

## **INICIATIVAS POPULARES: O MOVIMENTO COMUNITÁRIO E A EDUCAÇÃO INFANTIL NA BAIXADA FLUMINENSE**

Edson Cordeiro dos **Santos** – UNIRIO

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo desvelar sobre a trajetória histórica da Educação Infantil comunitária (EIC) da Baixada Fluminense (BF), tendo como pano de fundo o cenário político brasileiro. A opção metodológica principal foi a pesquisa exploratória, utilizando para a coleta de dados, a documentação indireta, a documentação direta e a observação direta extensiva. Aprofundamos as questões trazidas pelos referenciais acima com o trabalho de campo em um dos municípios da BF. Uma das questões suscitadas é que a configuração da região estudada e suas mazelas sociais aliadas à necessidade da conquista de direitos negados fez surgir o Movimento Comunitário como instrumento de pressão sobre os órgãos competentes para a garantia de suas reivindicações. Outra questão presume que a EIC se consolida historicamente como herdeira legítima do processo de conquista do direito ao atendimento em Educação Infantil para as crianças de zero a seis anos. Por fim, pressupõe que a EIC, pelo baixo atendimento desse segmento educacional, ainda se faz necessária para atender a demanda manifesta, em especial, por creche.

**Palavras-chave:** Movimento Comunitário, Educação Infantil Comunitária, Baixada Fluminense.

## **INICIATIVAS POPULARES: O MOVIMENTO COMUNITÁRIO E A EDUCAÇÃO INFANTIL NA BAIXADA FLUMINENSE**

O presente artigo foi desenvolvido como fragmento da Dissertação de Mestrado, defendida em 2013, e, de certa forma, tendo continuidade no curso de Doutorado, que investigará a implementação da política pública de Educação Infantil (EI) a partir da ampliação do acesso nas duas últimas décadas. Tem como objetivo desvelar sobre a trajetória da Educação Infantil comunitária (EIC) da Baixada Fluminense (BF), tendo como pano de fundo o cenário político brasileiro e seus diferentes contextos. Percorre um longo caminho, partindo do estudo sobre a BF, tendo como questão que as mazelas sociais aliadas à necessidade da conquista de direitos negados fez surgir o Movimento

Comunitário (MC) como instrumento de pressão sobre os órgãos competentes para a garantia de suas reivindicações, dentre as quais o direito à Educação. Trata, também, da EI na política pública, passando pelo atendimento à criança pequena em várias versões (roda do exposto, jardins de infância, creches assistencialistas, patronatos de menores etc.) e pelas mudanças legais, tendo como questão que as creches e pré-escolas comunitárias, como resultado da luta do Movimento por Creches e pelas sucessivas iniciativas governamentais e não governamentais, se consolidam historicamente como herdeiras legítimas do processo de conquista do direito ao atendimento em EI para todas as crianças de zero a seis anos. Por fim, chega-se ao estudo da EI da BF, tratando de sua gênese, suas parcerias e suas perspectivas, chegando-se à conclusão que a EIC, pelo baixo atendimento desse segmento educacional, ainda se faz necessária para atender a demanda manifesta, em especial, por creche.

A opção metodológica principal foi a pesquisa exploratória, utilizando para a coleta de dados, a “documentação indireta”, a “documentação direta” e a “observação direta extensiva”. Aprofundamos as questões trazidas pelas pesquisas documentais e bibliográficas com o trabalho de campo em um dos municípios da BF (informações dos Centros de Educação Infantil Comunitários – Ceics, entrevistas com lideranças comunitárias, questionário sobre o perfil dos entrevistados e grupo de discussão).

Alertamos, por fim, que neste artigo só daremos conta da síntese de um recorte da Dissertação, identificando a EI na trajetória do MC, ou, mais claramente, o denominado “Movimento de Luta por Creches”, como sendo um exemplo desse engajamento no processo de reivindicação dos direitos negados, estabelecendo uma clara relação entre o MC e a EIC.

## **1 Entendendo a Baixada Fluminense**

De forma sintética, podemos dizer que a BF<sup>1</sup>, em sua formação histórica, passou por quatro momentos de transformação econômica. No início do século XVII a

---

<sup>1</sup> Para o interesse específico deste trabalho nos deteremos nos seguintes municípios como pertencente à BF: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica, ou seja, uma região composta por 13 municípios.

ocupação do território se deu com a introdução da lavoura canavieira. Entre os séculos XVIII e XIX a preponderância mudou da cana de açúcar para a produção do café. No século XX a produção de laranja passa a ser o cultivo com maior incidência (SANTOS, 1997; PORTO, 2001). Por fim, a transformação das chácaras de laranjais em loteamentos, após o declínio desse cultivo, em especial, a partir da Segunda Grande Guerra Mundial, que dificultou a exportação do produto (SANTOS, 1997).

Abreu (1987 *apud* SOUZA, 1992), menciona quatro fatores que impulsionaram o deslocamento populacional em direção aos municípios da BF, quais sejam: “[...] as obras de saneamento do governo federal nos anos 1930; a eletrificação da Central do Brasil a partir de 1935, a instituição da tarifa ferroviária única para todo o Grande Rio e a abertura da Avenida Brasil em 1946” (p. 76). Permitimo-nos acrescentar a abertura ao tráfego da Rodovia Presidente Dutra, em 1951.

No final da década de 1970, a BF era reconhecida pelo estado de pobreza da população e pela fama de ser uma das regiões mais violentas do estado do Rio de Janeiro (ERJ), quiçá do Brasil. Em seu estudo sobre a violência na BF, confrontados com a persistência dos elevados índices de homicídios, mesmo com a adoção de inúmeras políticas de segurança, Alves (2003), afirma que esses dados “[...] confirmam não a incapacidade ou ineficiência do Estado, mas sua permeabilidade aos interesses que o constituem e que encontram nesse padrão de violência uma de suas bases de sustentação” (p. 25), ou seja, a política, em seus poderes formais (Executivo, Legislativo e Judiciário), possui relação estreita na BF<sup>2</sup>.

Para o autor, as execuções sumárias ocorridas dos anos 1960 aos anos 1990 na região, correspondiam “[...] à base de um modelo de dominação política estabelecida pelo poder local e relacionada com os interesses ‘supralocais’ de outros grupos, [...] [que] associam-se na construção dessa forma de poder extremamente permeável ao uso da violência e àqueles que a empregam.” (p. 25)

---

<sup>2</sup> Tal como no caso de Tenório Cavalcanti, por várias vezes no legislativo (vereador, deputado estadual e deputado federal), de 1936 até ser cassado pelo golpe de 1964, ou, mais recentemente, de Jorge Júlio Costa dos Santos, o Joca (vereador em Nova Iguaçu e primeiro prefeito de Belford Roxo) e José Camilo dos Santos, o Zito (vereador, deputado estadual e prefeito de Duque de Caxias), com trajetórias políticas ligadas à violência.

A partir da década de 1990, a primazia da violência passa para o município do Rio de Janeiro, a partir dos debates produzidos pelos meios de comunicação, enquanto na BF, mantém, “[...] oculta sob o véu do desenvolvimento econômico, a permanência da estrutura de execuções sumárias montadas pelos donos do poder” (*ibid.*, p. 28). Com a mídia “esquecendo” a BF, várias áreas da região foram transformadas em sucursal do tráfico de favelas cariocas. Assim, de acordo com Alves (2003), “à estrutura dos grupos de extermínio viria se juntar o promissor negócio do tráfico [...]. Distintos na sua forma de agir, tráfico e grupos de extermínio passariam a dividir os lucros e dividendos, sobretudo políticos, presentes na Baixada.” (p. 168)

Considerando os dados selecionados do Censo de 2010<sup>3</sup>, abarcando dados sobre demografia, economia e renda, saneamento ambiental, saúde e educação temos uma situação dramática quando consideramos a BF, uma região bastante populosa, correspondendo a 22,84% da população total do ERJ (3.651.771 habitantes), se constituindo em uma área de grande concentração de pobreza.

Em relação aos dados, priorizaremos aqui os dados da EI, de fundamental importância para este artigo, que tem como foco principal discutir tal atendimento à luz das parcerias das instituições comunitárias com os órgãos competentes, em especial, devido ao baixo atendimento dessa clientela pelo Poder Público.

Para a creche, levando em conta os dados do Censo 2010 (IBGE) para a faixa etária de zero a três anos e os resultados do Censo Escolar de 2010 (Educacenso, Inep/MEC), a BF apresenta um percentual de atendimento em creche de 8,39% das crianças de 0 a 3 anos de idade, ficando abaixo dos dados do ERJ (19,22%) e da meta do Plano Nacional de Educação (PNE) para 2010 (50%). Na pré-escola, a BF atende pouco mais da metade das crianças de 4 e 5 anos, também abaixo do percentual de atendimento do ERJ (77,66%) e da meta do PNE para 2010 (80%).

## **2 O Movimento Comunitário e outras histórias**

O objetivo aqui é voltar no tempo até os anos 1960, mais detidamente nos anos 1970, onde há o surgimento e fortalecimento do que chamamos hoje de Movimento

---

<sup>3</sup> IBGE, Cidades, [www.ibge.gov.br/cidadesat](http://www.ibge.gov.br/cidadesat). Ver SANTOS (2012).

Comunitário (MC), organizado entre Associações de Moradores (AMs), Centros Comunitários, Clubes de Mães etc.

No período acontecia no país uma intensa urbanização e industrialização, que contribuíram fortemente para o processo migratório, do campo para a cidade, na esperança de trabalho e dias melhores que nem sempre eram encontrados. Então, ganhando baixos salários, vivendo na informalidade ou no desemprego, as famílias passaram a habitar bairros das periferias e favelas, onde as condições de vida eram muito precárias.

Em 1964 ocorre o golpe civil-militar e é implantada uma ditadura, com pesada repressão, fechamento de sindicatos, cassação, tortura, banimento de lideranças sociais e políticas, censura da imprensa, fechamento do Congresso e dos partidos, engessamento das eleições e da política e destruição dos espaços públicos e de cidadania tão custosamente construídos nas décadas anteriores.

As políticas públicas implantadas pelo Estado passam a ser tratadas, conforme acentua Raichellis (2006, *online*), em consonância com o binômio “repressão-assistência”, com as políticas sociais sendo implantadas pelo Estado, contudo, de forma centralizada, autoritária e burocrática.

A conjuntura política da década de 1970, de acordo com Jacobi (1989), define-se

[...] por um quadro pautado pela crise de legitimidade do regime, que tem como reflexos mudanças na atitude dos setores liberais, a volta do Estado de Direito e o início do debate em torno da questão dos direitos humanos, simultaneamente a uma crescente deteriorização das condições de vida nos grandes conglomerados urbanos. (p. 15)

Lesbaupin (2005, *online*) complementa que, “[...] de meados dos anos 1970 em diante, o Brasil viu surgir inúmeros movimentos de luta por todos os serviços urbanos que faziam falta nos bairros populares”, era o surgimento das AMs e Federações de AMs, que buscavam a resolutividade das reivindicações junto aos órgãos públicos.

Diversos autores referendam o surgimento do MC como tendo sido impulsionado pela luta por direitos negados à população, em especial, às pessoas mais pobres, como Costa (1988), que argumenta que as “[...] lutas populares por moradia, água, luz e demais serviços públicos urbanos [...] constituiriam uma rede de intercâmbio de experiências e organização convertida em movimento de bairro.” (p. 4)

Jacobi (1989) ressalta que, como estratégia da busca de legitimidade do regime, a postura do Estado, mesmo continuando autoritário, sofre mudanças. Porto (2001), ressalta que a participação popular “tomou” espaços que anteriormente só uma pequena elite política local acessava, colocando em cena preceitos democráticos e identitários.

Ressalte-se como de fundamental importância o aparecimento em cena de um tema central no desenvolvimento deste trabalho, que refere-se ao papel das mulheres no movimento por melhoria dos problemas encontrados nos bairros (saúde, saneamento, educação...). De acordo com Jacobi (1989), essa participação “[...] representa uma quebra com os padrões tradicionais de vivência na esfera do privado.” (p. 28)

### **3 O Movimento Comunitário na Baixada Fluminense**

No ERJ, nos anos 1980, tivemos a fundação da Federação de AMs do ERJ – Famerj (em 1983) e, antes ainda, em Nova Iguaçu (que naquele tempo congregava os atuais municípios de Queimados, Belford Roxo, Japeri e Mesquita), a fundação do Movimento Amigos de Bairros (MAB), que passou a funcionar como Federação em 1981, apesar da sua atuação enquanto movimento desde 1978 (MAB, 1999).

Apesar da citada fundação do MAB nos anos 1970, as AMs tiveram sua origem em épocas mais remotas. Silva (1993) identifica que no ano de 1945 já se tinham algumas tentativas de organização da população, explicando que as primeiras AMs formaram-se nos anos 1950, havendo uma grande expansão no início dos anos 1960.

Após as eleições gerais de 1982, a conjuntura política brasileira sofre uma mudança em relação aos anos anteriores, em especial, com a vitória de figuras “carismáticas” do PMDB, em vários estados, e do PDT, no ERJ. Em vários municípios da BF são eleitos prefeitos a partir do voto vinculado ao PDT. Isso muda a postura da

direção das federações, que começa a vislumbrar a possibilidade de negociar mais diretamente com os Governos, tanto municipal quanto estadual.

Nessa época também se iniciava o período de redemocratização do Estado e da sociedade. O povo foi às ruas e aconteceram mobilizações e movimentos em que se destacaram lideranças populares carismáticas. Época dos movimentos sociais pela conquista de direitos, tais como, o Movimento pelas Diretas Já (1984).

Em relação à educação, mesmo sendo a situação da BF uma das piores do ERJ, a luta, enquanto federação, inicia-se a partir do ano de 1986, com convênios para a execução de turmas para a alfabetização de adultos e para a educação pré-escolar. Essa possibilidade de convênio do Poder Público com as instituições do MC, estabelecendo uma forma de atendimento às demandas populacionais em áreas estratégicas e com baixa cobertura, passa a ser a tônica e terá larga utilização na luta pelo atendimento em creche e pré-escola.

A partir desse período percebe-se uma mudança no perfil das AMs, que estava saindo de uma postura somente reivindicatória para uma postura de oferecer serviços diretos à população, em geral, oferecendo alguma “política pública”, tais como, posto de saúde, escola, biblioteca etc.

Em 1988, tivemos a aprovação da nova Constituição do Brasil (CF/1988). Raichellis (2006, *online*) acentua que “a promulgação da CF/1988 representou, ao menos no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, em consonância com as transformações sócio-políticas e o agravamento da crise social que exigiam respostas públicas do Estado [...]”.

A conjuntura política dos anos 1980 segue com suas mudanças, com reflexo direto na implementação dos Conselhos de Gestão previstos na Constituição de 1988. Os movimentos sociais tiveram uma participação fundamental nos rumos seguidos pela democracia brasileira, recém saída de um processo ditatorial.

Ao longo da década de 1990 avançam as políticas neoliberais que irão se contrapor aos direitos sociais. Os movimentos sociais passam a ter uma atuação mais pronunciada nos processos de gestão pública e produção de serviços. Observa-se também uma despolitização da participação da sociedade civil (SC). Várias pessoas, entre elas lideranças importantes, são cooptadas.

Assim, a participação da SC passa a ter como *locus* privilegiado os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, nas áreas de saúde, criança e adolescente, assistência social, educação, entre outros. Ocorre que essa opção de ocupação dos espaços institucionalizados dos conselhos se deu em substituição às mobilizações de rua e não articulando essas duas estratégias, conforme avaliam Bravo *et al.* (2006).

#### **4 O Movimento Comunitário pela Educação Infantil e as mulheres como agentes**

Na BF, a EIC iniciou-se por volta dos anos 1970, visando resolver os problemas básicos das crianças das camadas empobrecidas e possibilitando que as mães pudessem permanecer ou ingressar no mercado de trabalho, surgindo em um momento em que os movimentos populares lutavam por melhores condições de vida para a população. A “creche” como um espaço de resolução dos problemas das mães é muito presente nos relatos tanto dos entrevistados quanto dos participantes do grupo de discussão.

E aí se viu a necessidade de ter uma creche comunitária para aquelas crianças, para aquelas mães terem local para atender seus filhos, até também para alimentar aquelas crianças. [...] Então, isso aí motivava mais a gente de se ter essa creche para poder estar ajudando essas famílias. (Entrevista B; 11/08/2013)

Ou seja, a chamada luta por “creches”, encontra-se no bojo das demais lutas travadas no Brasil em busca dos direitos negados. Essas creches e pré-escolas comunitárias, na grande maioria das vezes, constituem-se de iniciativa e responsabilidade de mulheres da comunidade, que além de assumirem importante espaço no mercado de trabalho, são tradicionalmente as responsáveis pela educação, saúde e administração dos lares.

No MC, essas mulheres, também privadas de seus direitos elementares, partiram para a luta como *agentes*, assumindo responsabilidades para fazer acontecer, viabilizando o funcionamento dos espaços de acolhimento para as crianças da comunidade. A partir dessa condição de *agente*, liberou outras mulheres, talvez sendo o



principal objetivo no início do movimento, para também avançar na melhoria de sua condição diante da sociedade. Sen (2000) exemplifica dizendo: “trabalhar fora de casa e auferir uma renda independente, tende a produzir um impacto claro sobre a melhora da posição social da mulher em sua casa e na sociedade.” (p. 223)

## **5 A gênese da Educação Infantil Comunitária na Baixada Fluminense**

No início, muitas dessas iniciativas vinham das AMs, que, além do trabalho de reivindicação de direitos, começavam a assumir alguns atendimentos diretos à comunidade. Ao longo do tempo muitas dessas iniciativas migraram para as Paróquias da Igreja Católica ou se transformaram em instituições próprias.

Os motivos que levaram esses grupos a iniciarem suas atividades vão desde a busca de melhorias para o bairro até aos problemas específicos das mulheres que precisavam entrar no mercado de trabalho, em especial, pela baixa renda das famílias da periferia das cidades.

Em relação ao funcionamento e às condições dos locais onde foram iniciados os trabalhos, segue-se um padrão que pode-se dizer foi comum na BF. A maioria começou em espaço alugado na própria comunidade ou cedido, com equipamentos essenciais e básicos, com material pedagógico escasso. Tendo como base os centros pesquisados, percebe-se que todos estão em sedes próprias e em melhores condições de funcionamento, tendo contado, para isso, com parcerias de ONGs, empresas e pessoas.

A partir do cruzamento de informações coletadas no estudo desenvolvido por Freire e Simões (2001) e em relatórios e documentos posteriores disponibilizados pelo Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da BF – Nucrep identificamos a existência, nos anos 2000, de 90 Ceics, distribuídos da seguinte forma: 49 no município de Nova Iguaçu, 11 em Mesquita, 10 em Belford Roxo, 9 em Duque de Caxias, 6 em Queimados, 3 em Magé e 2 em Nilópolis. Dessas 90 instituições, 74 participaram do diagnóstico realizado em 2001, que identificou que 2 delas foram fundados antes dos anos 1970, 4 entre os anos 1970/1980, 22 entre os anos 1980/1990, 40 entre os anos 1990/2000 e 2 a partir dos anos 2000 (não sendo informados os dados de fundação de 4 Ceics). Estas informações permitem afirmar que o surgimento das creches e pré-escolas comunitárias aparece com mais vigor a partir da década de 1980, sendo que cerca da

metade dos Ceics citados foram fundados na década de 1990, coincidindo com o surgimento de experiências similares em diversos pontos do país, nos levando a crer que o processo de luta foi desencadeado pelas mesmas dificuldades e finalidades.

Dos 90 Ceics identificados entre os anos 2001-2013, notamos que 36 encerraram suas atividades na EI; não temos nenhuma informação sobre 14 Ceics e continuam participando de alguma forma das lutas e/ou das ações do movimento 40 Ceics. Dos Ceics que fecharam as portas, a maioria era ligado às AMs.

## **6 O Movimento Comunitário da Baixada Fluminense e as primeiras parcerias**

Na BF, quiçá em todo o país, o MC entra na luta pelo atendimento das crianças por influência do movimento feminista. Em Nova Iguaçu, o Departamento Feminino do MAB, em 1984, passou a incluir o tema da creche e da pré-escola na pauta da entidade. Tal fato culminou na realização de um encontro, envolvendo as AMs para discutir a criação de um Programa de Creches Públicas. Nesse encontro verificou-se a existência de 33 AMs filiadas ao MAB realizando trabalhos com crianças (SILVA, 1993). Como resultado, o MAB assinou convênio com o MEC para atuar nas pré-escolas comunitárias, contudo, sem atender a totalidade das iniciativas que se desenvolviam sem o apoio do poder público.

Além do MEC, outros convênios com as instituições comunitárias foram realizados pelos órgãos públicos, tanto federais, como estaduais. Muitas dessas iniciativas comunitárias tinham o apoio – e até o incentivo – de órgãos governamentais, como convênios nos anos 1970 com a Legião Brasileira de Assistência (1974) e com Fundação Estadual de Educação ao Menor – Feem (1979).

Vale lembrar que o período onde foi encontrado a maioria dos Ceics ocorreu após à promulgação da CF/1988, onde tanto as ideias, quanto as concepções e a própria legislação sofrem uma mudança significativa: a EI deixa de ser uma alternativa assistencialista no combate à pobreza e se firma como direito social das crianças e das famílias e como dever do Estado. Assim, o ambiente legal favorável por um lado e o incentivo para a realização de convênios com o poder público por outro, explicam o porquê desse período ser o de maior incidência de creches e pré-escolas comunitárias na BF.

As formas de sustentabilidade dos grupos também sofreram alterações. De início os grupos relatam que faziam eventos, campanha do quilo, campanha de apadrinhamento, contribuição dos pais, bazar, rifa, almoço comunitário, bingo, solicitações ao comércio local, entre outros. Muitos grupos tiveram apoios de ONGs, principalmente com recursos vindos do exterior. Atualmente, uma parte desses centros possui convênios com a prefeitura, contudo, ainda realizando, de forma mais esporádica, as ações de captações de recursos vistas anteriormente.

Em relação à organização do Movimento na BF, temos que, no ano de 1984, um grupo de oito creches e pré-escolas comunitárias começou a se reunir com o objetivo de melhorar as condições de atendimento à criança pequena, sendo denominado como Pró-Núcleo de Creches. Assim, em 1987, nasceu o Núcleo de Creches Comunitárias da BF, que nos seus primeiros anos articulava suas ações no município de Nova Iguaçu (que congregava Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita), sendo fundado oficialmente em 1992 (ata de fundação) e regularizado em 1993 (registro em cartório)<sup>4</sup>.

E a gente começou a se articular, foi um pouco o início do Nucrep. Começamos a se envolver primeiro para a formação dos trabalhadores que atuavam com essas crianças, depois a questão política, de manutenção desse trabalho e por umas coisas mais legais, voltadas realmente para as crianças pequenas, que não tinha. (Entrevista A; 07/08/2013)

Em relação aos convênios celebrados entre os Ceics e as Prefeituras, observa-se que as primeiras iniciativas aconteceram no final dos anos 1990, após a aprovação da CF/1988 e antes ainda da aprovação de leis regulamentadoras que mais tarde passam a balizar essas conquistas.

---

<sup>4</sup> Em 2002, houve uma mudança nos estatutos do Núcleo de Creches passando a ser denominada como **Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense – Nucrep**.

## 7 A Educação Infantil Comunitária como pública não-estatal

No contexto brasileiro, foi sendo construído um arcabouço conceitual que se situa entre o público e o privado. Para Fernandes (2009 *apud* SCHMIDT, 2009) há que se considerar que “[...] entre o Estado e o mercado há uma infinidade de organizações que não são nem estatais nem privadas [...]” (p. 18). Assim, para Schmidt (2009):

o público manifesta-se em duas modalidades: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. [...] Em sociedades complexas e pluralistas além dos entes estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais (p. 18).

As práticas associativas da SC e as relações das associações com o Estado têm mudado o conceito do Estado, como sendo somente as funções exercidas pelo Poder Público diretamente. Conforme acentua Fontes e Eichner (2001): “[...] as ONGs e os movimentos populares são os atores estratégicos neste processo: ações públicas empreendidas por fora da esfera estatal [...]” (p. 5).

Susin e Peroni (2011), ao discutirem a “redefinição do papel do Estado e as Políticas Públicas”, nos trazem, nos pressupostos de Adrião e Peroni (2005), que

os novos arranjos para o enfrentamento da crise do capitalismo e a conformação do setor estatal aos ditames do capital engendraram [...] o surgimento de, se não um novo, ao menos um renovado setor social caracterizado, *grosso modo*, por assumir um papel suplementar à ação do Estado na oferta de serviços e bens sociais, especialmente aqueles destinados aos segmentos mais pobres. (p. 187)

Os autores explicam que “fronteiriço à esfera pública e à esfera privada, este novo setor recebe condição que lhe faculta sobreviver na e da intersecção entre ambos [...]” (p. 187).

Sem deixar de lado a importância do Estado na implementação das políticas públicas, e mesmo ainda longe de se ter uma posição consensual acerca da função do Estado, é claro que as instituições da sociedade civil assumem, mais ou menos, devido à conjuntura e ao tipo de serviço, uma boa parte da geração de serviços e produção de bens públicos.

É importante ressaltar, que o estabelecimento de convênios com as instituições de EICs abarcam as políticas de um amplo espectro ideológico, não se configurando como uma política de apenas um segmento. Na região estudada, e mesmo nas experiências em diversas prefeituras brasileiras, esse fato tem sido uma constatação.

Desta feita, para este estudo estamos considerando que as instituições comunitárias conveniadas ao poder público ou não, desde que sejam sem fins lucrativos, se enquadram no escopo acima, ou seja, como instituições públicas não-estatais.

Consideramos que, tanto nos municípios da BF quanto em outros municípios do Brasil, “a política de parceria vem subjacente a um movimento social comunitário por recursos para instituições de EI anteriormente financiadas pela assistência social.” (SUSIN; PERONI, 2011, p. 186). As autoras trazem para o debate a questão do financiamento das políticas sociais. Para elas, “[...] ao mesmo tempo em que a legislação passa a considerar a EI do zero aos cinco anos como parte da Educação Básica, e não mais como assistência, não houve alocação de recursos específicos para esta etapa da educação.” (p. 186)

Assim, os convênios dos Ceics com as Prefeituras são um importante apoio para a continuidade do funcionamento das iniciativas comunitárias e passam a ser central na luta do movimento organizado a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Não é demais mencionar que, as instituições que estabelecem convênios com o Poder Executivo competente o fazem a partir de Legislações aprovadas e obedecem a rígidas exigências legais<sup>5</sup>.

Contudo, mesmo nos municípios onde as instituições comunitárias possuem convênios, as dificuldades ainda são imensas, indo desde o baixo valor repassado, aos atrasos constantes, até as exigências cada vez mais difíceis de serem cumpridas. Nem sempre os convênios são de repasse financeiro, em alguns se refere à cessão de profissionais, à cessão de materiais de insumo e à capacitação.

## **8 As perspectivas da Educação Infantil Comunitária na Baixada Fluminense**

Traçaremos a perspectiva da EIC a partir dos pontos de vistas tanto das entrevistadas quanto das participantes do grupo de discussão, abarcando ideias de pessoas que atuavam em Ceics que já foram fechados e daqueles que continuam em funcionamento.

Assim, a partir das falas e das experiências de vida dessas pessoas é possível traçarmos algumas possibilidades para o futuro da EIC. Também não se pode esquecer das conquistas conseguidas até o momento, que não deve, de forma nenhuma, ofuscar qualquer perspectiva de futuro desse segmento educacional.

Diante das dificuldades que passam as instituições que atuam na EIC no momento atual e também pelo cenário legal, em especial, pelo direito subjetivo do acesso das crianças a partir da pré-escola até 2016, podemos prever que muitas instituições “cederão” seus espaços para as municipalidades, no intuito da manutenção do atendimento das crianças das comunidades. Essa perspectiva não é visualizada como sendo ruim para as comunidades, apenas deixa um certo mal-estar no sentido dessas iniciativas não terem sido valorizadas durante o seu período de existência.

Outra visão também captada é mais pessimista, pois acha que poderá acontecer o que já vem acontecendo com várias iniciativas comunitárias, ou seja, simplesmente

---

<sup>5</sup> Como a legislação do Fundeb (Lei Federal nº. 11.494/2007 e Decreto nº. 6.253/2007), que teve à inclusão deste segmento graças à luta das creches e pré-escolas comunitárias e seus aliados: o chamado “movimento das fraldas pintadas”.

“fechar as portas” e deixar um grande número de crianças sem atendimento.

Até mesmo nas instituições mais estruturadas, que não dependem no momento de convênio com a municipalidade, acabam por ter essa visão de fechamento da unidade de EI no futuro, bastando para isso, perderem os apoios que têm no momento.

Ao mesmo tempo que essas visões de futuro aparecem, sobressai a dificuldade de parar de vez o trabalho comunitário. Como elas costumam dizer, o trabalho comunitário está no sangue, está entranhado...

Assim, outra perspectiva, talvez mais realista, seja que algumas realmente irão fechar, outras irão continuar o trabalho com a EI, em especial a creche, que ainda não é um direito subjetivo consagrado pelas leis brasileiras, ou seja, os governos, pela premência em universalizar a pré-escola até 2016, devem priorizar o segmento obrigatório em detrimento da obrigação do Estado e do direito da família pelo direito das crianças de zero a três anos.

Além das iniciativas previstas acima, outras instituições irão continuar o trabalho com outras ações na comunidade, ou seja, o trabalho do movimento comunitário não acaba, apenas se adapta às conjunturas que vão surgindo ao longo do tempo.

Outra opção seria o trabalho socioeducativo em meio aberto com as crianças, no contraturno escolar. O trabalho direto com as famílias também foi lembrado, envolvendo, principalmente, a conscientização e projetos de geração de emprego e renda.

Ressaltamos, ainda, que, nessa investigação sobre as perspectivas da EIC da BF, levamos em conta a advertência de Santos (1987) quando nos diz que “[...] ao falarmos do futuro, mesmo que seja de um futuro que já nos sentimos a percorrer, o que dele dissermos é sempre o produto de uma síntese pessoal embebida na imaginação, no meu caso na imaginação sociológica.” (p. 13)

Apesar das perspectivas aqui levantadas, temos em mente que o futuro ainda é uma incógnita e que as projeções feitas estão dentro de uma conjuntura desfavorável ao desenvolvimento dessas iniciativas, não tanto no cenário jurídico-legal, que permanece abrindo possibilidades, mas mais relacionado ao contexto político da área, que, via de regra, acaba por *criminalizar* essas iniciativas como sendo apenas, nesse período

particular do capitalismo, uma forma de privatização do público (PERONI, 2013). A autora, contudo, tem a clareza de ressaltar que essa relação público-privado não se iniciou no período mencionado, “ao contrário, historicamente foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado em nosso país” (p. 29).

No caso específico da EI, procuramos demonstrar neste artigo que a EIC tem uma história e um largo lastro de luta, inclusive, a partir dos movimentos engendrados pela SC, sendo uma das responsáveis pela maior visibilidade da EI na atualidade.

## **À GUIA DE CONCLUSÃO**

A trajetória dos grupos comunitários da BF se insere dentro daquela de outros movimentos sociais urbanos no Brasil. São formados e conduzidos, quase na totalidade, por mulheres que se sensibilizam pelo sofrimento que testemunham, daqueles que vivem realidades semelhantes às suas. Aquelas que se identificam com a *luta*, como costumam dizer, sempre se posicionam marcando a dedicação delas aos projetos, às crianças, às comunidades e conclamam aos demais a se juntarem a elas. A solidariedade é o princípio suleador do investimento destas mulheres na vida comunitária. Uma parcela destas pessoas possui uma forte motivação religiosa e/ou espiritual, que lhes anima e confere a persistência necessária para atravessar os anos, carregando a bandeira de defesa da educação da criança.

Muitos destes grupos iniciaram o trabalho sem apoio governamental e, no decorrer dos anos, têm conquistado esta parceria, o que lhes exigem uma série de condutas, posturas e organização, que por vezes são conflitivas com o modo de ser e de agir acumulado por estes coletivos. Estes grupos representam uma importante alternativa para a sobrevivência e a formação de crianças e famílias, em inúmeros bairros da BF. Em alguns casos, é a única possibilidade que estas pessoas têm de encontrar apoio às suas necessidades.

De fato, embora todas estas características e outras já descritas anteriormente possam estabelecer um eixo comum que identifique estes grupos, ao se perguntar o que faz com que estas mulheres se mobilizem e continuem suas ações de forma individual ou coletiva, a resposta é o desejo de ajudar àqueles que se encontram privados da



possibilidade de assegurar sua sobrevivência, que estão expostos a grande sofrimento, ou que estejam ameaçados no presente ou nas perspectivas de futuro.

Foi com esse espírito que este trabalho foi construído, buscando relacionar a participação de setores da SC interessados na melhoria da educação brasileira. Ao nos referenciarmos na trajetória do atendimento à criança pequena no Brasil reconhecemos, somando às conclusões de Nunes, Corsino e Didonet (2011), que as conquistas só foram possíveis graças ao envolvimento de muitas pessoas e instituições que se engajaram nessa luta através do tempo. Os autores nos trazem que

sem o movimento social organizado, não teria sido possível vislumbrar as conquistas hoje alcançadas, na cobertura do atendimento, na elaboração de um currículo para a infância com indicadores de qualidade, no financiamento, nos canais de participação e controle social etc. (p. 73)

A forma como a EIC é tratada hoje, até mesmo pelos pares, se constitui em um paradoxo, pois, vislumbra-se a importância do movimento comunitário para a configuração atual da EI como primeira etapa da Educação Básica e, ao mesmo tempo, persiste a “demonização” das creches e pré-escolas comunitárias, mesmo tendo um arcabouço jurídico-legal respaldando e com a sua origem ligada a incentivos dados pelos próprios governos.

O “discurso” de desqualificação do atendimento na EIC produzido no âmbito mais geral acaba por ser incorporado pelos municípios, que, via de regra, o repete nos momentos de negociação dos convênios, como se tivesse fazendo um favor ou tratando como uma benesse do poder público. Nesse contexto, os convênios acabam sendo feitos de forma precária, com baixo valor de repasse de recursos e sem nenhuma preocupação com a sua regularidade.

Muitas vezes não se dão conta do baixo atendimento desse segmento educacional, que atende uma parcela mínima das crianças que legalmente deveriam estar sendo atendidas pelas municipalidades.

Outra falácia comumente direcionada à EIC é que os governos buscam a ampliação do atendimento por meio de convênios. Pelo menos na realidade estudada esse é um fato que não encontra respaldo, pois, conforme verificamos tendo como referência o Nucrep, menos da metade dos Ceics que atuavam na EIC continuam em funcionamento na atualidade. Ou seja, na prática aconteceu o contrário, esses Centros foram fechados sem, contudo, serem construídas unidades públicas em seu lugar, levando ao decréscimo do atendimento dessa parcela de população.

Ressaltamos que somos defensores do princípio da verba pública para a educação pública e da educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Contudo, pelos dados nacionais, regionais e locais, ainda existe uma grande lacuna entre a demanda de vagas para a EI e as vagas disponibilizadas pelo poder público.

Desta forma, ainda se faz necessária a realização de convênios com as instituições sem fins lucrativos até que o poder público consiga atender a demanda manifesta por creche e o atendimento obrigatório da etapa da pré-escola, pois, caso contrário, corre-se o risco de diminuir ainda mais o acesso de crianças à esse segmento educacional.

Assim, por mais que tenhamos avançado, ainda temos um longo caminho a percorrer na efetivação de uma EI para todos. A trajetória da EIC e os desafios apontados neste artigo fazem parte de um movimento vivo, onde, em especial, as mulheres das comunidades iniciaram os trabalhos sem grandes pretensões, mas que viram seus sonhos e desejos se transformarem em uma bandeira de luta, hoje elevada a um tema prioritário da agenda nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ: APPH, CLIO, 2003.

BRAVO, Maria Inês Souza *et al.* Conselhos e comissões de políticas e direitos existentes no estado do Rio de Janeiro. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Luta pela saúde na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

COSTA, Nilson Rosário. **Transição e movimentos sociais: contribuição ao debate da reforma sanitária**, Cad. Saúde Pública vol. 4 n.º. 2, Rio de Janeiro April/June, 1988.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior; EICHNER, Klaus. **Sobre a estruturação de redes sociais em associações voluntárias: estudo empírico de organizações não-governamentais da cidade do Recife**. Revista Sociedade e Estado. Vol. 16, no. 1-2 Brasília, Junho-Dezembro-2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922001000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922001000100009&script=sci_arttext)>, acesso em 08/02/2012.

FREIRE, Adriani Pinheiro e SIMÕES, Marinêz (Coord.). **Diagnóstico de creches e pré-escolas da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria do Brasil/Nucrep, 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimentos sociais e Estado: efeitos políticos-institucionais da ação coletiva. In: Costa, Nilson do Rosário *et al.* **Demandas populares, políticas públicas e saúde**: volume II. movimentos sociais e cidadania. s.l, Vozes, 1989. p.13-35.

LESBAUPIN, Ivo. **Movimentos populares e a conquista do espaço urbano**, Revista sobre Desarrollo Sustentable “vinculando.org”. Agosto, 2005. Disponível em: <[http://vinculando.org/brasil/movimentos\\_populares.html](http://vinculando.org/brasil/movimentos_populares.html)>, acesso em 22/01/2012.

MAB – Federação de Associações de Bairros de Nova Iguaçu. **Projeto capacitação de lideranças**, 1999.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil**: primeira etapa da educação básica. Brasília: Unesco, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

PORTO, Hélio Ricardo Leite. **Saneamento e cidadania**: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/Ippur, 2001.

RAICHELLIS, Raquel. **Breve história do serviço social no Brasil**. Textos publicados originalmente na Agenda CFSS, 2006. Disponível em: <<http://web.intranet.ess.ufrj.br/dokuwiki/doku.php?id=servicosocial:servicosocial>>, acesso em 20/01/2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Porto, Portugal: Edições Afrontamento, 1987. Versão ampliada da Oração de Sapiência proferida na abertura solene das aulas da Universidade de Coimbra no ano letivo de 1985/86.

SANTOS, Edson Cordeiro dos. **A periferia da periferia**: estudo do (e para o) loteamento Parque Todos os Santos (Nova Iguaçu - RJ), sob uma perspectiva Interdisciplinar. Monografia Especialização. Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Curso de Especialização em Sociologia Urbana, 1997.

\_\_\_\_\_. **A situação das cidades do estado do Rio de Janeiro: primeiros resultados do Censo 2010**. Rio de Janeiro: Solidariedade França-Brasil - SFB/Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – Greipp/Unirio, 2012.

SCHMIDT, João Pedro (Organizador). **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Percival Tavares da. **Origem e trajetória do Movimento Amigos de Bairros em Nova Iguaçu (MAB 1974/1992)**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Estudos Avançados em Educação: Rio de Janeiro, 1993.

SOUZA, Sonali Maria de. **Da laranja ao lote**: transformações sociais em Nova Iguaçu. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ, 1992.

SUSIN, Maria Otília Kroeff; PERONI, Vera Maria Vidal. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre.

**Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v. 27, n. 2,  
mai./ago. 2011, p. 185-201.