

**Políticas para infância de 0 a 6: Os desafios da LDB
para a garantia de direitos sociais**

***Policies for childhood (0-6 years): The challenges
of the NEDBL for warranty of social rights***

Ana Paula TATAGIBA¹

RESUMO

Partindo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vigente, aprovada há 10 anos, neste artigo compartilha-se com os leitores aspectos relacionados ao trabalho das educadoras das creches públicas cariocas no que tange à sua vinculação institucional com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Vinculação esta que repercute em seu status de trabalhadoras, influenciando no acesso e garantia de direitos trabalhistas. Discute-se, também, a atuação do Estado e das organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas, bem como as repercussões destas atuações para a garantia dos direitos da infância.

Palavras-chaves: infância, políticas sociais, trabalho.

ABSTRACT

Starting from the current National Educational Directives and Bases Law, which has been effective for 10 years, this article invites the

¹ Pedagoga pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Graduanda em Serviço Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <aptatagiba@yahoo.com.br>.

reader to share the aspects related to the educators' work in public day nurseries in the city of Rio de Janeiro and their institutional bond to the Rio de Janeiro City Hall. This bond reflects on the educators' working status, influencing their access and warranty of worker's rights. This article also discusses the actions of the State and the civil society organizations on the implementation of public policies, as well as the implications of these actions on the assurance of childhood rights.

Keywords: childhood, social policies, work.

INTRODUÇÃO

Em 20 de dezembro de 2006 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9394/96) - vigente aniversariou: completou 10 anos!

Entre as reivindicações por ela legitimadas, consta a inserção do atendimento à infância de 0 a 6 anos – notadamente das crianças de 0 a 3 – no âmbito dos sistemas de ensino.

No que tange à organização geral da educação infantil, a LDB passou a preceituar que:

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...) IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

(...) V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental (...);

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

Partindo do enfoque acerca da natureza das pesquisas, sistematizado por Maria Cecília Minayo (2003, p.17), que a entende como uma “prática teórica” que “vincula pensamento e ação” – onde, “*nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática* [grifado no original]”, é importante frisar que, com a descentralização do atendimento em educação infantil, muitos pesquisadores concentraram esforços em estudar as experiências desenvolvidas nos municípios, tais como: Blumenau (BENTO, 2004), Curitiba (SEBASTIANI, 1996), Porto Alegre (ROCHA, 1997) e São Paulo (OLIVEIRA, FERREIRA, 1989), entre outros.

No que tange à experiência do Rio de Janeiro, durante a realização do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, em 1994, Rita Bendetson (BENDETSON, 1994, p.94) reconheceu o dualismo e o paralelismo histórico dos serviços públicos na área, repetindo um padrão nacional: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS² - implementava ações voltadas, principalmente, para crianças de zero a três anos, ao passo que a Secretaria Municipal de Educação - SME - atendia às crianças de quatro a seis anos.

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

² A partir de maio de 2004 a SMDS passou a chamar-se Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS. Neste estudo, porém, serão feitas diferentes referências ao órgão, de acordo com sua nomenclatura na época que estiver sendo analisada.

(PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2001), dando início a um processo que envolveu mudanças muito significativas no cotidiano de muitas creches - que, ao longo de décadas, já tinham forjado um padrão de relacionamento com o Estado através da SMDS.

O depoimento do ex-secretário de Desenvolvimento Social Marcos Moura Vales, por ocasião da efetivação do que preceitua a LDB, dado em 2001, contribui para a apreensão das problemáticas e tensões que se anunciaram, em decorrência da medida:

Esse foi mais um desafio que o Prefeito [...] nos fez. Acontece que, por força da Lei de Diretrizes e Bases – uma lei federal -, as creches deveriam integrar o sistema público de educação. Foi dado um prazo para se trazer a transição. Prazo vencido durante a gestão do Prefeito anterior. Na verdade, foram empurrando com a barriga. É a velha história de que ninguém quer abrir mão de poder. Qual o secretário que concorda em perder quase 400 equipamentos para outra Secretaria? Eu topei. [...] E isso não foi fácil não. A Secretaria de Educação trabalhava exclusivamente com servidor concursado. Nossas creches, por se situarem – praticamente todas – em comunidades faveladas quase não contavam com servidores do quadro. [...] Foi muita coisa nova ao mesmo tempo! (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2004, p.219.)

Neste contexto, no presente trabalho compartilha-se com os leitores elementos marcantes sistematizados após a realização de pesquisa desenvolvida durante o curso de Mestrado em Política Social, no âmbito do Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF - que resultou na elaboração da dissertação intitulada *O que os olhos não vêem: práticas e políticas em Educação Infantil no Rio de Janeiro*.

A pesquisa em tela teve como objeto de estudo o processo de transferência das creches da esfera administrativa da Secretaria Municipal

de Desenvolvimento Social à esfera da Secretaria Municipal de Educação - SME. Durante a realização do trabalho teve-se em mente a consecução dos seguintes objetivos:

- caracterizar as políticas sociais destinadas às crianças de zero a seis anos, implementadas pelo Estado Brasileiro a partir da década de 70, contextualizando-as no cenário político-econômico nacional;
- analisar a vinculação das políticas sociais destinadas ao atendimento do pré-escolar, no âmbito do aparelho estatal, estabelecendo as inter-relações entre Assistência Social e Educação;
- situar historicamente a experiência carioca de Educação Infantil, destacando-se as ações desenvolvidas na modalidade *Creche*, apreendendo o significado das mudanças encetadas na década de 90 e suas repercussões no contexto social mais amplo.

Foi realizado estudo de caso, ampliando-se o conhecimento das primeiras creches públicas da 1ª Coordenadora Regional de Educação - CRE - que foram transferidas da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria de Educação.

O trabalho de campo, realizado durante os anos de 2004 e 2005, envolveu a realização de visitas às dezenove instituições localizadas na área de abrangência da 1ª CRE, o contato face a face com cerca de 300 profissionais, a realização de entrevistas³, além do acompanhamento dos debates relacionados à educação infantil desenvolvidos no Conselho Municipal de Educação - CME.

Embora diferentes aspectos referentes à trajetória das políticas sociais direcionadas à infância tenham sido estudados ao longo da pesquisa realizada, neste artigo destacar-se-ão os elementos que possibilitam a caracterização das condições de trabalho dos profissionais das primeiras creches públicas cariocas.

Assim, espera-se dar maior visibilidade aos caminhos que vêm sendo privilegiados pelo poder público carioca na implementação das políticas educacionais para a infância, já que, num contexto de precarização do trabalho, de amplas tentativas de minimização das

³ Utilizou-se entrevistas semi-estruturadas e ao todo foram entrevistados 32 educadores nas creches da citada área. O material coletado foi organizado e estudado a partir da análise de conteúdo.

garantias conquistadas e do crescente desemprego estrutural é patente o escamoteamento e o não cumprimento do que apregoa a legislação trabalhista ainda existente.

PROJETOS EM BUSCA DE HEGEMONIA: REFLEXÕES SOBRE A DICOTOMIA “ATUAÇÃO DO ESTADO/ATUAÇÃO DA SOCIEDADE”

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

Elaine Behring, estudando a política macroeconômica dos governos federais no período de 1994 a 2002, oferece subsídios para se problematizar a participação da sociedade no processo de definição dos diferentes aspectos das relações sociais.

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

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

Para entender melhor em que consistiu tal Reforma, vale frisar que o ministro Bresser Pereira – um dos formuladores do Plano Diretor da Reforma do Estado - situou-a “como condição para a renovação do Estado, a fim de melhor adequar-se às necessidades sociais”. (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, p.7).

Propondo a valorização das organizações “públicas não-estatais”, Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau, precisam que “são organizações ou

formas de controle 'públicas' porque voltadas ao interesse geral; são 'não-estatais' porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais". (BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, p.17).

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

No âmbito mais estrito dos estudos das organizações que emergem da sociedade civil, Carlos Montaña também relaciona a emergência do Terceiro Setor com os processos de reestruturação produtiva e com a reforma do Estado, num contexto de consolidação das práticas inspiradas no ideário neoliberal.

Criticando o retalhamento da sociedade em setores aparentemente autônomos e desvinculados, Carlos Montaña (2005, p.53) aponta que, numa visão bastante reducionista, o "primeiro setor" é o Estado, responsável pela área da(s) política(s) e em franca decadência, dada sua inoperância e ineficácia; o "segundo setor" refere-se à esfera mercantil, campo do econômico, esfera na qual são estabelecidas as relações de compra e venda de mercadorias, bens e serviços e; por fim, o "terceiro setor", representado pela "sociedade civil", que seria o *locus* de reivindicação e defesa de tudo o que se refere ao "social".

Indicando "debilidades conceituais" na literatura existente sobre o tema, Montaña (2005, p.54-56) explicita, entre outros, os seguintes aspectos:

- a identificação do *Terceiro Setor* com *sociedade civil*, na verdade, inverte a visão expressa pelo mesmo ao transformá-lo em uma espécie de "setor originário" – logo, "primeiro setor" - já que "historicamente, é a sociedade que produz suas instituições, o Estado, o mercado, etc.";
- há uma imprecisão quanto à composição do campo, por vezes definido como o conjunto de instituições privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, auto-governadas ou de associação voluntária, podendo-se, de acordo com os teóricos nos quais se busca referências, incluir organizações formais ou informais, atividades individuais, sindicatos, movimentos políticos, entre outros; sendo "*um conceito que antes confunde do que esclarece* [grifado no original]".

Para Carlos Montaño (2005, p. 57-58), as

chamadas *organizações não-governamentais* (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das *parcerias*, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma *terceirizada*, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de auto-governada. Efetivamente, o Estado ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da *política governamental*, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s). [Assim], a dita “não-governabilidade” e a “autogovernabilidade” dessas organizações encobre o fato de estarem *integradas* tendencialmente à *política de governo*.

Neste sentido, o autor interpreta as isenções de impostos dadas às empresas, a garantia de espaços na mídia e a construção de uma imagem positiva junto ao mercado consumidor como vantagens auferidas por algumas organizações do Terceiro Setor como comprovações de que esta têm “claro *fim lucrativo*, ainda que indireto”. Já o lucro direto, é considerado “certo” em organizações “pilantrópicas”, nas quais “alguém bem relacionado monta uma ONG, e daí consegue financiamento, a maior parte do qual se destina a seu salário como gerente ou diretor”. (Montaño, 2005, p.58).

APONTAMENTOS A PARTIR DO CAMPO: O Exercício profissional dos educadores de creche

Serão apresentados abaixo, dois eixos analíticos, organizados a partir das observações realizadas e dos temas mais recorrentes presentes nos relatos dos entrevistados.

A identidade do educador

Pode-se afirmar que as instituições de educação infantil e os educadores que lá trabalham guardam uma identidade: são instituições que se organizaram, primeiramente, como organizações *comunitárias*, tendo alicerçado seu trabalho na atuação de moradores que atuavam como voluntários e contavam com baixa escolaridade. Essas características, contudo, são marcas que, ao que tudo indica, se deseja esmaecer.

Tal tentativa de esmaecimento evidenciou-se, principalmente, pela forma com que se estrutura atualmente o trabalho pedagógico das creches, permeado por sutis tentativas de destituição das recreadoras – profissionais que lidam diretamente com as crianças e ainda são “remanescentes” do trabalho organizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social – da responsabilidade pelo seu fazer cotidiano.

Os relatos abaixo exemplificam a percepção de muitos educadores:

Relato 1

Entrevistadora: E alguma vez você pensou em desistir desse emprego?

Educadora: Bom, o único momento em que eu pensei em desistir foi quando eu vi que não tinha reconhecimento, mas não por parte dos pais. Que eu já tinha percebido que muitas vezes os pais não reconhecem sequer o trabalho dos professores nas escolas, que tão pouco iam levar à sério as recreadoras, ainda que elas sejam educadoras, formadas ou não.

Mas quando eu percebi isso por parte da direção que, quando elas falavam de valorização profissional, que era só uma teoria, que na verdade não acontecia. (...) Falavam assim: “Não deixem que te chamem de tia, porque você não é irmã do pai ou da mãe. Fale para chamar de professora, de educadora, mas não de tia”. Mas na verdade, nós não éramos tratadas como professoras ou educadoras. Muitas vezes, vinha uma postura da própria direção que nos tratava como se fôssemos babás ou só recreadoras.

Entrevistadora: E porque vias você acha que passa esse reconhecimento? (...) É na forma de chamar?

Educadora: Não, eu acho que nessa questão, a direção/ coordenação até procura tratar de forma igual, igualitária. Mas eu acho que nessa questão que eu tinha falado do planejamento. Eu me sinto incapaz! Chegar com o planejamento pronto e falar: nós vamos dar isso.

No primeiro ano, (...) nos primeiros meses que eu comecei a trabalhar lá, eu fazia o planejamento da minha turma, eu fazia minhas atividades, eu pesquisava, eu ia em livros, eu ia em sites, eu fazia tudo do jeito que eu queria... Seguiu os temas que ele determinava, no caso, o diretor determinava, mas eu fazia e eu colocava ali mil atividades. E eu achava isso ótimo porque eu não precisava ficar fazendo como a minha colega de turma vez. Eu até sugeria que ela fizesse também, se ela achasse que era bom pra turma, enfim... Mas eu fazia, eu tinha liberdade para isso e eu falava: Eu estou desenvolvendo o meu lado de educadora, de profissional, porque eu estou indo atrás.

Agora ela chega com o planejamento pronto e diz: Olha, esse é o planejamento, vocês têm sugestão? Então, você fica meio que... Será que ela acha que nós somos incapazes de fazer? Ou será que ela acha que o quê a gente vai fazer não vai ficar bom? Aí eu fico pensando como é que fica a cabeça das recriadoras, das meninas que não são professoras, que não são pedagogas, que não têm uma formação nessa área..." (Depoimento de D.)

Apesar de a recriadora informar que a direção da creche desaprova que os pais se dirijam à profissional de creche como "tia" – forma de tratamento que também é mencionada por Sonia Kramer (2001, p.98) como uma espécie de "prêmio de consolação" recebido por essas profissionais pela desvalorização do seu trabalho -, a mesma avalia que a falta de credibilidade na sua atuação assenta-se em outras bases: na perda da autonomia para planejar o seu trabalho.

Assim, expressões referenciadas ao passado, tais como "*eu fazia e eu colocava ali [no planejamento] mil atividades*", "*eu tinha liberdade*", "*estou desenvolvendo o meu lado de educadora, de profissional*", "*estou indo atrás*", contrapõem-se ao presente que parece ser resumido numa indagação: "*Será que ela acha que nós somos incapazes de fazer?*"

A presunção da incapacidade da recreadora é percebida por ela, principalmente, pelo fato do planejamento lhe ser entregue já elaborado pela professora articuladora - PA⁴. Desta forma, até a sondagem feita pela PA com o grupo de recreadoras sobre possíveis sugestões, acaba soando como o cumprimento de um ritual de boa educação.

Por outro lado, sabe-se também que, quando há a intenção de construção de um trabalho coletivo – quando se deseja realmente que o outro fale -, há uma organização para que o mesmo ocorra, já que toda construção é um processo. Assim, a simples entrega de algo completo, acabado, pouco incentiva a participação de qualquer profissional.

Relato 2

Entrevistadora: E essa reunião com os pais é de quanto em quanto tempo?

Educadora 2: Na minha, é de dois em dois meses...

Educadora 1: Eu, sinceramente, não vejo reunião com os pais. Eu estou lá há poucos meses... Não vejo educador e pais, até porque a gente não tem acesso a pai. Ela [diretora] já deixou bem claro: o pai pode chegar lá fazer um escarcéu, o que for... Não é para a gente falar nada! É para passar para a secretária. E aí, você não tem o contato com os pais... Porque eles têm que saber quem sou eu, eu tenho que saber quem são eles. Eu quero ter o contato para saber como eu posso ajudar àquela criança. Que às vezes, é uma criança recuada, que não participa de nada... Porque se eu souber o que está acontecendo lá no dia-a-dia dela, eu posso ajudar ela ali, naquele ponto.

Entrevistadora: E esse contato com a família você acha que é pouco?

Educadora 1: Esse contato não tem, não existe! Eu não vejo... E pelo que eu vejo lá, relatos das educadoras que estão lá há mais tempo do que eu, não existe mesmo. É: falou com a Direção, depois a Direção passa para mim e aí acabou.

⁴ Os cargos de diretor e professor articulador são ocupados por docentes, já pertencentes ao quadro de servidores efetivo da SME e são responsáveis pela gestão administrativa e pedagógica da creche. Cabe ao professor regente articulador participar na elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da instituição.

Educadora 2: É por isso que eu costumo sempre falar com as mães: “- Tem algum probleminha? Vem primeiro na educadora, que é para conversar com ela”. Depois vocês vão para a diretora. Porque, quem fica com a criança 10 horas, é a educadora. Não é a direção! (Relatos de F. e G.)

O relato 2 constitui-se num trecho de uma das entrevistas realizadas em dupla, com educadoras de instituições diferentes e que já tinham um vínculo de amizade.

Distanciada do contato direto com os responsáveis, a educadora 1 comenta a orientação da instituição: “o pai pode chegar lá, fazer um escarcéu, o que for... Não é para a gente falar nada! É para passar para a secretaria.”. A recreadora, obviamente, reage: “ E aí, você não tem o contato com os pais”.

A possibilidade de, à primeira leitura, tal encaminhamento poder ser entendido como uma tentativa de poupar a recreadora de aborrecimentos e de embate com algum responsável numa situação mais delicada, é descartada quando a recreadora menciona que esta é uma prática corrente: *“Esse contato [com a família] não tem, não existe! E pelo que eu vejo lá, relatos das educadoras que estão lá há mais tempo do que eu, não existe mesmo.”*

Evidencia-se assim que, da mesma forma que o primeiro relato explicita a redução da participação das recreadoras no processo de planejamento, estas vêm dificultado o contato com a família.

Assim, quando a educadora 2 completa sua opinião dizendo que *“quem fica com a criança 10 horas é a educadora. Não é a direção!”*, chama para si um direito, alicerçado no trabalho diário desenvolvido e na autoridade que este lhe confere para relacionar-se com os pais. Afinal, quem, melhor do que ela domina o conhecimento do dia-a-dia da criança que ela atende?

RELACIONAMENTO COM AS OSC'S

É importante lembrar que, ao longo da história, as políticas sociais foram focalizadas na classe trabalhadora e, conseqüentemente, o atendimento às crianças de 0 a 6 anos, de início, só se justificava para as camadas pobres da população.

Assim, compreende-se porque uma instituição, como a creche, referenciada, inicialmente, nas mulheres trabalhadoras das indústrias e do comércio (ainda que de forma menos enfática), tenha se vinculado, no campo das políticas sociais, às áreas de trabalho e assistência. Entende-se, também, porque suas características mais marcantes foram: utilização de poucos recursos, trabalho voluntário, desprofissionalização, ênfase na participação das famílias atendidas e o descompromisso na constituição de um atendimento público, gratuito e de qualidade.

Especificamente, na cidade do Rio de Janeiro, cabe mencionar que, desde os anos 80, o atendimento prestado nas creches caracterizava-se de forma bem peculiar:

Os responsáveis pelo desenvolvimento do Projeto [creches em Centros Comunitários] junto às crianças eram moradores das comunidades, em geral mulheres, contratadas pela Prefeitura como prestadores de serviço. Assim formou-se a categoria de Agentes Comunitários – educadores e merendeiras. O critério de seleção para essas funções era o do envolvimento com os trabalhos comunitários e a atuação com as crianças. O nível de escolaridade não era um fator determinante para contratação. [...] (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 8-9).

Já em 1994, surge, na composição do quadro de funcionários das creches, a nomenclatura “agente-bolsista” para designar os trabalhadores que eram remunerados pelas entidades que já estabeleciam convênios com a Prefeitura: devendo morar na comunidade (ou nas adjacências) em que a creche estava localizada, esse profissional precisaria ter concluído o atual Ensino Fundamental para exercer as funções de agente cozinheiro ou agente lactarista; e o atual Ensino Médio para as funções de agente administrativo e agente educador (para este também priorizava-se a formação em Magistério). A idade mínima de 18 anos e a experiência anterior em trabalho envolvendo crianças também eram pré-requisitos, além do fato de não poder ser membro da diretoria da organização da sociedade civil que estabeleceria o convênio.

Já em 1995, a própria SMDS avaliava que esses agentes-bolsistas que trabalhavam em algumas creches ao lado de servidores da Prefeitura, “não [tinham] direitos trabalhistas assegurados, não [tinham] vinculação empregatícia com a Prefeitura, mas, [estavam] subordinados às diretrizes técnicas da Secretaria.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, p. 9)

Assim é que, transcorrida uma década, as referências às organizações da sociedade civil - OSC's (associações de moradores, organizações feministas, escolas de samba, organizações não-governamentais, entre outras) feitas durante as entrevistas com os profissionais de creches referem-se, basicamente, às relações estabelecidas para a formalização do vínculo empregatício. O recebimento dos salários e o não pagamento de direitos trabalhistas são os fatos mais significativos que fazem com que a ligação com a OSC seja lembrada, como os relato abaixo patenteiam:

Relato 3

Entrevistadora: Um outro ator importante, pelo que você falou, era a ONG. Como é que era essa relação de vocês com a ONG ? Quem recebia pela ONG ? Você tem noção?

Educadora: Todo mundo... Era até meio tumultuado, por quê? Porque a gente recebia... Era uma coisa assim: a minha carteira era assinada pela ONG. Todo mundo ali era pela ONG. A gente sabia que tinha um convênio com a Prefeitura. Até hoje eu não sei direito como é isso. A Prefeitura pagava a metade, a ONG pagava a metade. Eu não sei... Ou ela pagava tudo... Eu sei que era isso. Só que quem tem responsabilidade com a gente é a ONG, que assinava a carteira, que pagava, que tudo. Mas vinha sempre atraso, atraso de pagamento. Já chegaram a me falar que o dia do pagamento era o décimo segundo dia útil! Isso, numa dessas reuniões que eu fui perguntar. Assim que eu iniciei, entendeu? Eu perguntei por que eu nunca recebi no dia. Dava o dia, eles pagavam quando eles queriam e era... O que eles falavam que era: a Prefeitura não pagou. Aí, a gente ia para a Prefeitura, ligava para a Prefeitura... Arrumamos um telefone da Prefeitura, fomos para lá. A Prefeitura virava pra gente e falava: 'Eu? Eu? Não sou

eu, o patrão de vocês. O patrão de vocês é a ONG. Eu não devo nada a vocês.' E a gente ia para a ONG. A ONG falava: 'Foi a Prefeitura. A Prefeitura não pagou.' Então eles ficavam nisso. A gente não era nem funcionário da ONG nem da Prefeitura, porque a ONG botava culpa na Prefeitura e a Prefeitura botava culpa na ONG. A gente ficava nesse jogo de bola, sem saber realmente o que acontecia.

Essa conversa foi numa das reuniões que a ONG fez, por que a gente começou a reivindicar várias coisas... Que a ONG sempre foi muito boa no social, com as crianças, entendeu? Do social eles cuidavam: as crianças tinham muito benefício, o uniforme era a ONG que dava... (Relato de G.H.)

No relato 3, é evidente o desconhecimento que os educadores, de forma geral, têm do seu processo de vinculação às creches.

Considerando que todo desconhecimento limita as possibilidades de reivindicação por melhorias, a ausência de informação tem aí uma função estratégica; além de nenhum dos envolvidos na contratação dos trabalhadores - poder público e organizações da sociedade civil - assumirem a responsabilidade quanto aos atos referentes à sua vinculação, que envolve a percepção de direitos e a efetivação das prerrogativas legais.

Os relatos a seguir apresentam outros exemplos dessas problemáticas:

Relato 4

Entrevistadora: E qual era o motivo do afastamento das educadoras?

Educadora: O motivo do afastamento?!

Entrevistadora: É.

Educadora: As pessoas... Assim elas, elas encontravam outros empregos onde elas poderiam ganhar, ter uma remuneração melhor ou então assim, elas não aceitavam muito as imposições da ONG. (Relato de N.O.)

Relato 5

Entrevistadora: E vocês passaram por quantas gestões de Prefeito aqui no Rio?

Educadora 1: Eu, duas...

Entrevistadora: Para vocês têm diferença entre um e outro, ou não? Alguma diferença de encaminhamento, a forma de lidar com a infância...

Educadora 1: Um pouco, porque o primeira na verdade mandava a alimentação, mandava as coisas, mas sendo que ele deixava muito em aberto. Aí, o que quê acontecia? Igual o nosso caso: a gente trabalhava, no meu caso, foram dois anos... Quando chegou na hora, a ONG não depositava o Fundo [referência ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço].

Educadora 2: Era uma coisa muito solta mesmo! (Relatos de P.Q.e R.S.)

A solidez financeira que alguns representantes de OSCs tentam transmitir para as educadoras também foi um ponto realçado.

Uma recreadora, que não desejou conceder entrevista na íntegra, informou que a questão salarial é a que realmente mais a entristece no seu trabalho. A estipulação de 1 salário mínimo vigente no país como salário mensal para os educadores terceirizados que atuam nas creches públicas já foi motivo de visita do representante da OSC.

Após ouvir as críticas do grupo e os pedidos de esclarecimentos sobre a diferença salarial existente em relação a algumas OSCs – segundo algumas recreadoras, há OSCs que oferecem um salário maior – esse representante *“perdeu a paciência e disse: Quem quiser ficar, o salário é esse. Agora, quem não quiser pode pedir as contas porque eu tenho dinheiro para pagar tudo a vocês e ainda botar mais gente aqui”* (sic).

CONCLUSÃO

Após o tratamento dos dados pode-se concluir que, localizadas em regiões notadamente pobres, as creches públicas cariocas trazem

as marcas das intervenções feitas nos morros e favelas da cidade. Assim, há um conjunto de práticas governamentais que ora evidenciam a criminalidade, a violência e a inviabilidade da existência das comunidades, ora ressaltam seu potencial como espaço de resistência, de trabalho e de criação de uma cultura própria, extremamente valorizada.

Neste contexto, o atendimento hoje prestado pelas instituições de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos têm uma dupla faceta: o que se mostra como “novidade” advém de procedimentos diferenciados, uma arrumação própria que as professoras-gestoras (do administrativo e do pedagógico) têm a possibilidade de concretizar, na tentativa de rechaçar toda a organização anterior dada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, imprimindo, também, uma nova forma de lidar com a comunidade e com os profissionais que delas são oriundos. As “novidades” postas em práticas são, majoritariamente, vinculadas a orientações de uma instância intermediária de poder e decisão: a Coordenadoria Regional de Educação – CRE.

Contudo, as modificações *de fundo* que embasaram os debates e que, conseqüentemente, originaram as disposições das legislações vigentes, relativas à uma nova visão em relação à educação das crianças pequenas e a noção de *direito social* dirigida à infância brasileira, carecem ainda de grande investimento, dada à necessidade de construção permanente de sua viabilidade.

Para exemplificar melhor, imagine-se agora no portão de uma creche pública localizada na cidade do Rio de Janeiro. Você certamente será bem recebido. Logo, entre e fique à vontade.

Apesar de saber que toda criança tem o direito de ser atendida em uma instituição de educação infantil oferecida pelo Estado, de pronto é importante que você esteja ciente de que, para ter acesso a uma vaga, alguns quesitos são observados.

O “ingresso nas classes de educação infantil, modalidade creche (0 a 03 anos e 11 meses), obedecerá aos seguintes critérios” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2005, art. 5º): necessidade do responsável que depende da matrícula do aluno para trabalhar; atendimento a crianças em situação de risco ou oriundas de situações familiares de risco (portadores de vírus HIV; desnutrição infantil; vítima de violência doméstica; acometidas por doenças crônicas; uso

abusivo de drogas; presidiários ou ex-presidiários; portadoras de deficiência) e renda familiar de até 02 salários mínimos, que atualmente equivale a R\$ 700,00 (setecentos reais).

Observando essa instituição você verá que a rotina dos educadores não permite titubeações: é preciso estar comprometido e ter responsabilidade com a tarefa de educar e cuidar da infância. É gratificante acompanhar o desenvolvimento das crianças que chegam e, no máximo, três anos depois são encaminhadas para outra escola municipal. O sentimento positivo, de “dever cumprido”, de observar o crescimento das crianças, que demonstram maior socialização, iniciativa e domínio de novas habilidades é o único aspecto positivo comentado, em uníssono, pelas educadoras.

Continuando sua visita, não precisará caminhar por toda a creche para verificar que, salvo raríssimas exceções, as condições que “estão dadas” para o desenvolvimento do trabalho, seguem o mesmo perfil de um passado não tão recente: continuam sendo muito precárias as instalações físicas, em algumas creches os educadores continuam contribuindo com recursos próprios para que seu trabalho seja melhor realizado - seja doando temperos para a comida ou os papéis para a execução de um atividade com as crianças – e logo você sentir-se-á mobilizado para atender a um apelo constante: “Doe brinquedos”, dada à escassez de material pedagógico e recursos lúdicos existentes.

Finalizando sua rápida estada na creche, a consideração de dados quantitativos é importante.

Ao iniciar-se o ano de 2006 na cidade do Rio de Janeiro, além das 1058 escolas municipais, 245 creches públicas já faziam parte do sistema municipal de ensino carioca. Nessas instituições, no que tange à educação infantil, foram atendidas 28.167 crianças nas creches e 92.246 na pré-escola⁵.

Esses números, auspiciosamente divulgados pela SME, são muito significativos, demonstrando um crescimento das oportunidades de acesso à rede pública, em especial para a educação infantil. No entanto, não basta ampliar a quantidade de vagas, sendo necessário garantir a qualidade do trabalho e do atendimento oferecido. E é com esta perspectiva que sistematizou-se essas observações finais.

⁵ Informações disponíveis no site www.rio.rj.gov.br, atualizados em 06 de setembro de 2007.

Embora os parâmetros que podem conferir qualidade à educação infantil sejam objeto de amplo debate, entende-se que, minimamente, deve-se atender ao que preceitua as disposições legais no que tange às condições objetivas de trabalho nas creches e pré-escolas, além das orientações que, sem força de lei, são elaboradas a partir de estudos e pesquisas divulgadas por instituições acadêmicas e pelo próprio Ministério da Educação.

Depreende-se, por fim, que qualquer esforço político para que a educação infantil se consolide só será efetivo se estiver intrinsecamente vinculado ao compromisso de ampliação da equidade social que, em última análise, é o que está em jogo no campo das políticas sociais. Tal ampliação, por sua vez, só se viabilizará através do necessário resgate do sentido público das ações do Estado, em todas as suas esferas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E.R. **A Contra-Reforma do Estado no Brasil**. 2002. 341f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

BENDETSON, R.C. **Limites e Horizontes da Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro**. In: I Simpósio Nacional de Educação Infantil, 1994, Brasília. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC, 1994.

BENTO, K.L. **Creches domiciliares em Blumenau: intervenções públicas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 12, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: 2004. 1 CD-ROM.

BRASIL. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRESSER PEREIRA, L.C.; CUNILL GRAU, N. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 500p.

KRAMER, S. Formação de Profissionais de Educação Infantil: questões e tensões. In: KRAMER, S. (Coord.). **Relatório de Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ravil, 2001, 160p. (Relatório de Pesquisa CNPq/FAPERJ). p.89-104.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22ed. Petrópolis: Vozes, 2003, 80p.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente da intervenção social.** 3ed. São Paulo: Cortez, 2005. 288p.

OLIVEIRA, Z.M.R.; FERREIRA, M.C.R. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo – Histórico de uma realidade – 1986. In: ROSEMBERG, F. (org.). **Creches.** São Paulo: Cortez, 1989. (Coleção Temas em destaque).

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Estudo de Gerenciamento de Creches.** Rio de Janeiro, 1995.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 20525, de 14 de setembro de 2001. Transfere o atendimento de educação infantil da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para a Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, 17 de set. 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Memória da Assistência Social Carioca – História Oral.* Rio de Janeiro, 2004. 228p.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Assessoria Técnica de Planejamento. Portaria E/ATP Nº 14 de 07 de outubro de 2005. Fixa normas para a efetivação de matrícula nas Unidades Escolares, Creches Públicas do Sistema Público Municipal de Ensino e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro,* Rio de Janeiro, 10 de out. 2005.

ROCHA, M.A.M. Creche para crianças de até dois anos: **o que pensar.** Porto Alegre: Dacasa, 1997. 106p.

SEBASTIANI, M.T. **Educação Infantil: o desafio da qualidade – um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992.** 1996. 219f. Tese (Doutorado em Educação) – (Faculdade de Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.