

# CRECHES COMUNITÁRIAS E A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Ligia Maria Leão de Aquino \*

## RESUMO

A revisão da história das creches comunitárias do Rio de Janeiro, no período de 1980 a 1994, tem como objetivo discutir as primeiras políticas municipais de atendimento à criança de 0 a 6 anos, em horário integral, as quais deram origem à recente rede de creches públicas da Secretaria Municipal de Educação. O recorte do presente estudo finda no ano de 1994, quando se deu um importante passo para a assunção das creches como uma política educacional. As Secretarias de Educação e de Desenvolvimento Social firmaram compromisso de articular política integrada de Educação Infantil. Essa medida coincide com o período em que, com a promulgação da Constituição Federal (1988), é dada nova configuração à creche e pré-escola, concebidas como direito à educação da criança e dever do Estado. Entretanto, a incorporação das creches pela Secretaria Municipal de Educação só se iniciou de fato em 2003, quase dez anos após. A relevância deste estudo também se destaca por se ter registrado um período da história da educação infantil da cidade do Rio de Janeiro, que, por suas características, representa importante aspecto da história da educação básica no Brasil.

**Palavras-chave:** Educação Infantil – Política educacional – Creche comunitária

## ABSTRACT

### COMMUNITY DAY CARE CENTERS AND PUBLIC EARLY CHILD EDUCATION POLICY IN RIO DE JANEIRO

This history review of Rio de Janeiro community day care centers, from 1980 to 1994, intends to discuss the first municipal policies aimed at full time caring of under 6 years old children. These policies were the roots to the new Municipal Office of Education's community day care center chain. The study stops in 1994 when day care centers were dealt as an educational policy both by the Municipal Offices of Education and Social Development which committed to set up an interlocked policy in terms of Preschool Education child education. Such measure matches the phase when the Federal Constitution was being enacted (1988). As a result, day care centers and preschools were given a new frame, which equally embodied day care centers

---

\* Doutora em Educação. Professora Adjunto do Mestrado em Educação da Universidade Católica de Petrópolis – UCP, Brasil. Professora Adjunto da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Brasil. Endereço para correspondência: Rua Alice, 175, apto 705, Laranjeiras – 22241.020 Rio de Janeiro/RJ. E-mail: ligiaaquino@yahoo.com.br

and preschools as a child's right to education and a duty of the State. Nevertheless, the Municipal Office's day care centers consolidation only got started in 2003, nearly ten years later. The importance of this study relies on the relevance of early childhood education path drawn in the city of Rio de Janeiro. It alone stands for a great deal in the history of basic education in Brazil.

**Keywords:** Early Childhood Education – Educational Policy – Community Daycare Center

## Introdução

A rede de creches públicas municipais do Rio de Janeiro origina-se, em parte, das creches comunitárias organizadas pelos movimentos sociais, especialmente grupos de mulheres vinculados a associações de moradores e entidades religiosas, nos anos 1970 e 1980, em pleno regime militar. A ação de tais movimentos, além de organizar espaços para acolher crianças, também se articulava visando pressionar o poder público para que assumisse esse atendimento. Concomitante à ação dos movimentos, organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), incentivaram a elaboração de políticas destinadas à população de baixa renda e, em especial, à população infantil. A maneira como a municipalidade procurou responder às demandas e pressões fez-se através de ação paralela à rede oficial de educação, criando inclusive uma secretaria destinada a atender à população de favelas e a loteamentos populares: a Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS). A Prefeitura carioca adotou as orientações dadas por organismos internacionais que incentivavam a elaboração de políticas diferenciadas para a população de baixa renda.

A partir daí, promoveu-se uma série de ações, em geral marcadas pela descontinuidade e precariedade. Mesmo assim, após quinze anos de existência, em 1994, o município contabilizava uma das maiores redes de creches públicas do país: 194 unidades, atendendo a, aproximadamente, 14 mil crianças de zero a seis anos de idade.

## A instalação da rede de creches

O movimento por creche na cidade do Rio de Janeiro iniciou-se em grandes favelas e ocorreu

concomitante à mobilização por escola de educação básica, nos anos 1970. O fenômeno observado também ocorreu em outros centros urbanos, como Belo Horizonte, Recife e Belém, durante o chamado *milagre econômico*, em plena ditadura militar, quando se operaram mudanças significativas na sociedade brasileira (AQUINO, 1995).

Nesse período, intensificou-se a penetração de capital internacional e a implantação de empresas multinacionais, graças a políticas de alto investimento para o setor produtivo, em detrimento daquelas de serviços de consumo coletivo, como saúde e educação. As medidas econômicas também possibilitaram o arrocho salarial, como uma das medidas para atrair o capital estrangeiro, o que resultou no aumento do fosso entre as classes sociais.

Outro fator presente nesse processo que influenciou o movimento de luta por creche refere-se à absorção mais significativa das mulheres no mercado de trabalho. A expressiva incorporação da mão de obra feminina reforçou e foi reforçada por questões trazidas pelo movimento feminista, como a conquista de uma nova identidade e de igualdade de direitos perante os homens, ampliando para além da maternidade e das tarefas domésticas as funções da mulher na sociedade (ROSEMBERG, 1989).

No plano político, medidas adotadas explicitamente através de Atos Institucionais, ou de forma velada, instauraram um clima de terror no país através da censura, da cassação de direitos políticos, da prisão, do exílio ou mesmo do assassinato para aqueles que se opunham à ordem vigente. Dessa forma foi possível ao regime militar desarticular agremiações político-partidárias e diversas organizações da sociedade civil, como sindicatos, entidades estudantis e associações de moradores.

A nova ordem política e econômica que se instalou, ao agravar as condições de vida das cama-

das populares e acirrar as contradições sociais, fomentou a organização popular. Como os tradicionais canais de luta – sindicatos, associações de moradores – estavam proibidos de atuar, outras formas de organização da sociedade civil ganharam força. Grupos de mulheres, grupos religiosos (principalmente ligados à Igreja Católica) tornaram-se canais de expressão e participação da população civil, oriunda das camadas média e baixa. Posteriormente, já no final da década de 1970, com a chamada política de *abertura gradual*, ressurgiram as associações de moradores, que tiveram papel especial na história das creches comunitárias.

A organização em movimentos comunitários também teve sua origem nas lutas por serviços coletivos que levaram determinados segmentos das classes populares urbanas a diferentes formas de participação social e política (MOISÉS et al., s/d, p.14). Na análise de Moisés e outros, uma identidade popular surge com maior intensidade que a identidade operária.

... o capitalismo “dependente”, que demandou investimentos intensivos de capital e, ao mesmo tempo, técnica poupadora de mão-de-obra, foi responsável pela formação de classes populares heterogêneas, no interior das quais somam-se os operários industriais, os assalariados do setor de serviços e, mesmo, os setores dos assalariados do aparato burocrático e os profissionais liberais (p. 26).

Vale lembrar ainda que ao longo da história do Brasil sempre existiu um enorme contingente fora da economia formal, o que tem reforçado ainda mais a ênfase numa identidade popular, que teve sua organização acentuada durante a ditadura em torno de questões relacionadas às condições de vida, como moradia, transporte e educação.

A criação de creches e escolas comunitárias ganhou impulso através de iniciativas da população, especialmente de mulheres que disponibilizavam suas casas como alternativa à ausência do poder público no atendimento à criança. Essas mulheres, ao coletivizarem a discussão sobre a educação e guarda das crianças de sua comunidade, passaram a usar outros espaços de caráter menos privado, como igrejas e associações de moradores.

O movimento por creche e escola na cidade do Rio de Janeiro coincide com o período em que chegava ao fim a política de remoção de favelas, adotada nos anos de 1960<sup>1</sup>. O modelo econômico de concentração de renda implantado pelo regime militar acentuou ainda mais as diferenças sociais, agravando a situação de miséria das classes populares. A consequência foi o crescimento da população de baixa renda, com o surgimento de novas favelas ou ampliação das antigas, tornando inviável a política de remoção (VALLA, 1986).

Diante da impossibilidade de combater a favela, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em 1979<sup>2</sup>, “com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes”, conforme a Lei Municipal, nº 110 de 1979. De fato, não seria uma secretaria municipal que daria conta de tal tarefa, sua função parecia ser mais a diagnosticada por Tavares (1990): “Na essência seu trabalho é político, de controle da questão das favelas e de legitimação do Estado em sua totalidade, podendo ser vista como a expressão da contradição entre as necessidades de reprodução social das classes populares, e as políticas do governo para atender a estas necessidades” (p. 31).

A criação de tal secretaria foi influenciada também pela decisão do UNICEF de atuar no Rio, com o objetivo de implantar projeto baseado na metodologia de desenvolvimento de comunidades (ROSEMBERG, 2002). A intenção anunciada era a de “... ‘ampliar os serviços básicos para a população de baixa renda com participação da comunidade’, (...) realizando atividades as mais diversas na área de saúde, de saneamento e de educação” (MINAYO, 1985, p. 30). Essa foi uma estratégia utilizada por organismos internacionais, vinculados a interesses do capital internacional e preocupados com a possibilidade de demandas populares por serviços básicos provocarem um clima favorável a rupturas políticas, trazendo consequências nefastas para a ordem econômica vigente. Assim,

<sup>1</sup> Governo de Carlos Lacerda (1960-65), no antigo Estado da Guanabara.

<sup>2</sup> Secretário Marcos Candau e Prefeito Israel Klabin, indicados pelo governador Chagas Freitas (1978-82), pois durante a ditadura militar não havia eleição para prefeito nas capitais.

o UNICEF se associou à Prefeitura através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em 1980<sup>3</sup>, com o objetivo de controlar os movimentos sociais através da celebração de convênios, como bem explicita Valla (1986):

Criando equipes comunitárias com as próprias lideranças das comunidades, identificando sistemas informais de sobrevivência, essas instituições procuram assumir um papel de mediadoras entre as reivindicações populares e o Estado. Funcionando como amortecedores dos anseios da população. Tentam esvaziar o caráter reivindicatório da ação das comunidades. Desmobilizam-nas. Conhecendo-as minuciosamente, cooptando lideranças, dão uma enorme capacidade de controle sobre essas áreas aos órgãos públicos e internacionais (p. 172-173).

No Rio de Janeiro, uma rede de creches se instalou na cidade através de regime de convênio entre diversas entidades (igrejas, associações de moradores, grupos de mulheres) e prefeitura. O convênio, de início, garantia apenas fornecimento de merenda. Depois, devido à intensa pressão das entidades, a SMDS assumiu o pagamento e a contratação de pessoal das creches, passando também a construir prédios destinados exclusivamente ao funcionamento de creche.

As ações da SMDS destinadas às crianças foram implantadas através de dois projetos distintos: *Famílias Solidárias* e *Escolas Comunitárias*. Este era destinado às iniciativas que funcionavam em horário parcial e atendiam a crianças em idade pré-escolar (em geral, maiores de três anos) ou mesmo em idade escolar, mas que se encontravam fora da rede de ensino, devido à falta de vagas ou ao processo seletivo e excludente que se traduzia no chamado fracasso escolar (TAVARES, 2000). Já o projeto *Famílias Solidárias*, que deu origem às creches comunitárias conveniadas, visava a apoiar mulheres que utilizavam suas próprias casas para atender a crianças. Nos dois projetos, a ação da SMDS se traduzia no fornecimento de gêneros alimentícios e cabia à população local responsabilizar-se pela administração e pelo funcionamento do serviço através de trabalho comunitário. Como a Secretaria se restringia a apoiar iniciativas existentes, a ação se dava apenas em áreas onde já houvesse trabalho organizado. Não havia nenhum pro-

cesso de seleção de pessoal para assumir a função de mãe crecheira ou de educadora (AQUINO, 1995). Para intermediar a relação comunidade-secretaria havia uma equipe técnica vinculada ao convênio UNICEF-SMDS.

A implantação desses projetos pelo poder público representou uma primeira conquista dos movimentos por creche e escola, embora extremamente insuficiente, por serem ações governamentais de baixos investimentos, com utilização de espaços precários, pessoal desqualificado e pouco atendendo à demanda existente.

### Avanços e recuos na implementação de uma política de educação infantil

No início dos anos de 1980, o regime militar começava a dar sinais de enfraquecimento, o que levou a implantar uma política de abertura *lenta e gradual*. Como parte das medidas adotadas, foi extinto o regime de bipartidarismo<sup>4</sup> e se realizaram eleições diretas para governador, em 1982.

No Rio de Janeiro, Leonel Brizola ganhou as eleições pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), que se apresentava como um partido comprometido com a implantação de "... um governo mais identificado com as reivindicações populares, [e] novas políticas sociais foram formuladas no sentido de priorizar o atendimento à população favelada, buscando através da melhor distribuição dos serviços públicos, ampliar suas bases" (TAVARES, 1990, p. 32). Como, ainda nesse período, os prefeitos das capitais estaduais eram indicados pelos governadores, significou para o município do Rio de Janeiro a inauguração de uma nova fase, com mudanças na orientação da ação da SMDS, mais afinada também com as demandas populares<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Prefeito Israel Klabin, até junho de 1980, e Secretário Candau, até setembro do mesmo ano, quando foram substituídos por Júlio Coutinho Vicente Barreto para os respectivos cargos.

<sup>4</sup> Em 1965, a ditadura militar, através do Ato Institucional nº 2 (AI-2), extinguiu os partidos políticos e impôs o bipartidarismo, criando os partidos Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB, com o voto direto o legislativo, governo estadual e para prefeitura de cidades não estratégicas (AQUINO, 2000).

<sup>5</sup> O Governador Leonel Brizola (1983-86) indicou Jamil Haddad para Prefeito e Roberto Ribeiro para a SMDS (de março a dezembro de 1983).

A concepção de uma ação técnica neutra proposta pelo UNICEF começou a se chocar com os objetivos dos dirigentes da Secretaria, levando ao rompimento do convênio em 1984<sup>6</sup>. Antes mesmo do rompimento, os projetos foram avaliados e se apontou a premência de sua reformulação.

O diagnóstico sobre o projeto *Famílias Solidárias* apontou a necessidade de atendimento mais sistemático às crianças e indicou a adoção de locais específicos para a realização do trabalho, ao invés de se usar residências das mães crecheiras (AQUINO, 1995). Em 1984, procederam-se algumas mudanças, visando melhorar a estrutura do trabalho e o projeto passou a se chamar *Consolidação e Apoio a Creches Comunitárias em Áreas de Baixa Renda*. No ano seguinte, decidiu-se pela fusão dos dois projetos em um só programa de Secretaria, o *Programa de Atendimento à Criança (PAC)*.

Embora as modificações estivessem longe de atender às demandas das camadas populares, houve expansão do atendimento para diversas regiões do município, fruto de pressão da população e de suas lideranças. Outra conquista se deu com a remuneração dos trabalhadores das creches e escolas. Primeiro, recebiam como trabalhador autônomo e, a partir de 1986<sup>7</sup>, foram contratados pela SMDS, com base no regime de CLT<sup>8</sup>.

No mesmo ano, o secretário publicou uma Resolução, de número 28, que fixou “critérios e normas para os programas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de apoio a iniciativas comunitárias no campo educacional e nutricional à criança” (PREFEITURA DO RIO, 1986). Na Resolução, os trabalhadores das creches e escolas foram denominados de *agentes comunitários*, divididos nas funções de *educação* e *apoio*. A contratação de novos agentes para atuar nas unidades que viessem a receber apoio da Secretaria devia ser precedida de seleção e, para concorrer a tal cargo, o candidato deveria apresentar os seguintes requisitos: (1) ser sócio da instituição comunitária ou pessoa envolvida nas atividades desta; (2) morar na comunidade; (3) ser aprovado em assembléia ou outro processo eleitoral; (4) ter cursado, no mínimo, até a quarta série do ensino de primeiro grau (PREFEITURA DO RIO, 1986). Além disso, para se candidatar à função de *agen-*

*te comunitário de educação* exigia-se “experiência de trabalho com crianças” e se definia como sua atribuição atividades similares às de professor (PREFEITURA DO RIO, 1986).

As mudanças processadas em relação ao trabalho, expressas na Resolução nº 28, revelavam o avanço dos movimentos sociais na luta pelo reconhecimento da função educativa das creches e escolas destinadas às crianças das camadas populares. Mas o documento também continuava preconizando um serviço de baixo custo, que, em última instância, era sustentado pela população. Além disso, acentuava-se o caráter de cooptação dos movimentos sociais com a ênfase dada ao vínculo que os agentes deviam ter com a comunidade e com lideranças locais. Como o próprio nome da função definia, seu papel era de *agente*, cabendo, inclusive, “atuar como agente mobilizador na comunidade, contribuindo para elevar seu nível de organização” (PREFEITURA DO RIO, 1986).

No ano seguinte à publicação da Resolução nº 28, o prefeito rompe com o PDT e ingressa no Partido dos Trabalhadores (PT), o que gera mudanças no plano político-administrativo, resultando em novos rumos para a SMDS com a nomeação de Sérgio Andréa, vinculado ao novo partido do prefeito<sup>9</sup>, para o lugar de secretário.

As orientações advindas com a chegada do novo secretário implicaram na priorização do caráter educacional para o PAC, sendo tomada uma série de medidas com o intuito de fortalecer uma proposta de educação infantil de qualidade, reconhecida como um direito da população. A tônica dada ao atendimento diferencia-se do caráter assistencialista, de benesse, para assumir o papel do Estado como responsável por garantir direitos dos cidadãos, como sinaliza o discurso do secretário: “Considera-se hoje na SMDS a educação das crianças até seis anos como parte importante da educação a que têm direito, no processo de construção

<sup>6</sup> Prefeito Marcello Alencar (1984) e Secretário interino Pedro Porfírio (1984-85).

<sup>7</sup> Prefeito eleito, Saturnino Braga (1985-88), e Secretário Maurício Azêdo (1986).

<sup>8</sup> *Consolidação das Leis do Trabalho*, legislação que rege contrato de trabalho do trabalhador não estatutário.

<sup>9</sup> Sérgio Andréa assumiu a Secretaria (1987-88) após a saída de Maurício Azedo, que permaneceu no PDT.

da cidadania” (ANDREA, 1988, *apud* MARTINS, 1992, p. 109).

A rede expandiu-se em quase cinquenta por cento, mas de modo diferenciado das gestões anterior. As decisões quanto à implantação e incorporação de unidades se fizeram com base em pareceres técnicos que obedeciam a critérios relacionados à demanda local e condições de funcionamento. Buscava-se assim valorizar a unidade de educação infantil como um equipamento de direito da criança e da população em geral, deixando de utilizá-la como objeto de barganha político-eleitoral ou com o objetivo de controle social.

Outro fator que contribuiu para a expansão das matrículas do PAC foi a incorporação de unidades oriundas do antigo Educar<sup>10</sup>, que embora já tivessem sido transferidas para a Secretaria desde 1986, funcionavam separadas do Programa. Buscava-se assim dar um tratamento integrado e único às diversas ações voltadas para a educação das crianças, desenvolvidas pela SMDS.

Para que o Programa pudesse acompanhar o crescimento da rede garantido o caráter educacional, a equipe técnica também foi ampliada através de concurso, que priorizava, como critério de seleção, experiência e formação na área de educação, especialmente em educação pré-escolar. Outra medida adotada foi a criação de uma equipe de capacitação, com o objetivo de dar orientação comum ao trabalho dos técnicos, adotando como metodologia os princípios de participação e diálogo na elaboração de propostas (AQUINO, 1995).

Ainda nessa gestão foi elaborada uma Resolução (nº 90), que traduzia a diretriz assumida nessa fase. Entretanto, como documento oficial teve curta duração, de dezembro de 1988 a agosto do ano seguinte, devido à mudança de gestão, com o retorno do PDT à Prefeitura<sup>11</sup>. Apesar do breve tempo de existência, vale assinalar alguns pontos positivos presentes nessa Resolução, uma vez que foi fruto do debate entre seus profissionais, técnicos, educadores e o pessoal de apoio.

A ênfase impressa no reconhecimento da função educativa e do direito da população ao Programa refletiu em seu nome, que passou a ser *Programa de Educação Pré-escolar (PEPe)*<sup>12</sup>. O fato de se assumir como um direito implicava na assunção de responsabilidade do Estado (no caso

o município) em garanti-lo. Assim, na referida resolução, os gastos relativos a taxas de manutenção (água, luz e gás) passaram a ser de responsabilidade da Secretaria, além de se responsabilizar pela contratação de todo pessoal do quadro funcional das unidades, que passou a contar com funcionários para serviço de limpeza e funções administrativas. Outra mudança significativa presente nessa resolução se fez em relação às funções de técnicos e agentes que passaram a ser definidas como de caráter educacional.

A orientação dada na gestão de Andréa não teve eco no governo empossado em 1989, que publicou, em agosto do mesmo ano, a Resolução de nº 98, em que extinguiu o PEPe e criava o *Departamento de Programas de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias (DCE)* (PREFEITURA DO RIO, 1989). Houve um retorno à concepção expressa na Resolução nº 28/86 e mais uma vez voltava-se a atribuir à população local parte da responsabilidade pela manutenção das unidades. Prevvia-se, também, a adoção de um sistema de convênio com entidades da sociedade civil, estratégia que servia tanto para restaurar uma política de barganha eleitoral, como para tentar contornar os limites impostos pela Constituição Federal de 1988 na contratação de trabalhadores para o serviço público, que, no caso do município do Rio, havia se definido pelo concurso público como via de ingresso.

A proposta anunciada pelo Secretário pretendia adotar o sistema de convênio para todas as unidades, tanto para as antigas como para as que viessem a integrar a rede. Isso levaria à demissão de todos os 1.400 agentes comunitários (educadores e merendeiros), desobrigando a Prefeitura quanto a encargos trabalhistas. Tais trabalhadores poderiam ser recontratados pelas entidades conveniadas, mas sem as garantias conquistadas junto ao poder municipal. A reação foi imediata por par-

<sup>10</sup> O Educar foi um programa de educação pré-escolar do governo federal que utilizou a infra-estrutura do antigo MOBREAL, criado durante o regime militar.

<sup>11</sup> Prefeito Marcello Alencar (1989-92) e o Secretário Pedro Porfírio (1989-92), ambos do PDT.

<sup>12</sup> Como essas ações se deram no ano de 1987/1988, isto é, anteriores à Constituição Federal e à LDB/96, o termo pré-escolar tinha o sentido de atendimento educacional para criança em idade anterior à escolaridade obrigatória.

te dos agentes e técnicos do DCE, com apoio das comunidades, que deflagraram movimento contrário à proposta. A mobilização teve força para barrar as demissões, mas não conseguiu evitar o repasse de verba para entidades civis, que ficou valendo para implantação de novas unidades.

Em 1992, quando findava a gestão do Secretário Pedro Porfírio<sup>13</sup>, o DCE passou por reestruturação geral, afetando a equipe técnica e as unidades, além de diversificar as modalidades de funcionamento.

Uma medida comprometeu bastante o trabalho destinado às crianças: a implantação de *Centros Municipais de Atendimento à Criança* (CEMAC) em prédios públicos municipais, antes destinados a creches, que passaram a acumular, ao atendimento de educação infantil, serviços de saúde e complementação nutricional às *crianças carentes* da comunidade. A intenção era a de dobrar o número de atendimentos, sem maiores investimentos, uma vez que os mesmos funcionários desempenhavam as múltiplas funções.

A orientação dada nessa gestão intensificou o caráter assistencial, acentuando a prática de serviço pobre para pobres, oferecido como benesse (VI-EIRA, 1989). Efetivamente, significou retrocesso na luta pela educação como direito das crianças pequenas, especialmente das crianças das camadas mais pobres da população. Além disso, se efetivou uma falsa expansão da cobertura efetuada pela Prefeitura para a faixa etária de até seis anos.

As medidas adotadas expressavam contradições presentes nas políticas públicas. Ao mesmo tempo em que se retomava a práticas claramente *assistencialistas e eleitoreiras* (por ex. os CEMAC), também se conquistavam melhorias para o trabalho das unidades. A elaboração da *Proposta Curricular para as Creches e Escolas Comunitárias* (PREFEITURA DO RIO, 1992) veio responder a uma demanda dos profissionais do DCE e das unidades como um documento com finalidade de registrar e nortear as práticas e concepções desenvolvidas junto às crianças e a seus familiares.

O documento afirmava ter o objetivo de ser:

Uma proposta pedagógica que visa à cidadania e busca a democratização do saber, prevê o respeito ao conhecimento que a criança traz para a escola, construído por suas experiências e inter-re-

lações, realizadas ao longo de sua história de vida. Mas reconhece, também, que é função da escola ampliar e sistematizar esses conhecimentos, para que a criança chegue à aquisição de outros saberes. Este papel de mediador, de fazer a ponte, a passagem entre o saber que a criança traz e o conhecimento mais ampliado e sistematizado que a escola deve propiciar, cabe ao educador (PREFEITURA DO RIO, 1992).

Observamos aqui o papel do educador afirmado como fundamental, embora fossem negadas condições adequadas de trabalho pela falta de garantida quanto à remuneração digna, salário, formação e ascensão profissional.

As eleições municipais de 1992<sup>14</sup> acarretaram mudanças de gestão na Prefeitura, com a vitória de outro partido. A nova gestão, pautada num discurso de ataque à máquina estatal, acusada de inoperante e inchada, buscou reduzir os investimentos nos serviços públicos coletivos, incrementando sua terceirização e privatização.

O reflexo dessa política na SMDS e, especificamente, em relação às creches e escolas, foi bastante significativo. No primeiro ano de governo não se fez qualquer investimento, seja na qualificação do quadro de pessoal, seja na infra-estrutura, como reforma e construção de prédios. Mantiveram apenas a celebração de convênios para implantação de unidades, que, mesmo assim, não resultou em ampliação da cobertura, que ficou praticamente estagnada. O número de matrículas era o mesmo que o de 1991 (14 mil crianças de 0 a 6 anos de idade), e o número de unidades foi reduzido de 197, em 1991, para 194 (AQUINO, 1995). O trabalho foi duramente afetado com a redução dos salários dos técnicos, coordenadores e educadores, através de corte de gratificações que complementavam o salário base e representavam, aproximadamente, metade do valor total percebido. Muitos funcionários solicitaram transferência, licença ou mesmo demissão (AQUINO, 1995).

<sup>13</sup> Pedro Porfírio, antes de terminar o ano, se afastou do cargo para candidatar-se a vereador, sendo substituído por seu chefe de gabinete, que deu continuidade à política implementada.

<sup>14</sup> O Prefeito César Maia (1993-1996), que havia trocado o PDT pelo PMDB, nomeou como secretária Laura Carneiro, membro de seu novo partido, que permaneceu apenas um ano na pasta.

## Quinze anos de embate: educação x assistência, direito x bem-estar

Em 1994, ano em que se completavam quinze anos de existência do serviço de atendimento à criança em creche e pré-escola na SMDS, assumiu uma nova secretária<sup>15</sup> que implementou a reestruturação geral em toda a secretaria. Em consonância com a orientação política de descentralização dos serviços, as superintendências e departamentos foram substituídos por coordenadorias e coordenações, representadas em cada uma das Áreas de Planejamento (AP)<sup>16</sup>.

O DCE, que anteriormente estava vinculado à Superintendência de Programas Sociais, foi extinto, sendo criado o *Projeto Creche*, integrado ao conjunto de *Projetos para a Primeira Infância da Coordenação de 0 a 6 anos*, o qual se subordinava à *Coordenadoria de Programas Sociais*. O trabalho, que chegou a ter status de departamento, torna a ser um projeto, como foi em sua origem quando do convênio com o UNICEF, sendo que, nesse segundo momento, se constituía em um dos projetos para a primeira infância, descaracterizado da função educacional e marcado pela assistência.

O retorno a velhas práticas deu-se justamente quando a sociedade e o Congresso Nacional discutiam a educação nacional e a defesa do direito à educação à criança de até 6 anos de idade estava em pauta. Mesmo porque já fora definido, na Constituição Federal e na lei nº 8069/90<sup>17</sup>, o direito da criança e da família à creche e pré-escola. Dessa forma, agravava-se o sentimento de retrocesso para os técnicos, educadores e demais trabalhadores das unidades, que vinham acompanhando o debate nacional.

Apesar do retrocesso no processo de reorganização da secretaria, foi editada uma resolução<sup>18</sup>, que teve como mérito definir como responsabilidades da SMDS os custos referentes à luz, água e gás fornecidos aos prédios públicos. Outra decisão expressa foi a de ampliar o quadro de funcionários das unidades, criando novas funções, visando melhorar a organização do trabalho. Foram definidas as funções de *agente lactarista* (para berçário), *agente administrativo* (similar a secretário escolar), *agente de serviços gerais* (para limpeza e

apoio) e *coordenador de unidade* (para administração e pedagógico). Com essa estrutura, educadores e merendeiros puderam se dedicar à especificidade de suas funções, sem precisar acumular outras tarefas, como distribuição de cestas básicas, como ocorreu em 1992 com os CEMAC.

A nova resolução determinou como critério para seleção de educador, a escolaridade mínima de segundo grau<sup>19</sup>, priorizando a formação em magistério. Essa exigência não atingia aqueles que já estavam trabalhando nas unidades, permanecendo um quadro diversificado quanto à escolaridade.

A falta de continuidade nas orientações e ações da SMDS levou à composição de um quadro funcional com escolaridade e formação muito diversa. Com relação ao perfil dos educadores que atuavam nas unidades, havia desde analfabetos até graduados em diferentes cursos superiores, predominando o curso de Pedagogia. No ano de 1994, 21,3% dos educadores não tinham concluído o 1º grau<sup>20</sup>, na outra ponta, havia 5,9% com o terceiro grau<sup>21</sup> completo.

Vale ressaltar que, do total de educadores, 50,5% tinham pelo menos o 2º grau completo, sendo que, em 1992, havia apenas 34,2% nessa condição (PREFEITURA DO RIO, 1994b). O avanço na escolaridade fez-se sem qualquer investimento formal da secretaria, sendo fruto do esforço pessoal dos educadores, provavelmente estimulados pelo trabalho junto às crianças, aos seus pares e aos técnicos que faziam a supervisão e orientação das unidades. Outro fator, que pode ter contribuído, foi a criação do cargo de coordenação de unidade, para o qual foram selecionados educadores com pelo menos 2º grau completo, com preferência por aqueles com formação em Magistério ou Pedagogia. A função criada, antiga reivindicação dos edu-

<sup>15</sup> Secretária Wanda Engel (1994 -1999).

<sup>16</sup> Em 1992, foi aprovado o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, que estabeleceu as diretrizes básicas de ocupação do espaço urbano, dividido em Áreas de Planejamento (AP). Inicialmente definiram 5 AP's, que depois foram subdivididas e, naquele ano, totalizavam 10 AP's.

<sup>17</sup> Lei que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

<sup>18</sup> Resolução nº 163, de agosto de 1994.

<sup>19</sup> Equivalente ao atual ensino médio.

<sup>20</sup> Equivalente ao atual ensino fundamental.

<sup>21</sup> Equivalente ao atual ensino superior.

cadres e técnicos, representava ascensão profissional, sendo almejada por muitos.

Mesmo com grande ênfase no caráter assistencial por parte dos gestores, observava-se que, na prática, os profissionais buscavam imprimir uma identidade educacional ao trabalho realizado, como, por exemplo, ao investir em sua formação, privilegiar cursos de magistério (normal em nível médio ou pedagogia em nível superior).

O empenho por uma educação de qualidade, associado às determinações legais impostas pela Constituição Federal, pelo ECA, pela Lei Orgânica do Município<sup>22</sup> e por documentos oficiais de caráter nacional<sup>23</sup>, contribuiu para que, no ano de 1994, fosse retomada uma proposta de integração do atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 6 anos pelas secretarias municipais de educação, desenvolvimento social e saúde. Tratava-se de uma proposta elaborada desde a gestão anterior<sup>24</sup>, que chegou a criar uma Comissão Interinstitucional, resultando apenas na produção de um documento, que não foi apreciado pelo prefeito da época nem pelos secretários envolvidos (AQUINO, 1995).

Em abril de 1994, SME e a SMDS realizaram um Seminário conjunto, em que as respectivas secretárias<sup>25</sup> assumiram o compromisso de implementar uma política articulada de Educação Infantil. A partir daí, formou-se novo grupo, com técnicos das duas Secretarias, para elaborar documento que estabelecesse estratégias, a curto e médio prazo, “dentro dos princípios propostos pela Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e pela futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (PREFEITURA DO RIO, 1994a).

Um dos pontos estabelecidos indicava que, a partir do ano seguinte e através de um planejamento articulado entre as duas secretarias, a SME deveria assumir o atendimento das crianças na faixa de 4 a 6 anos e a SMDS ampliaria o atendimento às crianças de 5 meses a 2 anos e 11 meses. A orientação se pautava na divisão de responsabilidade entre as duas secretarias (Educação e Desenvolvimento Social) por faixa etária. Caberia à SMDS definir “uma política de ampliação da rede de berçários, dotando-se de equipagem e recursos humanos capacitados para o seu funcionamento” e se dedicar ao segmento creche (0 a 3 anos); já a SME deveria assumir totalmente a pré-escola (4 a

6 anos), incorporando, de imediato, unidades da SMDS que funcionavam em prédios da SME (PREFEITURA DO RIO, 1994a).

A proposta formulada teve o grande mérito de, pela primeira vez, na prefeitura do Rio de Janeiro a educação das crianças de 0 a 6 anos ter sido tratada de forma integrada. Entretanto, essas metas e orientações estabelecidas encontraram alguns desafios a serem superados. A SME tinha que incorporar a matrícula de mais de 7 mil crianças com idade de 4 anos ou mais e que freqüentavam as unidades da SMDS, grande parte atendida em horário integral, opção pouco presente nas escolas da rede da SME. O que acabou acontecendo com a passagem das matrículas foi a extinção do horário integral para a pré-escola. Em relação aos desafios da SMDS, supostamente teriam a vantagem de poder ir ampliando o atendimento às crianças de até 3 anos, à medida que as crianças de mais idade fossem sendo assumidas pela SME. No entanto, para a expansão da rede de creches, especialmente em relação aos berçários<sup>26</sup>, se exigia mais investimentos, *com equipagem e recursos humanos capacitados para o seu funcionamento*. No ano de 1994, a matrícula de crianças na faixa de até 2 anos incompletos (berçário) representava menos de 2% do total atendido pela SMDS, o que significava quase a criação de uma nova rede.

As medidas indicadas no documento formulado pelas duas secretarias tiveram o mérito de fazer avançar, ainda que lentamente, o processo de construção da política pública de educação infantil no município do Rio de Janeiro. Só após sete anos da promulgação da LDB, em 2003, a Prefeitura do Rio determinou a passagem da responsabilidade pelo atendimento em creche à SME. Mesmo assim, ainda no ano de 2008, as unidades de creche sofrem com a falta de condições para seu funcionamento, com um quadro de pessoal inadequado, uma vez que as professoras concursadas não atu-

<sup>22</sup> Lei de 05 de abril de 1990.

<sup>23</sup> Como o *Plano decenal de educação para todos* (BRASIL, 1994) e a *Política de Educação Infantil* (BRASIL, 1993).

<sup>24</sup> Prefeito Marcelo Alencar (1989-92).

<sup>25</sup> Secretárias de Educação, Regina de Assis (1993-96) e de Desenvolvimento Social Wanda Engel (1994-99).

<sup>26</sup> Nomenclatura utilizada para o grupo de crianças de até dois anos de idade.

am diretamente com os grupos de crianças, mas ocupam a função denominada professora articuladora, a qual é responsável pelo planejamento e pela orientação do trabalho dos Agentes Auxiliares de Creche, figura criada por lei municipal para participar das atividades de rotina, inclusive de caráter “técnico-pedagógico”, junto às crianças. A qualificação exigida para tal função é a de ensino fundamental, ferindo frontalmente a legislação vigente, que determina a formação em magistério para atuar com as crianças.

### Considerações finais

Rever a trajetória de parte significativa da história da educação infantil da cidade do Rio de Janeiro permite compreender as marcas presentes nas políticas e práticas destinadas às crianças de até 6 anos de idade.

Ainda hoje, o direito das crianças pequenas à educação é desrespeitado, embora desde 1988 seja uma garantia constitucional. Os dados do censo escolar de 2005 revelam que quase 60% das crianças de até 6 anos não são atendidas; desdobrando os dados por segmento educacional, observamos que, em relação às matrículas de creche (0 a 3 anos), apenas 13% têm sua frequência registrada (BRASIL, 2005).

Outro aspecto a se evidenciar é que continua a prevalecer a mentalidade de quanto mais nova a criança menos se reconhece o seu direito e sua necessidade de educação em ambientes coletivos. A idéia de que o cuidado e a educação dos pequenos são de competência exclusiva da família e especialmente da mãe continua forte em nossa sociedade. O atendimento à criança pequena é visto ainda como um *mal necessário*, isto é, só deve ser ofertado quando a família não tem condições materiais, psicológicas ou culturais (VIEIRA, 1988). Historicamente, às creches foram atribuídas tão somente as funções de assistência nutricional e de saúde (física e mental) para as crianças e suas famílias oriundas dos estratos mais pobres da população. Nos discursos da elite política e econômica brasileira, as creches e similares sempre foram apresentadas como benesse e defendidas como estratégia para atenuar conflitos sociais (KUHLMANN JR, 1998).

Sendo assim, o serviço destinado a crianças e famílias *carentes* não é encarado como direito, mas como doação, feita com as *sobras* da sociedade, sendo altamente vulnerável às oscilações econômicas e políticas, como pode ser observado na descontinuidade do trabalho destinado ao cuidado e à educação às crianças desenvolvida na SMDS. A instabilidade dos convênios, celebrados pela secretaria com as entidades, muitas vezes resultou no fechamento de unidades e, quando se tratava de prédios públicos ou construídos com verba pública, estes eram destinados a outras atividades, comunitárias ou não, de acordo com a direção e o interesse político do momento.

Esse quadro marcado pelo provisório se deveu à própria indefinição do atendimento à pequena infância, influenciada pelas correntes médico-higienista, jurídico-policial e religiosa, que ora acentua a função de profilaxia, ora a de proteção e guarda, ou ainda a de preservação e controle social e moral (KUHLMANN JR, 1998). Na cidade do Rio de Janeiro, assim como em outros municípios brasileiros, as creches e pré-escolas funcionaram como *moeda de troca* político-eleitoral, em que, muitas vezes, a instalação de uma unidade passou pela possibilidade de se fazer alianças e de estabelecimento dos chamados *currais eleitorais*. A política de convênios com entidades comunitárias, na prática, veio esvaziar o caráter reivindicatório dos movimentos populares, seja pela cooptação de suas lideranças ou, simplesmente, por desviar o sentido de organização e mobilização dessas entidades para a função de provedora de serviços de atendimento à população local (VALLA, 1986).

Na contracorrente, identificamos ações dos movimentos sociais e dos trabalhadores das creches e pré-escolas, incluindo a equipe técnica da SMDS, comprometidas com práticas de afirmação do direito da criança à educação. Aqui destacamos o avanço na escolaridade dos educadores das unidades da SMDS, buscando, inclusive, formação em magistério; na elaboração da *Proposta Curricular para as Creches e Pré-escolas Comunitárias*, síntese das concepções e práticas desenvolvidas no interior das unidades, como também nas iniciativas de integração do trabalho com a SME.

Vale mencionar que a mobilização pelo tema educação no interior da SMDS, ao longo de quinze anos, resultou na produção de quatro dissertações de mestrado em educação, elaboradas por integrantes da equipe técnica (TAVARES, 1992; MARTINS, 1992; TELES, 1993; AQUINO, 1995). As pesquisas registram e analisam, a partir de diversos enfoques, a história das creches e pré-escolas comunitárias, suas lutas, estratégias, impasses, conquistas e sonhos.

Ao completar vinte anos de conquista do direito a creche e pré-escola, é fundamental resgatar-mos as muitas histórias forjadas no cotidiano dos

trabalhadores, das crianças e suas famílias. Histórias muitas vezes silenciadas, distorcidas, como a das creches e pré-escolas comunitárias, que trazem de forma intensa, e muitas vezes dramática, os elementos, as concepções e contradições próprias da história da educação brasileira. O discurso ainda hoje propalado, de que o trabalho desenvolvido por essas instituições teria a função puramente de guarda e assistência, serve para justificar as políticas até então implementadas, de baixo investimento, desqualificação de seus trabalhadores e desrespeito à população, especialmente à mais pobre.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, Ligia M. L. de. **Profissional de educação infantil**: um estudo sobre a formação das educadoras das creches da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995.
- AQUINO, Rubim et al. **Sociedade brasileira**: uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1994. (versão acrescida, 136p.)
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Política de educação infantil**: proposta. Brasília, DF: MEC, 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2005**. Brasília, DF: MEC, 2005.
- KUHLMANN JR, Moysés. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- MARTINS, Maria Cristina. **As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio**: Uma história de “correr atrás” da escola contra o jogo do “é pegar ou largar”. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992.
- MINAYO, M. Cecília. Escolas comunitárias: oposição à escola pública? **Proposta**, Rio de Janeiro: FASE, n. 25, p.18-45, 1985.
- MOISÉS, J. A. et al. **Cidade**: povo e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra [s.d] . v.5.p
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. **Resolução SMDS, nº 28**, de maio de 1986. Rio de Janeiro, 1986.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Resolução SMDS, n. 98, de agosto de 1989. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, n. 107, 18 ago. 1989.
- \_\_\_\_\_. **Proposta curricular para as creches e escolas comunitárias da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social**. Rio de Janeiro: SMDS, 1992.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. GT Interinstitucional de Educação Infantil. **A implantação de uma política articulada de educação infantil no Município do Rio de Janeiro**: limites e possibilidades. Rio de Janeiro, jun. 1994a. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. Coordenadoria de Infra-estrutura. Coordenação de Estudos, Pesquisas e Avaliação. **Relatório sobre levantamento do quadro demonstrativo de pessoal das creches e pré-escolas DS/DCE – 1994**. Rio de Janeiro, out. 1994b. Mimeografado.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche – 1984. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 90-103.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 115, p.25-63, 2002.

TAVARES, M. Tereza Goudard. **Caminhos e descaminhos da “educação paralela”**: um estudo sobre o cotidiano das creches e escolas comunitárias da Maré. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1992.

\_\_\_\_\_. Escolas comunitárias no Brasil: solução de um problema ou denúncia de uma histórica omissão? In: GARCIA, R. L. **Revisitando a pré-escola**. São Paulo: Cortez, 2000. p.159-167.

TELES, Irene da G. **Do comunitário ao público**: considerações sobre a luta das classes populares pela pré-escola pública no município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1993.

VALLA, Victor V. **Educação e favela**: políticas para as favelas do Rio de Janeiro. 1940-1985. Petrópolis: Vozes, 1986.

VIEIRA, Livia. A creche comunitária “Casinha da Vovó”: prática de manutenção/prática de educação – 1985. In: ROSEMBERG, F. (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989. p.135-178.

\_\_\_\_\_. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 67, p.3-16, 1988.

*Recebido em 21.12.08*

*Aprovado em 21.12.08*