

A POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CRECHES COMUNITÁRIAS DE SÃO GONÇALO–RJ E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.

TATIANA GONÇALVES COSTA (FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

Resumo

Esta comunicação apresenta alguns resultados de uma pesquisa de iniciação científica desenvolvida no município de São Gonçalo–RJ e tem por objetivo analisar as repercussões da política de convênios entre poder público e creches comunitárias no direito à educação infantil na cidade, buscando perceber os embates entre esses segmentos e as contradições que permeiam essa relação. As instituições comunitárias de São Gonçalo são consideradas, nesse estudo, importante segmento do poder local (Lesbaupin, 2000; Nunes, 2003), dada a influência que exercem sobre as políticas educacionais do município. Através da análise de dados estatísticos, fontes documentais, entrevistas com integrantes da Secretaria de Educação da cidade e com representantes do movimento Articulação de Creches Comunitárias de São Gonçalo, além de observações realizadas em uma das instituições comunitárias do município, busca-se perceber as possibilidades e limitações da manutenção dessa política. Partindo das contribuições de autores como Tiriba (1997) e Cunha (2001), defende-se a ideia de que a articulação e o necessário diálogo entre o poder público e os movimentos sociais locais não devem resultar em formas de ampliar o atendimento em creches sem que haja a proporcional elevação dos investimentos públicos neste segmento, constituindo uma espécie de “expansão a baixo custo” nem ser utilizada como forma de atenuar as pressões por serviços públicos ou como estratégia de cooptação das lideranças desses movimentos sociais. Reafirma-se, dessa forma, a educação infantil como um direito das crianças e um dever do Estado.

Palavras-chave:

educação infantil, movimentos sociais, direito à educação.

Introdução

Este trabalho apresenta alguns resultados de uma pesquisa de iniciação científica intitulada *Políticas Educacionais e Poder Local: um estudo sobre a implantação do Plano Municipal de Educação e suas repercussões sobre o direito à educação em São Gonçalo*, desenvolvida na Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, situada no município de São Gonçalo-RJ, e tem por objetivo analisar as repercussões da política de convênios entre poder público e creches comunitárias no direito à educação infantil na cidade.

A concepção de atendimento às crianças de 0 a 03 anos expressa pela Legislação brasileira tem sofrido importantes modificações ao longo das duas últimas décadas. A partir da Constituição de 1988, as creches são consideradas instituições educativas, direito das crianças e dever do Estado.

Essas instituições, anteriormente vinculadas aos órgãos de assistência Social, de acordo com a Lei nº 9.394/96, devem ser integradas aos sistemas municipais de educação, compondo, juntamente com as pré-escolas, a primeira etapa da educação básica.

Este novo contexto coloca-se como um grande desafio para os municípios como São Gonçalo, uma vez que se trata da terceira cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2000), na qual o acesso a creches é muito restrito.

Nesta conjuntura, o poder público possui como uma das estratégias para a ampliação da oferta de creches, expressa no texto do Plano Municipal de Educação, a negociação de convênios com creches comunitárias da região, meio pelo qual é feita a maior parte do atendimento em creches em São Gonçalo, fato que demonstra a forte presença e influência que estas instituições exercem sobre as políticas educacionais da cidade, constituindo, portanto, importante segmento do *poder local*. (LESBAUPIN, 2000; NUNES, 2003).

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

Diante disso, faz-se necessário apontar as limitações e as contradições presentes nesta forma de oferta da educação em creches, considerando que a manutenção dos convênios pode estar atenuando as pressões por iniciativas públicas e os investimentos em creches comunitárias, ainda que sejam ínfimos, diminuem as verbas que poderiam ser aplicadas na expansão e manutenção da rede pública (CUNHA, 1991), uma vez que as iniciativas estritamente públicas em São Gonçalo são extremamente tardias e o ritmo de crescimento desta oferta é demasiadamente lento.

Ao percebermos os embates entre lideranças do movimento Articulação de creches e pré-escolas comunitárias de São Gonçalo[1] (Artcreche), movimento que agrega um grande número de creches comunitárias da região, e poder público, algumas questões se colocavam: Por que o município adota a política de convênios em vez de expandir sua rede de creches, apesar dos embates com lideranças das creches comunitárias? Quais são os interesses que sustentam estas formas de relacionamento?

Através de entrevistas realizadas com integrantes do Movimento Artcreche, com educadoras do Centro Comunitário do Salgueiro e com representantes do poder público, buscou-se perceber tais motivações e suas implicações no direito à educação infantil.

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: 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.

Além disso, foram utilizados como fontes de pesquisa os censos educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), além de dados da Secretaria Municipal de Educação da cidade, censos demográficos do IBGE e documentos cedidos pelo movimento Artcreche.

Embora saibamos que "que os dados não são "dados", mas construídos", 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, uma vez que se pode analisar apenas um número restrito de dados, aqueles que foram produzidos e, ainda, que estão disponíveis, acreditamos que "não podemos fechar os olhos a algumas pistas da realidade que os dados descortinam". (CARVALHO, KAPPEL & KRAMER, 2001: 37).

Movimentos sociais e educação infantil: alguns apontamentos

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 anterior 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. De acordo com GOHN (2005):

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. (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 o crescimento das desigualdades sociais, mas, também, 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.

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, com o crescimento do número de pessoas que se ligaram às igrejas pentecostais, que se tornaram umbandistas. Ou, ainda, que se desligaram das práticas religiosas, 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. (CUNHA, 1991; SADER, 1988).

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 de esquerda, 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, incentivadas por "instituições em crise" (SADER, 1988) são voltadas aos setores mais pobres da sociedade e atreladas à 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 as 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. 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 03 anos pela inserção destas em creches.

O saldo destas lutas é o reconhecimento de que a educação infantil é, antes de tudo, um direito conquistado que beneficia as crianças, vistas como sujeitos de direito. Não é um direito apenas das mães trabalhadoras e não constitui apenas auxílio às famílias pobres. A educação infantil, de acordo com a Constituição de 1988, é um dever do Estado e um direito de todas as crianças, independentemente de sua origem social.

Desafios da educação infantil em São Gonçalo

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

Apenas no censo escolar do Inep referente ao ano de 2004, observa-se, pela primeira vez, a presença de matrículas em creche municipal. Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, a cidade possuía apenas um

estabelecimento público com 33 crianças atendidas, e, em 2005, registram-se três unidades com 115 crianças sendo atendidas.

Até o ano de 2005[2], a rede pública municipal ocupava um percentual de apenas, aproximadamente, 3% das matrículas em creches, enquanto a rede particular com fins lucrativos era responsável por cerca de 18% das matrículas oferecidas em todo o município. A maior parcela de crianças frequentando creches, no entanto, ficava a cargo de instituições comunitárias, cujas matrículas abrangiam uma proporção de 79%[3].

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 comunitárias de São Gonçalo, uma vez que, a expansão do acesso a creches no município ocorre de forma bem mais significativa, em termos numéricos, através dos convênios estabelecidos entre estas instituições e a Secretaria de Educação do Município 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.

Os convênios entre creches comunitárias e a Secretaria de Educação de São Gonçalo

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.

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 na educação popular.

Algumas dessas creches foram consolidadas 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 (GOHN, 2005).

As creches comunitárias do município possuem convênio com a prefeitura desde 1993[4]. Porém, 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 2004 é que os convênios passaram a ser efetivados através da Secretaria de Educação.

De acordo com o documento produzido pela Fundação Fé e Alegria do Brasil e o Núcleo de Creches da Baixada Fluminense (2001), durante as décadas de 1960 e 1970, organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), estimulavam a 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. Ainda segundo o documento:

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. (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).

Além da intenção de baratear o atendimento, é apontado, ainda, o interesse do Estado em "cooptar as lideranças, fazendo-as intermediárias entre as demandas da população e as "realizações" do governo, intermediação essa muito útil para atenuar as pressões imediatas, e para efeito eleitoral" (CUNHA, 1991: 389), hipótese que nos ajuda a refletir sobre a realidade gonçalense, pois, atualmente, os convênios são negociados diretamente com a coordenação de cada creche, e não pelo movimento Artcreche, conforme acontecia antes da gestão do atual governo municipal, quando o movimento possuía maior poder de negociação. Esta relação é, hoje, individualizada. Esta mudança na forma de negociação dos convênios vem enfraquecendo o poder de reivindicação do movimento Artcreche e a capacidade de traduzir suas demandas em ações concretas.

Além disso, podemos observar que se configuram na cidade duas formas de atendimento em creches: uma na qual o poder público se responsabiliza integralmente pelo atendimento, ou não, das crianças, ainda que esta forma de atendimento seja também bastante questionável, e outra forma em que esta cobertura é parcial, uma vez que apenas as despesas das creches públicas são

integralmente atribuições da esfera municipal, que investe no espaço desde a construção do prédio.

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, neste contexto, parece surgir como atenuante para a insuficiência de investimentos na oferta da educação infantil pela esfera pública. O Estado, que era ausente no oferecimento da educação infantil nestas localidades, agora está presente. Porém, apenas de forma parcial.

Considerações Finais

As mudanças na concepção de atendimento à infância e sua própria expansão, ainda que insuficiente, 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, 2003).

No município de São Gonçalo, muitas creches comunitárias são fruto da formação e atuação dos movimentos sociais da região, que surgem em função da ausência do poder público nas localidades mais carentes da cidade, na década de 1980, um período fértil para os movimentos sociais em todo o país.

Todavia, a despeito das conquistas obtidas na atual Legislação, as ações governamentais no país não tem sido suficientes para garantir a oferta de creches a todas as crianças, o que exclui de usufruírem este direito principalmente as crianças provenientes das camadas mais empobrecidas da população, para as quais o acesso a este segmento é mais restrito. (CARVALHO, KAPPEL & KRAMER, 2001).

Na cidade de São Gonçalo, o poder público não tem viabilizado uma expansão significativa do atendimento em creches, por meio da inserção das crianças em instituições construídas e geridas pelo setor público de educação, assumindo, de fato, sua responsabilidade pela oferta da educação infantil.

Neste contexto, a expansão do atendimento ocorre de forma bem mais significativa por meio de conveniamentos entre as creches comunitárias e a Secretaria de Educação, e, mesmo assim, o acesso a creches em São Gonçalo é extremamente baixo. É fundamental, ainda, ressaltar que a sociedade, neste caso, assume uma responsabilidade do Estado, que tem o dever de oferecer a educação infantil.

Esta forma de relação construída através dos convênios com as creches comunitárias legitima a presença apenas parcial da esfera pública na educação infantil dos bairros mais pobres do município.

Além do barateamento do atendimento, estas parcerias podem atenuar as pressões por serviços públicos (CUNHA, 1991), hipótese, que no caso do município de São Gonçalo, merece uma atenta investigação, pois, de fato, o oferecimento de creches públicas iniciou-se tardiamente, apenas em 2004, e o atendimento é extremamente

baixo, chegando a ficar aquém de outros municípios que possuem menor contingente populacional.

Neste cenário, garantir a concretização dos direitos adquiridos pelas crianças de 0 a 03 anos ainda é um dos grandes desafios para as políticas educacionais da cidade, já que 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, e com o atendimento sendo majoritariamente oferecido em creches comunitárias.

Portanto, partindo das contribuições de autores como Tiriba (1997) e Cunha (2001), defende-se a ideia de que a articulação e o necessário diálogo entre o poder público e os movimentos sociais locais não devem resultar em formas de ampliar o atendimento em creches sem que haja a proporcional elevação dos investimentos públicos neste segmento, constituindo uma espécie de "expansão a baixo custo" nem ser utilizada como forma de atenuar as pressões por serviços públicos ou como estratégia de cooptação das lideranças desses movimentos sociais. Reafirma-se, dessa forma, a educação infantil como um direito das crianças e um dever do Estado.

Referências Bibliográficas:

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.

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

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.

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.

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.

KRAMER, S. "Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil"
In: BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

NUNES, Z. C. R. M. *Repercussão das políticas públicas nacionais de formação docente no município de São Gonçalo (2000 - 2002)*. Cadernos do CES, Niterói, nº 13, pp.89-111, 2003.

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

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

[1] O movimento intitulado Artcreche 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.

[2] 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.

[3] 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.

[4] Nesse período apenas nove unidades possuíam convênios e, ainda hoje, nem todas as creches são conveniadas.