CRECHES, EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DE SÃO CARLOS - BRASIL

Gabriela G. de Campos Tebet – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
Anete Abramowicz– Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

RESUMO
Este artigo deriva de pesquisa[1] intitulada "As políticas públicas municipais para a educação de crianças de zero a três anos na cidade de São Carlos: um estudo sobre o período de 1977 a 2006, a partir das falas de agentes do Estado". Tal pesquisa teve por objetivo compor como vem se construindo as políticas públicas para a educação de crianças de 0 a 3 anos na cidade de São Carlos de 1977 a 2006. Como procedimento metodológico recorreu-se às entrevistas semi-estruturadas feitas com agentes de Estado que durante algum tempo foram responsáveis pela educação infantil na cidade de São Carlos, e utilizou-se de pesquisa documental e bibliográfica. O referencial teórico adotado parte dos conceitos de Política e de Espaço Público de Hannah Arendt (1972, 1998 e 2000) e do conceito de Políticas Sociais de Höfling (2001) e Rosemberg (2001). Como resultados desta pesquisa identificamos e discutimos as ações do poder público local no período citado no que se refere ao planejamento e a implementação de políticas educativas, adotando como eixos de análise: atendimento à demanda e critérios de atendimento; trabalho desenvolvido nas creches; formação das profissionais dessas instituições; recursos financeiros e materiais destinados às creches; pressões sociais.

PALAVRAS-CHAVE
Políticas Públicas; Educação Infantil; Creches

CRECHES, CHILDREN EDUCATION AND MUNICIPAL PUBLIC POLICIES: A VIEW ABOUT THE TOWN OF SÃO CARLOS - BRAZIL

ABSTRACT
This paper is the result of a master degree dissertation entitled "The Municipal public policies for children education ranging from zero to three years-old in the city of São Carlos: a study over the period of 1977 to 2006, according to the State agents", performed at the Education Post-Graduation Programme of Federal University of São Carlos – UFSCar. Such research aimed to find out how the public policies for the education of young children in the city of São Carlos from 1977 to 2006 had been built. To answer this question, semi-structured interviews were performed following documentation and bibliographic research. Through this research, we could identified and discussed actions of the local public authorities in the period cited above regarding to planning and implementation of education policies, by employing the following analysis methods: Supplying the demand and criterion of assistance; focus on the job developed at creches/personnel professional background; Financial resources and supplies for creches; Social tensions. The discussion about the data happened based on the concepts of politics and public space (Arendt, 1972, 1998 and 2000) and on the concept of Social Policies (HÖFLING, 2001 e ROSEMBERG, 2001).

KEY-WORDS
Public Polices, Children Education, Crèches

[1]Pesquisa de mestrado realizada no Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos entre os anos de 2005 e 2007 com apoio da CAPES.

1. CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO

Ao longo da história do Brasil é possível observarmos diversas políticas voltadas para o atendimento à criança pequena. Cada uma dessas políticas é fruto de um momento histórico específico e resultado do debate travado entre Estado e Sociedade, dependendo da correlação de forças posta pelos atores sociais envolvidos.

Durante o período colonial, a política adotada no tocante à educação das crianças era, em geral, a política da omissão. Não havia ainda um Estado Nacional e as propostas de educação e acolhimento de crianças pequenas existentes na época eram iniciativas da Igreja, a exemplo do Orfanato da Companhia de Jesus que abrigava a órfãos vindos de Portugal e da Roda de Expostos que recebia as crianças enjeitadas. Além dessas instituições, algumas municipalidades ampararam seus expostos por meio do pagamento de "um estipêndio irrisório para que amas-de-leite amamentassem e criassem as crianças" (MARCÍLIO, 1997, p.53).

Durante o período imperial e a república velha, novas instituições de atendimento às crianças foram criadas no Brasil tais como os Jardins de Infância froebelianos mantidos por algumas escolas privadas destinadas à elite[2]; as Salas de Asilo ou Casas de Asilo, mantidas pela Igreja Católica com o apoio de monarcas para a proteção e assistência de crianças pobres; as creches criadas junto às vilas operárias e as escolas maternais criadas pela espírita Anália Franco, com metodologia de trabalho rígida e alfabetizadora para atender órfãos e também filhos de operários.

De acordo com Kishimoto (1990, p.60):

> A criação de vilas operárias no interior das fábricas, com habitação, creches, escolas maternais e assistência médica, é a estratégia adotada por empresários interessados em não sofrer descontinuidade em sua linha de produção e dispostos a aumentar o potencial produtivo do operariado.

A autora destaca ainda que a partir de 1920 o governo paulista, com respaldo legal, passa a investir no processo de criação de creches e escolas maternais junto a empresas sem, contudo, incluir as creches no sistema público de ensino. Tratava-se de uma política de assistência às famílias

[2]Com exceção dos Jardins de Infância criados junto à Escola Normal Caetano de Campos e o Duque de Caxias, ambos em São Paulo, nos primeiros anos da República. Sobre o primeiro, Kishimoto (1990) destaca que assim como os privados, ele era voltado para os filhos da elite apesar de mantido pelo poder público.

trabalhadoras das classes populares e não de uma política de educação voltada para as crianças. Cabe destacar que essa política de assistência pode ser compreendida como uma filantropia mantida pelo Estado, relacionando-se com aquilo que Donzelot cunhou como "economia social":

> (...) poderia agrupar, sob a etiqueta de "economia social" todas as forma de direção da vida dos pobres com o objetivo de diminuir o custo social de sua reprodução, de obter um número desejável de trabalhadores com um mínimo de gastos públicos, em suma, o que se convencionou chamar de filantropia (DONZELOT, 2001, p.22).

É possível observar, portanto, que mesmo no período em que as políticas de atendimento infantil em creches integravam as políticas de assistência e não as de educação havia uma proposta educacional estabelecida; de acordo com o autor, tratava-se de uma proposta de educação das famílias pobres visando reduzir o abandono de crianças, controlar o desenvolvimento do concubinato e impedir a vagabundagem por meio de vigilâncias diretas. "Desde o final do século XIX, inúmeras associações filantrópicas e religiosas atribuíram-se o objetivo de ajudar as classes pobres, *moralizar seu comportamento, facilitar sua educação,* convergindo esforços para uma restauração da sua vida familiar (...)" (ibidem, p. 35, grifos nossos).

A partir dos anos de 1930, a República Nova e o período nacional desenvolvimentista subsequente inauguraram uma nova concepção de Estado, mais comprometido com as camadas populares da sociedade. Foi nesse período que observamos com maior intensidade a inclusão de ações do poder público voltadas ao atendimento de crianças das classes populares; uma política efetiva de educação de crianças em idade pré-escolar. Trata-se da implementação de Parques Infantis, primeiramente pelo Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo na gestão de Mário de Andrade, a partir de 1930, e posteriormente em outras localidades brasileiras.

A construção e instalação destes Parques Infantis integravam um projeto governamental de educação não-escolar para as crianças pequenas de famílias operárias e de acordo com Miranda (1941, *apud* Faria, 1993), a propagação dos Parques Infantis na Europa, nas Américas e no Brasil revela uma política de atenção às crianças pequenas, pautada em uma nova concepção de criança e de educação dessas crianças.

A partir da década de 1960, durante a Ditadura Militar, interesses privatistas marcaram a política educacional brasileira, e no que se refere às políticas voltadas para o atendimento de crianças em idade pré-escolar, destaca-se o Projeto Casulo, um projeto de educação de massa de

baixo custo, que não contava com pessoal capacitado, e era realizado em espaços físicos inadequados, que se apoiava, em grande parte, nos recursos disponíveis nas comunidades pobres (ROSEMBERG, 2003, p. 154). Este projeto foi implantado em 1976 pela Legião Brasileira de Assistência, influenciado por propostas elaboradas por agências intergovernamentais, tais como a ONU e o UNICEF.

O final da ditadura militar e a intensa mobilização popular marcaram o início da redemocratização. Nesse período, o Brasil viu surgir diversos movimentos sociais, que contaram com a participação de grande parte da sociedade. Alguns foram particularmente importantes no processo de conquistas para a educação das crianças pequenas, que foram incorporadas na constituição federal e em leis diversas. Dentre estes, destacam-se os Clubes de Mães, as Associações de Mulheres e o Movimento de Lutas por Creches, criado em 1979, durante o I Congresso da Mulher Paulista. As participantes do Congresso exigiam "creches totalmente financiadas pelo Estado e empresas, próximas aos locais de moradia e trabalho, que não sejam meros depósitos de crianças e que contem com a participação dos pais na orientação pedagógica", como nos mostra Teles (2003).

Essas reivindicações, assim como outras feitas pelos movimentos sociais e populares, encontraram eco durante o período da redemocratização e, no campo educacional, as políticas educacionais voltadas para o atendimento às crianças em idade pré-escolar sofreram mudanças significativas, passando a se configurar como um direito de todas as crianças, um dever do Estado e caracterizando-se como primeira etapa da educação básica (composta de creches e pré-escolas).

Frente a este panorama, o debate travado no presente artigo tem como foco as políticas de educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos no município de São Carlos/SP (Brasil) entre os anos de 1977 a 2006 e fundamenta-se nas contribuições de autores que discutem Estado e Políticas Públicas e Políticas de Educação Infantil. Dentre eles, destacam-se: Hannah Arendt (1972, 1998 e 2000), Jussara Höfling (2001), Jaques Donzelot (2001) e Fulvia Rosemberg (2001).

Partimos da compreensão do conceito de *política* que Arendt constrói a partir de Aristóteles e que a compreende como o conjunto de ação (práxis) e discurso (lexis). De acordo com a autora, são essas atividades que expressam a realização política no mundo comum (*espaço público*). Arendt (2000, p.35) afirma que "o ser político, o viver numa *polis* significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou violência". Segundo a autora, são essas realizações que permitem que os indivíduos alcancem a excelência e que seus feitos ganhem

visibilidade. Para a autora, "é o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar luz a tudo o que os homens venham a preservar da ruína do tempo" (ARENDT, 2000, p.65).

Tendo surgido como espaço desvinculado do Estado, o espaço público é o espaço da política enquanto ação humana e exercício de liberdade é o próprio mundo na medida em que é comum a todos e é o espaço onde os feitos humanos ganham visibilidade, e que pode ser visto e ouvido por todos. Sobre este espaço, Arendt afirma que é importante retomar a idéia de que

> (...) em toda parte em que os homens se agrupam – seja na vida privada, na social ou na pública –, surge um espaço que os reúne e ao mesmo tempo os separa uns dos outros. Cada um desses espaços tem sua própria estruturabilidade (sic), que se transforma com a mudança dos tempos e que se manifesta na vida privada em costumes; na social, em convenções e na política em leis, constituições, estatutos e coisas semelhantes (ARENDT, 1998, p. 35-36).

A partir da ideia de espaço público, é possível observarmos como em cada momento histórico se faz diferentes usos dele e a população se organiza de modos diversos para a realização da atividade política que se manifesta concretamente em forma de leis, constituições e outros documentos legais.

Nesta perspectiva, compreendemos que as políticas educacionais integram as políticas sociais - que são de responsabilidade do Estado, mas não são pensadas apenas por seus organismos e instituições, como indica Höfling (2001).

Rosemberg (2001, p. 21) afirma que

> a literatura crítica contemporânea, apesar de apontar a ausência de definições *stricto sensu* de política social, tende a caracterizá-la como a intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõe a sociedade.

Neste sentido, destacamos a importância de mobilizações sociais para o desenvolvimento de políticas públicas (sociais) que respondam às necessidades da população. Tais políticas, em geral são conquistadas por meio da organização de vários segmentos da sociedade civil e, de acordo com o contexto e a correlação de forças e de poder, tende a privilegiar o grupo que detém maior capacidade de articulação política. Assim, este artigo busca compor, a partir das falas dos agentes

do Estado[3], como vêm se construindo as políticas públicas para a educação de crianças de zero a três anos na cidade de São Carlos, no interior paulista brasileiro e inclui dentre seus objetivos, compreender como tem se dado a relação entre Estado[4] e Sociedade neste processo de planejamento e implementação de políticas educativas.

A metodologia utilizada foi o levantamento bibliográfico de textos e documentos seguido de entrevistas semi-estruturadas com pessoas que durante algum tempo foram responsáveis pela educação infantil na cidade de São Carlos.

Dentre os agentes de Estado entrevistados, encontram-se cinco pessoas que ocuparam a direção do Departamento de Assistência Social (DAS) e do Departamento de Serviço Social (DSS) entre o período de 1977 e 1996 e uma coordenadora de creches do DSS desse mesmo período. Foram entrevistados ainda, referente ao período de 1997 a 2007, uma pessoa que ocupou a Secretaria Municipal de Promoção e Bem-Estar Social (SMPB), três que ocuparam a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), uma Coordenadora Pedagógica da SMEC e uma Orientadora Educacional da SMEC e Diretora do Departamento de Educação Infantil da SMEC. Duas entrevistas complementares foram realizadas, sendo uma com uma representante da Associação de Mulheres de São Carlos (AMUSC) e outra com uma pedagoga cujo trabalho realizado foi citado em diversas entrevistas.

2. FILANTROPIA, ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO NO ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS NAS CRECHES DE SÃO CARLOS.

Identificamos, ao longo dessa pesquisa, três momentos distintos na história das creches municipais de São Carlos, definidos a partir da definição de dois marcos importantes para as

[3] "Agentes do Estado" são todas as pessoas que trabalham em órgãos públicos, em instituições do Estado e que implementam um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. São agentes do Estado na medida em que são responsáveis por colocar o "Estado em ação" (Gobert, Muller, 1987, citado por Höfling, 2001, p.31).

[4] O Estado é entendido aqui como o Poder Público. É um conjunto de instituições criadas e fortalecidas para garantir a manutenção da vida e da propriedade privada, segundo Arendt, mas pode ser conceituado também, tal como propõe Höfling (2001), como "o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras, que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo", assim adotamos que fazem parte dessas instituições que compõem o Estado todas as Secretarias Municipais, Departamentos e Divisões que compuserem a sua estrutura administrativa.

creches de São Carlos: a posse, em 1977, do primeiro governo municipal que investiu na construção de creches e a entrada em vigor da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996[5].

Os anos que antecedem 1977 foram denominados nesta pesquisa, como "Período da Filantropia", pois o atendimento em creches para crianças, dependia da iniciativa da filantropia. Das 13 iniciativas de atenção à criança anteriores ao ano de 1977, identificadas pela pesquisa, cinco foram iniciativas dos poderes públicos – estadual e municipal –, e nove foram de iniciativa da igreja e da elite local. O atendimento às crianças de 0 a 3 anos em creches não eram o foco das ações do poder público neste período[6] ficando mais a cargo das iniciativas de setores ligados à filantropia.

A partir dos preceitos da medicina, a elite e a igreja ofereciam atendimento educacional às crianças pobres em creches e internatos com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil, normalizar e normatizar as relações entre mães e filhos e evitar a marginalidade, garantindo a conversão dos sujeitos à nova ordem urbana para, com isso, não oferecer riscos à elite local, conforme o que Donzelot (2201) define como filantropia.

No período que denominamos "Período da Assistência", e que consiste nos anos de 1977 a 1999, passamos a assistir iniciativas da prefeitura municipal no sentido de oferecer atendimento infantil em creches públicas. Esse atendimento não se diferenciava do proposto pela filantropia, tinha os mesmos pressupostos e objetivos e apenas o complementava, quase como uma filantropia estatal, garantindo algum investimento público na educação infantil e a ampliação do número de crianças atendidas em creches na cidade[7]. Antes do "Período da Assistência", o poder público municipal investia apenas na educação das crianças de 4 a 6 anos de idade, em Escolas Municipais

5Apesar da LDB estabelecer a incorporação das creches ao sistema educacional em 1996, tal ação só se concretizou no município estudado em 1999, motivo pelo qual, adotamos que o período posterior à LDB, intitulado nesta pesquisa como "Período da Educação" tenha se iniciado no município apenas a partir de 1999.

6 Das cinco iniciativas do poder público, uma delas - os cursos maternais oferecidos pelos parques infantis municipais - não atendiam crianças com idade inferior a dois anos; o Lactário Manutenção e Proteção à Infância, assim como Clube de mães fundado pelo funcionários da Delegacia Regional de Saúde de São Carlos, orientava as mães e oferecia recursos, tais como enxovais e mamadeiras, mas não recebia crianças. No que se refere ao curso infantil do Colégio Álvaro Guião, mantido pelo governo estadual, não obtivemos informações sobre a idade das crianças atendidas, mas não encontramos nenhum indício de que ele tenha atendido crianças com idade inferior a três anos. As únicas ações do poder público identificadas que destinavam-se ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos foram o Serviço de Colocação Familiar, criado em 1949 e mantido pelo governo estadual, que visava prestar assistência à criança abandonada e um convênio entre a Creche Anita Costa e o Serviço de Menores do Estado de São Paulo. As ações do governo municipal antes de 1977, com se pode observar, se restringiram ao atendimento médico e de saúde, oferecidos às crianças pobres no "Lactário Manutenção e Proteção à Infância", e ao atendimento educacional para crianças a partir de 2 anos nos cursos maternais, oferecidos pelos parques infantis.

No que se refere às iniciativas da igreja e da elite Local, identificamos a existência do Orfanato da Associação de amigos da Vila Nery, mantido pelo grupo Salesianos da igreja católica desde 1947 e uma reforma estatutária no Clube de Mães, que por iniciativa de senhoras da elite local passou a funcionar a partir de 1955 também como creche . Identificamos ainda a existência dos internatos Nosso Lar e Obra Assitencial Bethânia Vicentina e das seguintes creches: Creche Padre Teixeira, Creche da Divina Providência, Creche Aracy Pereira Lopes, Creche Casa do Caminho (Mei-Mei) mantidas pela Igreja e pela filantropia.

7 Destaca-se que até 2001 as creches municipais atendiam crianças de famílias pobres com idade entre 0 e 6 anos, mesmo tendo sido estabelecido pela LDB em 1996 que as creches destinavam-se ao atendimento de crianças de 0a 3 anos. Em São Carlos, nesse período, crianças das classes populares com idade entre 4 a 6 anos frequentavam a creche meio período eram levadas pelas pajens até a EMEI mais próxima, para realização de 'atividades pedagógicas' meio período, conforme relatos de entrevistas.

de Educação Infantil (EMEIs). Essas instituições contavam com professoras com formação mínima em magistério e em geral habilitadas ao trabalho em pré-escolas.

No período de 1977 a 1999, as creches continuaram destinadas ao atendimento dos filhos de mulheres trabalhadoras e pobres. As crianças atendidas eram as que moravam na favela, em bairros "sem recurso social nenhum", que não tinham o que comer e às vezes nem o que vestir – crianças que, segundo as entrevistadas, se não fossem para a creche, ficariam nas ruas, com os irmãos, ou sozinhas em casa. O atendimento era realizado por pessoas com pouca – ou nenhuma – formação, que se revezavam nos serviços de cozinha, limpeza e cuidado com as crianças.

Muitas vezes, a prefeitura se valeu de trabalhos voluntários de pessoas "caridosas e dispostas", revelando uma concepção pautada na crença em um instinto materno, inato a todas as mulheres. Este sentimento é problematizado por Elisabeth Badinter, em sua obra *Um amor conquistado: o mito do amor materno*, na qual apresenta uma série de dados históricos que mostram que o amor materno não é um instinto presente em todas as mulheres, mas antes, uma construção social. A autora indica que

> Os valores de uma sociedade são por vezes tão imperiosos que tem um peso incalculável sobre os nossos desejos (...) À idéia de 'natureza feminina', que cada vez consigo ver menos, prefiro a de uma multiplicidade de experiências femininas, todas diferentes, embora mais ou menos submetidas aos valores sociais cuja força calculo (BADINTER, 1985, p.16).

Após essas considerações, a autora conclui sobre a 'maternagem' que

> Não é só o amor que leva a mulher à cumprir seus 'deveres maternais'. A moral, os valores sociais, ou religiosos, podem ser incitadores tão poderosos quanto o desejo da mãe. (Op. Cit, p.17)

Contudo, esta compreensão da capacidade de maternagem como um instinto inato às mulheres, parece ter orientado a política de contratação de profissionais para atuar nas creches, junto às crianças durante um período significativo da história das creches municipais de São Carlos. Por esta época não se exigia nenhum tipo de formação para desenvolver o trabalho que se desejava junto às crianças pequenas (receber, alimentar, higienizar e cuidar), conforme indica a análise feita a partir dos editais de concurso para professoras e para pajens no município entre 1989 e 2003.

A política voltada para as creches – implementada nesse período que denominamos "Período da Assistência" –, foi marcada pelo improviso, configurando-se quase como um favor do poder público prestado à população economicamente desfavorecida. A lógica que prevalecia era a das relações clientelistas que atravessa e constrói a noção de cidadania da época e persiste até os dias de hoje.

Nacionalmente, esse foi um período de muitas mobilizações e ações da sociedade, reivindicando, nas ruas e em diversos espaços, a ampliação e melhoria do atendimento em creches e o financiamento destas pelo Estado. Em São Carlos, nesse período, havia uma grande demanda por creches, mas se manifestava de forma mais discreta: por meio de ofícios encaminhados pelos movimentos populares do município, abaixo-assinados e de diversos pedidos individuais feitos à prefeitura, em seus diversos órgãos, tais como o Departamento de Serviço Social, o gabinete do prefeito e as próprias creches.

Como não havia, neste município, movimentos sociais ou populares de muita projeção política, de acordo com os entrevistados, o Estado empenhava-se em não ouvir as reivindicações das organizações populares existentes, menosprezando as ações de movimentos como a Associação de Mulheres e de movimentos de bairros. O discurso predominante entre os entrevistados desse período é o de que não existiam movimentos sociais significativos em São Carlos, e que as ações no sentido de oferta de vagas em creches era uma preocupação pessoal de determinados agentes do Estado. Todavia, reconhecem a existência de "enormes filas de espera" por vagas em creches.

O reconhecimento da importância das ações populares e de suas reivindicações no processo de elaboração das políticas públicas voltadas para as creches só acontece a partir de 2001. Ainda assim, tanto em âmbito nacional quanto local, vimos que as reivindicações da sociedade repercutiram nas políticas públicas, seja com a incorporação dos anseios da sociedade na legislação nacional que regula a educação e os direitos das crianças, seja com a ampliação do número de creches municipais nos bairros onde a demanda era maior, ainda que associadas à boa vontade do prefeito ou da diretora do Departamento de Serviço Social.

Desde a criação das primeiras creches pela prefeitura municipal de São Carlos, até o ano de 2006, muita coisa mudou[8], mas o público alvo das instituições parece continuar o mesmo. Em 1978,

[8] Podemos citar como exemplo a inclusão das creches nos sistemas de ensino, configurando-se um direito tanto das crianças como das famílias trabalhadoras, e a exigência legal de formação específica para a docência na educação básica incluindo as creches, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9394/96).

o Projeto para a Implantação de Central de Creches do DAS, estabeleceu como meta das políticas para o atendimento de crianças em creches "atingir o maior número de pessoas carentes de recursos que necessitam trabalhar fora do lar, dando condições necessárias de sobrevivência aos seus dependentes" (DAS, 1978). Em 2006, as creches ofereciam às crianças atendidas muito mais do que apenas condições de sobrevivência; no entanto, elas continuavam se destinando às pessoas "carentes de recursos que necessitam trabalhar fora do lar" (TEBET, 2007).

Destaca-se o curioso tratamento dado às mulheres trabalhadoras do período como "pessoas carentes" a partir de uma concepção de família que impunha às mulheres a obrigação de cuidar da casa, do marido e dos filhos, não lhe competindo atribuições profissionais. De acordo com Donzelot (2001), a estratégia de familiarização das camadas populares, na segunda metade do século XIX, tem como suporte a mulher que tem importante papel na manutenção da coesão familiar, de modo que "o trabalho industrial das jovens, das mulheres solteiras, das esposas pobres é reconhecido como uma necessidade ocasional, e não como um destino normal" (p.42). Vale retomar a definição de instinto materno, trazida pelo Larousse do século XX (edição de 1971, citado por Badinter, 1985, p.11). De acordo com a publicação, que retrata concepções sociais comuns à época, instinto materno é "uma tendência primordial que cria em toda *mulher normal* um desejo de maternidade e que, uma vez satisfeito esse desejo, incita a mulher a zelar pela proteção física e moral dos filhos", ignorando o fato de que os papeis atribuídos às mulheres ao longo da história são resultado de uma construção histórica, marcada por disputas ideológicas e pelo modelo de sociedade em vigor em cada período.

A caracterização das creches como um espaço educacional e um direito das crianças configura-se como uma ruptura importante na história das políticas para as creches. No entanto, esse é um direito que, apesar de estar positivado no discurso, ainda precisa ser conquistado, pois a ausência de recursos para atender toda a demanda, faz com que o Estado estabeleça prioridades, de forma que continua privilegiando as famílias pobres cujas mães trabalham fora do lar.

A contratação, em São Carlos, a partir de 2003, de professoras com formação específica para o exercício da profissão – em nível médio, modalidade normal, ou em nível superior, em cursos de licenciatura – para atuar em creches e pré-escolas, possibilitou uma mudança no enfoque, que agregou às atividades de cuidados desenvolvidas nas creches, outras, planejadas a partir dos conhecimentos pedagógicos de cada profissional.

A recente aprovação do Estatuto da Educação[9], que estrutura e organiza a educação pública municipal de São Carlos e a previsão de cinco horas semanais de trabalho pedagógico para os professores (incluindo os das creches) -, representa uma mudança na compreensão das funções pedagógicas do trabalho docente em creches (TEBET, 2007). Os diversos cursos que foram oferecidos pela prefeitura desde 2001 às profissionais de creches também contribuíram nesse sentido.

No que se refere aos investimentos financeiros e à compra e disponibilização de materiais, a inclusão das creches no sistema de ensino representou a possibilidade de aumento significativo de investimentos nas instituições, apesar de todos os empecilhos trazidos pelo FUNDEF[10] e pela Emenda Constitucional n.14[11]. Esta inclusão foi possibilitada devido ao orçamento da Secretaria de Educação ser muito maior do que o da secretaria de Promoção e Bem-Estar Social na ocasião da inclusão das creches no sistema municipal de educação[12]. Dessa forma, ao longo dos anos que sucederam a incorporação das creches ao sistema educacional, foi possível investir nas melhorias necessárias para as instituições de educação infantil – quando houve um mudança na ênfase política em relação às crianças pequenas e pobres, que pode ser visto como resultado das pressões sociais e da ampliação do número de mulheres no mercado de trabalho.

As entrevistas relativas ao "Período da Educação" apontam para a construção, reforma e adequação das creches com recursos do município, além de um grande investimento na formação dos profissionais e na compra de equipamentos e materiais em geral. As entrevistas realizadas com os agentes do Estado responsáveis pelas creches no "Período da Assistência" indicaram que essas ações aconteciam principalmente quando se conseguia algum recurso extra, de outras esferas administrativas, convênios ou doações.

[9] A Lei municipal 13889, aprovada em 2006, denominada Estatuto da educação, é fruto do debate coletivo entre representantes da SME e o conjunto de pajens e professoras da rede pública municipal. Grandes assembléias marcaram a construção deste documento, que dentre outras conquistas, inclui as creches, na educação infantil, equipara salário e condições de trabalho de pajens e professoras com a mesma formação, prevê a extinção do cargo de pajem na vacância e garante a realização de HTP (Horário de Trabalho Pedagógico) para as professoras das creches, o que antes era exclusividade das professoras das EMEIS e do Ensino Fundamental.

10 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei federal n. 9.424 em 1996

[11] Tanto a emenda Constitucional n. 14, de 1996, quanto a lei do FUNDEF determinaram que no mínimo 60% dos recursos municipais destinados à educação sejam investidos no ensino fundamental e desses, 60% deveriam ser utilizados para o pagamento de professores deste nível de ensino. Estes dois instrumentos legais fazem parte de uma política de incentivo à municipalização do ensino fundamental, ofertado pelos municípios em parceria com os governos estaduais e implicaram em perdas significativas para a educação infantil em diversos municípios.

[12] No ano de 1999, o orçamento do município previa a destinação de 8,52 vezes mais recursos para a Secretaria de Educação e Cultura do que para a Secretaria de Promoção e Bem-Estar Social, de acordo com a Lei n. 11.880/98.

A demanda e as pressões sociais sempre existiram, apesar de, em geral, não terem tido muita visibilidade. Os meios utilizados pela população para reivindicar, muitas vezes, permitiram à prefeitura ocultar ou menosprezar tais solicitações. A importância da participação popular no processo de elaboração de políticas passou a ser reconhecida – e mesmo estimulada e fortalecida a partir de determinadas regras[13] – durante as duas últimas administrações estudadas.

Ao identificar a inexistência de "movimentos sociais fortes" no município, este governo buscou fortalecer os grupos existentes, organizando a população e criando espaços institucionalizados para a ação política popular. Ainda assim, existem demandas populares que continuaram se manifestando em outros espaços - tais como a câmara de vereadores, o juizado da infância e da juventude ou ainda o Conselho Tutelar, espaços frequentemente utilizados pela população para reivindicar vagas em creches e assuntos diversos. Como se pode observar, o município estudado, por sua marca da tradição coronelista, não apresenta, ações significativas de movimentos sociais que tenham ocupado as ruas e praças em luta por vagas ou por concepção específica de educação infantil. Esse movimento acontece de forma mais tímida, em espaços que não permitem tanta visibilidade, perdendo parte da força política de tais feitos, de acordo com o conceito de política definido por Arendt e adotado pelas autoras neste artigo.

3. POLÍTICAS DE CRECHES: CONTROLE E EDUCAÇÃO DOS POBRES.

Este trabalho nos mostra que a divisão da história das creches em "Período da Filantropia", "Período da Assistência" e "Período da Educação", foi um importante procedimento metodológico para essa pesquisa, mas esses períodos não são totalmente distintos e não houve uma ruptura definitiva apenas com a inclusão das creches no sistema educacional. O que observamos pode ser caracterizado como uma mudança na forma de controle e de educação dos pobres, que, todavia, continuam sendo controlados por meio de uma educação que mantém as marcas da filantropia.

Além da pressão social e das mudanças sociais e políticas vividas no município, as concepções individuais de cada administrador influenciaram muito as ações de cada gestão e os rumos das políticas voltadas para as creches em cada governo – por vezes, muito mais do que as

[13] Vide, por exemplo a instituição de espaços como as Reuniões do Orçamento Participativo, Conselhos de Escola, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEF, etc.

políticas nacionais. Esta concepção personalista prevalece no município, uma vez que as políticas traçadas dependem daquele que exerce o poder, ainda que as lutas pautadas e as conquistas realizadas por movimentos sociais de âmbito nacional muitas vezes incidam localmente. Considerando ainda o fato de que atualmente muitos dos espaços de organização e manifestação popular são geridos pelo Estado, as próprias demandas sociais, em alguma medida podem ser interpretadas, hoje, como produto do Estado, ou seja, o Estado abre um espaço institucional de maneira a garantir o controle das reivindicações.

Essa pesquisa mostrou que existiram – na história das políticas de creches de São Carlos – dois momentos distintos: o primeiro,fruto de uma política do favor e do improviso, marcado por relações clientelistas e patrimonialistas. O segundo, posterior ao ano de 2001 marca uma passagem com esse modelo político e, a partir de então, observa-se uma política do direito e de estímulo a participação popular (em espaços e a partir de regras estabelecidas pelo poder público, operando, deste modo, um controle da população).

Mas as políticas públicas para as creches não são fruto de um processo contínuo e não perseguem um ideal definido. O caminho seguido, os objetivos e as estratégias adotadas por cada administração para as creches dependem do conhecimento sobre o assunto, das concepções de seus gestores municipais e de seu comprometimento com a educação infantil e com os movimentos sociais – sejam eles locais ou nacionais –, bem como da ação popular, que, ao reivindicar suas necessidades e desejos, torna-se participante do processo de elaboração de políticas públicas, seja nos espaços formais criados para este fim, seja ocupando tantos outros espaços realmente públicos, onde sua ação e seu discurso (suas reivindicações) possam de fato ganhar visibilidade e se materializar em conquistas em prol de uma educação infantil que represente os anseios e as necessidades da população local.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972. Coleção Debates, n.64.

_____. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo - 10a ed. Rio de janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. **O que é política?** Editoria Úrsula Ludz; trad. Reinaldo Guarany . Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado**: o mito do amor materno tradução de waltensir Dutra 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BRASIL. Lei n. 9394. 20 dez 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. **Lei n. 13.889**. 18 out. 2006. Estrutura e organiza a educação pública municipal de São Carlos, institui o Plano de Carreira e Remuneração para os profissionais da educação, e dá outras providências.

DAS - Depto de Assistência Social de São Carlos. **Projeto para a Implantação de Central de Creches**, 1978

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro, Graal, 2001

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Direito à infância: Mário de Andrade e os Parques Infantil para as crianças de família operária da cidade de São Paulo (1935-1938). 1993. 237f Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo.

HÖFLING, Jussara. Estado e políticas (públicas) sociais in: Caderno Cedes, ano XXI, n.55, novembro, 2001

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola na república **Pro-Posições**, Campinas, SP, v.1, n. 3 (03), p. 55-56, dez, 1990

MARCÍLIO, M. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726 – 1950. In: FREITAS, M. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil in: **Revista Brasileira de Educação**, n.16, p. 19 – 26, jan/fev/mar, 2001

_____. A LBA, o Projeto casulo e a Doutrina de Segurança Nacional in: FREITAS, M. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

TEBET, Gabriela Guarnieri de Campos. **As políticas públicas municipais para a educação de crianças de 0 a 3 anos na cidade de São Carlos**: um estudo sobre o período de 1977 a 2006, a partir das falas de agentes do Estado. 2007, 203f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos

TELES, Maria Amélia de. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 2003 (Coleção Tudo é história, n.159)

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à CAPES, pela bolsa de estudos concedida à pesquisadora durante o curso de mestrado.

GABRIELA GUARNIERI DE CAMPOS TEBET
Professora de Educação Infantil da rede municipal de educação de São Carlos, professora do curso de especialização em educação infantil da UFSCar e Doutoranda em Educação na UFSCar (CNPQ).
E-mail: gabrielagtebet@yahoo.com.br

ANETE ABRAMOWICZ
Doutora em Educação pela UNICAMP, docente do Departamento de Metodologia de Ensino da UFSCar, coordenadora do Grupo de Pesquisa "Estudos sobre a criança, a infância e a educação infantil: políticas e práticas da diferença". Realizou estágio de pós doutoramento na no CERLIS (Centre de recherche sur les liens sociaux) na Universidade Paris Descartes em Paris em sociologia da infância.
E-mail: anetabra@ufscar.br