também, no século XIX, as *Salles d'asile*² francesas, que objetivavam também o atendimento às crianças pobres restrito aos cuidados e à assistência.

¹ Além do discurso médico-higienista, KUHLMANN Jr (1998) aponta para outros saberes, como o jurídico e o religioso, que também exerceram suas influências sobre a implantação das creches.

² As salas de asilo eram destinadas às crianças de três a seis anos de idade.

Já as pré-escolas surgem por inspiração dos primeiros jardins de infância Froebelianos. Na Alemanha, é criado por Froebel, também no século XIX, um instituto voltado para a educação das crianças, que foi chamado mais tarde de *Kindergarten*, nome traduzido como jardim de infância.

Esta instituição criada por Froebel influenciou o surgimento de jardins de infância inspirados em seu método, que se difundiram por diversas partes do mundo.

Os jardins de infância de inspiração froebeliana abarcavam uma concepção romântica da criança, vista como uma semente que deveria ser plantada no jardim, onde também deveria ser regada pelos conhecimentos e boas virtudes passadas pelos professores.

Esta concepção romântica da pré-escola também pôde ser notada na realidade brasileira e teve início nas décadas de 1920 e 1930 do século passado e, até os dias de hoje, influencia muitas iniciativas voltadas para educação infantil tanto na rede pública de educação como na rede privada (KRAMER, 1990).

Os primeiros jardins de infância propostos por Froebel são difundidos com o intuito de atender a crianças com condições sócio-econômicas mais favoráveis, ao contrário das creches, que tinham o objetivo de atender a novas demandas das mães das classes populares. De acordo com KUHLMANN Jr. (1998),

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. (p.73).

O autor enfatiza que ao fazermos a distinção entre creches e pré-escolas como, respectivamente, assistenciais e educativas, pressupomos que a educação sempre favorece à autonomia, sendo sempre emancipatória, positiva e neutra, o que não corresponde à realidade, pois também existem tipos de educação que reforçam a manutenção do *status quo* e subalternização das classes populares.

As instituições destinadas às crianças surgiram na primeira metade do século XIX, em vários países. 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 ambos são instituições do século XX*³. (KRAMER, 2003a. p.52).

O surgimento de creches ou asilos da primeira infância no Brasil veio para solucionar o problema das mães pobres que necessitavam trabalhar para auxiliar na renda da família, e não tinham a quem confiar seus filhos, pois devido a pouca idade, não poderiam ser enviados à escola. Sua proposta de instalação seguiu os moldes das creches da Europa, que já há algum tempo existiam, com a mesma função a que se propuseram também no país.

As primeiras instituições de educação infantil⁴ no Brasil datam de mais de um século, mas no advento das primeiras iniciativas desta oferta ainda não havia uma grande demanda no país, pelo fato de que a entrada da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho ainda não tinha se efetivado. Apenas a partir da década de 1970 foi que estas iniciativas começaram a se difundir com mais veemência pelo país, pois

O atendimento à criança, até pouco tempo, tinha um caráter apenas médico e assistencial. Somente a partir da década de 1970 é que a importância da educação das crianças de 0 a 06 anos começa a ser reconhecida no Brasil e tem início a intensificação do atendimento, sobretudo de crianças de 04 a 06 anos. (KRAMER, 1990. p.18).

As creches no Brasil também se expandem a partir da década de 1970, como resultado da inserção crescente da mulher no mercado de trabalho, das lutas de movimentos populares e das reivindicações feministas, pois *a luta pelo direito à creche, sobretudo, é uma luta popular*, como nos aponta VEIGA (2005. p.21).

³ Apesar de estas instituições terem se disseminado no país principalmente a partir do século XX, houve algumas iniciativas pontuais 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. Também no Rio de Janeiro, foi fundado o primeiro jardim de infância, pertencente à iniciativa privada, no Colégio Menezes Vieira, em 1875. (KUHLMANN Jr, 1998).

⁴ Esta expressão, no Brasil, foi utilizada apenas a partir da Constituição de 1988, para designar creches e pré-escolas e, portanto, esta expressão não era utilizada durante todo este período. Porém, é utilizada ao longo do texto referindo-se às instituições voltadas para o atendimento infantil, mesmo em períodos anteriores à nova Constituição.

O atendimento à infância pobre, porém, sempre foi marcado pelo baixo padrão de qualidade em suas iniciativas, que costumavam possuir também um caráter apenas assistencial e filantrópico, com o objetivo de apenas amenizar as condições de pobreza sem, com isso, contribuir para a alteração da mesma situação na qual estes sujeitos se encontravam.

Uma das características da educação pré-escolar dirigida às crianças oriundas das classes trabalhadoras no Brasil foi a crença em uma concepção discriminatória em relação a estes sujeitos, pois incorporou preceitos que contribuía para a construção de um olhar lançado sobre estas crianças a partir das influências da chamada teoria da “privação cultural”.

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.

Esta abordagem deposita as razões do fracasso escolar das crianças das classes populares nas próprias crianças e em suas famílias, pregando que as crianças provenientes das camadas mais empobrecidas da população tinham cultura e condições de vida inferiores e que o dever da educação pré-escolar, neste caso, era o de compensar esta carência. Estavam traçados os contornos da chamada educação compensatória.

Com base nesta concepção, a educação pré-escolar começou a ser vista como local de compensar as carências e a falta de cultura das crianças pobres. Sua função, a partir de então, impregnada por essa lógica, passou a ser a preparação das crianças contra o fracasso escolar que, na época, era explicado por esses argumentos que enfatizavam esta falta e culpabilizavam as crianças e suas famílias pelo não-enquadramento em um modelo de infância e de público da escola e da pré-escola que não correspondiam às culturas populares.

De acordo com esta perspectiva, *a pré-escola funcionaria como uma mola propulsora da “mudança Social”, promovendo a democratização das oportunidades educacionais* (KRAMER, 2003a. p.29), uma vez que as carências das crianças das classes populares seriam compensadas e elas alcançariam o mesmo nível que, supostamente, teriam as demais crianças.

Esta é uma visão no mínimo ingênua dos problemas sociais e confere à educação um poder que não tem, de por si só, de maneira isolada de outras iniciativas, democratizar a sociedade e promover mudanças sociais.

A disseminação desta 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 preparo para 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 esta 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 educacional. (MEC/SEF/COEDI, 1993).

Historicamente, no Brasil, os dados revelam que, no caso das creches, vinculadas à área de bem-estar social, predomina a oferta por meio de convênios entre órgãos públicos e entidades não-governamentais. Já as pré-escolas são ofertadas, majoritariamente, pelas redes municipais (Idem, *ibidem*).

Os convênios, predominantes na oferta de creches, são firmados entre o poder público e as instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais sem finalidade lucrativa.

A realização de convênios, que já era bastante difundida para o atendimento, sobretudo em creches, não encontra barreiras para continuar sendo uma estratégia de oferecimento da educação infantil, já que a atual Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional 9.394/96 prevêm a alocação de recursos públicos para instituições filantrópicas ou comunitárias, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

Este tipo de atendimento vem sendo preconizado por constituir uma forma bem mais econômica para os cofres públicos para o atendimento em creches e pré-escolas, pois a maioria destes convênios cobre apenas parte das despesas com as crianças. Como aponta VEIGA (2005), a lógica que sustenta os estímulos à ampliação desta forma de atendimento, dentre outras questões, é a da “expansão a baixo custo”.

A referência da creche, como local apenas de guarda e cuidado, enfatizava somente o direito das mães e das famílias pobres e não o da própria criança. O caráter assistencial e compensatório que impregnou a oferta de creches e pré-escolas para as classes populares ressaltava a discriminação em relação às camadas populares. Aliado a todos estes fatores, o atendimento às crianças pobres em creches e pré-escolas no Brasil é marcado pela baixa qualidade decorrente dos poucos investimentos.

1.2. As políticas de atendimento à infância pobre no Brasil

Ao longo da história das políticas voltadas para o atendimento das crianças das classes populares no Brasil estas intervenções foram influenciadas pela produção de subjetividades que concebem a pobreza como naturalmente inferior e/ou violenta e oscilaram, historicamente, em torno da compaixão e culpabilização de seus destinatários, como nos aponta NUNES (2005):

(...) 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 filantrópica. (p.75).

Esta concepção em relação à pobreza foi legitimada até mesmo por teorias científicas, desenvolvidas desde o século XIX, e gerou práticas igualmente discriminatórias de intervenções voltadas para esta parcela da população.

Muitas teorias racistas, construídas neste 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 mestiços*, conforme esclarece COIMBRA (2001. p.88).

Tais pressupostos afirmavam que estes grupos eram inferiores física e mentalmente e que constituíam uma ameaça à sociedade. Estes argumentos contribuíram também para justificar e legitimar a adoção de intervenções discriminatórias.

As teorias higienistas, cujo discurso influenciou amplamente o atendimento à infância pobre, sobretudo em creches, associavam à miséria, ao desemprego, às ruas estreitas, enfim, às condições de vida da população mais carente, doenças físicas e morais.

Além disso, contribuíram para que, historicamente, a população com menor poder aquisitivo fosse “empurrada” para as periferias, onde o acesso aos serviços é mais precário, inclusive o acesso ao mercado de trabalho.

Assim, ainda para a autora, *Formam-se os chamados “territórios da pobreza”, de um modo geral, espaços que não foram ainda valorizados pelo mercado imobiliário; verdadeiros guetos que sempre amedrontaram as camadas “mais favorecidas”* (p.81).

Pregava-se, na época, que tais condições a que estas pessoas eram submetidas induziam-nas a práticas criminosas. Dessa maneira, as teorias científicas do século XIX contribuíram para a produção de subjetividades que concebem a condição de pobreza como um lugar de inferioridade, de lacunas e, até mesmo, de propensão à criminalidade.

As políticas voltadas para atender a criança pobre, no Brasil, estão imersas nas representações sociais construídas em torno da pobreza. Visões preconceituosas, de depósito de incapacidades nestes sujeitos. A infância pobre também passa a ser identificada, também, como lacunar, abandonada e, até mesmo, delinqüente.

É no advento da industrialização brasileira, nos anos de 1930, que começam a se difundir formas de intervenção voltadas para a infância. As práticas voltadas para esta intervenção transitavam entre a assistência e o controle jurídico, como aponta KRAMER (2003a).

O código de 1927 expressa a ideologia e as ações conferidas à criança pobre, considerada, a partir de então, “menor” - termo utilizado para designar, de forma preconceituosa, as crianças advindas das classes mais vulneráveis economicamente. Esta forma de intervenção voltada para a infância pobre perdura até a década de 1980.

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 delinqüentes, para os quais as práticas aplicadas eram a repressão e a punição.

O que prevalece em ambas as práticas é uma visão e uma representação social da pobreza como lugar de inferioridade.

A partir desta 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.

A utilização dessas políticas diferencia-se no que diz respeito à “inclusão” e à “exclusão” social da criança pobre. Neste último caso, situamos crianças ou adolescentes para os quais o Estado mostrava-se presente, pois para estes é reservada a punição, única política, voltada para a infância pobre, na qual o Estado intervinha maciçamente.

O termo “menor” incluía a criança ou adolescente que vivia em situação considerada de abandono. Esta era freqüentemente concebida como uma vítima de sua família e/ou da sociedade e, portanto, público alvo de práticas filantrópicas e de compaixão. Estas ações eram de responsabilidade, geralmente, de instituições filantrópicas.

Para este grupo o conjunto dos programas de assistência estava marcado pela presença de mecanismos de capacitação e inserção no mundo do trabalho. Estes programas incluíam, hegemonicamente, os postos de trabalho menos valorizados socialmente.

As políticas assistencialistas tinham como objetivo a “proteção” do “menor”. Estas políticas não estavam assentadas nas noções de direito e cidadania e, sim, na concepção de que a culpa pelos problemas sociais que afetavam a infância poderia ser atribuída às suas condições de vida precárias e à família.

As ações de “proteção” objetivavam a incorporação de crianças e jovens de famílias pobres a programas de higienização, assistência e capacitação para o mercado (NUNES, 2005).

A primeira grande instituição Brasileira impregnada por esta tônica de “proteção” foi a Casa do Pequeno Jornaleiro, criada em 1938 pela primeira dama do país naquele momento, D. Darcy Vargas.

No ano de 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que atendia, por meio de programas de educação higiênica, com apoio nutricional, as mães e as crianças pequenas (Idem, *ibidem*).

A outra face das políticas voltadas para a infância pobre tinham o intuito de promover a repressão dos “menores” infratores e influenciaram a criação de instituições como a FUNABEM, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, que abarcava o caráter de “correção” de menores infratores. Essas instituições ficavam a cargo do Estado.

Para o “menor” considerado delinqüente e, por isso, uma ameaça, eram executadas ações de repressão e de tutela, cuja responsabilidade era assumida pelo Estado.

Os “menores” que cometiam alguma infração eram considerados pelo Estado como pertencentes ao circuito de exclusão. Ou seja, o grupo de “menores já perdidos”, que não poderiam permanecer na sociedade por serem considerados uma ameaça à população.

As práticas intervencionistas voltadas para os “menores delinquentes” têm início no Brasil a partir da criação, em 1941, do Serviço de atendimento ao menor (SAM). Esta entidade era vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A questão da intervenção na infância pobre tornou-se uma questão de segurança nacional, durante o regime ditatorial da década de 1960, e contou com uma forte presença do Estado na execução da chamada Política Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem), criada em 1969, responsável por articular e por estabelecer as formas de funcionamento das Fundações do Bem-estar do Menor (Febem), substituindo o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) (Idem, ibidem).

Em 1979, o código de menores de 1927 é reformulado. Surge o novo código com a finalidade de reprimir com mais violência, em decorrência dos efeitos do agravamento das desigualdades e da pobreza.

Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, 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 adolescentes, pelo menos no âmbito da Legislação, sofre significativas modificações.

1.3. As conquistas dos movimentos sociais pelos direitos da infância

Nas duas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988, houve significativos avanços no que tange ao reconhecimento dos direitos da criança à educação, dentre outras conquistas. O reconhecimento de que a educação infantil é um direito que deve ser assegurado pelo Estado por meio das políticas públicas desconstrói, pelo menos no âmbito legal, a tônica das ações governamentais direcionadas para a infância.

Estas mudanças na concepção de atendimento à infância são avanços obtidos por meio das formulações e das lutas dos movimentos sociais no Brasil.

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 constitucionais. (GOHN, 2005. p.53).

Muitas associações e movimentos comunitários de luta pelos direitos da população mais pobre se desenvolveram no Brasil a partir de 1970.

Dentre os fatores que impulsionaram o crescimento dos movimentos populares e a intensificação de suas lutas está a influência de grupos 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.

Incentivados por grupos que se constituíram no interior da Igreja Católica, ligados à chamada teologia de Libertação, que fundamentou, em muitos casos, os ideais igualitários por eles sustentados, esses movimentos populares obtiveram grande visibilidade em suas lutas e nos resultados que delas emanaram.

O público alvo das intervenções da Igreja eram as pessoas que se encontravam em condição de exclusão das riquezas socialmente produzidas. Com inspiração destes grupos da Igreja são formadas muitas escolas comunitárias, que surgem em decorrência da ausência do Estado na provisão de políticas públicas que atendessem às camadas populares.

Segundo CUNHA (1991), a propagação de escolas comunitárias é defendida por esta instituição 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.

A individualização estimulada pelo processo de urbanização trouxe perdas para a Igreja Católica, concebida anteriormente como a “comunidade das comunidades”. Além disso, esta instituição perdera poder com a idéia, cada vez mais disseminada e defendida, de que o Estado deveria ser laico, e não mais submetido aos preceitos religiosos da Igreja. (CUNHA, 1991).

A Igreja, que perdia espaço, via nesta forma de atuação uma possibilidade de tornar seus pressupostos presentes e aceitos pela opinião pública. Era, portanto, uma tentativa de retornar ao seu *status* anterior de uma forte influência.

De acordo com estes argumentos defendidos pela Igreja, *a escola gerida pela “comunidade” era a verdadeira escola pública*. (Idem, *ibidem*, p.386).

Porém, há de se ressaltar que a Igreja, neste contexto, procurava exercer forte influência sobre a “comunidade”. Portanto, a escola gerida pela comunidade seria a escola que estava em consonância com os pressupostos da Igreja.

Outras vertentes que influenciaram a formação e o conteúdo das reivindicações dos movimentos sociais no país foram as 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 calcados na concepção de direitos a 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.

Segundo ARROYO (2003), o fato de as classes populares terem conseguido acessar às escolas públicas pode ser creditado à luta dos movimentos sociais. De acordo com o autor, esta 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.

Entre as demandas populares relacionadas à educação escolar estão as reivindicações por creches e pré-escolas. Este fato ocorre, sobretudo, a partir do crescente processo de industrialização do país e emprego da força de trabalho feminina nos processos de produção, que foi o estopim para a formação de movimentos feministas de luta para suprir esta necessidade das mães trabalhadoras e exigir a participação do Estado na educação das crianças de 0 a 06 anos pela inserção destas em creches e pré-escolas.

O saldo dessas lutas por creches e pré-escolas é o reconhecimento de que a educação infantil é, antes de tudo, um direito conquistado que beneficia as crianças na faixa etária dos 0 aos 06 anos, vistos como sujeitos de direitos. Não é um direito apenas das mães trabalhadoras

e não constitui apenas auxílio às famílias pobres. A educação infantil é um dever do Estado e um direito de todas as crianças independentemente de sua origem social.

A Constituição de 1988 afirma que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. O reconhecimento de creches e pré-escolas como instituições educativas é expresso, também, pela Constituição de 1988, que enfatiza o acesso à educação infantil como um direito, essencialmente, das crianças.

Muitos embates estiveram presentes na formulação da Carta de 1988. GOHN (2005) nos traz algumas posições conflitantes entre os grupos participantes do processo constituinte, como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁵, que lutou em favor da escola pública e gratuita, enfatizando o dever do Estado no desenvolvimento das políticas educacionais, e que encontrou oposição principalmente entre os representantes dos interesses de escolas privadas, que argumentavam em favor do direito da família de escolher o melhor tipo de educação para seus filhos.

Havia, ainda, os interesses das instituições filantrópicas e/ou comunitárias, que sustentavam a luta em defesa de que as verbas públicas não fossem destinadas apenas às escolas públicas, mas que também deveriam estar presentes nas instituições sem finalidades lucrativas.

Além da Constituição de 1988, a Lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), constitui outro importante documento que incorpora em seu texto importantes progressos relativos aos direitos das crianças e adolescentes.

O ECA foi criado em 1990 e substituiu o Código de Menores de 1979, que estava em vigor até aquele momento, trazendo significativas mudanças e o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, afastando, também, o teor autoritário e repressor dos códigos de menores de 1927 e 1979.

A criação do estatuto é apresentada como uma solução para a regulamentação do atendimento à infância e à adolescência, após muitas denúncias sobre a violação dos seus direitos nas práticas das instituições responsáveis por esse atendimento até então.

⁵ Este movimento surgiu em 1986, composto inicialmente por 15 entidades nacionais, número posteriormente ampliado para 26. Dentre as instituições que o compunham, a maioria estava relacionada de alguma forma à educação. Algumas outras eram de organizações de classes e outras, ainda, eram de origem popular na sociedade civil.

As penalizações, que eram destinadas à considerada “menoridade delinqüente”, dão espaço às medidas sócio-educativas.

O ECA, diferentemente, dos códigos de menores de 1927 e 1979, deixa de considerar a ação e a responsabilidade do Estado somente voltados para os que cometiam alguma infração ou que conviviam com a ausência da família ou condições mínimas de subsistência, incorporando e abrangendo o princípio da “proteção integral à infância” a todos os menores de dezoito anos. (BAZÍLIO, 2003).

O Estatuto está assentado em um novo paradigma de intervenções, que é o da “desjudicialização”. Muitas questões, antes de competência de Juízes da Infância e da Adolescência, são mediadas por conselheiros tutelares, novos sujeitos que entram em cena com a promulgação do ECA. (Idem, ibidem).

A noção de atenção integral e reconhecimento dos direitos desses sujeitos são viabilizados e influenciados pelo caráter universalista dos direitos dos cidadãos instituído pela nossa atual Carta Magna.

Assim como os avanços observados na Carta de 1988, a promulgação do Estatuto, por meio da lei 8.069/90, é uma conquista protagonizada pelos movimentos sociais de luta pelo respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes e, portanto, *o ECA deve ser compreendido no contexto de lutas travadas no movimento social de redemocratização da sociedade brasileira (...) nos marcos de uma nova visibilidade ancorada na noção de cidadania.* (NUNES, 2005. p.90).

Quanto ao direito das crianças de 0 a 06 anos, o ECA, assim como a Constituição de 1988, reafirma o direito à educação oferecida pela família e pelo estado, que tem o dever de oferecer creches e pré-escolas.

O ECA ainda prevê a penalização de todos aqueles que violarem os direitos das crianças, bem como daqueles que, tendo o conhecimento destas práticas, as omitirem, o que inclui, também, educadores e gestores de creches e pré-escolas. Estes, no caso de suspeitas de maus tratos e desrespeitos quaisquer dos direitos das crianças previstos pela Legislação, têm o dever de informar às autoridades para que sejam tomadas as providências cabíveis.

Porém, depois destas conquistas observadas, protagonizadas pelos movimentos sociais, configurou-se uma crise no interior destes movimentos populares, 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 80. Muitos dos movimentos populares não desenvolveram um projeto próprio e autônomo, mas a elaboração destes dependiam 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, engendraram 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. (Idem, *ibidem*).

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-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.

Todavia, todo movimento social possui como aspecto básico o “fluxo e o refluxo” (GOHN, 2005) e, portanto, estes períodos nos quais eles não se encontram tão ativos são comuns em sua história. As atividades se alternam em momentos de efervescência das práticas e sua retração. Porém, o que faz com que o movimento ganhe força e ressurja em outros

momentos é a preservação de seus ideais. É a idéia geradora do movimento que promoverá seu renascimento em outro contexto.

1.4. Políticas Neoliberais no Brasil

A década de 1990 é marcada pelo clima democrático, ao menos na Legislação, que legitima a universalidade dos direitos, mas, também, pela presença das políticas neoliberais no Brasil, que se caracteriza pelo *Desmonte da nação*⁶ com a diminuição dos investimentos em direitos básicos, dentre os quais encontra-se o direito à educação escolar.

As garantias dos direitos conquistados pela infância, no entanto, ao contrário do que se apresenta, exigiriam uma forte intervenção e ampliação investimentos estatais.

Este fato demonstra alguns aspectos do cenário paradoxal em que, atualmente, se circunscrevem as políticas voltadas para o atendimento à infância brasileira. Logo após importantes conquistas expressas na Constituição de 1988, tais quais o dever do Estado no oferecimento de creches e pré-escolas e o direito de as crianças acessarem a este segmento, o Brasil adere às orientações das políticas neoliberais, que atacam os serviços públicos sob a alegação de que são dispendiosos para os cofres públicos.

A respeito deste quadro, BAZÍLIO (2003) afirma que

O processo constituinte (...) provocou também, contraditoriamente, uma contra ofensiva de grupos conservadores ou identificados com o capital. (...) Fora aprovado em 1988 um texto inspirado em princípios da social-democracia européia (...) para ser executado por governos que foram posteriormente eleitos com compromissos (neo)liberais. (p.22).

Os discursos que tinham o intuito de legitimar a adoção de políticas neoliberais argumentavam que o Estado intervinha demasiadamente na economia, com medidas protecionistas, visando ao fortalecimento do mercado interno, o que prejudicava a livre concorrência e a circulação do capital em escala global, e que os investimentos na área social eram muitos elevados e, portanto, responsáveis pelo déficit do Estado.

⁶ LESBAUPIN, I. & MINEIRO, A. *O Desmonte da nação em dados*. Petrópolis: Vozes, 2002.

(...) Para o modelo culturalmente neoconservador e economicamente neoliberal, o estado o intervencionismo estatal e as empresas parastatais são parte do problema, não parte da solução. Como tem sido assinalado em inúmeras ocasiões por governos neoliberais, o melhor Estado é o Estado mínimo. (TORRES, 1995. p.115).

Portanto, na perspectiva neoliberal, as privatizações são consideradas como parte da solução dos problemas do Estado, já que se afirma que este deve ser mínimo. As privatizações de empresas estatais e parastatais fazem com que ocorra a redução dos serviços públicos e, conseqüentemente, a diminuição dos gastos.

Este novo cenário político brasileiro tem ameaçado a efetividade da concepção ampliada de direitos e de cidadania proferidos pelos textos da Constituição de 1988 e do ECA, que exigiram a intensificação de políticas públicas voltadas para a infância, o que não está em consonância com a lógica de funcionamento de um sistema que visa, em primeira instância, ao crescimento voraz dos lucros de alguns poucos, mesmo que o preço seja a negação do acesso aos direitos humanos básicos à grande maioria da população.

A difícil conjuntura socioeconômica dos anos 1990, caracterizada por um modelo político fincado na lógica da privatização, da crescente redução dos serviços públicos e de desregulamentação dos direitos sociais, afetou a implementação do ECA, trazendo alguns atrasos significativos, sobretudo na perspectiva da atenção integral na qual se assenta toda a nova lógica de proteção. (NUNES, 2005. p.91).

Portanto, o fato de possuímos uma Legislação avançada no que tange ao reconhecimento dos direitos não tem garantido a concretização de ações que viabilizem o cumprimento dos preceitos da nossa Legislação.

Para TAVARES (2003),

No caso brasileiro, nossa formação social, marcada pela herança colonial, pelo regime escravocrata, pelas oligarquias e pelo caráter extremamente privado do Estado brasileiro, dentre outras questões de natureza estrutural, vem contribuindo para que a nossa cidadania seja muito mais uma questão retórica que uma possibilidade real para a maioria do povo. (p.195).

No entanto, as conquistas expressas na Legislação brasileira são muito importantes, pois é essencial que haja o reconhecimento dos direitos das crianças, porque este fato garante a legitimidade das lutas e pressões sociais, que têm um papel essencial neste contexto, exigindo do Estado que estes direitos se traduzam em políticas públicas de atendimento à infância, respaldadas na noção das crianças como sujeitos de direitos.

LESBAUPIN (2000) nos aponta algumas histórias de algumas cidades brasileiras que conseguiram amenizar os efeitos desta política que preconiza o Estado mínimo. Este autor analisa como o processo de descentralização político-administrativo tem contribuído para este papel desempenhado por muitos municípios que conseguiram a implantação de gestões democráticas.

Porém, o autor alerta para a complexidade dos efeitos das políticas neoliberais, cujas repercussões não poderão ser solucionadas apenas na esfera municipal, uma vez que o município sofre influências de políticas implantadas em outras instâncias governamentais e, até mesmo, de decisões e ações de organismos internacionais.

Em suma, é neste paradoxo que se situam as políticas públicas voltadas para a infância e os embates entre os sujeitos que dela fazem parte.

Cabe ressaltar que são nas contradições e nas disputas que se desenvolve a história das políticas voltadas para o atendimento da criança pequena e o próprio conceito de educação infantil. As políticas públicas não se desenvolvem em um único *sentido*, mas são gestadas nos embates, nos conflitos e nas contradições entre os grupos presentes na sociedade.

Este é o contraste que presenciamos no Brasil. Temos uma Constituição muito avançada no que concerne ao reconhecimento dos direitos do cidadão e, ao mesmo, tempo um modelo de Estado que preconiza em suas ações a retração dos investimentos na área social.

Esta foi uma breve trajetória das políticas orientadas para a infância no Brasil, com alguns de seus avanços e retrocessos no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos da

infância, em especial do direito à educação, e o contexto no qual é implementada a descentralização educacional no país, que constituem um pano de fundo para a problematização deste processo e sua influência na educação infantil da cidade São Gonçalo, conteúdo abordado no capítulo subsequente.

II. CAPÍTULO

2. As Políticas de Descentralização e suas Repercussões no Direito à Educação Infantil em São Gonçalo

Nesta seção será realizada uma discussão acerca da descentralização educacional brasileira e suas repercussões na oferta da educação infantil no município de São Gonçalo.

De acordo com OLIVEIRA (1999), a característica fundamental das políticas de caráter centralizador é a definição das ações e das decisões em nível central, representado, no caso das políticas educacionais brasileiras, pelas propostas e decisões sendo estabelecidas pelo governo federal, através do Ministério da Educação. Para o autor, o que caracteriza este processo

(...) é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução. (p.14).

As políticas de descentralização, ao contrário, caracterizam-se pela tomada de decisões, planejamento e execução de ações serem definidas e realizadas por outras esferas que não sejam a central. No caso das políticas educacionais no Brasil, caracterizam-se por atribuir tais funções ou boa parte destas às instâncias estaduais e municipais.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece um marco neste atual processo de municipalização da oferta do nível fundamental e da educação infantil, embora as discussões em torno da descentralização educacional tenham se mostrado presentes em outros períodos da história das políticas educacionais brasileiras.

A descentralização educacional e a focalização exacerbada na ampliação do ensino fundamental - sua característica no caso brasileiro - são orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial, sob os argumentos de que esta forma de condução das políticas públicas auxilia na diminuição da pobreza, através da formação de mão-de-obra que atenda aos requisitos do mercado de trabalho.

A escolha de enfatizar a expansão do ensino fundamental é feita sob a ótica economicista de que este “investimento” traz maiores “retornos” sociais e econômicos para os países em desenvolvimento e este conjunto de propostas do Banco Mundial possui grandes fragilidades em sua formulação, acentuando, muitas vezes, as deficiências já existentes nos sistemas educacionais destes países. (TORRES, 2000).

O governo federal, que na história da educação brasileira não oferece majoritariamente a etapa correspondente à educação básica, repassa e divide formalmente esta atribuição entre os estados e os municípios.

A esfera federal, embora detenha a maior parte das receitas governamentais, nunca assumiu a oferta da educação básica, deixando-a sob a responsabilidade das redes estaduais e municipais, menos privilegiadas em termos de recursos financeiros. (DAVIES, 2005).

Esta nova forma de condução das políticas educacionais, na qual o atendimento em creches e pré-escolas é uma das atribuições dos sistemas municipais de educação, trouxe repercussões importantes para a educação infantil, mesmo que este segmento não tenha sido, em linhas gerais, uma prioridade para os governos, pois se deve observar também que, nesta conjuntura de descentralização educacional,

As cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo, tanto na vida política, como na vida econômica, social, cultural e nos tantos meios de comunicação, *pois* o município é um campo privilegiado para o aprendizado da democracia e a reconstrução da política, dada a proximidade que a esfera local guarda com os cidadãos (LESBAUPIN, 2000. p.47).

Este fato pode possibilitar o alargamento da comunicação entre a esfera do poder encarregada do Planejamento e realização das políticas públicas e a sociedade local, tornando mais viável a participação da sociedade na definição das ações que interferirão diametralmente nas suas condições de vida e no acesso aos seus direitos.

2.1. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei nº 9.394/96 foi sancionada em 23 de dezembro do ano de 1996 e expressa uma diversidade de interesses e conflitos já marcantes na discussão educacional, como deveres atribuídos ao Estado e à família. Se por um lado são explicitados interesses dos grupos que sustentam o argumento de que a educação deve ser pública, gratuita e um direito de todos, por outro lado, estão presentes as definições de outros grupos, defensores de interesses privatistas.

Uma das características desta Lei, como nos aponta CURY (1997), é que ela é extremamente flexível, dando margem, em vários trechos, a múltiplas interpretações, além de

expressar uma *polifonia acromática*, pois, quando se trata dos argumentos utilizados pelos diversos grupos que buscavam garantir a representação de seus interesses, podemos dizer que *há vozes, nesta lei, cuja fala foi mascarada (...) Há vozes que foram silenciadas. Há vozes que são definitivamente recessivas e vozes que são dominantes (...) Não é uma polifonia renascentista, onde todos os acordes estão em consonância. Há muita dissonância.* (Idem, ibidem. p.32).

Na Lei 9.394/96, o ensino está organizado em educação básica, que é composta pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e educação superior, sendo que, apenas o nível fundamental, atualmente destinado à faixa etária dos 06 aos 14 anos, tem caráter de obrigatoriedade.

Em seu texto, a Lei estabelece que o poder público deverá oferecer, em primeiro lugar, o acesso ao nível fundamental e, em seguida, contemplar os demais níveis e modalidades de ensino, o que, em certa medida, estimula uma hierarquização entre os segmentos de ensino e, reforçada pela forma de financiamento da educação pública, em vigor até o ano de 2007, as desigualdades observadas entre o desenvolvimento da oferta dos níveis e modalidades de ensino, como nos sinaliza OLIVEIRA (1999).

Um dos aspectos da nossa atual LDB, que merece destaque, é o fato de ela abarcar um conceito amplo de educação, apesar de seu texto especificar que a Lei irá disciplinar a educação escolar, o que legitima o papel educativo desempenhado por outras instâncias além das escolas, como por exemplo, os movimentos sociais (CURY, 1997).

Quanto ao dever de educar, há uma inversão em relação à ordem em que o texto apresenta a família e o Estado como entidades que têm o dever de educar. Na atual Constituição, o oferecimento da educação consta, primeiramente, como um dever do Estado, seguido pela família. Já na LDB, esta ordem é alterada e o texto traz a educação como um dever, primeiramente, da família.

A Lei 9.394/96 marca um novo perfil das políticas educacionais brasileiras, pois orienta a descentralização do ensino em nosso país, estabelecendo a participação que cada esfera do poder deve ter na educação, enfatizando que a União, juntamente com os estados e municípios, deve atuar em um sistema de cooperação com o intuito de ampliar o acesso e a qualidade da educação no Brasil. Este fato inicia uma nova configuração no sistema público de educação, na qual o papel dos municípios também sofre importantes mudanças. Aos

municípios cabem novas atribuições, como a responsabilidade sobre a oferta da educação infantil e do ensino fundamental.

A esfera municipal é estimulada a, cada vez mais, aumentar sua participação na oferta de vagas para o ensino fundamental e diminuir a no oferecimento de vagas destinadas aos estudantes do ensino médio, que cada vez mais é responsabilidade dos estados. Além de oferecer a educação infantil, que, segundo as novas diretrizes, deverá ser oferecida prioritariamente pelos municípios.

Observa-se que as atuais políticas de descentralização/municipalização do ensino, intensificadas a partir da vigência da nova Lei de Diretrizes e Bases para a educação (Lei 9394/96) impulsionam a expansão das matrículas, principalmente nas redes municipais de ensino e no nível fundamental, cuja expansão, de acordo com esta lei, deve ser prioridade para os sistemas públicos de educação, visto que a oferta deste segmento é obrigatória para crianças de 06 a 14 anos.

No que concerne à educação infantil e ao reconhecimento dos direitos das crianças, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional constitui um importante instrumento para legitimar as exigências da sociedade para que o Estado garanta a oferta deste segmento.

Vale dizer que a nova LDB marca o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, integrando creches, voltadas para o atendimento de crianças de 0 a 03 anos, e pré-escolas, para crianças de 04 e 05 anos, anteriormente vinculadas à assistência Social, à educação, o que constitui o reconhecimento dessas instituições como educativas e capazes de fornecer importantes contribuições para o desenvolvimento das crianças de 0 a 05⁷ anos.

Apenas a Constituição de 1988 reconhece que a oferta de creches e pré-escolas é parte das obrigações do Estado para com a Educação, fato que possibilitou os avanços observados na Lei nº 9.394/96, que incorpora esse preceito da atual Constituição.

⁷ A Lei 9.394/96 estabelece que a educação infantil é destinada às crianças de 0 a 06 anos, mas admite a matrícula de educandos a partir de seis anos no ensino fundamental. A Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 estabelece que as de crianças de 06 anos de idade devem ser matriculadas no ensino fundamental. Já a Lei nº 11.274/2006 amplia o nível fundamental de 08 para 09 anos, com a efetivação de matrículas aos 06 anos e estabelece o prazo de até 2010 para sua implantação pelos sistemas de ensino. Dessa forma, embora os sistemas tenham até 2010 para cumprir estas exigências legais, a oferta de creches e pré-escolas, em tese, é voltada para o atendimento das crianças de 0 a 05 anos.

Este novo *status* conferido à educação infantil foi o reconhecimento de antigas e importantes reivindicações dos movimentos de luta em favor dos direitos das crianças.

Neste contexto, a educação infantil é considerada um dever do Estado, mais especificamente uma atribuição do município e um direito das crianças de 0 a 05 anos, foi incorporada a partir da Lei 9.394/96 ao sistema educacional, integrando a educação básica, como primeira etapa da educação escolar. Além disto, é considerada uma ação complementar à intervenção familiar, constituindo uma opção da família a matrícula das crianças em creches e pré-escolas, pois a educação infantil não possui um caráter de obrigatoriedade.

2.2. A forma de financiamento da educação e sua influência na educação infantil

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) orientou o financiamento da educação pública brasileira e a distribuição destes recursos entre os municípios e os estados, do ano de 1998, quando entrou em vigor a Lei nº 9.424/96, que o regulamenta, até o ano de 2007, período a partir do qual entrou em vigor a Lei nº 11.494/2007, que implanta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), que o substituiu.

A abordagem de algumas repercussões da implantação do fundo, nesta pesquisa, deve-se ao fato de que suas influências podem auxiliar na compreensão da forma como estão distribuídas as matrículas da rede pública de ensino e a dinâmica de evolução dessas matrículas, em especial a das matrículas da educação infantil.

A implantação do fundo foi legitimada sob os argumentos de que ele cumpriria uma “função equalizadora”, uma vez que os estados e municípios brasileiros receberiam seus recursos de acordo com a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental. A estratégia preconizada de distribuição das verbas, segundo seus defensores, seria eficaz para amenizar as desigualdades entre os recursos que os municípios recebem e, conseqüentemente, as discrepâncias em relação ao acesso e à qualidade da educação de uma rede de ensino para outra.

Estes argumentos que sustentavam a implementação do Fundef são tensionados por ESTEVES (2007), segundo o qual é bastante questionável este efeito *Robin Hood* atribuído ao fundo, como se ele sempre viabilizasse a alocação de recursos provenientes das redes mais

prósperas financeiramente para as redes mais pobres, pois, na prática, o observado foi que muitos municípios do estado do Rio de Janeiro, dentre eles municípios pobres, foram penalizados com a implantação do Fundo por terem pouca concentração populacional e, conseqüentemente, poucas matrículas no nível fundamental.

Muitos municípios de pequeno porte do estado perderam verbas. Ou seja, contribuíram mais do que a quantidade de recurso que retornou aos seus cofres. Alguns deles, em conseqüência disto, chegaram a diminuir sua oferta de educação infantil e seu número de unidades escolares. (Idem, ibidem).

Além disso, o Fundo promove a redistribuição de recursos apenas no interior de cada estado, entre este e os municípios que o compõe. Desta forma, são mantidas as disparidades de uma região do país para a outra e até entre os estados de uma mesma região.

As mudanças ocorridas no financiamento da educação, com a implantação Fundef, também estimularam a expansão das matrículas, principalmente, no ensino fundamental regular, pois modificaram a forma de distribuição das verbas destinadas à educação para esse nível de ensino. Os recursos eram repassados de acordo com o número de alunos matriculados no nível fundamental regular. Ou seja, para os municípios, expandir as matrículas, neste segmento de ensino, significava aumentar seus recursos. Desta forma, a criação do Fundef contribuiu para a expansão das matrículas no ensino fundamental.

Portanto, *constata-se que a legislação induz claramente à municipalização e a criação do fundo trouxe como conseqüência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento.* (OLIVEIRA, 1999. p. 32).

Ao destinar suas verbas somente considerando o quantitativo de matrículas no nível fundamental regular, o Fundef revelou seu caráter excludente. Como conseqüência deste fato, observa-se uma importante ampliação do acesso à educação. Porém, constata-se que esta expansão das matrículas ocorreu de forma extremamente desigual entre as modalidades e segmentos de ensino. O crescimento das matrículas do ensino fundamental pode ser situado como maior responsável pela incorporação à rede de educação de um elevado contingente de alunos no período de vigência do Fundo. Todavia, alguns segmentos, como a educação de jovens e adultos (EJA), a educação infantil e o ensino médio, embora também estejam se expandindo nos últimos anos, permaneceram à margem das prioridades governamentais.

O crescimento lento e desigual da educação infantil, dentre outros segmentos, em relação ao ensino fundamental regular pode ser explicado, em parte, pela falta de estímulos para que os municípios investissem na educação das crianças de 0 a 06 anos, uma vez que as verbas do Fundef eram destinadas apenas ao ensino fundamental regular, privilegiando este segmento e negligenciando os demais.

O cenário descrito acima não tem por objetivo fazer uma crítica em relação ao crescimento expressivo do nível fundamental ao longo dos últimos anos, que é de extrema importância e legitimidade, por ser um dos importantes passos que deve fazer parte das prioridades do governo no sentido de democratizar o acesso à educação. A finalidade desta reflexão é questionar o lugar no qual foram colocados os outros segmentos e o espaço destes nas políticas públicas educacionais. Em suma, *a ênfase no ensino fundamental, sem negarmos a importância desse nível de ensino, deixou “órfãos” os demais níveis.*(OLIVEIRA, 1999. p. 33).

O diálogo com RODRIGUEZ (2001) suscita algumas questões relativas à qualidade com que a educação é oferecida pela rede pública municipal de educação de São Gonçalo.

A rápida expansão de matrículas, observada nas esferas públicas municipais de educação com a implementação de políticas de descentralização, traz alguns problemas, devido ao despreparo de municípios que não possuíam estrutura administrativa nem pedagógica, caracterizando, assim, o descompasso entre a rápida absorção de um elevado contingente de alunos e os investimentos em educação. Esta nova face das políticas educacionais tem fragilizado ainda mais as redes públicas municipais de educação.

Este mesmo autor nos aponta que o que chama de “*efeito fundef*” explicaria, em parte este movimento, uma vez que *representa dinheiro novo nos cofres das prefeituras, muitas delas em situação tão precária que quaisquer recursos representam uma vantagem imediata. Mesmo que depois o projeto não seja sustentável para seus sucessores.* (p.48).

Através da análise do percentual de crescimento das matrículas na rede municipal e dos estudos sobre a evolução da rede física escolar no município de São Gonçalo, por exemplo, pode-se perceber que a expansão do quantitativo de unidades escolares ocorre em um ritmo demasiadamente lento, ao contrário do crescimento no número de alunos, principalmente do primeiro segmento do nível fundamental regular, que é bastante acelerado, o que compromete a qualidade da educação oferecida tanto neste segmento quanto nos demais.

KAPPEL (2005) chama atenção quanto à redução de crianças de 06 anos freqüentando pré-escolas no Brasil entre os anos de 1995 e 2001 e ao aumento na mesma proporção de alunos desta idade no ensino fundamental. A autora levanta a hipótese de que este fato pode ter ocorrido devido à intencionalidade por parte de alguns governantes de receber maior verba proveniente do fundo.

Segundo CORSINO (2005), apesar de o Brasil possuir uma Legislação avançada no que concerne ao reconhecimento dos direitos humanos e da criança, isto não implica que estes direitos sejam assegurados pelo Estado, pois a garantia destes é onerosa, o que exige uma forte intervenção do Estado na provisão de políticas públicas que os assegurem. Por isso, é de extrema importância que a distribuição dos recursos para a educação incorpore, de forma democrática, todas as modalidades de ensino.

A ausência de uma política de financiamento para a educação infantil foi um dos inúmeros desafios para este segmento ao longo da última década, uma vez que, apesar de a educação infantil ser incumbência dos municípios, a rede municipal de educação não é estimulada a ampliar a oferta de creches e pré-escolas, pois, apesar dos avanços obtidos por esse segmento no âmbito legal, é necessário que essas conquistas se traduzam em ações que assegurem às crianças de 0 a 05 anos o direito à educação.

A Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb, que entrou recentemente em vigor, substituindo o Fundef, traz significativas mudanças em seu texto no que diz respeito ao financiamento da educação infantil. Os recursos são redistribuídos no interior de cada estado de acordo com o quantitativo de alunos matriculados na educação infantil, ensino fundamental regular, ensino médio e educação de jovens e adultos, abrangendo, desta forma, toda a educação básica, importante avanço no que concerne à divisão da verba destinada ao desenvolvimento da educação.

Em relação à educação infantil, com a implementação do Fundeb, admite-se o cômputo das matrículas das instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e destinadas ao atendimento de crianças com até três anos de idade.

Quanto às pré-escolas conveniadas, voltadas para as crianças de quatro e cinco anos, será admitido o cômputo de suas matrículas pelo período de quatro anos.

Deve-se atentar, no entanto, para o que determina o artigo 31 desta Lei, segundo o qual *os fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência* para as modalidades e níveis de ensino que foram incluídos no bojo das matrículas computadas para o repasse das verbas. Portanto, apenas o ensino fundamental regular receberá integralmente os recursos durante este período, os demais níveis de ensino receberão um terço e dois terços do financiamento no primeiro e segundo ano de vigência do Fundo, respectivamente, até alcançarem sua totalidade no terceiro ano de vigor da Lei.

O período de vigência do Fundeb é bastante recente e qualquer projeção torna-se prematura, pelo fato de ainda não se conseguir observar suas primeiras repercussões. Contudo, com o cômputo das matrículas de toda a educação básica para o cálculo da verba recebida pelo estado e os municípios que dele fazem parte, é provável que haja mais estímulos para que ocorra um desenvolvimento mais expressivo das modalidades que ficaram fora do cálculo do Fundef. Há a perspectiva de que o poder público dê maior atenção à expansão de creches e pré-escolas, embora a oferta do ensino fundamental seja, ainda, priorizada pela legislação educacional por este ser um segmento obrigatório na faixa etária dos 06 aos 14 anos.

2.3. As metas e estratégias do Plano Municipal de Educação para a educação infantil em São Gonçalo

A cidade de São Gonçalo, onde se desenvolve esta pesquisa⁸, é um dos municípios localizados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

Segundo dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos ao ano de 2000, São Gonçalo é o terceiro município mais populoso do estado, com 889.828 habitantes, e 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 mais de 10% da população do município.

⁸ Trata-se, como já foi mencionado na introdução, da pesquisa intitulada “Políticas Educacionais e Poder Local: Um estudo sobre a implantação do Plano Municipal de Educação e suas repercussões na escolarização em São Gonçalo”, da qual faço parte como bolsista desde julho de 2006.

Quanto às características de seu sistema educacional, o município possui apenas 76⁹ unidades escolares distribuídas de forma desigual entre os seus 91 bairros, número muito pequeno, visto que o município possui uma enorme concentração populacional.

Além disso, São Gonçalo é um município no qual o oferecimento da educação infantil inicia-se por meio da educação privada, com e sem fins lucrativos.

A oferta de pré-escolas municipais inicia-se apenas na década de 1990 e o oferecimento de creches sob a responsabilidade da rede municipal de educação é ainda mais recente. Somente no ano de 2004, o município inicia suas ações direcionadas ao oferecimento de creches e, neste ano, São Gonçalo tem uma creche pública municipal. Porém, o acesso a esse segmento, ainda hoje, é muito baixo.

Com os estímulos da atual legislação educacional para que se intensifique a municipalização da oferta de vagas para a educação infantil e para o ensino fundamental, houve a necessidade e a possibilidade de que os municípios construíssem planos municipais de educação, para que pudessem organizar seus sistemas educacionais, com a finalidade de atenderem às novas exigências do processo de descentralização educacional por que vem passando o país.

Este novo papel atribuído aos municípios brasileiros constitui uma oportunidade para que os mesmos construam planos de educação de acordo com as próprias demandas de suas realidades sociais, contendo metas e estratégias de intervenção que abarquem o perfil local e que visem a minimizar as fragilidades de seu sistema de ensino. Esta possibilidade é extremamente importante, pois a implantação de um sistema de ensino homogêneo poderia não atingir a eficácia necessária para proporcionar a melhoria do atendimento, visto que esta medida dificilmente conseguiria se adequar às necessidades de todos os municípios, em um país como o Brasil, com uma grande extensão territorial e enorme diversidade de características entre os municípios e, até mesmo, no interior de uma mesma cidade.

A possibilidade de que cada município construa seu próprio plano de educação tornou viável uma participação mais efetiva da sociedade local, dada a proximidade entre a sociedade civil e os responsáveis pela tomada de decisões. A sociedade, neste caso, poderá exercer, com

⁹ Este é o número de unidades escolares divulgado pela Secretaria Municipal de Educação no ano de 2006.

maior facilidade e de forma mais efetiva, sua função de orientar os gastos públicos através da cobrança e do apontamento das áreas que necessitam mais de investimentos na cidade.

Neste sentido, LESBAUPIN (2000) aponta, em sua pesquisa, que algumas prefeituras vêm conseguindo, através desta maior intervenção e do diálogo com segmentos da sociedade civil, amenizar e enfrentar suas dificuldades obtendo êxito.

Há, portanto, a possibilidade de maior intervenção social com a delegação de um maior número de funções para o poder local.

A elaboração, em 2004, do Plano Municipal de Educação de São Gonçalo (PME) foi um importante momento de participação de representantes de movimentos sociais e de algumas instituições situadas no município, tais como universidades públicas e privadas, além de representantes do poder público.

O Plano possui as metas para as modalidades educacionais da cidade correspondente ao decênio 2003/2013 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, 2004. p.3).

O PME pode ser compreendido como demanda das políticas de municipalização do ensino e considerado um importante documento que expressa algumas das reivindicações de grupos da sociedade gonçalense. Porém, é relevante enfatizar a necessidade de que sejam implantadas políticas que viabilizem o cumprimento das metas estipuladas pelo Plano, com o intuito de democratizar o acesso à educação e melhorar o padrão de atendimento.

Quanto à educação infantil, o PME tem como algumas de suas metas *ampliar a oferta de vagas e garantir a qualidade das instituições de educação infantil*, além de *garantir a criação e funcionamento de, no mínimo, uma creche pública municipal a cada ano*. (PME, 2004. p.5).

Deve-se ressaltar que tal meta mínima trazida pelo Plano, ou seja, de construir uma creche pública municipal por ano é insuficiente e promoveria apenas avanços bastante lentos quanto ao oferecimento de vagas nesse segmento, se considerarmos que São Gonçalo é um dos municípios que concentra maior densidade populacional no estado do Rio de Janeiro e abriga, aproximadamente 59.117 crianças na faixa etária dos 0 aos 03 anos de idade (IBGE, 2000).

Mas, o texto do próprio Plano não traz esta estimativa da quantidade de crianças com idade entre 0 e 06 anos e estes dados são importantes para percebermos qual é a demanda do município para oferta de creches e pré-escolas.

No texto do Plano, um breve diagnóstico sobre a educação infantil em São Gonçalo esclarece que a Secretaria de Educação vem firmando convênios com creches comunitárias e alega que a prefeitura oferece às instituições um suporte técnico-pedagógico.

Além disso, o Plano tem como um de seus objetivos 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 nestas 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 este atendimento.

Quanto às estratégias de expansão do acesso a creches e pré-escolas, o município tem o intuito de, até o final do decênio 2003-2013, atender a 50% e 70% das crianças pertencentes à faixa etária dos 0 aos 05 anos¹⁰ em creches e pré-escolas, respectivamente, em instituições públicas ou através de convênios, parcerias ou termos de cooperação.

Esta cobertura no atendimento que o município pretende alcançar no período de vigência do PME está distante da realidade que se apresenta atualmente. O município possui cerca de 104.377 de 0 a 06¹¹ anos de idade (IBGE, 2000) e um número muito baixo de creches e pré-escola. A soma das matrículas na educação infantil, tanto em instituições públicas, quanto em instituições comunitárias conveniadas com o poder público, representa, ainda, um baixo atendimento, muito aquém de atingir a percentuais tão audaciosos, embora o período de vigência do Plano esteja ainda no meio de sua trajetória e a expansão da oferta de educação infantil esteja, de fato, ocorrendo.

¹⁰ No texto original do PME, estas metas estão voltadas para o atendimento das crianças de 0 a 06 anos. Esta modificação foi feita neste trabalho devido às mudanças na organização dos sistemas de ensino, que são orientados atualmente a realizar as matrículas das crianças de 06 anos no ensino fundamental.

¹¹ Os últimos dados do censo realizados pelo IBGE em 2000 trazem divididos o número de crianças de 0 a 03 anos (59.117) e de 04 a 06 anos (45.260) que residem no município. Não é possível precisarmos a quantidade de crianças com 06 anos de idade nestes dados, que, em tese, não constituiriam mais o público das pré-escolas, mas do ensino fundamental.

O período posterior à elaboração do Plano, todavia, trouxe avanços, pois as seis creches que atualmente integram o sistema público educacional começaram suas atividades após a elaboração do PME e as matrículas, tanto em creches como em pré-escolas, apresentam crescimento.

Observa-se que o município tem, até o momento, intensificado a oferta de creches através da rede pública de educação. No entanto, este processo é lento e, neste contexto, é crescente quantidade de creches privadas com e sem fins lucrativos na cidade.

A oferta da educação infantil, que, legalmente, é um dever do Estado, mais especificamente das redes municipais de educação, é ofertada, majoritariamente, pelo setor privado de educação e até o próprio Plano Municipal de Educação traz objetivos, como ampliar a oferta de educação infantil através de convênios com creches comunitárias, além de iniciativas governamentais, uma forma de oferta institucionalizada pelas leis brasileiras, que não se constituem como empecilhos para estas formas de relacionamento entre a iniciativa pública e a privada sem fins lucrativos.

Estes dados demonstram a importância de que sejam realizadas intervenções por parte do poder local, objetivando a democratização do acesso a direitos básicos, como a educação, com qualidade e regularidade, pois São Gonçalo é um município que abriga uma população com baixo poder aquisitivo. Portanto, mais dependente de serviços provenientes da esfera pública e cujo oferecimento da educação infantil por esta esfera do poder ainda é bastante restrito.

2.4.1. Os dados sobre a expansão da escolarização em São Gonçalo: um breve panorama

Nesta seção, será exposta uma reflexão acerca do trabalho com dados estatísticos educacionais, ou seja, a metodologia utilizada, neste capítulo, para a análise da expansão do acesso aos processos de escolarização, sobretudo à educação infantil, em São Gonçalo, além de algumas observações sobre as mudanças na dinâmica das matrículas no município face à implantação das políticas de descentralização.

A intenção, neste caso, não foi desenvolver um estudo detalhado ou aprofundar esta questão, mas construir um breve panorama da educação em São Gonçalo nos últimos anos,

com o objetivo de apontar alguns efeitos da municipalização na educação gonçalense, para, a partir disto, enfatizar as repercussões deste processo na educação infantil, foco deste trabalho.

A utilização de dados estatísticos em uma pesquisa permite uma visão ampla do objeto de estudo, compreendendo tendências mais generalizadas. Por meio destes, podem-se traçar perfis. Esta metodologia pode fornecer o conhecimento de importantes aspectos de objetos de estudo, permitindo compreender, neste caso, a proporção da expansão da escolarização nas esferas pública e privada da cidade de São Gonçalo.

CARVALHO, KAPPEL e KRAMER (2001), todavia, alertam quanto às limitações destes estudos, 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 nestes dados, pois se pode analisar apenas um número restrito de dados, aqueles que foram produzidos e, ainda, que estão disponíveis.

Porém, as autoras também ressaltam que

(...) não podemos fechar os olhos a algumas pistas da realidade que os dados descortinam e que, no caso das crianças de 0 a 6 anos, os números delineiam uma situação onde grande parte das crianças de 0 a 6 anos não recebem ainda educação, mas, ao mesmo tempo, apontam o real processo gradativo de democratização da educação infantil (p.37).

Os dados utilizados como fontes para a análise da educação no município de São Gonçalo foram os censos educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), relativos aos anos de 1997 a 2007, além de dados da Secretaria Municipal de Educação da cidade, referentes aos anos de 1996 a 2006, censos demográficos do IBGE e documentos cedidos pelo movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo¹², acerca do número de instituições comunitárias e de suas matrículas no ano de 2005.

¹² O movimento intitulado Artreche surgiu entre os anos de 1985 e 1986 com o objetivo de que as creches comunitárias do município de São Gonçalo pudessem concentrar suas reivindicações e lutar pelas parcerias necessárias para a continuidade e melhoria do atendimento nas instituições comunitárias do município. Neste período, sua principal reivindicação era a assinatura de convênios com a prefeitura da cidade.

Foram inúmeras as dificuldades que se colocaram durante esta trajetória de pesquisa, principalmente no que se refere à obtenção de dados relativos às matrículas de anos anteriores a 1997 e, no caso da educação infantil, anteriores a 1999, que seriam capazes de ajudar a compreender os períodos que antecedem a implantação das atuais políticas de descentralização e compará-los.

Outra dificuldade foi o fato de os dados coletados a respeito da educação no município, principalmente os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo (SME/SG) não possuírem o número de matrículas detalhado por modalidade de ensino, mas apenas o quantitativo total de matriculados por ano e o fato de os dados da SME/SG serem, muitas vezes, divergentes dos dados disponibilizados pelos censos escolares do Inep.

Porém, para a análise da evolução das matrículas na rede municipal de educação e da esfera privada, foram utilizadas as estatísticas do Inep, devido à forma de organização desses dados, que trazem informações mais detalhadas, possibilitando leituras mais abrangentes.

As discrepâncias entre as fontes e, às vezes, entre duas publicações de uma mesma fonte, são consideráveis, o que revela os cuidados necessários para a interpretação de dados quantitativos em educação no Brasil. (...) Essas discrepâncias causam evidentes dificuldades. (...) Por outro lado, parece significativo o esforço que o MEC/INEP vem fazendo no sentido de aperfeiçoar e disponibilizar os dados estatísticos acerca da educação no Brasil (CAMARGO, FILHO & OLIVEIRA, 1999. p. 38).

Além disso,

O Mec e o IBGE vêm incorporando (...) informações mais detalhadas sobre o atendimento escolar à criança de 0 a 6 anos. Tais informações contribuem para o conhecimento e o acompanhamento das políticas implementadas em atenção à criança de 0 a 6 anos em nosso país. (KAPPEL, 2005. p. 68).

Durante a análise de dados, observa-se que, no município de São Gonçalo, os direitos de crianças, jovens e adultos aos processos de escolarização, assegurados pela Constituição de 1988, vêm sendo violados e ocorre o crescimento da rede particular de educação em alguns

segmentos, como a educação infantil, mediante a insuficiência de ações, por parte dos governantes, que visem à democratização do acesso a alguns segmentos educacionais.

Houve, durante o período no qual se concentraram as análises, uma importante expansão das matrículas em São Gonçalo. Porém, o ensino fundamental regular, que, historicamente, sempre concentrou o maior número de alunos, foi o segmento que mais se desenvolveu, incorporando à rede municipal o maior quantitativo de matrículas.

A intensa desigualdade entre a oferta dos segmentos de ensino de responsabilidade do município podem ser atribuídas, em parte, à política de focalização neste nível de ensino adotada no bojo das atuais políticas de descentralização da educação brasileira como já sinalizava OLIVEIRA (1999), que, em seus estudos sobre este processo de descentralização, observa a ênfase dada ao ensino fundamental na nossa atual legislação e denuncia que este fato estaria excluindo outros segmentos de ensino das prioridades de investimentos governamentais.

Nota-se um crescimento expressivo no quantitativo de matrículas da rede municipal de ensino, que tem uma expansão de, aproximadamente, 47% em seu contingente de alunos de 1997 a 2007. Porém, é possível, também, observar as desigualdades entre o desenvolvimento das diferentes modalidades e níveis de ensino.

No tocante à rede de privada educação, observa-se em São Gonçalo a ampliação sua participação, principalmente na oferta de vagas para a educação infantil, aproveitando-se do descaso com o qual é tratado este segmento de ensino por parte do poder público local.

Neste contexto, também ocorre a expansão das creches comunitárias, que desempenham um importante papel no município, concentrando o maior número de crianças que freqüentam creches em São Gonçalo.

Através da análise do percentual de crescimento das matrículas e dos estudos sobre a evolução do quantitativo de unidades escolares da rede pública municipal, entre 1996 e 2006, observa-se que a expansão da rede física escolar não ocorre no mesmo ritmo que a evolução das matrículas. No período em que o município mais recebeu alunos, o número de escolas municipais conservou-se praticamente inalterado. O crescimento do número de unidades escolares é lento e desigual em relação à elevação que ocorreu no contingente de alunos pertencentes à rede, o que precariza as formas de atendimento compromete a qualidade do ensino oferecido em todas as modalidades e segmentos.

Considerando o total de matrículas de todas as modalidades de ensino, no período entre 1997 e 2003, foi incorporado o maior número de alunos pela rede municipal, quando houve um crescimento de, aproximadamente, 58% das matrículas do município.

No mesmo período, o município adquiriu apenas duas novas unidades escolares, o que equivalia a uma expansão de apenas 3% da sua rede física escolar.

Quanto aos efeitos do processo de municipalização, RODRIGUEZ (2001) alerta que

(...) mais de 4 milhões de matrículas do ensino fundamental mudaram de instância governamental entre 1997-1999, o que representa um número muito significativo e sugere um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontram aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente. (p.48).

Dados mais recentes, relativos às unidades escolares de São Gonçalo no ano de 2006, demonstram que houve uma pequena melhora neste quadro. O município ampliou em 9 unidades seu quantitativo de escolas, que ainda é insuficiente para comportar o número de alunos que o município absorveu, conservando-se, pelo menos, o mesmo padrão de atendimento anterior.

Considerando-se todo o período pesquisado, houve um crescimento total de cerca de 16,5% no número de unidades escolares municipais. O município ganhou, ao longo desses anos, 11 novas escolas, sendo que 9 destas foram adquiridas apenas no período de 2005/2006. Portanto, após a implantação do PME, que tem como meta, também, a ampliação do atendimento e das unidades escolares.

É evidente que é extremamente importante garantir o acesso, até para que se possa analisar e questionar as formas de oferta. Neste sentido, pode-se dizer que o nível fundamental foi priorizado, pois, para outros segmentos, como as creches em São Gonçalo, por exemplo, a questão que se coloca ainda é a de garantir o acesso, além das questões relacionadas à qualidade do ensino.

No entanto, é necessário que haja maiores esforços com o intuito de garantir o acesso a todos os níveis e modalidades de ensino, além da aplicação compatível dos investimentos em

infra-estrutura na cidade de São Gonçalo. Em suma, a ampliação do acesso à educação não deve ocorrer sacrificando sua qualidade.

2.4.2. Alguns avanços e desafios da educação infantil em São Gonçalo

A Constituição de 1988 traz em seu conteúdo importantes avanços no que tange ao reconhecimento do direito de crianças de 0 a 06 anos à educação infantil e ao reconhecimento desta como uma importante etapa do desenvolvimento e de aprendizagens, que deve ser oferecida pelo Estado.

A nova Lei de Diretrizes e Bases para a educação estimula que este segmento de ensino deve, prioritariamente, ser ofertado, assim como o ensino fundamental, pelo município.

Porém, embora o direito à educação em creches e pré-escolas seja legitimado pela Constituição e de a nova LDB reafirmá-lo, o fato de a Legislação educacional e o financiamento da educação terem focalizado a aplicação de esforços e de recursos financeiros com vistas ao desenvolvimento apenas do nível fundamental e a educação infantil ter permanecido até recentemente sem uma forma de financiamento específica constituiu uma das contradições das políticas de descentralização do ensino.

Por um lado, o direito à educação conquistado por estas crianças é reconhecido, além de sua oferta se afirmar como um dever do Estado; por outro lado, a forma como ocorreu o financiamento da educação não estimulou a intensificação da oferta de creches e pré-escolas.

Portanto, apesar de as lutas que visam à expansão da educação e ao reconhecimento dos direitos de crianças de 0 a 06 anos terem obtido importantes êxitos nos últimos anos, a forma com a qual as políticas de descentralização do ensino brasileiro foram conduzidas, no longo período em que perdurou a vigência do Fundef, não representou estímulos à expansão da oferta deste segmento de ensino, uma vez que, até então, não havia uma forma específica de financiamento de educação infantil. Este fato constituiu um dos grandes percalços por que passou a educação infantil no bojo da implantação da municipalização de sua oferta.

Todavia, as políticas de descentralização impulsionaram o desenvolvimento das matrículas em todas as modalidades de ensino, inclusive na educação infantil, não com a mesma intensidade, mas, ainda assim, não se pode afirmar que estas mudanças não trouxeram conseqüências positivas para a educação infantil, dada a maior possibilidade de participação e

pressão por parte da sociedade, para que sejam supridas suas demandas, o *status* adquirido pela infância, com o desenvolvimento de estudos sobre as especificidades e necessidades desta fase da vida, e devido às suas conquistas no âmbito legal.

CARVALHO, KAPPEL e KRAMER (2001) apontam alguns fatores que influenciam o acesso à educação infantil no Brasil, como a renda familiar. As crianças pertencentes às classes economicamente mais abastadas da sociedade têm mais acesso a esse segmento educacional no país.

Com este estudo, as autoras socializam alguns dos desafios de democratizar o acesso, principalmente da parcela mais empobrecida da população que, como apontam os dados expostos, vem sendo a mais excluída do acesso a creches e pré-escolas, pois esta camada da população, muitas vezes, é exclusivamente dependente de políticas públicas que viabilizem este acesso.

Dados atuais divulgados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)¹³ ratificam este quadro e demonstram que, no Brasil, o acesso à educação infantil é baixo, apenas 37,8% das crianças de 0 a 06 anos freqüentam alguma instituição educativa. Além disso, há grandes disparidades na oferta e no acesso às creches e pré-escolas entre as regiões, entre as classes sociais, entre a população rural e urbana e entre a população negra e a branca¹⁴.

As ações governamentais brasileiras não têm sido suficientes para garantir a oferta de creches e pré-escolas a todas as crianças, o que exclui de usufruírem este direito principalmente as crianças mais pobres.

No município de São Gonçalo, garantir o direito à educação infantil também tem se mostrado um dos grandes desafios para a educação pública do município. Trata-se de uma cidade na qual a educação infantil é, majoritariamente, ofertada pela esfera privada, com e sem fins lucrativos.

¹³ Estas estatísticas foram divulgadas em uma reportagem do jornal O Globo, de 1º de maio de 2008, intitulada “Repetência maior, só na África”, que traz algumas das maiores dificuldades da educação pública brasileira.

¹⁴ A região sudeste é a que mais concentra crianças nesta faixa educacional: 43,1% das crianças têm acesso a este direito, enquanto no nordeste este número é de apenas 27,7%. Além disso, o acesso é maior para a população branca, urbana e com mais alto poder aquisitivo.

No entanto, nos últimos anos, observam-se mudanças importantes na dinâmica das matrículas em creches e pré-escolas com o decorrer do processo de municipalização desta oferta. Embora este avanço seja lento e o setor privado ainda detenha a maior fatia das matrículas das crianças de 0 a 05 anos.

Constata-se, com base na análise do censo escolar de 1999, que a rede pública municipal de educação possuía um número muito pequeno de vagas oferecidas em pré-escolas. Eram apenas 2511, enquanto na rede particular, que se aproveita da ausência do setor público, nesta área, para expandir sua atuação, este número chegava a 8075 matrículas.

No período de 2000 a 2003, continuamos a assistir ao crescimento da rede privada de ensino na educação infantil e à ausência de creches públicas municipais. Porém, é possível visualizar um importante crescimento na oferta de pré-escolas públicas municipais.

Nas estatísticas de 2004, observa-se, pela primeira vez durante todo o período pesquisado, a presença de matrículas em creche municipal, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, a cidade possuía um estabelecimento com cerca de 33 crianças atendidas. A primeira creche pública municipal em São Gonçalo foi a Creche José Calil, localizada no bairro de Vista Alegre.

É importante destacar o registro de matrículas em creche pública. Até o ano de 2003, São Gonçalo abrigava apenas creches privadas. Em 2004, o município tem sua primeira unidade pública de atendimento à criança de até três anos de idade e, em 2005, registram-se três unidades com 115 crianças sendo atendidas.

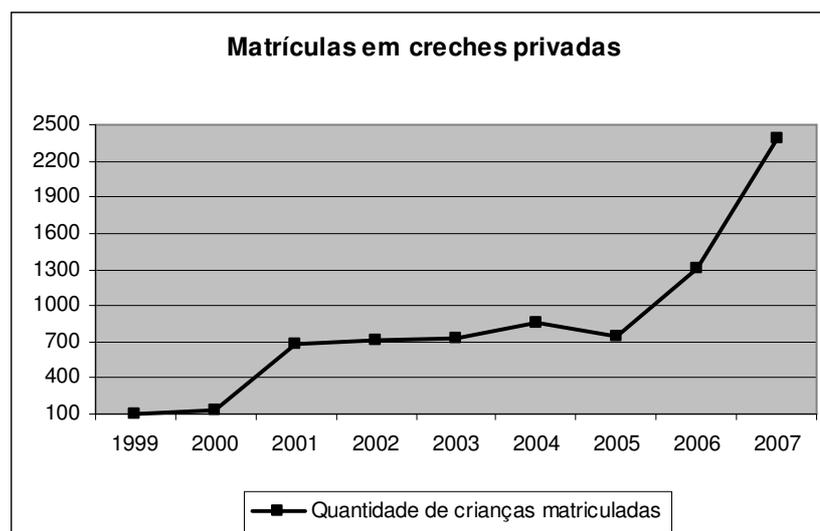
A segunda e a terceira creches públicas de São Gonçalo são as creches Santa Edviges e Formando Vidas.

O Plano expressa que esta meta é o mínimo a ser feito e que não, necessariamente, o município tem de expandir a oferta de forma tão vagarosa. Contudo, embora o Plano viabilize a interpretação de que o poder público poderia despender maiores esforços para ampliar o acesso às creches, até o ano de 2005, os dados cedidos pela Secretaria de Educação demonstravam que apenas o *mínimo* estipulado para expandir o acesso à educação infantil estava sendo realizado pelos governantes e São Gonçalo possuía apenas três creches públicas, construídas nos anos de 2004 e 2005.

Pôde-se constatar que, no período entre os anos de 2006 e 2007, nenhuma nova creche pública municipal foi construída. Portanto, nem mais o *mínimo* expresso pelo Plano estava sendo cumprido.

Entretanto, neste mesmo período, a tendência apontada anteriormente de expansão da oferta de creches se mantém, tanto em creches públicas municipais como em creches privadas.

As matrículas em creches públicas obtiveram um crescimento expressivo de 2006 para 2007, passando de 143 para 379. Já em creches privadas, neste mesmo intervalo de tempo, as matrículas quase dobram seus quantitativos e passam de 1301 para 2393, como pode ser observado no gráfico abaixo.



Fonte: Censos educacionais disponibilizados pelo Inep.

Em entrevistas recentes¹⁵ com representantes da educação infantil no município¹⁶, foi possível conhecer as ações mais atuais para a expansão das creches públicas na cidade. Neste

¹⁵ Todas as pessoas que cederam as entrevistas utilizadas neste trabalho serão identificadas apenas a partir das iniciais de seus nomes, por opção da maioria dos entrevistados.

¹⁶ Entrevista cedida por (E.B.S.N.), responsável pela coordenação do segmento de educação infantil da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo.

ano, mais três creches foram inauguradas e a expectativa é que o quantitativo de matrículas da rede municipal seja acrescido de mais 280 vagas. 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 municipalizados¹⁷ foram adaptados para esta oferta.

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.

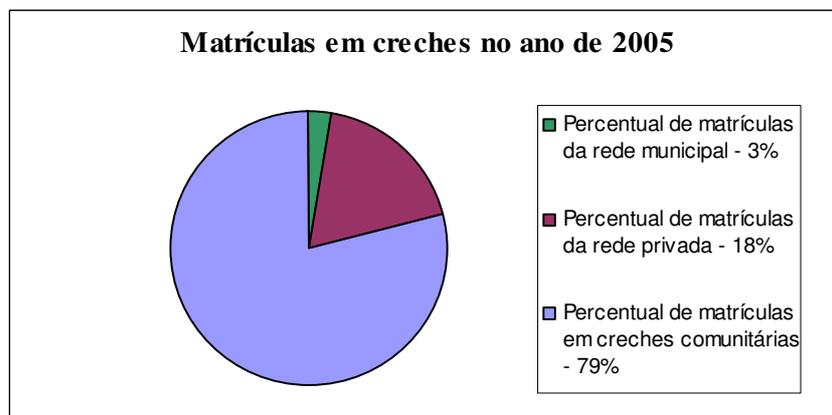
Atualmente, o MEC ainda não divulgou o número de creches privadas relacionadas a 2007, mas a divulgação do número de matrículas, que quase dobrou no município de São Gonçalo, sugere uma expansão, também, no quantitativo de estabelecimentos pertencentes ao setor particular de educação, ou, ainda, que algumas escolas privadas que não possuíam creches passaram a oferecê-las.

Até o ano de 2005¹⁸, 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 freqüentando creches, no entanto, ficava a cargo de instituições comunitárias, de cujas matrículas abrangiam uma proporção de 79%¹⁹.

¹⁷ Este dado foi extraído de uma entrevista realizada com (M.T.G.T.), integrante do Conselho Municipal de Educação do município de São Gonçalo.

¹⁸ Para este cálculo, foram utilizados dados de 2005 devido ao fato de os representantes das creches comunitárias não possuírem estimativas mais atuais, o que limitou as comparações entre estes setores a partir das estatísticas dos anos de 2006 e 2007.

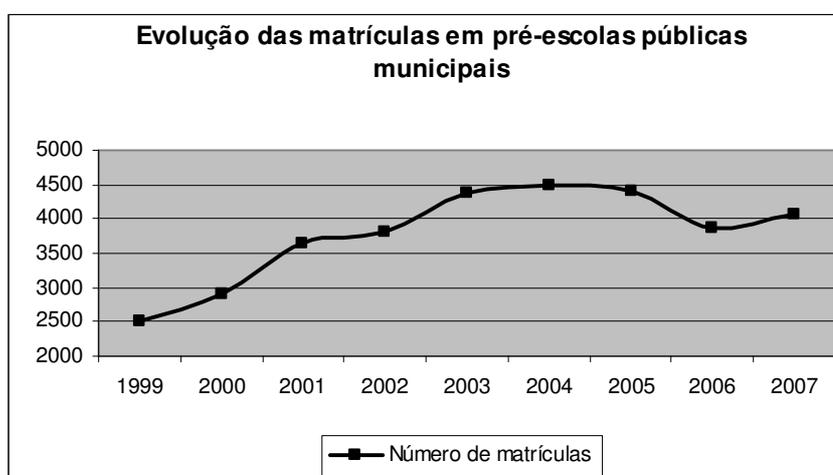
¹⁹ Durante observações do cotidiano de creches comunitárias do município de São Gonçalo e entrevistas com seus representantes, pôde-se observar que há turmas, nestas instituições, correspondentes a pré-escolas e não somente a creches, apesar de as instituições serem designadas nos dados que disponibilizam sobre as matrículas apenas como creches.



Fontes: Dados da Artcreche-SG e censo educacional do Inep relativo ao ano de 2005.

Quanto à oferta de pré-escolas, a rede municipal obteve alguns avanços. Entre 1996 e 2006, o número de unidades escolares que possuem pré-escolas passou de 25 para 40. Entretanto, isto não significa que houve um expressivo crescimento no número de unidades escolares da rede municipal, pois esta expansão das pré-escolas ocorreu com a oferta de salas de pré-escolas nas próprias unidades da rede, que também oferecem outras modalidades de ensino, e não com a construção de novas escolas, tal qual prevê o Plano.

As matrículas na pré-escola também apresentaram um crescimento relevante, passando de 2511, em 1999, para 4396 em 2005. Porém, mesmo com essa ampliação, a esfera municipal ocupava cerca de 22% do contingente total de alunos e a estadual 4%, enquanto o setor privado de ensino concentrava 74%.



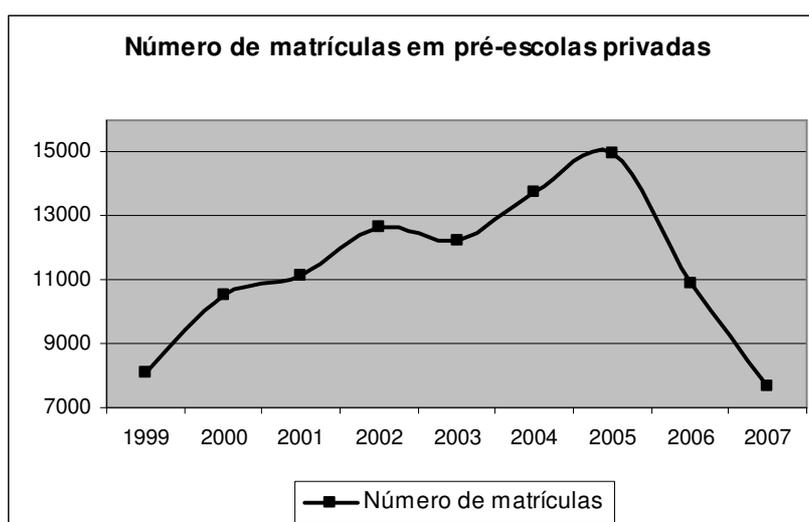
Fonte: Censos educacionais disponibilizados pelo Inep.

As matrículas em pré-escolas do setor privado cresceram cerca de 85% durante este período, passando de 8075 matrículas em 99 para 14988 em 2005.

A quantidade de pré-escolas privadas, ao contrário, apresentou elevação até o ano de 2002 e quedas vertiginosas no período subsequente. Em 1999, havia 175 estabelecimentos. No ano de 2002, este número era de 249 instituições e, em 2006, havia 168 unidades escolares oferecendo pré-escolas.

Extraí-se destes dados que, até 2005, embora o número de pré-escolas privadas tenha diminuído, a quantidade de matrículas neste setor aumentou, o que demonstra que, provavelmente, acirrou-se a competição entre estas escolas e, as que se mantiveram em funcionamento ampliaram, e muito, seu número de alunos.

Já nos últimos anos, observamos uma intensa queda nas matrículas da pré-escola, tanto na rede pública quanto no setor privado. Esta é uma tendência nacional para as matrículas em pré-escolas, segundo o Inep, e deve-se à ampliação do ensino fundamental de 08 para 09 anos e o fato de que as crianças de 06 anos de idade, que anteriormente deveriam ser matriculadas em pré-escolas, devem agora integrar o primeiro ano do nível fundamental. Na rede pública municipal, este decréscimo foi de 7,5% e, na esfera privada, este fato provocou efeitos bem mais expressivos e esta diminuição chega a 49%.



Fonte: Censos educacionais disponibilizados pelo Inep.

Atualmente, nota-se algumas alterações na distribuição das matrículas da pré-escola. A rede municipal ampliou sua participação e oferece 33% das vagas para este segmento na cidade, enquanto o setor privado ocupa 62%.



Fonte: Censo educacional do ano de 2007 disponibilizado pelo Inep.

Em suma, houve uma importante elevação no índice de matrículas na rede pública municipal de educação. Porém, este crescimento deu-se de forma extremamente desigual entre as modalidades e níveis de ensino. Ocorreu uma intensa expansão das matrículas do ensino fundamental, em parte, explicada pela política de focalização neste nível de ensino, que o privilegia em detrimento dos demais.

A expansão da educação infantil na esfera pública municipal, apesar de não apresentar um crescimento tão expressivo, vem ao longo dos últimos anos ampliando a oferta de vagas neste segmento. Mas, embora haja a elevação nestes índices do setor público, a rede particular ainda ocupa um espaço considerável no percentual de matrículas do segmento de educação infantil.

O setor privado de educação é bastante forte em São Gonçalo e apresenta uma significativa elevação em seu contingente de alunos. Porém, nota-se que o crescimento do setor privado foi bem mais expressivo na educação infantil, especialmente na oferta de creches.

A rede particular de educação tem intensificado sua participação no percentual de matrículas do segmento de educação infantil por este ser um dos níveis educacionais para o

qual o setor público tem se mostrado mais ausente, com a produção de políticas públicas insuficientes para suprir a demanda da população. Dessa forma, o setor privado aproveita-se da lacuna deixada pelos governos e da necessidade que a população possui do serviço para ampliar sua atuação, expandir seu mercado.

Neste contexto, enfatiza-se a importante atuação das creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo, que cumprem a função de oferecer às crianças do município a possibilidade de acesso à educação infantil. Porém, ressalta-se que a sociedade, neste caso, assume uma responsabilidade do Estado, e que este, sim, tem o dever de oferecer a educação.

A expansão do acesso à educação infantil, sobretudo às creches em São Gonçalo, ocorre de forma bem mais significativa, em termos numéricos, através dos convênios estabelecidos entre a Secretaria de Educação do Município e as creches comunitárias, do que por meio de iniciativas estritamente governamentais.

O poder público não tem viabilizado uma expansão significativa do atendimento em creches e pré-escolas no município de São Gonçalo, por meio da inserção das crianças em creches e pré-escolas construídas e geridas pelo setor público de educação, assumindo, de fato, sua responsabilidade pela oferta da educação infantil.

As poucas e pontuais iniciativas para expansão da oferta de creches por meio do setor público parecem “coincidir” com os períodos de eleições brasileiras para ocupação dos cargos de prefeitos, como podemos identificar nos anos de 2004 e 2008, nos quais foram inauguradas, respectivamente, uma e três creches das seis que compõem a oferta da esfera pública. Apenas duas creches iniciaram suas atividades fora deste período, no ano de 2005.

As mais recentes iniciativas não constituem, ao menos, a criação de creches, tal qual prevê o Plano Municipal de Educação. As próprias escolas da rede foram adaptadas para esta oferta. Portanto, esta nova oferta não significa novos investimentos em ampliar a rede física educacional do município.

Por todas estas razões, é notória a importância da implementação de ações por parte do poder público que visem à ampliação do acesso à educação infantil, com intuito de garantir às crianças de 0 a 06 anos o direito à educação.

III. CAPÍTULO

3. Os convênios entre creches comunitárias e a Secretaria de Educação de São Gonçalo: uma política pública não-estatal?

A presença de um capítulo, neste trabalho, dedicado às creches comunitárias de São Gonçalo, seus conflitos e suas formas de convênio com a esfera pública municipal deve-se ao fato de que estas parcerias são adotadas como políticas públicas não-estatais para educação infantil na cidade, uma vez que integram as estratégias do Plano Municipal de Educação para atingir, até o ano de 2013, as suas metas de 50% e 70% das crianças de 0 a 05 anos frequentando creches e pré-escolas respectivamente.

A atual Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional viabilizam a manutenção destas formas de parcerias entre o governo e instituições privadas, desde que estas comprovem sua finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.

Vale lembrar que a construção do Plano é consolidada e possibilitada pela implantação das políticas de descentralização, que orientam a municipalização da oferta da educação infantil, foco deste trabalho.

A partir do início de vigência do Plano, em 2004, iniciam-se, através do poder público, os investimentos na construção de creches. Outra mudança relevante é o fato de as creches comunitárias conveniadas com a prefeitura, antes vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento social, serem integradas à Secretaria de Educação do município.

Portanto, as repercussões das formas de convênio na educação infantil gonçalense constituem, também, importantes aspectos das influências da descentralização no município. É uma opção política feita pelo município para atender às suas novas incumbências no âmbito educacional. Opção que já fazia parte das políticas municipais de assistência social e que, atualmente, integra as políticas educacionais e adquire novos papéis e contornos.

Além disso, durante os estudos, principalmente, sobre as creches situadas em São Gonçalo, surgiram questões relevantes para a compreensão da forma com que ocorre a oferta da educação infantil na cidade, tais quais: como falar de educação infantil em São Gonçalo, sobretudo de creches, sem mencionar as instituições comunitárias, uma vez que atendimento

em creches se inicia por meio destas iniciativas, que, hoje, são responsáveis pela maior parte da oferta deste segmento?

No decorrer desta trajetória de pesquisa, foi perceptível a necessidade de reflexão sobre as lutas dos movimentos sociais em prol da educação infantil e o papel que desempenham, muitas há mais de duas décadas, as creches comunitárias de São Gonçalo, que se localizam, grande parte delas, nos bairros mais pobres do município.

Para a busca de elementos capazes de auxiliar na compreensão da história das creches comunitárias do município e da constituição do movimento Articulação de creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo (Artcreche), foram realizadas entrevistas com lideranças deste movimento, que agrega as reivindicações de um grande número de creches comunitárias.

Após estes primeiros contatos com algumas lideranças das creches comunitárias do município, surgiram outras questões relativas aos convênios e ao relacionamento entre as lideranças das creches comunitárias e a prefeitura. São elas: Por que o município adota como estratégia para ampliação da oferta de educação infantil a parceria entre Secretaria de Educação e creches comunitárias? Quais são os interesses que sustentam estas formas de relacionamento?

Para levantar hipóteses que ajudassem a responder estas questões, foram feitas visitas ao Centro Comunitário do Salgueiro e entrevistas com seus coordenadores e educadores. Esta escolha deve-se ao fato de a Creche do Salgueiro ser uma das creches comunitárias do município que possuem convênio com a prefeitura. A creche é uma das primeiras creches comunitárias de São Gonçalo e a mais antiga que, na ocasião da escolha do campo de pesquisa, possuía o convênio.

Esta inserção na Creche do Salgueiro ocorre com o intuito de compreender as formas de convênios e o relacionamento entre poder público e creches comunitárias, bem como suas repercussões na oferta da educação infantil em São Gonçalo.

Com esta mesma finalidade, também foram analisadas as entrevistas cedidas pela coordenação de educação infantil de São Gonçalo, que representa o poder público local e que é responsável, também, pela articulação entre as instituições comunitárias de educação infantil e a Secretaria de Educação, e com uma das componentes do Conselho Municipal de Educação.

As entrevistas foram realizadas com a compreensão de que *os pesquisados podem também intervir, consciente ou inconscientemente, para tentar impor sua definição da*

situação (BOURDIEU, 2000. p.701), e que, portanto, compreender o teor das entrevistas e a posição defendida pelos grupos responsáveis pelo oferecimento da educação infantil em São Gonçalo implica refletir sobre a posição que cada entrevistado ocupa e minha posição em relação a estes.

3.1. Creches comunitárias de São Gonçalo: breve contextualização histórica

Muitas creches comunitárias em São Gonçalo são fruto 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 comunitárias do município de São Gonçalo.

É de fundamental importância enfatizar a história e a participação dos movimentos populares nas lutas pelo acesso à educação, em particular, o direito à educação de crianças de 0 a 06 anos, e sua qualidade, pois estes movimentos mostram-se atuantes, protagonizando importantes conquistas obtidas pela educação infantil nas últimas décadas.

Na história da constituição das creches comunitárias do município, é marcante a participação de grupos da Igreja Católica ligados aos Movimentos Eclesiais de Base (MEB), cujas ações eram impregnadas pela filosofia da chamada Teologia da Libertação. Este movimento atuou intensamente em todo país não apenas na educação popular, mas também em outras áreas sociais.

Algumas dessas creches foram consolidadas a partir das lutas e com a participação das associações de moradores dos bairros, que possuíam muita força durante a década de 1980, período de surgimento de muitas das creches comunitárias de São Gonçalo e que foi bastante fértil para os movimentos sociais em todo o Brasil.

A primeira creche e pré-escola comunitária de São Gonçalo foi a Creche Comunitária Casa da Mãe Trabalhadora do Boaçu, criada em 1982, com a participação de grupos católicos da Igreja Nossa Senhora do Pilar e com a participação da associação de moradores do local, vinculada à União das Associações de Moradores de São Gonçalo (Unibairros) e à Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). Estas entidades

representavam, em São Gonçalo e no estado, os interesses e reivindicações das associações de moradores.

A consolidação da Creche Comunitária Casa da Mãe Trabalhadora, no Boaçú, estimulou a propagação de outras iniciativas em São Gonçalo, inspirando e apoiando o surgimento de algumas creches subseqüentes.

Posteriormente ao surgimento da Creche Comunitária do Boaçú, foi criada em 1983 a Creche Comunitária do Salgueiro, no Bairro de mesmo nome, também sob a atuação e a influência da Igreja Católica. Cinco anos depois, em 1988, surgem as creches comunitárias do Palmeirinhas, no bairro do Palmeiras, e São Francisco de Assis, no Jockey.

Outras creches, como a creche comunitária localizada no bairro de Anaia, foram constituídas na luta de associações de moradores pela educação, fato que pode ser ratificado pela fala da presidente da associação de moradores do bairro, atuante durante a década de 1980, que afirma que *a própria consolidação da associação de moradores não pode ser dissociada da luta pela escola*²⁰.

Há também, no município, creches que surgiram a partir de inspirações pentecostais, como a creche comunitária Amigos do Serpa, no bairro de Itaúna, e a creche comunitária Projeto Lodial, no Boaçú.

As primeiras creches comunitárias de São Gonçalo localizam-se em bairros mais vulneráveis do ponto de vista sócio-econômico, nos quais, segundo a coordenação do Artcreche-SG, 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 do descaso do Estado e das desigualdades acentuadas.

VEIGA (2005), nos traz o exemplo do Movimento de Luta Pró-Creches, nascido em 1979, em Belo Horizonte, e atuante na formulação de reivindicações e políticas para o setor. Assim como em outras localidades brasileiras, inclusive em São Gonçalo, este movimento se inicia em um cenário de efervescência dos movimentos sociais, estimulados pela reabertura política que tem início no Brasil.

²⁰ Trata-se de Herbere Maria Gomes, presidente da Associação de Moradores do Anaia e uma das mais aguerridas lideranças comunitárias de São Gonçalo, na década de 1980. Matéria publicada pelo Jornal "O Globo", em 09/01/1983.

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 deste espaço para os cuidados e a educação de seus filhos durante o período de suas jornadas de trabalho.

Este fator decorrente de mudanças econômicas e sociais impulsionou a difusão de creches não apenas na cidade de São Gonçalo, mas por várias partes do Brasil. Este movimento iniciou-se no país a partir da década de 1970, com forte presença dos movimentos populares e feministas nas formulações e nas pressões direcionadas ao Estado para que este respondesse a esta nova necessidade da população.

As creches surgiram em São Gonçalo, geralmente, a partir da mobilização da própria comunidade com a finalidade de obter a estrutura mínima para o seu funcionamento. Alugaram-se casas dentro do bairro, que eram reformadas por meio de mutirões. Equipamentos, móveis e materiais didáticos eram obtidos através de doações, assim como a alimentação das crianças e a obtenção de outros materiais básicos para a realização das atividades das creches.

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

As próprias mulheres da comunidade exerceram naquele momento, e exercem até hoje, a função de educadoras. Porém, atualmente, este trabalho não é mais voluntário, pelo menos nas instituições conveniadas com o poder público.

Algumas organizações não-governamentais (ONGs) cariocas prestaram assessoria pedagógica para as creches comunitárias de São Gonçalo. Dentre estas entidades destacam-se a Fundação Fé e Alegria do Brasil²¹ (Rio de Janeiro), a Solidariedade França-Brasil²² (SFB), o Centro de Assessoria ao Movimento Popular²³ – (CAMPO), dentre outras.

²¹ A Fundação Fé e Alegria é uma organização não-governamental que atua na educação popular em doze países da América Latina e que criada em 1981, pela Companhia de Jesus. Esta entidade presta, até hoje, assessoria pedagógica às creches comunitárias da cidade de São Gonçalo.

²² A organização não-governamental intitulada Solidariedade França-Brasil (SFB) presta assessoria jurídica às creches comunitárias do município até os dias de hoje, constituindo, também, uma das parcerias da Artcreche-SG.

²³ O Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO) é uma ONG que também oferece, atualmente, assessoria pedagógica às creches comunitárias da cidade e é uma das parcerias da Artcreche-SG.

No final dos anos de 1980, foram firmados os primeiros convênios das creches comunitárias de São Gonçalo com a extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Porém, este auxílio financeiro adquirido 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 eram destinados, quase que exclusivamente, à alimentação e à compra de materiais pedagógicos.

A formação do movimento ocorreu entre 1985-1986, com o intuito de conseguir a união das creches situadas no município para que estas lutassem por convênios com a prefeitura. Esta união ocorreu após a promessa, feita por parte de governantes locais, de que fariam um convênio com as creches comunitárias do município. Todavia, o primeiro convênio com a prefeitura foi obtido apenas em 1993 e com somente nove creches. O estabelecimento dos convênios com estas creches era responsabilidade da Fundação Municipal de Apoio à Educação e à Assistência à Infância, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social.

Apenas em 31 de dezembro de 2004 é que os convênios deixaram de ser de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social do município e a negociação passou 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 esta mudança.

3.2. O Centro Comunitário do Salgueiro

O Centro comunitário do Salgueiro possui uma das creches comunitárias situadas no município de São Gonçalo que possuem convênios firmados com a Secretaria de Educação.

Sua creche comunitária é organizada após a criação da creche comunitária localizada no bairro de Boaçu, que surge no ano de 1982 por iniciativa de integrantes da Igreja Católica.

Em 1983, também sob a iniciativa de pessoas ligadas à Igreja, mais especificamente aos Movimentos Eclesiais de Base, banhados na influência filosófica da chamada Teologia da Libertação, que objetivava a atuação dos religiosos católicos nos problemas sociais com vistas a amenizá-los, começam a funcionar as atividades da creche comunitária do bairro do Salgueiro.

Embora sua formação tenha sido possibilitada por grupos ligados à Igreja Católica, a Creche Comunitária do Salgueiro não é uma creche confessional, pois não é propriedade da Igreja e seus integrantes não possuem mais vínculo religioso algum.

O espaço da creche é amplo e possui um pátio com uma parte coberta outra descoberta, uma sala para as coordenadoras, três salas nas quais as crianças ficam, um refeitório, cozinha, uma horta e um parque, além de um novo refeitório, mais amplo, e uma biblioteca e brinquedoteca, que estão em construção.

O parque da creche não está sendo utilizado devido à falta de manutenção. Os brinquedos estão muito danificados, mas há a intenção de reformar também este espaço.

Ainda hoje, à frente do movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo, como presidente e atuante na creche do Salgueiro, uma das coordenadoras²⁴ do Centro Comunitário é também uma das fundadoras da creche no bairro.

O Centro Comunitário do Salgueiro possuía outras atividades além da creche. Desenvolvia vários projetos sociais voltados para as crianças, os jovens e as mulheres da comunidade. Hoje, apenas a creche está em funcionamento.

O Centro atende a cerca de 60 crianças, com idades entre um ano e meio e seis anos, em suas três salas e, apesar de ser intitulado como creche, pode-se observar que atende a crianças pertencentes à faixa etária dos quatro aos seis anos e as atividades trabalhadas com as crianças são diferenciadas, de acordo com a faixa etária de cada uma das três turmas e que uma das turmas é definida como pré-escolar.

Em uma das salas, onde funciona o maternal 1, ficam as crianças que têm a partir de um ano e meio de idade até completarem três anos. São aproximadamente dezesseis crianças.

Cerca de vinte e uma crianças, de três e quatro anos de idade, que freqüentam o Centro Comunitário, fazem parte do maternal 2 e as crianças de cinco ou seis anos, em torno de vinte e três, integram o pré-escolar.

Três crianças permanecem apenas por meio período na creche, pois já completaram seis anos e freqüentam uma outra escola. Isto ocorre porque elas e suas mães necessitam de

²⁴ (V.C.C.) é a atual presidente da Artcreche e uma das coordenadoras do Centro Comunitário do Salgueiro. Sua atuação na creche é a de realizar a orientação pedagógica, pois além de ser assistente social é pós-graduada em educação infantil, e de representar os interesses do Centro Comunitário nas negociações com as parcerias e o poder público local.

um espaço que as atenda em tempo integral, mas as escolas municipais funcionam somente por turnos.

As crianças permanecem na creche em período integral com as suas oito educadoras. Duas educadoras realizam as atividades com o maternal 1. Tanto no maternal 2 como no pré-escolar, há uma educadora. Duas dessas educadoras encarregam-se da coordenação da creche, uma delas acompanha a rotina desenvolvida no espaço e outra representa a creche, de forma mais veemente, nas negociações do convênio com a prefeitura e nas parcerias que a Creche do Salgueiro possui. Outras duas educadoras atuam na limpeza do espaço e no preparo da alimentação das crianças.

Estas atribuições de cada educadora não são estanques e, durante as visitas à creche, foi possível observar que as educadoras, embora geralmente tenham suas ocupações definidas, atuam em todo o trabalho da creche de forma integrada, de acordo com as necessidades. Assim, em alguns dias, educadoras que trabalham nas salas com as crianças ajudaram a preparar as refeições das crianças, da mesma forma que, caso seja necessário, poderão ser auxiliadas pelas outras companheiras de trabalho.

Uma das coordenadoras do espaço está presente na rotina da creche²⁵. Outra coordenadora acompanha suas atividades há 25 anos e é responsável pelas negociações do convênio que a creche possui com a Secretaria de Educação, pela articulação da creche com outras entidades com as quais sustenta parcerias e, juntamente com outras pessoas, pelo funcionamento e parcerias do movimento Artcreche, representando os interesses do grupo.

A creche tem convênio firmado com a prefeitura de São Gonçalo desde o ano de 1993, quando negociava os convênios com a Secretaria de Desenvolvimento Social.

A partir de 2004, os convênios com creches comunitárias são uma atribuição da Secretaria de Educação da cidade. Este fato demandou a adequação da Creche Comunitária do Salgueiro, inclusive de seu espaço físico, a fim de que a instituição se enquadrasse em algumas exigências postas pela Secretaria para a obtenção da parceria.

A mudança ocorrida neste período trouxe inúmeros conflitos devido às novas exigências postas para as creches comunitárias, os constantes atrasos no repasse dos recursos, além do corte de convênios em alguns momentos, e o impacto da passagem sobre as contas da

²⁵ Trata-se de (W.N.S.M.), que faz parte deste trabalho há 23 anos. A coordenadora é a que mais está presente no espaço por sua função ser a de coordenar as atividades diárias da creche.

Secretaria de Educação, que não havia feito um planejamento adequado para administrar esta nova atribuição.

Uma das mais intensas reclamações de sua liderança reside nos atrasos no repasse dos recursos e nas limitações de utilização desta verba, que não pode ser aplicada em melhorias e na ampliação da creche.

As limitações e orientações na utilização dos recursos provenientes do convênio com a prefeitura não são uma novidade deste período. Ao contrário, estas condições já estavam postas anteriormente.

Todavia, a creche está passando por obras de expansão do seu espaço físico. Estão sendo construídos um novo refeitório mais amplo, uma biblioteca e uma brinquedoteca.

Os recursos para estas obras são obtidos por meio de eventos realizados pela coordenação da creche na comunidade, de doações de roupas e brinquedos para a venda em bazares.

Em uma das visitas à creche descrita no trecho abaixo, retirado do caderno de campo da pesquisa, é possível perceber de que forma a creche se organiza para realizar as melhorias no espaço, mesmo sem o apoio financeiro do poder público:

(...) É sábado e as atividades cotidianas da creche não estão acontecendo, embora haja no espaço muitas crianças que estudam aqui durante a semana. Elas acompanham seus pais, que trabalham nas obras de ampliação do espaço da creche. Os pais de muitas crianças estão colocando uma laje em um espaço no qual funcionará uma biblioteca e uma brinquedoteca. Além disso, com estas obras, está sendo construído um refeitório mais amplo. As educadoras da creche e uma das coordenadoras fazem o almoço para elas, que trabalham em um bazar, e para os homens que trabalham nas obras. As crianças brincam, a maioria delas, no pátio da creche. O bazar, que está sendo realizado na entrada do Centro Comunitário, tem o objetivo de obter recursos para a continuidade de suas obras. Todas as roupas e brinquedos que estão sendo vendidos foram doados com esta finalidade. Além destas atividades, foram colocadas em prática outras atividades e alguns outros eventos para a realização desta obra por que passa a creche. Esta participação e mobilização da comunidade ocorrem porque a verba que a creche recebe da prefeitura não pode ser utilizada para este fim. As melhorias no espaço da creche são de responsabilidade de sua própria liderança (...).

Os recursos repassados pela Prefeitura de São Gonçalo, com base no quantitativo de crianças freqüentando o espaço, devem ser administrados segundo orientações da Secretaria, que estipula a porcentagem da verba que pode ser aplicada em cada uma das despesas da creche incluídas nos convênios.

Esta verba é destinada a gastos com a alimentação das crianças, única despesa para a qual não há limitação do percentual que deve ser gasto, com materiais básicos de limpeza e higiene, contas relativas aos serviços básicos, como pagamento dos gastos com o fornecimento de água, luz e telefone. Além disso, pode ser utilizada, caso haja necessidade, em alguns consertos de equipamentos e do próprio espaço, mas não na construção de novos espaços ou ampliação dos já existentes nem na obtenção de móveis e eletrodomésticos.

A creche recebe o acompanhamento de um supervisor responsável pela fiscalização das atividades e pela articulação da relação entre a instituição e a Secretaria Municipal de Educação. Este supervisor é enviado pela Secretaria. As visitas deste profissional à creche ocorrem, geralmente, duas vezes ao mês.

Nestas visitas, são assinados termos nos quais, geralmente, há a descrição da quantidade de crianças presentes no dia e algumas atividades que aconteceram, bem como da estrutura da creche e sua adequação ao padrão exigido pela prefeitura. Estes termos de visita, na maioria das vezes, são bastante superficiais e não trazem informações acerca do trabalho pedagógico, embora haja muitas diferenças na forma com que os supervisores preenchem estes documentos, bem como das informações que são priorizadas por eles.

Na Creche do Salgueiro, alguns termos de visita possuem informações sobre as maiores dificuldades da creche no desenvolvimento do trabalho e sobre as atividades pedagógicas, outros, mais atuais, restringem-se a tratar da quantidade de crianças, da alimentação fornecida e do que pode ser observado em termos de estrutura física do espaço.

A instituição deve, ainda, realizar uma prestação de contas mensalmente que deve ser entregue à Secretaria de Educação.

O Centro comunitário do Salgueiro não possui outra fonte mantenedora além da prefeitura de São Gonçalo, mas recebe doações sistemáticas de alimentos de uma das unidades do Sesc, localizada no bairro de Madureira, no subúrbio da cidade do Rio de Janeiro, e de um hipermercado do próprio município.

Além disso, também realiza eventos, como já foi exposto, e recebe doações da comunidade com o objetivo de angariar fundos para as demandas às quais o convênio com a Secretaria de Educação não atende.

A organização não-governamental (ONG) intitulada Solidariedade França-Brasil (SFB) presta assessoria jurídica à instituição, e a Fundação Fé e Alegria do Brasil e o Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO) são ONGs que oferecem assessoria pedagógica à creche.

Esta é a forma com que acontece atualmente a destinação da verba enviada à creche pela prefeitura, a fiscalização e a aplicação destes recursos no Centro Comunitário do Sagueiro, além da mobilização da comunidade para suprir as necessidades às quais as formas de convênio com a prefeitura não atendem.

3.3. As formas de convênio e seus embates: O que investe o poder público municipal?

O poder público local, em São Gonçalo, tem assumido as parcerias com as creches comunitárias como uma política pública não-estatal de oferta da educação infantil expressa como um dos objetivos do governo no Plano Municipal de Educação. Esta forma de atendimento tem legitimado a presença apenas parcial da esfera pública na educação infantil destes bairros gonçalenses, uma vez que o governo local não investe em todos os custos deste oferecimento.

De acordo com o documento produzido pela Fundação Fé e Alegria do Brasil e o Núcleo de Creches da Baixada Fluminense²⁶ (2001) com o objetivo de retratar a situação e o trabalho destas creches comunitárias, no Brasil, as creches comunitárias são definidas como entidades voltadas *para atender a pessoas de baixa renda e que têm a participação da comunidade local (na diretoria, no quadro de pessoal, com doações, participando de eventos etc.)*.

Ainda segundo estas entidades, durante as décadas de 1960 e 1970, organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), estimulavam a

²⁶ O Núcleo de Creches Comunitárias da Baixada Fluminense surgiu em 1986, com o apoio da Fundação Fé e Alegria, com os objetivos de atuar na formação dos educadores das creches comunitárias, por meio da troca de experiências, e buscar recursos financeiros.

redução dos custos com o atendimento de crianças em creches e pré-escolas, através da realização de convênios com instituições comunitárias, para que o poder público pudesse elevar a quantidade de crianças “beneficiadas”, sem a alocação de mais recursos para este fim. Esta redução de custos é incentivada juntamente com os estímulos à participação das famílias e da comunidade no trabalho, para que continue sendo viabilizado o atendimento.

Todavia, as iniciativas governamentais de atendimento à primeira infância que tinham como característica fundamental a participação da comunidade local visavam em primeira instância, não uma participação democrática, mas sim, baratear os custos dos programas. (Idem, *ibidem*. p.34).

Assim, o incentivo à expansão de atuação das creches e pré-escolas comunitárias e de convênios entre os governos e estas instituições consiste em ampliar o atendimento sem que haja a proporcional elevação dos investimentos públicos neste segmento. (TIRIBA, 1997).

Segundo CUNHA (1991), além da intenção de baratear o atendimento, havia 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).

Em São Gonçalo, a prefeitura estabelece convênios com as creches comunitárias desde o ano de 1993 e, a partir de 2004, esta forma de relacionamento foi incorporada às estratégias das políticas educacionais para a educação infantil, fato que trouxe mudanças significativas para a forma com que são negociados os convênios e as exigências impostas às creches, além de conflitos com as creches comunitárias devido a cortes e atrasos no repasse dos recursos para estas instituições e ao perfil pouco dialógico da atual gestão da cidade.

Este período corresponde ao mesmo em que, teoricamente, se inicia a implementação do PME e no qual ocorre também uma mudança na gestão do município, com a posse, no início do ano posterior, do atual governo.

A falta de espaço para negociação e diálogo com o poder público vem sendo apontada pelas lideranças do movimento Artcreche e por uma integrante do Conselho Municipal de

Educação²⁷ como um dos fatores que mais geram embates entre estes segmentos e os governantes da cidade nos últimos anos.

O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo é formado em 1998, devido às orientações da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas começa a atuar a partir de 2000.

Em uma entrevista com a representante do Conselho vinculada à universidade pública situada no município, a entrevistada afirmou que *o Conselho ainda é uma figura decorativa em termos de definição de políticas públicas no campo da educação.*

De acordo com a entrevistada, apesar desta mudança dos convênios para a Secretaria de Educação, as práticas políticas de cunho eleitoreiro foram mantidas. A assinatura ou não de convênios depende muito mais dos interesses dos políticos locais em ampliar suas alianças do que das aprovações do próprio Conselho.

As questões políticas influenciam bem mais a assinatura ou não dos convênios, pois, no município, vigora uma forma clientelista de condução das políticas públicas e as negociações dos convênios atendem a critérios políticos e partidários.

Estas questões relacionadas à submissão das ações governamentais, que deveriam privilegiar a garantia dos direitos da população do município, a interesses pessoais ou de pequenos grupos que detêm o poder político na cidade são trazidas também nas entrevistas realizadas com as lideranças da Artcreche e com as educadoras da Creche Comunitária do Salgueiro.

O Conselho Municipal de Educação, que deveria atuar como um dispositivo possibilitador de uma maior participação de diversos segmentos relacionados à educação no município, não possui força política suficiente para intervir nas ações do poder público.

Nesta atual gestão, observa-se a quase supressão do diálogo com os poderes públicos. Esta forma de condução da política municipal centraliza a tomada de decisões, inclusive no

²⁷ O Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo é composto por 15 conselheiros: 2 representantes da Secretaria Municipal de Educação; 4 representantes do Poder Executivo; 1 representante do Poder Legislativo; e 8 representantes de 8 entidades pertencentes à cidade, sendo um representante vinculados a cada uma dessas entidades. Estas entidades são: Sindicato Estadual dos Profissionais de Ensino; Sindicato dos Servidores Municipais de São Gonçalo; União das Associações de Moradores de São Gonçalo; Representantes dos Diretores das Escolas Particulares de São Gonçalo; Conselho Escolar de São Gonçalo; Representantes dos Estudantes da Rede pública Municipal; universidade pública localizada no município e universidade privada situada também na cidade. (TAVARES, 2006).

que se refere aos convênios, e a circunscreve a apenas algumas pessoas que ocupam os mais altos cargos políticos no município como, por exemplo, a secretária de educação e a própria prefeita da cidade.

Este quadro configurado principalmente a partir do ano de 2005, quando tem início a gestão do atual governo, já estava sendo apontado por TAVARES (2006), uma das representantes do Municipal de Educação de São Gonçalo, ao refletir acerca das repercussões que este novo cenário poderia ter sobre a implementação do Plano Municipal de Educação.

(...) O novo cenário produzido pelo pleito municipal (...), com a eleição de um novo Prefeito e de uma nova Câmara de Vereadores, bem como a conseqüente substituição de quase todo o quadro de cargos políticos da Prefeitura, especialmente da Secretaria Municipal de Educação, ocasionou uma nova configuração no que diz respeito à implantação do Plano Municipal de Educação, que expressa uma tendência a relativizá-lo, ameaçando a implementação dos avanços democratizantes conquistados durante este movimento. (pp.171, 172).

Na gestão anterior, havia uma maior negociação dos convênios com a mediação da Artcreche. Atualmente, esta relação é individualizada e o movimento não é reconhecido como legítimo pelos representantes do poder público. Os convênios são negociados diretamente com a coordenação de cada creche. Estas mudanças na forma de negociação dos convênios com as creches comunitárias vêm enfraquecendo o poder de reivindicação do movimento e sua capacidade de traduzir estas definições em ações concretas.

Segundo lideranças da Artcreche, anteriormente, para negociar convênios com as creches comunitárias, a prefeitura deveria negociar, também, com a Artcreche. Hoje, esta relação é particularizada com as lideranças de algumas creches. Algumas creches possuem convênios e outras, não.

Os dados disponibilizados pelo movimento Artcreche referentes ao ano de 2005 demonstram que, naquele ano, as creches e pré-escolas vinculadas ao Artcreche eram cerca de 36 unidades e que atendiam a aproximadamente 3189 crianças.

Porém, atualmente, algumas creches não se encontram mais vinculadas à entidade. Estas estariam realizando convênios de forma individual com a prefeitura e, em decorrência do

enfraquecimento do movimento face ao não reconhecimento por parte do poder público da legitimidade de suas formulações, se desligaram da Artcreche-SG.

Dentre as creches comunitárias de São Gonçalo, nem todas conseguem obter recursos provenientes de convênios com a prefeitura, pois são muitas as exigências nas quais as instituições devem se enquadrar para adquirir esta verba. Além disso, é enfatizado *que estas creches são creches particulares e algumas não têm convênio ou por opção mesmo do proprietário ou por não conseguirem cumprir as exigências da prefeitura*²⁸.

O espaço da creche deve ser adaptado à clientela. Ou seja, tem que ser um lugar bem arejado e que ofereça condições de as crianças tomarem sol pela manhã, ela tem que possuir documentação completa junto ao cartório, ter sua taxa anual do corpo de bombeiros paga e, caso a creche tenha berçário, a exigência é bem maior²⁹.

Essas exigências incluem também, dentre outras coisas, a aprovação da vigilância sanitária, do Conselho tutelar, além de documentação completa relativa à construção do espaço, o que nem sempre as creches possuem.

Muitas das exigências estipuladas pela Secretaria de Educação são importantes para a qualidade com que a creche atende às crianças. O que pode ser tencionado é a presença tão restrita do poder público no oferecimento da educação infantil e nos investimentos em sua qualidade nestas localidades gonçalenses.

Não há repasse de verbas para que as creches comunitárias se enquadrem nestas exigências primeiro, para que, posteriormente, consigam o convênio. Embora o PME estabeleça que o poder público deve ter participação financeira neste processo de adequação das creches comunitárias. Para receber recursos para obras, depois de assinado o convênio com a prefeitura, a creche pode abrir um outro processo de averbação, que pode ser aprovado ou não.

Porém, para manutenção do espaço, que inclui serviços como pintura, consertos, por exemplo, a creche pode utilizar parte da verba enviada pela prefeitura, embora não receba,

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

como as creches públicas, verbas separadas e destinadas especificamente à sua manutenção. A creche deve administrar sua verba segundo as orientações da prefeitura que estipula o máximo que pode ser gasto em cada uma das despesas. Portanto, caso a coordenação da creche utilize estes recursos para a manutenção, deve reduzir algum outro gasto.

Dentre as novas exigências da prefeitura de São Gonçalo, uma é extremamente relevante para esta passagem das parcerias com as creches comunitárias da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação, pois a formulação de uma proposta pedagógica passou a constituir um pré-requisito para viabilização dos convênios.

Esta mudança foi retratada em uma das entrevistas cedidas pela coordenadora da creche do Salgueiro, responsável pelo acompanhamento de sua rotina, na qual ela afirma que anteriormente era exigido apenas um trabalho de assistência às crianças, que englobava os cuidados demandados por esta faixa etária. Embora a creche do Salgueiro já possuísse uma proposta educacional, este fator não era determinante para a obtenção dos convênios com a prefeitura de São Gonçalo. Atualmente, segundo ela, a creche tem que oferecer, além dos cuidados direcionados às crianças, a educação infantil, que abrange, também, a criação e o desenvolvimento de uma proposta pedagógica.

Hoje, ainda, as creches comunitárias são bem mais numerosas e possuem atendimento bem mais expressivo em comparação com as creches públicas e privadas com fins lucrativos.

Quanto às pré-escolas comunitárias, não é possível precisarmos a quantidade de crianças que atendem, pois algumas instituições, embora tenham incorporado crianças em idades compatíveis à frequência em pré-escolas, são autodenominadas, nos dados que produzem, como creches comunitárias e seus dados apenas trazem o total de crianças da instituição, sem a discriminação por faixas etárias menores.

Ao poder público não cabe nestes convênios, por exemplo, responsabilidades sobre a construção de espaços adequados para a oferta da educação infantil, embora no texto do PME esteja explícito que deve ser oferecido aporte público financeiro para a adequação das creches públicas e comunitárias às exigências legais referentes à organização dos espaços que oferecem a educação infantil.

Em entrevistas com representantes da Secretaria de Educação e com representantes dos movimentos sociais de luta pelo direito a creches e pré-escolas, ficou claro, através de ambas

as partes, que o poder público não destina verbas à adequação destas creches ao que é exigido, até mesmo, para a obtenção dos convênios. Além disso, as creches não podem realizar obras de ampliação do espaço com recursos públicos.

A verba é geralmente utilizada apenas para a manutenção de eletrodomésticos e do próprio espaço da creche, para a compra de materiais pedagógicos, para a alimentação das crianças e a compra de matérias de limpeza e higiene, além do pagamento das contas relativas a serviços básicos, como água, luz e telefone, e dos educadores.

Porém, segundo informações obtidas através de uma entrevista com uma integrante do Conselho Municipal de Educação, estes convênios não são negociados da mesma forma com todas as instituições comunitárias. Estes convênios são diferenciados e algumas creches recebem apenas a verba suficiente para suprir os gastos com a alimentação das crianças.

No entanto, a maior parte dos convênios cobre os gastos mencionados anteriormente, inclusive a parceria realizada com o Centro Comunitário do Salgueiro, com a qual pode ter um contato mais próximo.

Toda a utilização dos recursos é controlada pela Secretaria de Educação, que orienta quanto à parcela da verba que deve ser gasta em cada item. Assim, podem ser aplicados, por exemplo, até 6% dos recursos na compra de materiais pedagógicos, até 9% no pagamento dos educadores. Apenas os gastos com a alimentação das crianças não são limitados.

Quanto ao pagamento dos educadores das creches, estes recursos não podem chegar a um salário mínimo por educador, pois constitui apenas uma ajuda de custo e não são assumidos, neste caso, os direitos trabalhistas dos educadores.

O fato de os convênios não assegurarem condições financeiras suficientes para que os educadores das creches tenham garantido os seus direitos trabalhistas é uma das atuais preocupações e reivindicações do movimento Artcreche-SG.

Apesar de as entrevistas realizadas com representantes da Secretaria de Educação apontarem que há uma preocupação em criar um projeto que invista na formação dos educadores das instituições comunitárias, durante este período em que ocorrem estas parcerias, o poder público não tem assumido como uma prioridade das suas políticas para a educação infantil a formação destes educadores, pois não houve, ainda, nenhuma iniciativa concreta com esta finalidade.

Como ficaram bastante tempo sem coordenação, as creches comunitárias faziam aquilo que podiam, o que era possível, de acordo com a competência das orientadoras pedagógicas e incluindo a parte técnico-administrativa. Agora que começou esta coordenação na sede, é que nós vamos começar a planejar, ou melhor, já estamos planejando cursos para a capacitação dos professores e funcionários junto à Creche UFF e vamos fazer periodicamente, pelo menos uma vez ao mês, reuniões com as orientadoras pedagógicas para estar passando alguma novidade, algum trabalho diferenciado. Alguns projetos já estão sendo encaminhados também. Assim, pretendemos começar a trabalhar com as creches³⁰.

De acordo com a Secretaria de Educação do município, estas orientadoras pedagógicas citadas são pessoas que devem orientar o trabalho pedagógico realizado nas creches comunitárias. São pessoas ligadas à comunidade e não à Secretaria e que devem possuir uma formação adequada para auxiliar o desenvolvimento do trabalho.

No caso do Centro Comunitário do Salgueiro, por exemplo, uma das coordenadoras – a que é responsável pela negociação dos convênios e também pela coordenação da Artcreche – é assistente social e possui uma especialização em educação infantil e, portanto, desempenha esta função por possuir uma formação adequada para este fim.

Segundo a Secretaria de Educação, o município, atualmente, possui cerca de 36 creches conveniadas e os convênios foram renovados em 2007.

Os contratos com as creches comunitárias têm prazo de vigência de onze ou vinte e dois meses. Quando está próximo de terminar o período de validade dos contratos, ocorre a renovação do convênio. Para isto, as creches devem ter conseguido se enquadrar nas exigências da prefeitura e estar com a prestação de contas regularizada.

As creches comunitárias fazem uma prestação de contas mensal à parte financeira da Secretaria, então é feito o cálculo-base dos recursos que devem ser destinados à instituição. O cálculo é baseado na quantidade de crianças que a creche atende. A verba repassada durante o ano é relativa à quantidade de crianças do ano anterior.

Os supervisores enviados às creches pela Secretaria de Educação também as fiscalizam sistematicamente, observando o espaço e o número de crianças. Estas informações

³⁰ Trecho de uma das entrevistas cedidas por (E.B.S.N.), coordenadora do segmento de educação infantil da Secretaria de Educação de São Gonçalo.

são utilizadas para calcular o repasse das verbas, baseando-se na quantidade de crianças presentes na creche nos dias de supervisão.

Em relação a estas fiscalizações, observam-se muitos conflitos que, inclusive, geraram manifestações das lideranças das creches comunitárias.

Uma das manifestações observadas foi a que reivindicava contra o resultado de uma das fiscalizações realizada no dia seis de setembro 2005 e que culminou com uma brusca redução dos recursos de muitas creches, pois se alegou que havia nas creches um número de crianças bastante inferior ao que era considerado para o repasse da verba.

Os argumentos apresentados, durante o ato, pelos representantes das creches contra os resultados da fiscalização foram que a visita foi feita em véspera de feriado e num período de chuvas, motivos para a reduzida presença de crianças nas creches, o que acabou resultando no corte de verbas.

Na ocasião, o então Secretário de Fazenda José Maria Rodrigues alegou que o atraso no repasse, que já havia sido publicado em Diário Oficial na semana anterior, se deu pela necessidade de reorganização do orçamento.

Até o ano passado, as creches entravam na dotação orçamentária da Secretaria de Desenvolvimento Social, mas desde 31 de dezembro de 2004, o convênio teve de ser realocado à Secretaria de Educação. Desta maneira, como as dotações orçamentárias da Educação não previam esse gasto, houve o problema administrativo, que deve ser sanado em quatro dias³¹.

Segundo (M.T.G.T.), componente do Conselho Municipal de Educação não houve um planejamento adequado para que ocorresse esta passagem e a Secretaria de Educação administrasse adequadamente esta nova atribuição.

Em documentos produzidos e cedidos pelo movimento Artcreche, observam-se alguns destes embates entre estas lideranças e as novas exigências da prefeitura e afirma-se que, desde 2004, quando houve a transição dos convênios da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação, a relação com o poder público tem sido mais

³¹ Entrevista cedida pelo Secretário de Fazenda José Maria Rodrigues ao Jornal O Fluminense de 26 de Outubro de 2005.

conflituosa. Além dos problemas administrativos, as exigências burocráticas têm constituído um outro ponto de entraves.

Por outro lado, nota-se, também, o reconhecimento por parte das lideranças das creches de que as instituições comunitárias conveniadas com as prefeituras brasileiras estavam diante de um grande dilema, pois os convênios são retirados desordenadamente dos órgãos municipais da área de Assistência Social e integrados à educação, como estabelece a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, embora os sistemas educacionais não concentrassem recursos para o financiamento da Educação Infantil.

Em relação à nova forma de financiamento da educação nacional, que inclui as matrículas da educação infantil no novo cálculo de repasse dos recursos aos municípios dentro de cada estado, a responsável pela coordenação do segmento de educação infantil do município de São Gonçalo comenta:

O Ministério da Educação envia os recursos sempre na data prevista. Antes enviava para a educação de um modo geral, com o Fundef. Agora, com o Fundeb, a educação infantil e as creches passaram a fazer parte e elas recebem uma verba, inclusive de acordo com o número de alunos das escolas comunitárias conveniadas também.

Portanto, a quantidade de matrículas na educação infantil, incluindo o atendimento em creches comunitárias, significa, neste contexto de implantação do Fundeb, a destinação de mais recursos para o município oriundos do Fundo.

Percebe-se, através de fontes como os jornais de São Gonçalo e adjacências, que trazem registradas algumas manifestações das creches comunitárias do município, a atuação do movimento Artcreche.

Uma dessas reportagens traz uma nova manifestação dos líderes de creches comunitárias, ainda na tentativa de solucionar os conflitos ocasionados pela fiscalização realizada nas instituições no dia seis de Setembro de 2005. A reportagem explicita o seguinte conteúdo:

Uma manifestação reuniu mais de 300 pais e mães de alunos de creches municipais, em frente à prefeitura de São Gonçalo. O objetivo era reclamar da diminuição da verba e a extinção de 845 vagas nas instituições conveniadas.

Segundo a Prefeitura, após fiscalizações, algumas creches tiveram o valor do repasse diminuído porque foi constatado que estas unidades estavam recebendo verbas por um número de alunos superior ao efetivamente atendido.

De acordo com Maurício da Silva, coordenador do Movimento dos Centros de Educação Infantil de São Gonçalo, a fiscalização foi feita injustamente: 'Os representantes do município que realizaram a fiscalização nas creches escolheram um dia em que estava chovendo muito e o número de crianças era pequeno (...)', explicou Maurício³².

Este trecho retirado da reportagem nos demonstra alguns dos embates atuais do movimento com a Prefeitura e as freqüentes manifestações das creches comunitárias com o objetivo de exigir do poder público mudanças na forma de fiscalização e o cumprimento dos convênios firmados que, em demais trechos da reportagem, aparecem como um outro motivo para as reivindicações do movimento, pois, segundo Maurício da Silva, um dos coordenadores da Artcreche-SG, as creches estavam sem o repasse das verbas relativas ao ano de 2004 e mais da metade das que se referem ao ano de 2005.

Segundo a coordenação de educação infantil do município, há atrasos ou algum outro problema no repasse dos recursos apenas quando a prestação de contas não está em dia e não está de acordo com as exigências.

(...) Como assumi recentemente a coordenação, ainda não pude perceber muito bem como é o relacionamento entre as diretoras das creches comunitárias e a Secretaria e quais são as maiores dificuldades. Mas o que ouço falar e que foi me passado é que há uma dificuldade por parte da direção de manter a prestação de contas e, se atrasar a data da prestação de contas, atrasa, também, a entrada da verba, então esta é a maior reclamação da direção. Mas é porque se a diretora atrasar, a prefeitura não tem como enviar a verba sem a documentação necessária. É uma exigência que se tenha toda prestação de contas correta até o dia estipulado para que a verba seja repassada dentro da data prevista (...)³³.

As fiscalizações são feitas pelos supervisores enviados pela Secretaria de Educação do município quinzenalmente. Apenas no caso de alguma denúncia ou de algum indício de

³² Reportagem publicada sob o título *Manifestação em São Gonçalo*, no jornal *O Fluminense* de 11 de novembro de 2005. Trecho da entrevista que Maurício Camilo da Silva, uma das lideranças do Artcreche, cedeu ao jornal.

³³ Trecho de uma das entrevistas cedidas por (E.B.S.N.), coordenadora do segmento de educação infantil da Secretaria de Educação de São Gonçalo.

irregularidade são feitas outras fiscalização, das quais participam integrantes do Conselho Municipal de Educação, que também atuam, pelo menos teoricamente, na aprovação destes convênios.

O conselho Municipal não faz visitas sistemáticas às creches comunitárias. Estas acontecem eventualmente, nas condições citadas acima. Porém, o órgão visita estas instituições sempre antes e depois da assinatura dos convênios.

Um dado preocupante é o fato de que, neste período de desenvolvimento desta pesquisa, houve uma constante troca de representantes da coordenação da educação infantil em São Gonçalo. Com a passagem curta dos coordenadores por este cargo, muito tempo é gasto para que cada coordenador conheça a realidade educacional do município, planeje suas ações e as execute.

Além disso, a cada nova gestão, alteram-se também os projetos. Não há uma continuidade na realização do trabalho.

No trecho da entrevista acima, realizada na Secretaria de Educação com a última das três coordenadoras da educação infantil com as quais tive contato, pode-se observar uma fala emblemática deste perfil de gestão: *agora que começou esta coordenação na sede, é que nós vamos começar a planejar, ou melhor, já estamos planejando* (E.B.S.N.). Ou seja, todo planejamento e ações anteriores parecem ter sido desconsiderados e a coordenação de educação infantil retornou à fase de planejamento das ações.

Ao falar sobre as descontinuidades dos projetos de diferentes gestores que passaram pelo município, (M.T.G.T.), integrante do Conselho Municipal de Educação, afirma que: *a cultura política no Brasil dificulta a memória institucional. Cada gestão inicia um novo trabalho, sem estudar o que foi feito pela gestão passada. Não há continuidade nas ações e decisões.*

Este tipo de administração é denominado por CUNHA (1991) como administração “zig-zag”. O autor utiliza este termo relacionando-o, especialmente, às ações desenvolvidas por secretários de educação de muitos municípios brasileiros, que, quando assumem este cargo, freqüentemente, desconsideram as ações desenvolvidas pelos seus antecessores e iniciam novas políticas. Dessa forma, os efeitos de uma política iniciada anteriormente não se materializam.

É relevante destacar, no entanto, que a pessoa atualmente responsável pela coordenação de educação infantil possui experiência na área, tanto como professora, quanto como diretora de uma das creches públicas municipais.

Durante a inserção, observação do cotidiano da Creche comunitária do Salgueiro e com base no conteúdo das entrevistas realizadas na creche e com representantes do poder público responsáveis pelas ações de desenvolvimento da educação infantil, foi possível perceber algumas lacunas dos convênios firmados com as creches comunitárias.

Em entrevistas realizadas com lideranças de creches comunitárias, foram explicitadas queixas quanto aos atrasos no repasse de verbas dos convênios e a vontade, no caso da creche do Salgueiro, de que esta verba atrasada seja repassada e de que sua utilização seja empregada nas obras da creche.

Nota-se um questionamento de o porquê desta verba não poder ser alocada para as melhorias do espaço, que se traduziriam em melhor qualidade no atendimento das crianças.

De acordo com a coordenação da creche comunitária, há atrasos relativos ao ano de 2006 e a três meses do ano de 2007.

Muitas creches comunitárias de São Gonçalo, inclusive a creche localizada no bairro do Salgueiro, surgem devido à ausência do Estado, na provisão de políticas de atendimento à criança pequena.

Atualmente, o bairro do Salgueiro continua, assim como muitos outros bairros de São Gonçalo, sem uma creche pública. Porém, desde o ano de 1993, sua creche comunitária possui convênio com a prefeitura.

Estes convênios, todavia, não suprem todas as necessidades destas creches, mas cobrem apenas alguns gastos destas instituições.

Com a implantação das atuais políticas de descentralização, a educação infantil passou a ser uma das incumbências dos municípios. As políticas educacionais gonçalenses para atender a estas novas demandas incluem as parcerias com creches comunitárias. Este quadro suscita questionamentos quanto à intenção de, mais uma vez, repassar as responsabilidades, ou boa parte destas, para as próprias comunidades, pois, de acordo com representantes do poder público,

(...) A verba das creches conveniadas é destinada à merenda e ao pagamento dos funcionários. Geralmente, as creches conveniadas têm outra fonte mantenedora. Já as creches da rede recebem a verba de manutenção e a verba para a merenda.

Algumas creches comunitárias são parte de uma igreja, então a igreja ajuda com uma certa quantia e a prefeitura ajuda com esta parte de merenda e pagamento de funcionários (...)³⁴.

Configuram-se, desta maneira, duas formas de atendimento às crianças da cidade em creches e pré-escolas: uma na qual o poder público se responsabiliza integralmente pelo atendimento, ou não, das crianças na educação infantil, ainda que esta forma de atendimento seja também bastante questionável, e outra forma em que esta cobertura é parcial.

Apenas as despesas das creches e pré-escolas públicas são integralmente atribuições da esfera municipal, que investe no espaço desde a construção do prédio.

Além disso, nem todas as creches comunitárias de São Gonçalo possuem outra fonte mantenedora e nem todas são confessionais, como é o caso, por exemplo, da Creche do Salgueiro.

Os convênios parecem ser “convenientes” para o poder público, já que o município, neste caso, não assume a construção destas creches e os investimentos neste espaço físico, assim como não tem atuado na formação e não se responsabiliza pelos direitos trabalhistas dos educadores das creches comunitárias.

O estabelecimento dos convênios parece surgir como atenuante para a insuficiência de investimentos na oferta da educação infantil pela esfera pública e, como já foi tratado anteriormente, para atender aos interesses de ampliação das alianças políticas.

O Estado, que era ausente no oferecimento da educação infantil nestas localidades, agora está presente. Porém, apenas de forma parcial.

Ainda são muitas as dificuldades por que passam as instituições comunitárias para oferecer atendimento às crianças face à ausência ou à presença insuficiente do poder público na implementação de políticas na área da educação infantil, principalmente, no que diz respeito à oferta de creches.

As creches comunitárias precisam se enquadrar em muitas exigências legais para a obtenção dos convênios. Estas mudanças vão desde a estrutura do espaço físico até a formação

³⁴ Idem.

da proposta pedagógica. Muitas creches não possuem convênios ou não conseguem renová-los devido a não adequação às exigências postas.

Não se questiona, neste caso, a adequação dos estabelecimentos de educação infantil às peculiaridades do público que atendem, pois além do acesso é importante que seja uma prioridade também a qualidade do atendimento. O tensionamento deste fato busca indagar qual a participação ou a não participação do poder público na oferta das instituições de educação infantil gonçalenses.

O município já adotava anteriormente esta política e já possuía convênios com creches comunitárias. A partir da implantação do PME o que ocorreu, seguindo uma tendência nacional, foi a transferência destas parcerias da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação, o que trouxe mudanças nas exigências e conferiu a estas instituições o reconhecimento do papel educativo que desempenham.

Segundo representantes da Secretaria de Educação, esta política de convênios com as creches comunitárias está ampliando o acesso à educação infantil, tal qual estabelece como objetivo o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo. Houve, nos últimos anos, a partir de 2004, uma expansão do atendimento por meio de convênios e o município ampliou em, aproximadamente, 50% seu percentual de creches comunitárias conveniadas.

No entanto, não está sendo cumprido o que é estipulado pelo Plano em relação ao dever do poder público municipal de oferecer aporte financeiro para que as instituições comunitárias consigam se enquadrar no padrão estabelecido pelas Leis brasileiras para as instituições que oferecem a educação infantil.

São muitos os embates entre as creches comunitárias e o poder público. A maioria deles é decorrente da diminuição do espaço de reivindicação do movimento Artcreche, devido às características da política da atual gestão governamental, de atrasos no repasse das verbas para as creches e do corte de convênios ou da diminuição de recursos devido ao corte de crianças.

Mesmo diante disto, as creches comunitárias continuam cumprindo um importante papel, visto que o número de creches públicas na cidade, embora esteja apresentando um pequeno crescimento nos últimos anos, ainda é muito restrito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento da educação infantil como um direito das crianças de 0 a 06 anos, trazido pela Constituição de 1988, e a incorporação, a partir da promulgação da Lei nº 9.394/96, de creches e pré-escolas à educação básica conferiram um novo *status* à educação infantil, o que pressionou também a expansão do acesso a este segmento.

O acesso à educação infantil tem se ampliado nos últimos anos e, no município de São Gonçalo, a dinâmica das matrículas deste segmento também está apresentando um gradativo crescimento.

As políticas de descentralização/municipalização do ensino vêm impulsionando a expansão das matrículas em todos os segmentos e modalidades de ensino, inclusive na educação infantil. Porém, o crescimento que tem se mostrado realmente expressivo é o do nível fundamental, como foi apresentado no segundo capítulo deste trabalho.

Com intuito de atender as novas incumbências da rede municipal de educação face à municipalização da oferta do nível fundamental e da educação infantil, é elaborado e entra em vigor, no ano de 2004, o Plano Municipal de Educação, objeto de análise da pesquisa *“Políticas Educacionais e Poder Local: Um estudo sobre a implantação do Plano Municipal de Educação e suas repercussões na escolarização em São Gonçalo”*, a partir da qual se originou esta monografia.

O Plano Municipal de Educação tem o objetivo de ampliar o acesso à educação infantil em São Gonçalo por meio do setor público de educação e também através de convênios com as creches comunitárias, que já aconteciam em períodos anteriores ao atual processo de descentralização do ensino, desde o ano de 1993.

Dentre as duas estratégias de ampliação deste segmento propostas pelo Plano Municipal de Educação, a oferta de creches comunitárias conveniadas com a prefeitura tem sido a forma de acesso que, em termos quantitativos, tem se mostrado mais expressiva e o crescimento das matrículas através desta forma de oferta cresceu cerca de 50% a partir do ano de 2004.

Neste mesmo período em que o Plano entra em vigor, ocorre a passagem dos convênios da Secretaria de Desenvolvimento Social para a Secretaria de Educação como uma

resposta ao que é estabelecido pela Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, segundo a qual a educação infantil faz parte da educação básica.

No início do ano posterior, o atual governo do município toma posse e ocorrem mudanças significativas na forma com que são firmados os convênios do poder público com as creches comunitárias da cidade.

As políticas de descentralização vêm sendo apontadas como importantes possibilitadoras de um alargamento da comunicação entre sociedade e suas demandas e o governo. Isto se torna possível pelo fato de um grande número de decisões serem tomadas na esfera local, possibilitando maior participação popular. As reivindicações da população podem ser ouvidas, atingindo aos governantes.

Porém, embora as reivindicações possam ser ouvidas com maior facilidade, dada a proximidade da população em relação ao poder público local, em São Gonçalo, na atual gestão isto não significou uma intensificação do diálogo com as demandas dos grupos que compõem a sociedade gonçalense, pois as opções políticas feitas pelo governo local, aparentemente de caráter centralizador e pouco democrático, não contribuem para ampliar o diálogo e a participação nas decisões.

Esta passagem das creches conveniadas e o início da nova gestão municipal intensificaram os conflitos entre poder público e as instituições comunitárias conveniadas com a prefeitura da cidade, seja pelo estreitamento do diálogo com o poder público, característico deste atual governo, seja pela falta de um planejamento adequado para que ocorresse esta passagem e a Secretaria de Educação administrasse adequadamente esta nova demanda.

Como foi exposto no terceiro capítulo desta monografia, nesta atual gestão, as decisões são estabelecidas no interior dos gabinetes, sem que segmentos como os movimentos sociais do município e o conselho municipal de educação, que deveriam dialogar com o poder público e participar das decisões, possam intervir nas definições das políticas públicas.

Estes segmentos, nesta conjuntura, não possuem força política o suficiente para orientar as ações. Porém, também não têm se mantido apáticos frente a este quadro e continuam reclamando seus espaços de atuação e intervenção.

O movimento que reúne grande quantidade de creches comunitárias do município, a Artcreche-SG, assim como as educadoras da Creche do Salgueiro, vinculada ao movimento, constantemente realizam manifestações, tanto nas ruas do município, quanto através de

documentos escritos que o movimento produz, denunciando o descaso do poder público com a educação infantil comunitária na cidade e com o próprio movimento Artcreche, cuja atuação não é reconhecida como legítima pelo atual governo.

Porém, este cenário teve impactos sobre a coesão entre as creches comunitárias que compunham a Artcreche-SG. Algumas creches se desvincularam do movimento perante o enfraquecimento deste e passaram a realizar a negociação diretamente com a prefeitura, pleiteando apenas recursos e melhorias em seu próprio espaço individualmente, pois esta negociação traz benefícios imediatos para as creches que atendem às políticas de cunho clientelista e eleitoreiro da região, na qual apoios políticos e votos parecem ser a moeda troca para a obtenção de serviços básicos que são direitos da população.

Algumas creches não possuem convênios e, geralmente, não os possuem por não conseguirem obter aprovação em decorrência de não se enquadrarem em todas as exigências estipuladas pelas Leis para os estabelecimentos que oferecem a educação infantil.

As exigências postas de que se construam propostas pedagógicas e que os espaços de estabelecimentos que oferecem a educação infantil sejam adequados às peculiaridades desta faixa etária, todavia, trazem benefícios para estas crianças e para a qualidade do atendimento a elas.

O questionável, neste caso, não são estes fatores, mas sim o fato de o poder público ter pouca participação na oferta da educação infantil em todo o município, sobretudo nas creches conveniadas, para as quais as exigências aumentaram, embora, a presença do poder público pareça concentrar-se apenas nestas regras de adequação estabelecidas e no repasse de recursos ínfimos e insuficientes para os gastos mais básicos destas instituições.

Não há investimentos concretos na formação e nos direitos trabalhistas dos educadores e no auxílio à construção da proposta pedagógica, assim como o poder público não participa da adequação desses espaços. O poder público não oferece o aporte financeiro, estabelecido pelo Plano, para que as instituições comunitárias consigam se adequar ao padrão exigido para a assinatura dos convênios.

Além disso, observam-se incoerências na construção do próprio PME, cujas metas e estratégias parecem estar em descompasso, visto que o documento afirma que o município pretende alcançar até o ano de 2013 o percentual de 50% das crianças de 0 a 03 anos frequentando creches públicas ou conveniadas. Porém, sua estratégia mínima de atuação

quanto ao atendimento em creches é a construção de apenas uma creche pública por ano. A estratégia mínima adotada deveria possibilitar o objetivo assinalado pelo documento.

Entretanto, neste ritmo, é inviável que se atinja aos números projetados, mesmo que, além da construção das creches públicas, os convênios com instituições comunitárias entrem neste cálculo, pois as matrículas em creches comunitárias somam pouco mais de 3000 crianças que têm acesso a esta forma de atendimento e 50% das crianças de 0 a 03 anos no município correspondem a mais de 29000 crianças.

Mesmo com a soma de todo atendimento em creches públicas e conveniadas, este número não chega a 4000 crianças que têm acesso a creches públicas ou privadas sem fins lucrativos em São Gonçalo, número bastante distante de 29000, que corresponde a estes 50%.

O cenário da educação infantil no município tem sofrido importantes mudanças, gestadas nas disputas e contradições. No período posterior à construção do PME, percebemos uma gradativa expansão do acesso à educação infantil, com todas as críticas legítimas que se podem fazer às formas e ao ritmo com que este acontece.

Esta tendência de crescimento, no caso das pré-escolas do município, já estava instalada antes da elaboração do PME e, provavelmente, ocorre devido ao próprio desenvolvimento nacional da oferta da educação infantil, uma vez que a implantação do Plano não significou até o momento um crescimento mais expressivo do que aquele que já era observado.

Há um crescimento no número de escolas da rede municipal que passaram a oferecer pré-escolas. Porém, não houve um crescimento proporcional da construção de novas unidades escolares em relação à intensificação das matrículas, o que afeta, também, a oferta das pré-escolas, cuja maioria é ofertada nas próprias escolas da rede concomitantemente a outros segmentos já oferecidos anteriormente por estes estabelecimentos.

Além disso, o cumprimento da meta de alcançar o quantitativo de 70% das crianças em idade de freqüentar pré-escolas em estabelecimentos públicos ou conveniados está distante de ser atingido, uma vez que as matrículas nesta faixa constituem quantidades ainda muito pequenas e 70% das crianças do município correspondem a uma quantidade aproximada de 31682, de acordo com os dados do censo demográfico do IBGE no ano de 2000.

No caso da oferta de creches públicas, este movimento, de fato, se inicia a partir do ano de 2004, mesmo ano em que, teoricamente, entra em vigor o PME, quando o município inaugura sua primeira creche pública.

Todavia, deve-se atentar para o fato de que, “coincidentemente”, parece que as ações voltadas para o oferecimento de creches por meio do setor público são realizadas apenas nos períodos próximos às eleições municipais, pois houve no ano de 2004 a construção de uma creche. Posteriormente, ainda em 2005, duas novas creches municipais foram construídas. Nos anos de 2006 e 2007 nenhuma nova creche municipal foi construída. Porém, neste ano, o município inaugurou mais três creches no mês de junho, período bastante próximo às eleições de outubro.

O município, de fato, está inaugurando três creches públicas este ano, mas não foram construídos novos prédios. Uma escola da rede e dois Cieps municipalizados foram adaptados para receber as crianças e funcionarem como creches. Portanto, esta nova iniciativa sequer constitui a criação de novas creches, como estabelece o PME.

Apesar de a educação infantil estar em expansão em São Gonçalo, seria um demasiado otimismo e pouca criticidade deixarmos de questionar as políticas desenvolvidas, ou não, para a ampliação desta oferta no município, assim como não enfatizarmos que a grande maioria das crianças gonçalenses não tem acesso a este direito.

Observando a teia das relações que se desenvolvem entre alguns sujeitos e grupos que participam da oferta de creches e pré-escolas na cidade, pôde-se perceber que cada grupo possui sua “verdade” sobre os fatos e esses *sentidos* são disputados nas relações que se desenvolvem cotidianamente. Compreender os argumentos que sustentam a posição de cada um desses sujeitos implica perceber o lugar do qual cada um fala.

Neste trabalho foi exposta uma possível versão, a construção de um olhar sobre esta realidade das políticas de educação infantil no município, guiado por sua questão fundamental e pelo princípio de que o poder público deve assumir sua incumbência de oferecer a educação infantil.

Em suma, embora sejam incipientes, ainda, a construção e implementação do Plano Municipal de Educação e de políticas voltadas para a ampliação do acesso à educação infantil, em especial às creches, desenvolvida pelo sistema educacional de São Gonçalo, caso o município conserve esta tendência lenta de ampliação do acesso à educação infantil e não

assuma, realmente, a responsabilidade sobre a oferta deste segmento, as projeções não são animadoras e a viabilidade do cumprimento das metas do PME é irreal.

A história da educação infantil em São Gonçalo tem se constituído como história da negação do direito à educação infantil, com um setor privado de educação que vem se consolidando e se ampliando à custa da ausência do Estado. Neste contexto, pode ser enfatizada a atuação das creches comunitárias de São Gonçalo, que oferecem majoritariamente o acesso à educação infantil.

Por todas estas razões, consideramos importante a implementação de ações por parte do poder público que visem à expansão do acesso à educação infantil e à ampliação do padrão de qualidade, com intuito de garantir às crianças de 0 a 06 anos o direito à educação, pois acessar à educação é fundamentalmente uma questão de direitos humanos, como nos ensina Bazílio & Kramer (2003). Este é um dos inúmeros passos que devemos dar rumo à construção de uma sociedade na qual as condições de acesso sejam menos assimétricas. As crianças devem ser reconhecidas pelo Estado como sujeitos de direitos que o são.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, M. S. *Os Sentidos da cidadania: entre vozes, silenciamentos e resistências no Programa Alfabetização Solidária*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Março de 2003.

ARROYO, M. G. *Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos movimentos sociais?* Currículo sem fronteiras, v.3, n.1, pp.28-49, jan/jun, 2003.

BAZÍLIO, L. C. “Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente” In: BAZÍLIO, L. C. & KRAMER, S. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990*.

_____. Presidência da República. *Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília: 23, dez.,1996.

_____. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996*.

_____. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007*.

_____. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília, 1998.

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.

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

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

CORSINO, P. “Educação infantil: a necessária institucionalização” In: KRAMER, S (org). *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991.

CURY, C. R. J. *As Vozes da LDB*. Presença Pedagógica. V.3, n. 15 –maio/jun. 1997.

DAVIES, N. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?* Niterói: UFF, 2005. (Mimeo).

ESTEVES, L. C. G. *O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores*. Revista Brasileira de Educação. Mai/ago, 2007, v.12, Nº 35.

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. *Movimentos Sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 2005.

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.

_____. (org). *Com a pré-escola nas mãos*. São Paulo: Ática, 1990.

_____. “Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil” In: *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003b.

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

LESBAUPIN, I. & MINEIRO. A. *O Desmonte da nação em dados*. Petrópolis: Vozes, 2002.

LESBAUPIN, I. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEC/INEP, *Censos Escolares do Município de São Gonçalo Relativos aos anos de 1997 a 2007*.

MEC/SEF/COEDI, *Política de educação infantil*. Brasília, 1993.

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.

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

RODRIGUEZ, V. *Financiamento da educação e políticas públicas: O fundef e a política de descentralização*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO. *Dados referentes às unidades escolares que compõem a rede pública municipal de educação e ao quantitativo de matrículas de 1996 a 2005*.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO GONÇALO. *Plano Municipal de Educação*. São Gonçalo: Imprensa Oficial, 2003.

TAVARES, M. T. G. “O conselho municipal de educação como um dispositivo de democratização da educação escolar no Brasil: o caso de São Gonçalo”. In: LUCE, M. B. & MEDEIROS, I. L. P. (orgs). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. *Os pequenos e a cidade: o papel da escola na construção de uma alfabetização cidadã*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Março de 2003.

TIRIBA, L. “Educar e Cuidar: buscando a teoria para compreender os discursos e as práticas” In: KRAMER, S (org). *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.

_____. *O Direito à Educação Infantil e Relações entre Estado e Sociedade* In: Poema Pedagógico – 4. Petrópolis / RJ: Casa da Infância e da Juventude de Petrópolis, 1997.

TORRES, C. A. “Estado, Privatização e Política Educacional” In: *Pedagogia da Exclusão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TORRES, R. M. “Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial”. In: HADDAD, S., TOMMASI, L. & WARDE, M. J. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000.

VEIGA, M. M. *Creches e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2005.

ANEXOS:

Anexo 1: Fotos da Creche Comunitária do Salgueiro

Anexo 2: Reportagem do Jornal O Fluminense (26/10/2005).

Anexo 3: Reportagem do Jornal O Fluminense (11/11/2005).

Anexo 4: Tabela com a quantidade de crianças contabilizadas em creches comunitárias para o repasse dos convênios antes e depois das fiscalizações de 06 de setembro de 2005.