

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

FRANCISCA FRANCINEIDE DE PINHO

**A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: NOTAS PARA  
UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA - 2014

FRANCISCA FRANCINEIDE DE PINHO

**A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: NOTAS PARA  
UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL  
DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Dissertação submetida à Banca Examinadora da Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial à obtenção de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas sob a orientação do Prof. Doutor Marcelo Tavares Natividade.

FORTALEZA - 2014

**FRANCISCA FRANCINEIDE DE PINHO**

**A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: NOTAS PARA UMA  
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Prof. Dr. Marcelo Tavares Natividade (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi (Membro Interno)  
Universidade Federal do Ceará

---

Profa. Dra. Maria Celina Furtado Bezerra e Costa (Membro Externo)  
Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Membro Suplente)  
Universidade Federal do Ceará

Dedico este trabalho a todas as crianças que têm seus direitos cerceados, seja na educação ou em qualquer outra área.

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, por todas as oportunidades e bênçãos as quais tenho conseguido aproveitar.

Aos meus filhos, **Gabriela** e **Júlio César**, por entenderem minha ausência em vários momentos deste percurso.

Ao meu esposo, **Edson Mapurunga**, por estar ao meu lado silenciosamente em momentos cruciais da elaboração desta dissertação.

Aos meus amigos, colegas de trabalho e de mestrado pelo incentivo e apoio.

Em especial às amigas: **Maria Quininha Cândido de Almeida**, pelo incentivo para começar esta jornada; a **Maria La Salete Almeida**, pelo apoio e carinho em todos os momentos; a **Elisângela Vale Cunha**, pelo companheirismo; a **Urânia Sales Bezerra**, pelo legado deixado para a Educação Infantil do Município e pelo muito que me ensinou e, finalmente, a **Maria Celina Furtado Bezerra e Costa**, pela grande contribuição e pelo muito que com ela aprendi.

Ao meu orientador, Professor Doutor **Marcelo Tavares Natividade**, pelas valiosas orientações e pelo empenho em extrair uma escrita de qualidade.

Ao Professor Doutor **Alcides Fernando Gussi**, pelas valiosas contribuições.

A todos os atores entrevistados, pela disponibilidade e imprescindível colaboração.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ANDES</b>	Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAAC</b>	Centro de Apoio às Creches Comunitárias
<b>CAQ</b>	Custo Aluno-Qualidade
<b>CAS</b>	Coordenadoria de Assistência Social
<b>CEBs</b>	Conferências Brasileiras de Educação
<b>CEC</b>	Conselho Estadual de Educação do Ceará
<b>Cedeca</b>	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
<b>CEDES</b>	Centro de Estudos de Educação e Sociedade
<b>CEI</b>	Centro de Educação Infantil
<b>CIES</b>	Centro Integrado de Educação e Saúde
<b>CIP</b>	Coordenação de Informações e Pesquisa
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CMDCA</b>	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maracanaú
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação de Fortaleza
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>Coedi</b>	Coordenação de Educação Infantil do MEC
<b>Coeduc</b>	Coordenação de Educação
<b>COEI</b>	Coordenação de Educação Infantil

<b>Conae</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>Coned</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>Consed</b>	Conselho de Secretários de Educação
<b>CSU</b>	Centro Social Urbano
<b>DE</b>	Distrito de Educação
<b>DEMECs</b>	Delegacias Regionais do MEC
<b>DINF</b>	Departamento de Infraestrutura
<b>DN</b>	Diário do Nordeste
<b>DRT</b>	Delegacia Regional do Trabalho
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EMEIF</b>	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental
<b>Faced</b>	Faculdade de Educação
<b>FBFF</b>	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
<b>FEIC</b>	Fórum de Educação Infantil do Ceará
<b>FIEC</b>	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
<b>FMAS</b>	Fundo Municipal de Assistência Social
<b>FME</b>	Fundo Municipal de Educação
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>Funabem</b>	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>Fundef</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IGPM</b>	Índice Geral de Preços do Mercado

<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>Ipece</b>	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MIEIB</b>	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>OMEP</b>	Organização Mundial de Educação Pré-escolar
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>Opefor</b>	Operação Fortaleza
<b>PAF</b>	Plano de Aplicação Financeira
<b>PAIC</b>	Programa de Alfabetização na Idade Certa
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PCCS</b>	Plano de Cargos, Carreiras e Salário
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Escola
<b>PETI</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PMDE</b>	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PMF</b>	Prefeitura Municipal de Fortaleza
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
<b>PNEDH</b>	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
<b>PNDH</b>	Plano Nacional de Direitos Humanos
<b>PNDs</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento

<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPP</b>	Projeto Político Pedagógico
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SAG</b>	Secretaria Municipal de Ação Governamental
<b>SAM</b>	Serviço de Assistência a Menores
<b>SAM</b>	Secretaria Municipal de Administração
<b>SAS</b>	Secretaria de Ação Social
<b>SCDH</b>	Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos
<b>SDE</b>	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
<b>SDH</b>	Secretaria Municipal de Direitos Humanos
<b>Sedas</b>	Secretaria de Educação e Assistência Social
<b>Seduc</b>	Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará
<b>SEINF</b>	Secretaria Municipal de Infraestrutura
<b>Semam</b>	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
<b>Semas</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>Seneb</b>	Secretaria Nacional de Educação Básica
<b>Seplac</b>	Secretaria de Planejamento e Orçamento
<b>Sepla</b>	Secretaria Municipal de Planejamento
<b>Sepog</b>	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>Sercefor</b>	Secretaria Executiva Regional do Centro
<b>SERs</b>	Secretarias Executivas Regionais
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>Setra</b>	Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>Seuma</b>	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
<b>SMDS</b>	Secretaria Municipal de Educação, Saúde, Trabalho e Habitação

<b>SMDT</b>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SMS</b>	Secretaria Municipal de Saúde
<b>TAC</b>	Termo de Ajuste de Conduta
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UACs</b>	Unidades de Assistência Comunitária
<b>UASs</b>	Unidades de Assistência Social
<b>Uece</b>	Universidade Estadual do Ceará
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UPAMs</b>	Unidades de Profissionalização e Atendimento ao Menor

## RESUMO

A presente pesquisa teve como finalidade apresentar notas avaliativas sobre a gestão da Política Municipal de Educação Infantil de Fortaleza quanto à efetivação da garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos à educação. Para tanto, foi realizado um resgate histórico da política, tanto em âmbito nacional, quanto em âmbito municipal, considerando que o contexto social é relevante na avaliação de uma política pública. A referência do processo histórico da Educação Infantil no Brasil permitiu analisar como isso refletiu na inserção desse nível de ensino nos processos políticos e sociais do país e também na configuração da política municipal. Através da escuta de representantes de instituições da sociedade civil, que trabalham com o direito da criança à educação, e profissionais ligados a gestão e execução da política municipal, busquei identificar as concepções que norteiam sociedade e Estado na definição da política. Como fundamentação teórica, utilizei-me principalmente dos estudos de Browne & Wildavsky (1983), Minayo (1993), Höfling (2001), Kramer (2003) e Oliveira (2005). Por meio de uma abordagem qualitativa, embasada numa proposta de avaliação compreensiva, com aplicação de entrevistas abertas e utilização de recursos midiáticos, foi centrada a análise deste estudo, partindo da premissa de que o contexto é um elemento definidor para a avaliação e que o lugar que cada um ocupa permite um ponto de vista diferenciado sobre o que se está avaliando. Constatou-se que os dados e documentos oficiais refletem um diagnóstico que, muitas vezes, não dialoga com a realidade e que aspectos muito específicos, como as metas da política e os resultados alcançados, nem sempre mantêm uma relação com os anseios sociais. A escuta dos sujeitos relacionados na pesquisa demonstrou que existem lacunas entre o que prescreve a legislação, as demandas sociais e a proposição e execução da política.

**Palavras-chave:** Avaliação. Política Pública. Criança. Direito. Educação Infantil.

## ABSTRACT

The present research aimed to provide evaluative notes about the management of Municipal Policy on Childhood Education Fortaleza as the execution of the guarantee of the right of children 0-5 years in education. Thus, was conducted a historical review of the politics, such as nationally and municipal, considering that the social context is relevant in the evaluation of public politics. The reference of the historical process of Childhood Education in Brazil allowed to analyze how this was reflected in the inclusion of this level of education in the social and political processes in the country and also in the setting of municipal politics. Through listening to representatives of civil society institutions, who work with the child's right to education, and professionals engaged in the management and execution of municipal politics, we attempted to identify the concepts that guide society and state in formulating politics. As a theoretical basis, I used mainly studies of Browne & Wildavsky (1983), Minayo (1993), Höfling (2001), Kramer (2003) and Oliveira (2005). Through a qualitative approach, based on a proposal for a comprehensive assessment, with application of open interviews and use of media resources, was focused on the analysis of this study, based on the premise that the context is a defining element for the assessment and that the place each occupies allows a different point of view about what is being evaluated. It was found that the data and official documents reflect a diagnosis that often doesn't dialogue with reality and that very specific aspects such as politics goals and achievements, sometimes doesn't maintain a relationship with social expectations. It was also found by listening to the subjects listed in the survey, there are gaps between what the law prescribes, social demands and the proposition and execution of politics.

**Keywords:** Evaluation. Public Policy. Child. Right. Early Childhood Education.

## SUMÁRIO

<b>PARA INÍCIO DE CONVERSA.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: DO CAMINHO AO CAMINHAR .....</b>	<b>23</b>
1.1 Políticas Públicas, Avaliação e Pesquisa Social: concepções norteadoras.....	23
1.2 O caminho e a definição do percurso.....	31
1.2.1 Os sujeitos da pesquisa.....	34
1.2.2 As fases da pesquisa.....	39
<b>CAPÍTULO 2: ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA NO BRASIL: DA ASSISTÊNCIA À EDUCAÇÃO.....</b>	<b>43</b>
2.1 Filantropia e Assistencialismo (1500 a 1920): marco inicial do atendimento à infância brasileira.....	44
2.2 Necessidade e Mobilização (1930 a 1970): elementos impulsionadores de mudanças.....	49
2.3 Regulamentação do direito à educação (Décadas de 1980 a 1990): descompasso entre o pensar e o agir.....	58
2.4 Novos elementos no sistema de garantia de direitos (A partir de 2000).....	71
<b>CAPÍTULO 3: A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE DE FORTALEZA: UMA POLÍTICA EM CONSTRUÇÃO.....</b>	<b>78</b>
3.1 A cidade de Fortaleza e seu contexto político-administrativo.....	78
3.2 O cenário da Educação Infantil municipal.....	83
3.3 A trajetória da política de Educação Infantil no período de 2004 a 2012: um resgate através da mídia.....	89
3.3.1 Tensão entre estado e Município quanto ao atendimento na Educação Infantil: a transição das creches conveniadas.....	100
3.4 Um novo cenário que se anuncia: um vislumbre da Educação Infantil em 2013.....	110

<b>CAPÍTULO 4: MOTIVAÇÕES E SIGNIFICADOS: O QUE PENSAM GOVERNO E SOCIEDADE SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL.....</b>	<b>118</b>
4.1 Conhecimento e participação da/na política municipal.....	118
4.2 Concepções de criança e de Educação Infantil.....	125
4.3 Embates e divergências presentes atualmente na política de Educação Infantil.....	129
4.4 Possíveis avanços ou retrocessos da Política.....	133
4.5 Direito à educação e continuidade da Política.....	142
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>155</b>
<b>FONTES ETNOGRÁFICAS.....</b>	<b>158</b>
1. Periódicos, artigos e blogs.....	158
2. Legislação, projetos de lei e outras proposições.....	160
<b>APÊNDICE 1</b> Tabela 1: Quantitativo de Creches da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza no ano de 2008.....	162
<b>APÊNDICE 2</b> Tabela 2: Quantitativo de unidades educacionais anexas na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza nos anos de 2004 e 2012 .....	162
<b>APÊNDICE 3</b> Gráfico 1: As 10 Maiores Redes Municipais em Atendimento à Educação Infantil no Brasil no ano de 2012 .....	163
<b>APÊNDICE 4</b> Gráfico 2: As 10 Maiores Redes Municipais com matrículas em Creche no Brasil em 2012 .....	163
<b>APÊNDICE 5</b> Gráfico 3: As 10 Maiores Redes Municipais com Matrículas em Pré-escola no Brasil em 2012 .....	164
<b>APÊNDICE 6</b> Roteiro de entrevista .....	165

**PARA INÍCIO DE CONVERSA**

A Educação Infantil como política pública, no Brasil, é muito recente e apenas nas duas últimas décadas tem recebido destaque por ser considerada importante segmento da Educação Básica. Historicamente, o atendimento à “criança pequena”<sup>1</sup> na educação, teve finalidades diferenciadas com características inerentes ao processo político vivenciado em cada época.

O Estado brasileiro, através de suas políticas, esteve sempre reestruturando, ajustando e reformulando velhas estratégias ou criando novas propostas com vistas a modificar o padrão de gestão vigente. As políticas destinadas ao atendimento à infância não estiveram ausentes dessa reestruturação. Atualmente, as crianças compreendidas na faixa etária de 0 a 5 anos são amparadas pelas diretrizes legais, que lhes garantem os direitos à educação, cabendo ao Estado a oferta da matrícula e à família a inclusão da crianças em instituições de ensino.

Os municípios brasileiros, sob a orientação dessas diretrizes, constroem suas políticas, porém não fogem à lógica da descontinuidade. A integração da Educação Infantil no âmbito da Educação Básica, como direito das crianças e suas famílias e dever do Estado, tem sido fruto de lutas desenvolvidas especialmente por educadores e sociedade civil organizada que, ao longo dos anos, transformaram em ação concreta, legalmente legitimada essa demanda social por educação e cuidado para as crianças pequenas.

Essa discussão sobre as políticas de atendimento à educação de crianças de 0 a 5 anos de idade, oferecida em creches e pré-escolas, adquiriu maior destaque a partir da década de 1990, acompanhando as mudanças políticas e legais trazidas com a redemocratização do país.

Entretanto, ainda é comum nos defrontarmos com tensões e questões contraditórias e o direito é uma delas. As tensões trazem implícitos interesses e lutas diversas, várias são as interpelações nessa área. A relação do direito das famílias frente ao direito das crianças; a finalidade da creche ou pré-escola; a clientela a ser atendida pelas instituições públicas, se devem ser frequentadas por toda e qualquer

---

<sup>1</sup> Termo usualmente utilizado por pesquisadores da área e aqui utilizado por mim para identificar as crianças de 0 a 5 anos, público alvo da Educação Infantil.

criança ou somente pelas crianças de baixa renda, são pontos não consensuais, tanto no âmbito de governo, quanto no âmbito da sociedade civil.

Conseqüentemente, as políticas públicas destinadas a garantir esses direitos apresentam ora avanços, como o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, ora retrocessos como a obrigatoriedade da pré-escola, que anuncia uma cisão na Educação Infantil. Questões como universalização *versus* focalização; segmentação *versus* integração; cuidado *versus* educação e atendimento em tempo integral *versus* atendimento em tempo parcial, ainda são pontos sem consenso.

A gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, a garantia do direito regulamentado em lei, despertou meu interesse, principalmente, por atuar, nos últimos doze anos, na Educação Infantil, com envolvimento, tanto no movimento social, quanto na esfera governamental. Essa etapa de ensino por si só já incita o educador ao estudo e à mobilização devido à necessidade de reconhecimento pela comunidade educativa e pela própria sociedade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, fato que me instigou a pesquisar sobre essa política.

Como educadora, com vivência de mais de vinte e cinco anos, transitando inclusive pela esfera privada, pelo Ensino Fundamental e especificamente nas áreas técnica e administrativa, posso identificar que na Educação Infantil os processos só se efetivam através de muita luta. Também atuei em outros espaços de luta e controle social como, por exemplo, no Conselho Municipal de Educação de Maracanaú, onde acompanhei como conselheira o processo de autorização e reconhecimento das creches conveniadas do Município; no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o que permitiu observar outras políticas de atendimento e proteção à infância.

Nesses espaços pude verificar que a relação das diversas políticas com a educação é bastante estreita, visto que a ausência de uma ou outra política concorre para colocar a criança numa situação de vulnerabilidade. Foi também a partir da minha atuação no município de Maracanaú que tive conhecimento do Fórum de Educação Infantil do Ceará (FEIC), com sede em Fortaleza, e que se constitui como espaço de luta específico para a educação das crianças pequenas.

Através da participação no FEIC também tive a oportunidade de conhecer o trabalho de fóruns de outros estados, bem como do Movimento Interfóruns de

Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Foi também no FEIC e através da mobilização do MIEIB e de outras organizações que lutam em defesa da educação, que participei do “Movimento Fraldas Pintadas”, em 2005, movimento que mobilizou educadores e sociedade para a inclusão da Educação Infantil na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

No município de Fortaleza, como técnica em educação admitida por meio de concurso público em 2004, compus a equipe de Educação Infantil da antiga Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas). Em 2007, com a criação de uma Secretaria exclusiva de educação, foi constituída uma Coordenação de Educação Infantil (COEI), que coordenei até o final de 2012. Nessa Coordenação conduzi o processo de discussão do documento orientador da Política Municipal de Educação Infantil, da Proposta Pedagógica de Educação Infantil e participei do processo de elaboração do primeiro Plano Municipal de Educação de Fortaleza.

Na esfera de atuação institucional, como representante da gestão municipal, tive contato com o Ministério da Educação (MEC), e tive oportunidade de reivindicar melhorias para a Educação Infantil, tais como: a destinação de recursos considerando o Custo Aluno-Qualidade (CAQ); a formação e a valorização dos profissionais da área; a articulação do currículo com as outras etapas de ensino, dentre outras. Participei, ainda, de discussões em nível nacional de temas como: a regulamentação dos convênios com entidades comunitárias para atendimento em creches e pré-escolas; as novas diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil e a destinação de recursos federais que contemplem essa faixa etária, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>2</sup>, o Proinfância<sup>3</sup> e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)<sup>4</sup> / Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Programa federal que consiste na assistência financeira às escolas públicas de Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. (FNDE)

<sup>3</sup> O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi criado pelo governo federal e tem como principal objetivo prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando à construção de unidades escolares com base em projetos arquitetônicos que garantam um padrão construtivo mínimo para creches e pré-escolas. (FNDE)

<sup>4</sup> Programa federal que tem como objetivo prestar assistência técnica e financeira às escolas públicas quanto à elaboração do seu planejamento estratégico. (FNDE)

<sup>5</sup> É um instrumento de planejamento estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estados e Municípios. (MEC)

A trajetória profissional e a atuação nos movimentos sociais me permitiram ampliar o olhar sobre as políticas públicas para a infância, mais especificamente no âmbito da educação. O direito à educação, expresso na legislação e apregoado nos documentos orientadores das políticas destinadas à infância, ainda é permeado por controvérsias e embates conceituais.

À justificativa do meu envolvimento pessoal com o tema, soma-se o fato de que, no campo acadêmico, inexistem pesquisas relacionadas à avaliação da política de Educação Infantil no município de Fortaleza, fato que considero relevante para o desenvolvimento deste estudo. Considero, ainda, que a avaliação dessa política poderá servir de subsídio para sua reestruturação e trazer como consequência um ganho social às crianças do nosso Município.

Em virtude das considerações e motivações acima citadas, esta pesquisa apresenta notas avaliativas da política de Educação Infantil do município de Fortaleza, no desafio de refletir sobre a efetivação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos de idade. Como objetivo mais amplo proponho-me a avaliar a gestão da política de Educação Infantil desse Município por meio do ponto de vista de executores da política ligados à gestão municipal e representantes dos movimentos sociais e órgãos que atuam na defesa do direito à educação.

Este estudo não busca apenas verificar a construção da política, mas também analisar como convivem as demandas sociais com as definições do governo, identificando se e como a política municipal assegura o direito das crianças de 0 a 5 anos à educação. Para a obtenção desse objetivo cabe reconhecer as concepções de criança, Educação Infantil e direito que fundamentam a política municipal; verificar como se efetiva a participação do governo e da sociedade civil na construção, execução e avaliação da política e também identificar, nas declarações dos entrevistados, os avanços e/ou fragilidades que a política municipal apresenta.

As conquistas legais que “inserir a criança no papel” trazem novas inquietações quanto à efetivação dos direitos, bem como desafios à sua concretização, e muitas indagações permanecem insuficientemente respondidas. No caso do município de Fortaleza, apresentado como foco de atuação, com recorte temporal no período compreendido entre 2004 e 2012, vários elementos são elencados como desafios à concretização do direito referendado na legislação.

Questões sobre as formas de enfrentamento desses desafios, não só no que se refere ao acesso e à permanência das crianças em instituições de ensino, mas

principalmente à inclusão ou à exclusão destas, considerando a pluralidade de sujeitos contemplados ou não na política, carecem de investigação.

A identificação de como se dá a participação dos organismos sociais na política local serviu de subsídio para compreender a incidência da fala de seus representantes e contrapô-la à fala dos atores da gestão municipal e, ainda, investigar como os sujeitos interpelados percebem as questões aqui apresentadas, vez que, contemporaneamente, em Fortaleza, o fortalecimento de organismos de defesa do direito à educação, como é o caso do FEIC, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca), dentre outros, vem contribuindo para qualificar a participação social nos espaços de construção das políticas.

Como elementos instigadores, levanto algumas hipóteses que servirão como ponto de partida para esta pesquisa. Seria a política municipal construída considerando o contexto local em que ela se insere? Existiria divergência entre as concepções expressas na política e a sua execução? Analisar o processo de construção, de implementação e o contexto em que a política está inserida é fundamental para elucidação dessas questões. Além disso, investigar que concepções de criança, Educação Infantil e direito norteiam as práticas de gestores e executores da política, como também de representantes da sociedade civil organizada, faz-se necessário para a compreensão da gestão da política local.

Considerando que as políticas públicas não surgem do nada, poderíamos ser levados a pensar que estas têm origem nas necessidades da população que, cuja mobilização social, inspira as intenções políticas no setor público. Entretanto esses anseios ou necessidades nem sempre consolidam as reais perspectivas da população.

A partir dessa perspectiva e com base na análise dos olhares, tanto da gestão quanto da sociedade civil, representada por alguns órgãos ou instituições que militam na defesa da educação, bem como através de uma perspectiva avaliativa embasada no diálogo entre os posicionamentos dos sujeitos elencados nesta pesquisa, pretendo investigar se as políticas públicas voltadas à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 5 anos em instituições de Educação Infantil no município de Fortaleza, garantem os direitos declarados na legislação brasileira.

A elaboração de políticas públicas voltadas para o atendimento à Educação Infantil como direito é fato recente na nossa história, sendo assim a produção de

novos conhecimentos sobre essas políticas pode subsidiar o planejamento, a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes.

É certo que a efetivação do direito da criança à Educação Infantil, a partir da legislação vigente e a qualificação desse tipo de atendimento, delinea a necessidade de realização deste estudo. Entretanto considero imprescindível anteriormente à discussão, alguns pressupostos teóricos que irão subsidiar o estudo e análise dos dados colhidos em campo.

Para tanto, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro apresento as concepções que norteiam o trabalho, tanto em relação às políticas públicas, quanto em relação à avaliação e à pesquisa social, tendo como fundamentação teórica principalmente os estudos de Höfling (2001), Silva (2001) e Azevedo (2004), no que concerne à discussão sobre políticas públicas. Em relação a avaliação e pesquisa social, apropriei-me dos estudos de Lüdke & André (1986), Minayo (1993) e Browne & Wildavsky (1983).

Compreender como se estruturam as políticas públicas foi essencial para proceder a uma avaliação da política municipal. A partir desta compreensão, discutir as concepções de avaliação possíveis de aplicação em pesquisa social tornou-se o próximo passo necessário ao processo de organização do trabalho. Embasada nessas teorias, defini a metodologia mais adequada ao trabalho de campo, uma análise qualitativa embasada numa proposta de avaliação compreensiva, que busca desenvolver uma combinação no procedimento analítico dos processos e impactos da política.

Ainda no primeiro capítulo, indico o percurso que defini para alcançar o objetivo proposto e a perspectiva avaliativa que me dispus a realizar. Aqui apresento os métodos e estratégias mais adequadas a essa perspectiva e os atores interpelados, no intuito de oportunizar uma melhor compreensão das relações constituintes e constituídas na política.

Quanto aos sujeitos interpelados, organizei-os em dois grupos, sendo 08 (oito) representantes da sociedade civil e dos órgãos de defesa dos direitos da criança e 07 (sete) executores diretos da política de Educação Infantil no Município. Em relação ao primeiro grupo, busquei contemplar dentre as instituições e órgãos existentes na cidade, aquelas que atuam na área jurídica, no setor legislativo, nos movimentos sociais e nas academias de formação.

Os instrumentos de pesquisa e as formas de análise também são apresentados neste capítulo, tendo como objetivo indicar claramente o caminho escolhido para atuação, tanto no trabalho de campo, quanto na análise e na escrita dos dados e, conseqüentemente, meu papel como interlocutora neste processo investigativo.

No segundo capítulo, discuto a Educação Infantil no país, apresentando a trajetória desse atendimento à “criança pequena”, bem como os fatos que marcaram sua história, os embates existentes nesse percurso, embasada principalmente nos estudos de Kramer (2003), Oliveira (2005) e Kuhlmann Jr. (2011). Aqui é apresentada a transição da assistência à educação, nesse atendimento, e suas idas e vindas enquanto política pública, bem como os marcos legais para a Educação Infantil e a discussão do direito à educação na área dos Direitos Humanos.

Após delinear o atendimento no cenário nacional, debruço-me sobre o *locus* da pesquisa e, no terceiro capítulo, apresento a cidade de Fortaleza, seu contexto político, e descrevo a trajetória da sua política de Educação Infantil. Para tanto, recorri aos estudos de Costa (2005), bem como aos conhecimentos que adquiri como gestora da política municipal, função desempenhada no período de 2004 a 2012, conforme relatado anteriormente, quando resgato minha trajetória profissional. A atuação direta na política me confere um papel de informante na pesquisa e, para contrapor às minhas informações pessoais utilizei material midiático, em que resgato reportagens relacionadas à política em estudo.

Também nesse capítulo, fez-se necessário um resgate do atendimento realizado no Município, desde 1997, ano em que aconteceu a primeira reforma administrativa de Fortaleza e um ano após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), bem como uma breve apresentação da discussão da política proposta na gestão municipal, em 2013, e os embates presentes nas novas proposições.

No quarto e último capítulo denominado “Motivações e significados: o que pensam governo e sociedade sobre a Educação Infantil municipal”, faço uma análise das falas dos sujeitos interpelados em campo. Nesse momento busco identificar os processos de construção e implementação da política, ou seja, investigo como e se a participação social incide sobre a política municipal.

É também nesse capítulo que analiso se há confluência entre as concepções de criança e Educação Infantil para gestores e representantes da sociedade civil,

bem como se no entendimento desses dois segmentos existe uma garantia do direito da criança à Educação Infantil.

Nas considerações finais, apresento impressões sobre todo o processo avaliativo, bem como as conclusões identificadas. Como o presente trabalho não tem pretensão de esgotar o tema e, considerando que a política pública tem um objetivo próprio e é inerente a cada tempo histórico em que se insere, aponto novos caminhos investigativos em nível de pesquisa.

Assim, espero estar fornecendo elementos que instiguem os leitores a percorrer comigo os caminhos que decidi trilhar, possibilitando novas descobertas. Afinal, o que pode ser conclusivo para mim poderá servir de início para outros.

## **CAPÍTULO 1: DO CAMINHO AO CAMINHAR**

Ao decidir avaliar uma política pública, não poderia fazê-lo sem antes conhecer como esta se configura. Sem esse conhecimento, também não poderia realizar qualquer tipo de avaliação ou desenvolver pesquisa sobre o assunto. Assim, antes de definir como conduzir o processo investigativo, é necessário discutir esses temas e os fundamentos teóricos que embasam a avaliação em pesquisas sociais.

Este capítulo visa discutir sobre os conceitos de avaliação em pesquisa social e as formas de abordagem utilizadas em estudos avaliativos. Como este trabalho não tem caráter teórico ou bibliográfico, não discorreremos sobre toda e qualquer forma de avaliação em pesquisa já utilizada ou estudada, discutiremos apenas as concepções que nortearam minhas escolhas em termos de metodologias investigativas. Também discorreremos sobre o caminho metodológico mais adequado ao trabalho de campo, considerando os objetivos investigativos, bem como sobre as estratégias utilizadas, ao longo do percurso, e que foram necessárias para realização deste estudo.

### **1.1 Políticas Públicas, Avaliação e Pesquisa Social: concepções norteadoras**

O tema políticas públicas, no Brasil, é cada vez mais atual, trazendo à discussão uma enorme pluralidade de pensamentos. Inicialmente o delineador dessas políticas, no país, foi a forte necessidade de conter as exigências sociais e econômicas da sociedade. Atualmente, a questão é abordada como uma dimensão humana, ou seja, a política como uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, construídas em sociedades inteiramente diferentes, como afirma Hanna Arendt (1998).

Considerar que a política pública permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, é ainda um processo em construção, que não foi totalmente incorporado ao ideário do Estado e da sociedade. Portanto, vale aqui resgatar discussões sobre o que são políticas públicas.

Parto então da afirmação de Silva (2001, p.37):

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e

expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais.

Essa afirmação nos remete à questão de que a política pública, muitas vezes, é utilizada como forma de regulação social, como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, configurando uma relação entre seres humanos diferentes e plurais.

Secchi (2010, p.1) afirma que as políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e de processo de construção e atuação dessas decisões”, corroborando com a ideia de que essas políticas tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, à implementação, ao exercício e ao gozo dos direitos sociais. Ainda para o autor, a essência conceitual das políticas públicas é o problema público, ou seja, quando esta tem a intenção de responder a uma demanda social.

Entretanto, a política pública também pode ser utilizada como forma de hierarquização das pessoas, como forma de incluir umas e excluir outras, sobrepujando, às vezes, a identificação da política com a questão do caráter público. Nas palavras de Pereira (2008), o caráter público não é definido apenas pela vinculação com o Estado, nem pelo tamanho do público atendido, mas pelo conjunto de decisões e ações que envolvem Estado e sociedade.

Assim, em algumas políticas públicas as necessidades da população são traduzidas em intenções, motivadas pela mobilização social, entretanto, nem sempre estas se configuram nas reais perspectivas da sociedade, cujas necessidades geram uma pauta de direitos e deveres entre aqueles a que se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Dessa forma, é necessário abrir um parêntese para trazer a discussão política pública *versus* políticas sociais, partindo da análise de Höfling (2001, p.2) para quem a política pública pode ser compreendida como “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”, enquanto as políticas sociais estão mais voltadas para a proteção social, ou seja, numa perspectiva de redistribuição de benefícios com vistas à diminuição de desigualdades sociais.

Segundo essa análise à política pública não caberia a intervenção social, entretanto, se considerarmos o que preconiza Foucault (1979), para quem todos fazem política, essa intervenção seria possível na medida em que as pessoas organizadas socialmente, muitas vezes através de grupos de interesse, traçam estratégias políticas para pressionarem o governo a fim de que políticas públicas sejam tomadas em seu favor.

O reconhecimento dessa condição de cidadania incluída nas políticas públicas sugere que as desigualdades sociais não são resultado de decisões individuais, visto que tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, bem como os impactos de sua ação ou omissão, traz implicações sociais, cabendo à política um papel residual no ajuste de seus efeitos. Entretanto, Pereira (2008) afirma que:

A política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e status). (PEREIRA, 2008, p. 88)

Assim, a construção de políticas públicas reflete conflitos de interesses e negociações que perpassam as instituições estatais, não-estatais e a sociedade como um todo. Desse modo, as políticas públicas envolvem o contexto onde operam o setor privado e a sociedade civil, atores importantes na sua definição como influenciadores e influenciados, embora não as formulem diretamente.

Essas confluências de interesses convergem para o que Dias (2006) aponta como confronto e resistência.

A política é fundamentalmente o embate de projetos hegemônicos. A educação, a saúde, os direitos sociais, todas as formas de intervenção das classes sociais são perpassadas por este embate. São moldadas pela racionalidade dominante, aparecendo como despesa, gasto, como limitação ao pleno florescimento da racionalidade capitalista [...] (DIAS, 2006, p. 111)

No contexto brasileiro, pensar a construção dessas políticas é necessariamente pensar a sociedade capitalista e “na sociedade capitalista, constituída por contradições classistas, os antagonismos jamais poderão ser suprimidos”. (DIAS, 2006, p. 24). Uma marca desse capitalismo no Brasil foi o desenvolvimento desigual com forte tendência a uma formação social heterônoma e dependente.

Ao analisar a trajetória das políticas públicas no país, em especial da política educacional no que se refere aos processos de organização e gestão da Educação Básica Nacional, pode-se dizer que esta tem sido marcada hegemonicamente pela lógica da descontinuidade e por carência de planejamento de longo prazo, que evidencia políticas de governo em detrimento de políticas de Estado.

Destacando essa política no Brasil, é possível afirmar que o país viveu um processo de abertura política pactuada com as forças da ditadura. E, conforme Behring & Boschetti (2011), quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso em outras partes do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento.

Esse conjunto de mudanças e de profundas transformações nas esferas produtiva, social e familiar gera grandes desafios para o setor público. A globalização do mercado não foi acompanhada pelo poder político, que segue em boa parte atrelado ao território e a suas velhas políticas. No cenário institucional, as políticas públicas, que deram forma à filosofia do Estado do bem-estar, ficaram pouco operacionais e pouco capazes de incorporar as novas demandas, as novas sensibilidades, os novos problemas.

Como apoio a tais discussões, Azevedo (2004) afirma que o debate sobre o perfil das políticas públicas ganha maior centralidade, sendo as políticas de bem-estar social construídas a partir da lógica de resposta às demandas que se acreditava homogêneas e universais, o que difere da atualidade, em cujo cenário as demandas são cada vez mais heterogêneas e fragmentadas.

Esse debate sobre o novo perfil das políticas públicas vem tendo eco entre os diferentes segmentos da sociedade civil e da iniciativa privada. Cresce a importância e a atenção dada às organizações não-governamentais, interlocutoras privilegiadas para o diálogo entre as instâncias do governo e os interesses da sociedade, propondo uma reflexão política de fundo sobre o público e o privado. Cresce a participação da iniciativa privada no campo das políticas públicas, sobretudo aquelas ligadas à educação.

Nesse processo de discussão, Azevedo (2004, p.9) esclarece que:

O Estado liberal burguês passa a incorporar uma nova dimensão de legitimidade: a igualdade passa pelo alargamento dos direitos políticos dos

cidadãos, proclamado como meio de garantir a participação no poder e o seu controle, fundamentado e organizado na forma de uma democracia.

Na prática, o crescimento das iniciativas sociais, a partir do setor privado e do capital, recupera e repagina as ideias de assistência e filantropia. São ações que se difundem em conjunto com as críticas ao esgarçamento das políticas públicas. Azevedo (2004) ainda apregoa que, ao analisarmos a política educacional na ótica do pensamento neoliberal, é posta em xeque a responsabilidade total do Estado em relação a essa política pública.

Assim, o contexto político e social que se apresentou nos anos de 1980 e de 1990, no Brasil, provocou uma nova reconfiguração do papel do Estado capitalista. Behring & Boschetti (2011) apontam outro aspecto importante, nos anos de 1980, a retomada do estado democrático de direito. No quadro que se apresentou de desemprego crescente e de privações, a intenção do Estado tornou-se condição essencial para garantir os direitos sociais contidos na Carta Constitucional de 1988, buscando construir a segurança social no Brasil, e não o Estado de bem-estar social que, no passado, não se concretizou.

Apesar das grandes conquistas em termos de direitos com a Constituição Federal de 1988, o que poderia sugerir uma reforma democrática do Estado brasileiro, as condições econômicas da época encaminharam as ações públicas para outro rumo. Höfling (2001, p.4) afirma que “especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder”.

O discurso neoliberal difundido na época levou a uma continuidade de projetos de incentivo à iniciativa privada, o que segundo Höfling (2001, p.6) corroborou para um retrocesso na construção das políticas públicas.

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social.

É também nessa perspectiva da lógica neoliberal que se amplia a atuação da iniciativa privada na área da educação, e, no caso da Educação Infantil, através da

formalização das subvenções sociais e da parceria público-privada amplia-se por meio de convênios com entidades comunitárias de caráter filantrópico.

Como a educação na ótica neoliberal é encarada como um produto a ser consumido com retorno no mercado de trabalho e não como um direito social, a oferta de Educação Infantil passou a ser entendida como uma forma de garantir a ida da mulher para o mercado de trabalho. Entretanto, as políticas de financiamento, em especial as do Banco Mundial, focavam na lógica do custo-benefício, ou seja, é muito menor o custo de um aluno de Ensino Fundamental do que o de outros níveis e, portanto, a iniciativa privada ou o terceiro setor se responsabiliza por essa etapa de ensino. (CAMPOS, 2011).

Os procedimentos de intervenção e construção das políticas públicas requerem um dinâmico processo de avaliação, que possa se tornar um mecanismo de melhoria da tomada de decisões, conforme afirmam Ala-Harja e Helgason (2000). Nessa perspectiva a avaliação serve como instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado.

Certamente a ação avaliativa está intrínseca nas nossas ações diárias e, a todo o momento, somos instigados a tomar decisões que estão necessariamente pautadas por processos avaliativos. Nesse sentido, o conceito de avaliação relaciona-se com a ação e o efeito de avaliar, verbo cuja etimologia se deve ao francês *évaluer* e que permite assinalar, estimar, apreciar ou calcular o valor de algo.

No que concerne à avaliação como forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, os conceitos se ampliam e aparecem na literatura de forma diferenciada, variando em autores e em modelos de avaliação aplicados.

Uma definição que se apresenta de forma sintética, no sentido de avaliar uma política pública, é aquela apresentada por Ala-Harja e Helgason (2000, p.7), que afirmam: “a avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém”. Essa definição nos aponta que a avaliação traz uma verdade que poderá ser aceita ou não, e que poderá ainda servir de base e estudo para outras pesquisas.

Minayo (1993, p.23) analisa que a pesquisa avaliativa se apresenta como “fenômeno de aproximações sucessivas da realidade, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”. Dessa forma a pesquisa social busca trabalhar com os valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões de uma

determinada realidade social. E essa realidade social é específica, condicionada por um momento histórico e pela organização política e econômica em que se insere.

Sendo assim, por não se tratar de uma atividade isolada e autossuficiente, a avaliação possui função específica e aparece como elemento fundante na pesquisa social, exigindo da ação do pesquisador abandonar o enfoque fragmentário e imprimir na atividade avaliativa elementos que permitam uma abordagem mais significativa.

Lüdke & André (1986) ainda esclarecem que a construção da ciência é um fenômeno social por excelência e que a pesquisa social permite a ampliação dos conhecimentos no campo da realidade social, envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus relacionamentos com outros homens e instituições sociais.

Por conseguinte, se identificarmos a avaliação somente como uma técnica ou estratégia investigativa, ou ainda como um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de determinado assunto, proposta ou programa, ou apenas como forma de colher dados e informações, estaremos reduzindo a relevância desse processo.

Ao eleger uma perspectiva avaliativa tenho que considerar também a característica específica que possui a pesquisa social e, como tal, Lüdke & André (1986, p.2) afirmam que esta é “[...] uma atividade ao mesmo tempo momentânea, de interesse imediato, e continuada, por se inserir numa corrente de pensamento acumulado [...]”.

Igualmente importante lembrar que, por se tratar de uma “atividade humana e social” também sofre a influência dos “valores, preferências, interesses e princípios” que orientam o pesquisador e a sociedade específica em que se insere a pesquisa. (Lüdke & André, 1986).

Com relação aos métodos avaliativos em pesquisa social existe atualmente vasta literatura que dispõe sobre o tema, com trabalhos vinculados à área das Ciências Sociais desenvolvidos, sobretudo, por estudiosos americanos<sup>6</sup>, que versam sobre a avaliação de políticas públicas. A escolha do método, portanto, deve ser encarada pelo pesquisador como extremamente importante no processo investigativo.

---

<sup>6</sup> Ver entre outros: Robert Haveman e Stuart Nagel (1987).

A utilização de um método avaliativo como instrumento de análise de uma política, direciona os resultados da pesquisa, como por exemplo, quando o pesquisador opta por uma “avaliação de processos”, ele estará visando aferir a eficácia da política. Ou ainda, quando se utiliza de uma “avaliação de impactos”, estará buscando examinar o critério de efetividade da política, avaliando assim as mudanças ocorridas com a sua implementação.

No caso específico desta pesquisa, como o objetivo não era somente mensurar resultados ou identificar o cumprimento das metas da política, optei por desenvolver uma “avaliação compreensiva” que, segundo Browne & Wildavsky (1983), apresenta-se como um procedimento analítico mais adequado à avaliação de políticas públicas. Ainda segundo os autores, trata da combinação dos dois tópicos “processos” e “impactos”, na busca de compreender a relação entre os efeitos causados pelo processo de implementação e as múltiplas interações entre os atores e o contexto social em que a política se insere.

Os processos aqui trabalhados dizem respeito, fundamentalmente, à trajetória da política. A análise deste tópico é citada por Rodrigues (2008) como importante na perspectiva de desenvolvimento de uma avaliação em profundidade. A autora ainda ressalta que “esta dimensão analítica pretende dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais”. (RODRIGUES, 2008. p.12).

Assim, a forma de implementação de determinada política, uma vez que constata a distância entre as conseqüências almejadas e as obtidas, bem como detecta as divergências entre metas e resultados, leva em conta também a estrutura administrativo-organizacional responsável pela sua execução, bem como as formas de gestão e as práticas institucionais.

Portanto, a proposta de “avaliação compreensiva” requer uma análise da ação governamental da trajetória anterior à política que gera conseqüentemente algum impacto no desenvolvimento atual da política, razão pela qual discorrerei sobre o percurso da política de Educação Infantil no Brasil.

Dessa forma, bem mais do que trabalhar uma avaliação com enfoque privilegiado na análise gerencialista dos resultados, optei por desenvolver uma avaliação que me permita chegar a uma compreensão dos processos de implementação da política que, nesse caso, refere-se à relação existente entre

Estado e sociedade civil quanto ao desenvolvimento da política de Educação Infantil de Fortaleza.

Embora esta análise não se configure como uma avaliação em profundidade da política, como discute Rodrigues (2008), ela contempla elementos que compõem esse tipo de avaliação, porém numa escala menor de aprofundamento das análises. Segundo a autora, é imprescindível considerar vários aspectos avaliativos, dentre eles análise de conteúdo do programa; análise de contexto da formulação da política; trajetória institucional e espectro temporal e territorial.

A proposta de uma avaliação em profundidade implica, ainda, considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da trajetória de pesquisa. (RODRIGUES, 2008, p.11)

Tais aspectos serão considerados neste processo investigativo, porém com uma observância de menor intensidade, configurando-se os resultados como notas avaliativas e não propriamente como uma avaliação mais profunda.

Dessa forma, ao tentar recolher o sentido do discurso presente nas falas dos sujeitos envolvidos na pesquisa, utilizarei uma perspectiva hermenêutica de análise, entendendo esta como um esforço de compreensão do ser humano e da realidade que se coloca diante dele. Como pesquisadora, coloco-me, então, como intérprete dessa realidade, que se expressa na alteridade dos indivíduos e nas diferenças existentes nos contextos em que se inserem.

Assim, considerando que, nesse tipo de pesquisa, há um exercício do subjetivo e do social, que a construção do conhecimento e a “fonte direta de dados é o ambiente natural” e o papel do pesquisador passa a ser o “instrumento principal”, estarei, a seguir, detalhando o caminho e o meu caminhar na pesquisa avaliativa realizada. (Bogdan & Biklen, 1994).

## **1.2 O caminho e a definição do percurso**

Após essa breve discussão acerca das concepções sobre política pública, avaliação e pesquisa social, apresentarei o percurso da pesquisa. A metodologia de pesquisa, conforme Minayo (2003) é o caminho do pensamento a ser seguido, configurando-se, portanto, como elemento fundante na pesquisa e definidor do seu

grau de profundidade. É por meio da metodologia que é apresentado o conjunto de técnicas a serem adotadas pelo pesquisador para construção de uma realidade.

Para a realização deste estudo, optei pelo uso da abordagem qualitativa, até porque, como bem opinam Bogdan & Biklen (1994) apesar das diferenças, todas as investigações caem na rubrica da investigação qualitativa. Os autores ainda afirmam que “a questão não é tanto a de se determinada investigação é ou não totalmente qualitativa; trata-se sim de uma questão de grau”. (Bogdan & Biklen, 1994, p.47).

O grau de aprofundamento na pesquisa se dá a partir da eloquência com que são tratadas as características desta abordagem que, conforme Bogdan & Biklen (1994), são cinco: a fonte direta dos dados com o investigador como instrumento principal; a apresentação dos dados de forma descritiva; o interesse mais pelo processo do que pelos resultados ou produtos; a análise de forma indutiva e a importância dos significados.

Assim, considerando que a abordagem investigativa possibilita diferentes maneiras de conhecer e lidar com o mundo, como também distintas formas de perceber e interpretar significados e sentidos do objeto de estudo, estabelecerei um diálogo entre a realidade a ser investigada e o meu olhar de pesquisadora.

Nesse diálogo que me proponho construir, o papel do investigador transforma-se em veículo entre os conhecimentos acumulados na área e as novas evidências que serão estabelecidas a partir da pesquisa, como afirmam Lüdke & André (1986). Ressalto que, nesta pesquisa em especial, além do papel de investigadora estarei desempenhando também o papel de informante, visto que vivenciei, como gestora pública, o processo de construção e execução da política no período de 2004 a 2012, recorte temporal da pesquisa.

No que se refere à coleta dos dados, utilizarei dados estatísticos, relatórios e insumos disponíveis nos órgãos e instituições que trabalham com a Educação Infantil local, mas principalmente aqueles coletados por meio das entrevistas, além das informações que acumulei enquanto Coordenadora da Educação Infantil municipal. Esses dados e informações servem para elucidar as questões por mim elencadas e permitem uma complementaridade à medida que possibilitam através da condução do investigador, relacionar as determinações da política com as questões de embate social, outras, considerando que, em si mesmas, elas permaneciam estáticas e, portanto, incapazes de explicações da realidade.

Considerando ainda a afirmação de Bogdan & Biklen (1994, p.49) de que “a abordagem qualitativa exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para construir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo”, a coleta dos dados levará em conta também o contexto em que estes foram construídos.

Na realização da pesquisa documental, utilizei-me de dados gerenciais da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Fortaleza, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis em meio eletrônico, publicações ou diretamente no órgão.

Utilizei, na análise documental, entrevistas e reportagens jornalísticas, estas últimas referentes principalmente ao período de 2004 a 2012, na perspectiva de contrapor com as informações dadas por mim como informante na pesquisa, como já relatado anteriormente. Ressalto que meu papel como interlocutora foi imprescindível para esclarecimento de alguns dados ou acontecimentos desse período, visto que exerci o papel de gestora municipal desta política.

Como pesquisadora, tentei abster-me de análises pessoais e busquei referendar as informações com outros interlocutores que se manifestaram através da mídia. Entretanto, as reportagens não são tomadas como verdades absolutas, mas como fatos que se apresentaram, na época, permeados da influência exercida pelo contexto social e político em que eles se inserem.

Para as entrevistas, tomei como conceito a ideia defendida por Haguette (1997, p.86) para quem essa técnica é um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”.

A aplicação dessa técnica, segundo Lüdke & André (1986), proporciona a obtenção de dados subjetivos, visto que eles se relacionam com os valores, as atitudes e as opiniões dos sujeitos entrevistados. E, considerando que o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido, a técnica também oportuniza uma exploração mais ampla da questão, por meio de conversação informal com interferência mínima do entrevistador.

Na intenção de oportunizar ao entrevistado respostas espontâneas e maior liberdade para expor suas idéias, utilizei a entrevista aberta. Foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas, sendo 08 (oito) com representantes da sociedade civil e 06

(seis) com profissionais ligados ao poder público municipal. A seguir, são apresentados os sujeitos interpelados na pesquisa.

### **1.2.1 Os sujeitos da pesquisa**

Para centrar-me no objetivo da pesquisa, limitei-me a analisar o processo de interação social e os conflitos vivenciados entre o poder público e a sociedade civil organizada na gestão da política municipal. A razão principal para a escolha da escuta desses atores sociais está ligada diretamente a minha atuação, tanto na esfera governamental, como nos movimentos sociais.

No campo administrativo, como representantes do poder público, elegi como sujeitos envolvidos aqueles aqui denominados como executores diretos da política, que foram: 01 (um) Coordenador(a) de Educação Infantil da Regional; 01 (um) Coordenador(a) Pedagógico de CEI e 01(um) de Creche; 01 (um) técnico(a) que atua na Educação Infantil na COEI/SME e 01 (um), na COEI/SER e 01 (um) professor(a) que atua em turma de creche e outro, que atua em turma de pré-escola.

Para a definição dos representantes da sociedade civil organizada, parti do pressuposto de que o reflexo do que se discute na sociedade civil corrobora com a ideia de que, para as proposições serem legitimadas por um amplo consenso e terem uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais, é preciso mobilização social. Essa ação coletiva corrobora, sobretudo, para uma mudança não só no conteúdo e na metodologia das políticas públicas, mas nas elites políticas e na composição do poder político.

Interpelei, ainda, como representantes da sociedade civil e dos órgãos de defesa dos direitos da criança, membros das seguintes instituições: Procuradoria de Defesa da Criança e do Adolescente, ligada ao Ministério Público; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca); Fórum de Educação Infantil do Ceará (FEIC); Campanha Nacional Pelo Direito à Educação; Câmara de Educação Infantil do Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (CME); Associações Comunitárias ligadas à Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e ao Centro de Articulação e Apoio às Creches (CAAC); Comissão de Educação, Cultura, Desporto

e Lazer da Câmara Municipal de Fortaleza e Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (Faced/UFC).

Justifico a escolha dessas instituições ou órgãos, em detrimento de outros tantos que existem em Fortaleza, devido a sua própria atuação ou até mesmo a sua ligação direta com a política educacional, como é o caso do Conselho Municipal de Educação que, conforme determina o art. 6º, incisos I, II e III da Lei 9317/2007 traz expressa a sua competência.

Art. 6º - Compete ao Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (CME):  
I - propor políticas para a educação escolar pública e privada de Fortaleza no âmbito do Sistema Municipal de Ensino; II - acompanhar a elaboração e apreciar o anteprojeto do Plano Municipal de Educação (PME) e suas alterações; III - acompanhar e avaliar o desenvolvimento da política pública municipal de educação, destacando-se, dentre outros instrumentos, a execução do Plano Municipal de Educação (PME).

Ligada ao Ministério Público, a Procuradoria de Defesa da Criança e do Adolescente também aparece como órgão legítimo de escuta no que se refere ao acompanhamento, controle e avaliação das políticas voltadas para a infância. A defesa dos direitos sociais ligados à infância e juventude, destacando-se os direitos coletivos e difusos relacionados à educação, é de responsabilidade desse órgão. Assim, a defesa dos interesses individuais indisponíveis às crianças, como vaga em creches e escolas, se configura como campo de atuação desse órgão federal com atuação no município.

O FEIC é outra instituição que dispensaria justificativa de sua escolha. Denominada em sua Carta de Princípios como “uma instância suprapartidária constituída por pessoas e entidades comprometidas com a causa da Educação Infantil pública e de qualidade social para todas as crianças de zero a seis anos”. Na mesma Carta, apresenta à sociedade suas bandeiras de luta e as concepções de criança, Educação Infantil e direito.

O direito de todas as crianças de zero até seis anos a ter acesso ao atendimento educacional público, gratuito e de qualidade em creches e pré-escolas, conforme garante a legislação brasileira relativa à criança e aos trabalhadores (Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN e Estatuto da criança e do Adolescente – ECA).

Uma concepção de Educação Infantil pautada na indissociabilidade entre cuidado e educação e nas necessidades das crianças e de suas famílias; que promova o bem estar, o crescimento e o pleno desenvolvimento da

criança de zero até seis anos, considerando a especificidade desta etapa da educação básica. (*site* do FEIC, 18/07/2013).

O Cedeca, embora também atue na esfera da defesa do direito à educação, tem ação mais ampla. Tendo como fundamento os direitos consagrados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, possui como missão a defesa do direito de crianças e adolescentes, especialmente quando violados pela ação ou omissão do poder público.

Com atuação no município desde 1994, constitui-se como entidade de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes e incorpora-se à concepção do Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo nos eixos de Defesa e de Controle Social. A partir da mobilização de entidades da sociedade civil cearense, das agências de cooperação, dos/as profissionais e dos movimentos sociais de defesa dos direitos da infância e juventude em Fortaleza, tem como objetivo de sua ação, trabalhar para a manutenção de uma “sociedade que conjugue o desenvolvimento sustentável, a democracia real e a efetivação integral e universal dos direitos humanos”, conforme divulga em seu *site*.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. Conforme informações atuais de seu *site*:

[...] articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de centenas de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. (*Site* da Campanha, 18/07/2013)

No município de Fortaleza, o Comitê Regional da Campanha teve uma atuação muito forte no acompanhamento e controle social da definição e execução das políticas educacionais por meio de processos participativos, tanto que, além da participação nas plenárias para construção do Plano Municipal de Educação, elaborou a Carta de Princípios e Diretrizes da Sociedade Civil para o referido plano.

Dentre os princípios e diretrizes elencados nesse documento, a Campanha propunha a construção de um plano a partir de um diagnóstico real das necessidades, justificando:

Essa preocupação sustenta-se no fato de, em alguns casos, os dados dos censos do IBGE e escolares, por exemplo, não qualificarem de forma efetiva as demandas existentes (o caso da educação infantil é o mais explícito). Além do que, importante se faz considerar também aspectos qualitativos, muitas vezes não contemplados em tais pesquisas. Por isso, reafirmamos a necessidade de um diagnóstico efetivo e amplo, não restrito à educação escolar básica da rede pública. O diagnóstico, portanto, visa mapear referidas demandas, de forma a elaborar um plano que vise superar as dificuldades encontradas. (CEARÁ, 2006).

As associações ligadas à Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e ao Centro de Articulação e Apoio às Creches (CAAC) foram por mim elencadas devido à relação destas com o atendimento a crianças em creches comunitárias conveniadas. A FBFF atua há 26 anos no município, em defesa de melhores condições de vida para população da cidade, em especial das pessoas que vivem em situação precária. A entidade aponta como grandes desafios de Fortaleza a existência de 621 favelas e 95 áreas de risco, onde os problemas de segurança pública, infraestrutura, mobilidade urbana, acesso a políticas de emprego e renda, saúde, educação, esporte, lazer e cultura são mais graves. Com essa frente de atuação, a FBFF congrega associações comunitárias que já mantiveram ou ainda mantêm convênios com o poder público para manutenção de creches.

O CAAC, em funcionamento há mais de doze anos, vem desenvolvendo um trabalho direcionado à Educação Infantil no Município, com fins de organizar as associações e os Centros de Educação Infantil/Creches Comunitários da cidade, em defesa de seus interesses e reivindicar dos poderes públicos a execução das políticas públicas necessárias à satisfação e ao bem-estar coletivo, conforme expressa seu Atestado de Utilidade Pública de agosto de 2000.

A instituição tem entre seus objetivos, firmar parcerias com instituições públicas e privadas, governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras com a finalidade de efetivar projetos sociais, em várias áreas, dentre elas a educação. Dessa forma, justifica-se também a seleção de associações comunitárias ligadas a essas duas instituições como interlocutoras nesta pesquisa.

Agente político, escolhido pela população para ser seu representante, o vereador faz parte do poder legislativo. Dentro dessa concepção, como representante da sociedade, tem dentre suas funções legislar sobre as demandas sociais e os interesses da coletividade, como também a responsabilidade de fiscalizar as ações do poder executivo, acompanhando a administração municipal,

principalmente no tocante ao cumprimento da lei e da boa aplicação e gestão do erário, ou seja, do dinheiro público.

Na Câmara Municipal de Fortaleza, várias são as comissões temáticas que se constituem como organismos de caráter técnico-legislativo especializado, com a função de participar do processo de elaboração de leis, apreciar assuntos e proposições, acompanhar programas governamentais e fiscalizar o orçamento do Município, no âmbito do tema sobre sua responsabilidade. A Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Lazer foi escolhida, nesta pesquisa, por se responsabilizar pelo acompanhamento do sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais, bem como o direito à educação.

Por último, e não menos importante, justifico a inserção da Faced/UFC que, enquanto agência formadora de profissionais no curso de Pedagogia, graduação necessária ao exercício da docência na Educação Infantil, tem contribuído bastante na definição das políticas para a infância em Fortaleza. A oferta do curso de Pedagogia não é o único requisito para minha escolha, visto que, no município, existem outras faculdades que também o oferecem, mas principalmente pela participação desta Faculdade/Universidade na política local.

Como exemplo dessa participação, cito a assessoria dada ao Município quando da elaboração dos documentos da Política Municipal de Educação Infantil, do Programa de Formação Continuada para os profissionais da área e da Proposta Pedagógica de Educação Infantil (FORTALEZA, 2009); a representação no CME, tendo inclusive sua representante como presidente da Câmara de Educação Infantil e a participação em movimentos “Fundeb pra Valer!” e “Fraldas Pintadas”, como retrata a reportagem do Diário do Nordeste a seguir:

As organizações cearenses integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizaram, ontem, nos jardins da reitoria da Universidade Federal do Ceará (UFC), uma manifestação integrante do Movimento Fraldas Pintadas. A reivindicação é para que sejam incluídas emendas na Medida Provisória que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A principal delas prevê a inclusão das matrículas de creches e pré-escolas conveniadas com prefeituras, garantindo um prazo de cinco anos para que elas migrem para a rede pública. (DN, 08/03/2007).

O acesso aos sujeitos entrevistados em qualquer um dos grupos aqui elencados foi relativamente fácil devido a minha atuação, tanto na esfera governamental, quanto nos movimentos sociais. Nenhuma entrevista foi realizada

em ambiente desfavorável, seja por uma inibição de cunho profissional ou por questões ambientais, o que facilitou, na avaliação, o desenrolar das falas e a expressão das opiniões.

Optei pela aplicação de entrevistas abertas pela necessidade de colher as impressões dos sujeitos entrevistados sem o direcionamento das respostas. Essas entrevistas eram iniciadas com a solicitação de que as pessoas falassem de sua trajetória profissional ou da instituição ou órgão que representam e da sua relação com a Política de Educação Infantil do Município.

Pelo fato das entrevistas terem sido realizadas no ano de 2013 e o recorte temporal da pesquisa referir-se ao período de 2004 a 2012, a maioria dos entrevistados ou sentiam dificuldade em se ater ao tempo ou, às vezes, justificavam sua fala por considerarem necessário relacionar os fatos atuais, ainda que isso não fosse requisito. Outro ponto identificado no desenrolar das entrevistas foi que os representantes da sociedade civil demonstraram maior facilidade em expressar seu ponto de vista em relação aos avanços e lacunas da política do que os representantes do governo. Mesmo aqueles que não possuíam qualquer cargo de chefia de certa forma pareciam inibidos em fazer uma avaliação dos avanços ou retrocessos percebidos, utilizando-se, muitas vezes, de justificativas tanto para os pontos negativos quanto para os positivos.

### **1.2.2 As fases da pesquisa**

A escolha de trabalhar com análise documental de reportagens jornalísticas se deve ao fato de que participei de dois grupos de estudo que possuem constituição própria ou socialmente construída, características bastante mutáveis, oriundos um do governo e outro dos movimentos sociais. Para Cellard (2008), a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

O trabalho com esse tipo de documento foi bastante interessante, principalmente porque permitiu observar que as reportagens trazem implícito um discurso midiático, que nem sempre reflete a impressão da sociedade civil ou que s

reproduz um discurso imposto por uma categoria dominante que, às vezes, leva à condução da política pública pelo governo.

O município de Fortaleza possui dois grandes jornais de circulação e esses, normalmente, promovem discussões sobre questões de interesse social. Portanto, utilizei-me de reportagens que foram publicadas no período de 2004 a 2012 e que discutiam alguns pontos cruciais da política de Educação Infantil local e nacional.

Para tanto, aprofundei-me na conjuntura socioeconômica e política que propiciou a produção das reportagens. Esse conhecimento permitiu compreender o contexto em que as discussões foram construídas, os conceitos, os argumentos e as refutações das pessoas ou grupos sociais representados nos documentos.

No ano de 2004, o Município realizou a transferência financeira dos convênios formalizados com entidades comunitárias para gerenciamento de creches, da área da assistência para a educação, o que justifica o recorte temporal da pesquisa, que compreende o período de 2004 a 2012. Esse recorte possibilitará uma análise da Educação Infantil na sua integralidade de atendimento de creches e pré-escolas, realizado na esfera da educação.

Na fase da pesquisa que corresponde à análise dos dados, que defino como a mais importante, articularei os dados empíricos com as questões levantadas, confirmando ou não os pressupostos. De acordo com Bodgan & Birklen (1994, p. 205):

A análise de dados é o processo de busca e de organização sistemático de transcrição de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou.

Ludke & André (1986, p.45) também afirmam que “a análise está presente em vários estágios da investigação, tornando-se mais sistemática e mais formal após o encerramento da coleta de dados”. Conforme Chizzotti (2008) existem diferentes termos que podem ser utilizados para extrair os significados de textos ou outros elementos de coletas de dados. O autor apresenta especificamente três possibilidades: a análise do conteúdo, a análise do discurso e a análise de narrativas.

A análise do discurso é a possibilidade de análise dos dados que se apresenta, a meu ver, como mais adequada ao propósito desta pesquisa, pois, pois segundo Chizzotti (2008, p.120):

A análise do discurso pressupõe que tal discurso não se restrinja à estrutura ordenada de palavras, nem a uma descrição ou a um meio de comunicação, nem tampouco se reduz à mera expressão verbal do mundo. O discurso é a expressão de um sujeito no mundo explicita sua identidade (quem sou, o que quero) e social (com quem estou) e expõe a ação primordial pela qual constitui a realidade.

O contexto histórico e a posição social concorrem para a produção de significados de cada discurso, inserindo nesses significados visões de mundo diferenciadas e que, na minha análise, não serão consideradas como um estágio final, visto que estará permeada também pela minha compreensão de mundo e do contexto em que me insiro.

A fase de análise dos dados também será dividida em etapas que estarão interligadas e, embora sendo distintas, fazem parte de um todo. A primeira etapa constitui-se na caracterização detalhada dos dados empíricos, colhidos no primeiro nível da atuação da política. Essa fase serviu para caracterização das ações que orientam e estruturam a política e deverá apontar como as relações e os embates se constituem.

Na etapa seguinte, busquei compreender as relações constituintes e constituídas na atuação da política, visto que estas dizem respeito aos processos vivenciados. Foi nessa fase que tentei conhecer, por meio da análise das entrevistas, a ação concreta dos atores envolvidos, os problemas vivenciados, os embates sociais e o relacionamento entre as proposições e o desenvolvimento das ações. O contexto das interações estabelecidas entre os diversos atores sociais envolvidos nas atividades (executores da política e representantes da sociedade civil) foi imprescindível para a compreensão das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade.

Essa relação além de frágil é permeada por divergências de conceitos e de interesses, que às vezes se alargam ou se estreitam, dependendo da gestão de um ou outro espaço social. Existe ainda, correlação entre a condução da política local e o quadro mais amplo da política pública nacional, bem como das relações de poder nessas esferas, fato que corrobora ainda mais com a necessidade de entender o contexto em que são construídas as políticas.

A análise da atuação dos sujeitos da pesquisa será um desdobramento da fase anterior. Esta também me possibilitou compreender os conceitos acerca da política avaliada, bem como identificar a perspectiva em que a questão do direito à educação está posta. Foi também nessa fase que pude perceber contradições e antagonismos latentes na política, habilitando-me assim a postular novos problemas à investigação.

A tarefa de compreensão das expectativas e interesses sociais requer uma observação atenta dos aspectos culturais e ideológicos que permeiam o contexto em que os atores diretamente envolvidos com a política se inserem. Portanto, é crucial identificar em que contexto político se desenvolve a ação, para compreender as formas de construção e implementação da política.

Nessa última fase, para o tratamento dos dados a articulação dos conhecimentos teóricos que embasaram a pesquisa com as opiniões colhidas no campo empírico foi fundamental. Isso proporcionou elucidar as hipóteses levantadas e responder aos objetivos propostos, apresentando as conclusões do trabalho não como produto final, mas como ampliação de conhecimentos, visto que tanto a política quanto a avaliação desta se constituem como processos dinâmicos.

Concluo, então, que este percurso da pesquisa e as contribuições teóricas apresentadas neste capítulo se configuraram como norte investigativo que possibilitou a análise das concepções presentes na construção da política municipal, a interpretação dos fenômenos de causalidades da sua implementação e, a partir das interrogações e embates apresentadas no seu percurso histórico, compreender a relação existente entre Estado e sociedade na proposição e execução da política de Educação Infantil, principalmente no tocante à afirmação do direito da criança.

Assim, no capítulo seguinte, discorrerei sobre a trajetória da política de Educação Infantil no contexto nacional, evidenciando os fatos marcantes deste percurso que, direta ou indiretamente, influenciou ou influencia o processo de construção e execução da política local. É também nesse capítulo que discutirei a Educação Infantil enquanto direito, a legislação que a fundamenta e o descompasso existente entre sua regulamentação e sua efetivação.

## **CAPÍTULO 2: ATENDIMENTO À “CRIANÇA PEQUENA” NO BRASIL: DA ASSISTÊNCIA À EDUCAÇÃO**

Este capítulo versa sobre a trajetória da Política de Educação Infantil no Brasil, traçando de forma sucinta os fatos que marcaram o atendimento à “criança pequena” bem como os embates existentes neste percurso, trazendo como ênfase principalmente o papel do estado e da sociedade civil nesse percurso. O resgate tem como objetivo principal conhecer o processo de construção desta política no âmbito nacional e que influências serão percebidas posteriormente na definição da política municipal.

Para início desta discussão parto da premissa de que muitos autores afirmam que o processo histórico vivido no Brasil em relação à Educação Infantil não divergiu do processo histórico do restante do mundo, onde esse processo de identificação passa necessariamente por uma conceituação do que é ser criança e está intrinsecamente relacionado às visões da sociedade acerca da criança e da infância, em cada fase da nossa história.

No Brasil, a chegada dos portugueses é considerada por alguns estudiosos como o período em que se desenvolveram as primeiras iniciativas de políticas destinadas ao atendimento à infância. Farias (2005), ao fazer uma citação dos estudos de Azevedo (1996) afirma que a educação oficial no Brasil inicia-se com os jesuítas.

Oliveira (2005), ao referir-se especificamente ao atendimento às crianças pequenas longe das mães, aponta que isso só foi ocorrer após meados do século XIX e que, até então, esse atendimento praticamente não existia. A autora afirma que naquela época:

No meio rural, onde residia a maior parte da população do país na época, famílias de fazendeiros assumiam o cuidado das inúmeras crianças órfãs ou abandonadas, geralmente frutos da exploração sexual da mulher negra e índia pelo senhor branco. Já na zona urbana, bebês abandonados pelas mães, por vezes filhos ilegítimos de moças pertencentes a famílias com prestígio social, eram recolhidas nas “rodas de expostos” existentes em algumas cidades desde o início do século XVIII. (OLIVEIRA, 2005, p. 91)

Esse atendimento à infância brasileira é mais bem especificado por Kramer (2003), quando, na década de 1970, realiza estudos com o objetivo de fazer um histórico mais detalhado da origem das iniciativas voltadas para o atendimento à

infância no Brasil. Nesse trabalho, a autora relaciona os tipos de atendimento com os fatos históricos, sociais ou econômicos que motivaram cada iniciativa. Kramer (2003) trabalha com uma divisão histórica do atendimento à infância em duas fases: Fase Pré-1930 e Fase 1930-1980.

Utilizarei as referências da autora, bem como de outros pesquisadores da área, para desenvolver esta contextualização da Educação Infantil brasileira. Considerando os acontecimentos que afetaram diretamente a política de Educação Infantil no país, acrescento uma terceira fase, a Pós-1980, ou seja, a fase pós-regulamentação do direito à educação.

## **2.1 Filantropia e Assistencialismo (1500 a 1920): marco inicial do atendimento à infância brasileira.**

O período compreendido entre a chegada dos portugueses, em 1500, até 1874, que corresponde ao início da primeira fase (Pré-1930), foi considerado por Kramer<sup>7</sup> (2003) como um período de pouca intervenção na infância, “tanto do ponto de vista da proteção, quanto das alternativas de atendimento existentes”. (p.48) Nesse período, segundo a autora, o atendimento institucional que existia era somente a “Casa dos Expostos” ou “Roda” e a “Escola de Aprendizes Marinheiros”.

O abandono e a orfandade vinculados à pobreza, à escravidão ou aos códigos morais, que não admitiam mães solteiras, levavam as pessoas a entregarem as crianças nas “Casas dos Expostos”. Essas “casas”, que eram inicialmente mantidas com ajuda do rei, a partir de 1830, passaram a ter subvenção das províncias, configurando-se assim a primeira ação política de financiamento e atendimento institucional. Segundo o historiador Marcos Freitas:

A roda dos expostos foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história. Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-

---

<sup>7</sup> Professora desde 1971, tem atuado em creches e pré-escolas e em cursos de formação de professoras. Em 1978 começou a trabalhar como professora universitária. Mestrado em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981), Doutorado em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1992), Pós-doutorado na New York University. É professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde coordena o Curso de Especialização em Educação Infantil e o Curso de Pós-Graduação em Estudos Judaicos. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação infantil, infância, formação de professores, políticas públicas e educação, alfabetização, leitura e escrita. Coordena o grupo de pesquisa sobre Infância, Formação e Cultura (INFOC).

se durante a República e só foi extinta definitivamente na década de 1950! Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente o último a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados. (FREITAS, 1997, p.312)

Já a “Escola de Aprendizes Marinheiros” fundada somente em 1873, destinava-se, segundo Kramer (2003), àquelas crianças abandonadas maiores de doze anos.

Surge, nessa época, o sentimento de caridade e filantropia, arraigado nos preceitos religiosos, que considera a pobreza e o abandono como castigos divinos. E, segundo Kuhlmann Jr. (2011, p.55) essa condição “era vista como uma desgraça, cabendo a sociedade aliviá-la”. Esse atendimento ligado à ideia da caridade, na concepção do autor, embutia uma concepção de filantropia.<sup>8</sup>

Começaram, nessa época, as primeiras iniciativas de políticas sociais voltadas para a educação das *crianças pequenas*. Entretanto, isso ainda não se caracterizou como atendimento especificamente educacional. Kramer (2003) ressalta que, de 1874 a 1889, os projetos de atendimento à infância eram elaborados por grupos particulares, em especial médicos, tinham “um caráter preconceituoso e valorizavam diferentemente as crianças negras (filhas de escravos) e as da elite (filhas de senhores)”. (KRAMER, 2003, p.50)

Surge, portanto, um atendimento baseado numa ideia higienista em que há uma priorização dos cuidados de saúde e a questão do assistencialismo é ressaltada como auxílio à população de risco social<sup>9</sup>. Conforme Oliveira (2005), essa ideia teve forte influência na dificuldade de superação da dicotomia existente entre o cuidar e o educar, que atualmente existe nas instituições de Educação Infantil.

Além do atendimento médico-higienista, a autora ressalta a prática existente no país de importar modelos educativos da Europa, como a implantação dos “jardins

---

<sup>8</sup>Essa complexa relação entre o dever do Estado e a proteção aos menos favorecidos através da caridade, gerava grandes embates na época, os quais permeiam a educação de crianças pequenas até os nossos dias. Isto também concorreu para que, por muito tempo, o atendimento “educacional” a estas crianças estivesse ligado à área da assistência social. A condição social das crianças, de situação natural, passa a ser um problema social que leva o Estado a tomar para si a responsabilidade de resolução. O Código Civil daquela época, segundo Kramer (2003), relacionava a ideia do “menor desvalido” ao menor delinquente ou criminoso.

<sup>9</sup>O risco social era medido considerando o grande número de mortalidade infantil devido ao abandono de crianças, os nascimentos ilegítimos e o aleitamento mercenário realizado pelas escravas de aluguel nas “Casas dos Expostos”. E a influência médico-higienista na educação se deu em vários aspectos, com médicos como “donos de escolas, membros de órgãos governamentais, pesquisadores, membros de associações dedicadas à educação popular, etc.”. (KUHLMANN JR, 2011, p.90)

de infância”, fato que na época gerou grandes embates. Essa proposta foi associada por alguns políticos às salas de asilo francesas, que reforçavam a ideia de caridade destinada aos pobres e, portanto, não deveriam ser mantidas pelo poder público.

Entretanto, em 1875, é fundado no Rio de Janeiro o primeiro Jardim de Infância, denominado Colégio Menezes Vieira e, em 1877, outro em São Paulo, denominado Escola Americana, acentuando ainda mais o sentido assistencialista à infância pobre. Kuhlmann Jr. (2011), ao debater sobre a concepção de assistência da época no país, aponta que:

A história da assistência representa justamente o embate das questões envolvendo a sua função, as prioridades e modalidades de atendimento, o papel do Estado e das organizações da sociedade civil, os requisitos e os procedimentos a adotar para a prestação do serviço. (p.56)

Oliveira (2005) aponta uma visão equivocada acerca da função dos “jardins de infância” no conteúdo da Exposição Pedagógica de 1885, realizada no Rio de Janeiro. Estes, ainda segundo a autora, eram considerados prejudiciais às famílias por afastarem as crianças do ambiente doméstico e, a partir desse pensamento, são reforçados ainda mais como espaços de assistência e proteção aos filhos de mães trabalhadoras.

Ainda segundo a autora, “nesse momento já aparecem algumas posições históricas em face da educação infantil que iriam se arrastar até hoje: o assistencialismo e uma educação compensatória aos desafortunados socialmente”. (OLIVEIRA, 2005, p.93)

Portanto, as políticas implementadas no período de 1874 a 1889 eram “insuficientes e quase inexpressivas frente à situação de saúde e educação da população brasileira” (KRAMER, 2003. p.50). Essa ideia é reforçada por Behring & Boschetti (2011), que fazem uma análise desse período da nossa história em relação às políticas sociais:

O fundamental, nesse contexto do final do século XIX e início do século XX, é compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva. (BERRING & BOSCHETTI, 2011. p.81).

Nesse sentido, tanto o atendimento dispensado às crianças, quanto as ações do Estado na época não se constituíam como valores, posto que a criança era

invisível aos adultos. Também a situação da infância era considerada passageira, pois as crianças se tornariam adultas ou morreriam e não precisariam mais do atendimento.

Conforme Oliveira (2005), com a abolição da escravatura e, posteriormente, com a proclamação da República, as ações de atendimento à criança tornaram-se mais necessárias. A autora aponta que:

[...] a abolição da escravatura no Brasil suscitou, de um lado, novos problemas concernentes ao destino dos filhos de escravos, que já não iriam assumir a condição de seus pais, e, de outro, concorreu para o aumento do abandono das crianças e para a busca de novas soluções para o problema da infância, as quais, na verdade, representava apenas uma “arte de varrer o problema para debaixo do tapete”: criação de creches, asilos e internatos, vistos na época como instituições assemelhadas e destinadas a cuidar das crianças pobres. (OLIVEIRA, 2005. p.92).

Segundo Kramer (2003), começa a surgir, a partir de 1890, uma determinação por parte de alguns grupos de diminuir a apatia existente nas esferas de governo quanto ao problema da infância, fato que concorreu para a criação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, em 1899, com sede no Rio de Janeiro. Segundo a autora, o Instituto tinha como objetivos:

[...] atender aos menores de oito anos; elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos; regulamentar o serviço de amas de leite, velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades, creches e jardins de infância. (KRAMER, 2003, p.52).

Essa iniciativa, voltada principalmente para a área da saúde pública, trazia também uma concepção de infância que, segundo Kuhlmann Jr. (2011), baseava-se na ideia de uma assistência científica à infância. Uma das características dessa assistência era, segundo o autor:

[..] a sua alusão a um método científico que estaria permitindo a sistematização das ações e legitimando todas aquelas que adotassem referências aos conhecimentos científicos, em uma interpretação naturalizada e cristalizada das relações e estruturas sociais. O método previa um inquérito minucioso, para indicar se o pedido era feito por indigentes *válidos*, e a prestação de auxílios *eficazes*, para promover a melhoria da raça e o controle social, na direção predeterminada do *progresso* e da *civilização*. (KUHLMANN JR, 2011, p. 62).

Essa idéia é reforçada por Bujes (2001, p. 17), para quem “cada época tem a sua maneira própria de considerar o que é ser criança e de caracterizar as mudanças que ocorrem com ela ao longo da infância”.

As ações daquele Instituto se ampliaram e diversificaram, embora ainda focadas mais na área da saúde e, em 1919, segundo Kramer (2003), foi criado o Departamento da Criança no Brasil, por iniciativa da mesma equipe que fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil.

O Departamento, segundo Kramer (2003), embora estivesse sob responsabilidade do Estado, não recebeu auxílio deste ou do município. Passou a ser mantido com recursos de Moncorvo Filho, seu idealizador, e teve como uma de suas atribuições a promoção de congressos. Em 1922, promoveu o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que teve a participação, tanto de pessoas ligadas à vida pública, quanto da iniciativa privada. (KRAMER, 2003).

Esse Congresso foi bastante significativo para a história da Educação Infantil no Brasil, pois abordou temas como a “educação moral e higiênica e o aprimoramento da raça, com ênfase no papel da mulher como cuidadora”. (OLIVEIRA, 2005, p.97). Também segundo a autora, nesse congresso “surgiram as primeiras regulamentações do atendimento de crianças pequenas em escolas maternais e jardins de infância”. (OLIVEIRA, 2005, p.97)

Propagou-se, a partir de então, a importância do atendimento à criança como uma solução para os problemas sociais, como “forma de renovação da humanidade” (KRAMER, 2003, p.54). As ideias divulgadas no Congresso de 1922, entretanto, não eram consenso na sociedade brasileira. Kuhlmann Jr. (2011) ressalta que a revista *Clarté* foi uma de suas opositoras, tendo inclusive publicado o artigo “A infância abandonada”, escrito por um de seus membros, Luiz Palmeira, que confirmava a descrença na eficácia das discussões do Congresso frente à resolução dos problemas da infância.

[...] para nós outros, que não aderimos, esse Congresso nada resolverá de prático, porque a causa do abandono infantil não será nunca discutida. A causa do abandono era identificada na desigualdade econômica produzida pelo sistema capitalista [...] (KUHLMANN JR, 2011, p.96)

O autor ainda aponta outra manifestação polemizadora em relação às concepções difundidas no Congresso de 1922. De acordo com Kuhlmann Jr. (2011), a feminista Maria Lacerda de Moura denunciava as propostas assistencialistas e “[...]”

protestava contra a exploração dos fortes, dos ricos, dos poderosos, pois não se tratava de dar, mas de restituir aos explorados o que lhes fosse de direito [...]” (p.98), ideias não aceitas no Congresso.

Kuhlmann Jr. (2011) ainda ressalta a importância de registrar essas contestações para que se tenha clareza de que as ideias apregoadas pela assistência científica da época não eram unanimidade.

Finalizando as informações sobre essa fase Pré-1930, Kramer (2003) faz uma análise da concepção de criança e da posição do Estado nesse período. A autora relata que a visão de criança como cidadão do futuro trazia também a ideia desta como “um ser único, sem qualquer referência à sua classe social” (KRAMER, 2003, p.54). Juntamente com a percepção da necessidade de fortalecimento do Estado, as duas categorias (criança e Estado), são vistos como “neutras e abstratas”.

Dessa forma há, dentro das iniciativas públicas, a visão de uma criança genérica, descontextualizada do espaço e do tempo histórico, bem como de um Estado liberal, espaço supostamente neutro, sem vinculação com qualquer classe social. Esse Estado liberal aparece, para Behring & Boschetti (2011), como um espaço de intervenção minimizada no que diz respeito às políticas sociais. Para as autoras, alguns elementos caracterizadores desse estado são a prevalência do bem estar individual sobre o coletivo, o predomínio da competitividade, da lei da necessidade, a naturalização da miséria e a manutenção de um Estado mínimo.

Ainda referindo-se àquela época, Kramer (2003) ressalta a escassez de verbas e as poucas iniciativas educacionais destinadas às crianças de zero a seis anos. Para a autora, “a medicalização da assistência à criança até seis anos, por um lado, e a psicologização do trabalho educativo, por outro lado, imbuídos de uma concepção abstrata de infância, foram a ênfase da etapa pré-1930.” (KRAMER, 2003, p.55).

## **2.2 Necessidade e Mobilização (1930 a 1970): elementos impulsionadores de mudanças**

Ao fazer uma análise do período de 1930-1980, Kramer (2003) considerou a década de 1930 como de intensas modificações nas áreas política, econômica e social, tanto no cenário nacional, quanto no cenário internacional. A crise econômica mundial de 1929, que afetou o modelo econômico centrado na monocultura

latifundiária, desencadeou a crise na cultura cafeeira nacional, substituída pelo modelo econômico centrado nas importações. (KRAMER, 2003)

Essas transformações econômicas e sociais da época introduziram no mercado de trabalho um novo sujeito: a mulher, detentora da educação e do cuidado das crianças. Surge, então, uma nova demanda social: quem cuidaria dos filhos das mães trabalhadoras? Como o atendimento público era realizado especificamente para as crianças abandonadas e sem família, caberia ao Estado a elaboração de políticas que suprissem essa nova demanda. Oliveira (2005) lembra que:

O problema do cuidado de seus filhos enquanto trabalhavam não foi, todavia, considerado pelas indústrias que se estabeleciam, levando as mães operárias a encontrar soluções emergenciais em seus próprios núcleos familiares ou em outras mulheres, que se propunham a cuidar de crianças em troca de dinheiro. (OLIVEIRA, 2005. p. 95).

Dessa forma, a assistência à infância que, até meados da década de 1920, vinha sendo realizada basicamente por instituições particulares, conforme afirma Kramer (2003), após a realização do 1º Congresso de Proteção à Infância de 1922 e do 2º Congresso, em 1933, passou a ser defendida a ideia do atendimento público à infância “desvalida” e “abandonada”, bem como a construção de creches públicas. (KRAMER, 2003).

A participação da mulher no setor operário decresceu nesse período devido à chegada de imigrantes jovens, na maioria do sexo masculino, como apresenta Oliveira (2005). Entretanto a luta das mães operárias permanecia uma demanda não atendida. A autora destaca uma das bandeiras de luta dos sindicatos, no início da década de 1930, era “a existência de locais para guarda e atendimento das crianças durante o trabalho das mães.” (OLIVEIRA, 2005. p.96).

Kuhlmann Jr. (2011) acrescenta que havia, no Congresso Nacional, a recomendação de criação de creches junto às indústrias, justificada no discurso dos congressistas pela precariedade do atendimento realizado pelas “criadeiras” que, devido às más condições de higiene, contribuíam para aumentar os índices de mortalidade infantil. O atendimento em creches, segundo o autor, não era defendido de forma generalizada, posto que alguns ainda vissem como responsabilidade da mãe a educação das crianças pequenas

Esse cenário econômico do início do século foi marcado ainda por um forte movimento social e político a favor dos direitos sociais no país. Houve uma

organização política dos trabalhadores e, com o reconhecimento ao direito da organização sindical, aparecem os movimentos grevistas. É importante resgatar os embates existentes nessa época, pois são questões que ainda permeiam as políticas destinadas à Educação Infantil na atualidade. As conquistas existentes na área são sempre à custa da luta social, o Estado continua relegando esse atendimento à esfera privada e a oferta ainda é considerada mais um favor que um direito.

Nas décadas de 1920 e 1930, alguns fatos contribuíram para fundamentar o atendimento à infância e repercutem até a atualidade. O primeiro deles ocorreu em 1923 e diz respeito à primeira regulamentação do trabalho feminino, que previa, segundo Oliveira (2005, p.97), “[...] a instalação de creches e salas de amamentação próximas do ambiente de trabalho e que estabelecimentos comerciais e industriais deveriam facilitar a amamentação durante a jornada das empregadas.”

O segundo fato foi à criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 19 de novembro de 1930, através do Decreto Presidencial Nº 10.402. Esse Ministério, segundo Kramer (2003), englobou várias instituições que foram desmembradas dos Ministérios da Justiça e dos Negócios Interiores, e possuía quatro departamentos: Departamento Nacional de Ensino; Departamento Nacional de Saúde Pública; Departamento Nacional de Assistência Pública e o Departamento Nacional de Medicina Experimental.

Paralelos à ação privada e estatal, pautada em concepções médico-higienista e de assistencialismo, que convergiam para os interesses da burguesia, surgiram movimentos que traziam a questão da educação para o centro das discussões políticas no país. Segundo Oliveira (2005), em 1924, educadores fundaram a Associação Brasileira de Educação e, em 1929, Lourenço Filho lançou o livro “Introdução ao Estudo da Escola Nova”, divulgando novas concepções de educação.

Nessa mesma perspectiva, em 1932, surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Oliveira (2005) identifica como pontos significativos desse Manifesto “a educação como função pública, a existência de uma escola única e da co-educação de meninos e meninas, a necessidade de um ensino ativo nas salas de aula e de o ensino elementar ser laico, gratuito e obrigatório”. (p.98)

A autora também ressalta que a educação pré-escolar fazia parte do pensamento educacional e a criação de praças de jogos era uma ação que visava fortalecer esse pensamento. As praças traziam a concepção dos jardins de infância

de Froebel, tal qual já havia em alguns países da América Latina e que, conforme Oliveira (2005), deu origem, posteriormente, aos parques infantis.

Essa discussão de renovação pedagógica, entretanto não atingiu as camadas populares, ficando restrita, por exemplo, à formação de professores para atuarem dentro dos preceitos da Escola Nova somente nos jardins de infância que atendiam às crianças da burguesia, como afirma Oliveira (2005).

Era também presente, à época, um tratamento diferenciado para o atendimento inerente às faixas etárias que compunham a Educação Infantil. Enquanto o atendimento para crianças de 0 a 3 anos em creche era visto como um paliativo para minimizar o efeito nocivo do capitalismo nos centros urbanos, a pré-escola para crianças de 4 a 6 anos, mais voltada para o processo de escolarização, trazia duplicidade de atendimento, sendo oferecida como proteção e disciplina para as classes mais pobres e, com um cunho mais pedagógico e científico, para as classes mais favorecidas, fato que se consolidou na história da Educação Infantil por várias décadas.

Essa ideia de qualificar a criança era embasada numa ideologia defendida pelo Estado na época, “de formação de uma raça mais forte e sadia”, bem como do ingresso dessa criança saudável no mercado de trabalho, como afirma Kramer (2003). A autora acrescenta que o Estado reforçava a ideia da criança como colaboradora da família na luta diária pelo ganha-pão, como algo positivo para o país, para a família e para a própria criança, fato incorporado inclusive na Constituição Federal outorgada em 1937.

A responsabilidade do atendimento à infância, no contexto político de 1930, coube tanto ao setor público, quanto à iniciativa privada, que era convocada a participar, dividindo os custos com o governo, mas ficando a gestão e o controle centralizados neste último. Kramer (2003) ressalta que essa oficialização da colaboração financeira por parte de indivíduos abastados e de entidades filantrópicas fortaleceu duas tendências que caracterizam esse atendimento até hoje.

A primeira era a escassez de verbas proclamada pelo governo para justificar a falta de atendimento e a outra, baseada na ideia de assistencialismo e paternalismo à proteção da infância, apresentava essa ação como *benesse*. Esse viés conferido ao atendimento à infância, segundo Kuhlmann Jr. (2011), reforça a ideia de que:

A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma pedagogia marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber. (KUHLMANN JR, p.166)

Assim, embora algumas iniciativas de atendimento público, como creches para os filhos de mães trabalhadoras, tenham surgido na década de 1930, a ação governamental foi intensificada a partir da década de 1940, com ações chamadas de proteção à criança. O Estado, no governo Vargas, adotou, segundo Oliveira (2005), estratégias combinadas de repressões e de concessões. As demandas foram gradativamente sendo regulamentadas, resguardando, no entanto os interesses patrimoniais.

No campo da legislação temos, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que determinava aos estabelecimentos em que trabalhassem pelo menos trinta mulheres, com mais de dezesseis anos de idade, a obrigatoriedade de dispor de local apropriado para guardar, sob vigilância e assistência, os filhos das funcionárias no período de amamentação. Conforme Farias (2005), embora com uma conotação totalmente assistencialista, a obrigatoriedade de creches junto às empresas colaborou para que a criança passasse, nesse contexto social e político, a ser foco da intervenção social.

No campo da administração pública alguns órgãos foram criados, ora ligados ao Ministério da Educação e Saúde Pública, ora ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Destacam-se, nessa época, a criação do Departamento Nacional da Criança, em 1940, e o Serviço de Assistência a Menores em 1941.

O Departamento Nacional da Criança cujo objetivo, segundo Kramer (2003), era unificar os serviços relativos à higiene, à assistência à maternidade e à infância, esteve ligado ao Ministério da Educação e Saúde Pública até 1953, quando houve a divisão desse ministério, e o Departamento ficou ligado ao Ministério da Saúde. A autora ressalta que era também de responsabilidade do Departamento a fiscalização das instituições que prestavam atendimento à infância, bem como a distribuição dos recursos pelos estados.

Como não havia critérios definidos quanto às prioridades para financiamento, a atuação do Departamento foi desigual, comprometendo o financiamento da assistência social e da educação. Kramer (2003, p.64) ressalta que “[...] no que diz respeito às tendências de sua atuação, o Departamento Nacional da Criança dirigiu-

se à assistência médico-higiênica, principalmente a partir de 1948, época em que houve uma reestruturação interna do órgão”.

O Departamento Nacional da Criança tinha mais atuação junto à infância que o Departamento Nacional do Ensino. Esse fato decorre, segundo alguns estudiosos, da insuficiência de recursos para desenvolver ações da educação comum, outros, no entanto consideram que as concepções de higienismo, filantropia e puericultura, justificam a inércia do Departamento de Ensino.

O Serviço de Assistência a Menores (SAM), que era voltado para o atendimento a menores de 18 anos, abandonados e delinquentes, passou a ter relevância direta no atendimento educacional das *crianças pequenas*, quando suas ações foram assumidas, em 1964, pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem). Segundo Kramer (2003, p.69), o SAM trazia “uma visão idealista de criança”, supondo assim uma “concepção única de infância”, desvinculada de sua classe social e da influência familiar.

Em relação à iniciativa privada, surgiu, em âmbito internacional, mas atuou no Brasil com ações voltadas para atendimento à infância, o Fundo das Nações Unidas (UNICEF), presente no país, a partir de 1950, e a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP), que iniciou suas atividades em 1952. Outra instituição de cunho privado com ações voltadas à maternidade e à infância foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada, em 1942, sob a inspiração da primeira dama Darcy Vargas, essa instituição atuou exclusivamente no Brasil.

A autora resgata ainda que, após o cancelamento dos recursos oriundos da iniciativa privada, a LBA passou a depender de subvenção social consignada no Orçamento da União e, em 1966, teve suas atribuições redefinidas, com a inclusão do atendimento aos adolescentes. Posteriormente, foi transformada em Fundação e, em 1974, incorporou o Projeto Casulo<sup>10</sup>, ligado ao “Programa Assistência”. (KRAMER, 2003).

---

<sup>10</sup>O Projeto Casulo teve importante configuração na política educacional destinada à primeira infância na época, com repercussão na atualidade. As Unidades Casulos, como eram chamadas as instituições que atendiam crianças de zero a seis anos, deram início ao processo de atendimento através de convênios com associações comunitárias fortalecendo a inserção do terceiro setor da sociedade nas políticas educacionais. Com objetivos voltados principalmente para a área da assistência, a atuação educacional tinha uma função muito reduzida e, como afirma Kramer (2003) “Como diretriz geral, o Projeto Casulo não pretende, portanto, preparar para uma escolaridade futura; sua tônica se centraliza, por um lado, no atendimento às carências nutricionais das crianças e, por outro lado, na realização de atividades de cunho recreativo”. (KRAMER, 2003. P.73)

Entretanto, no Estado social que foi se constituindo no Brasil, a partir da década de 1950, as políticas destinadas à infância, especialmente no tocante ao atendimento educacional, ainda foram marcadas pelo assistencialismo e pela falta de preocupação com a qualidade dos serviços. Oliveira (2005) reforça que:

Prevalecia uma política de ajuda governamental às entidades filantrópicas e assistenciais ou de incentivo a iniciativas comunitárias, por meio de programas emergenciais de massa, de baixo custo, desenvolvidos por pessoal leigo, voluntário, com envolvimento de mães que cuidavam de turmas de mais de cem crianças pré-escolares. (OLIVEIRA, 2005, p.107)

As características que embasaram o sistema econômico centrado num capitalismo dependente e centralizador de riquezas da época fortaleciam a ideia da educação não como sinônimo de emancipação, mas como forma de manutenção do *status* de submissão social da classe pobre e é, nesse contexto, que Oliveira (2005) reforça:

Conceitos como carência e marginalização cultural e educação compensatória foram então adotados, sem que houvesse uma reflexão crítica mais aprofundada sobre as raízes estruturais dos problemas sociais. Isso passou a influir também nas decisões de políticas de educação infantil. (OLIVEIRA, 2005, p.109).

Nessa perspectiva, as políticas de educação passaram a ter um novo elemento no debate dos problemas referentes à questão das crianças desfavorecidas socialmente. Sob a influência estrangeira, algumas teorias foram inseridas no contexto brasileiro no que concerne a essas políticas, entretanto Kuhlmann Jr (2011) esclarece que havia diferenças entre as visões de creche e pré-escola.

A creche, para crianças de 0 a 3 anos, foi vista como muito mais do que um aperfeiçoamento das casas dos expostos, que recebiam as crianças abandonadas; pelo contrário, foi apresentada em substituição ou oposição a estas, para que as mães não abandonassem suas crianças (KUHLMANN JR, 2011, p. 78).

O autor ainda analisa que, contrária aos objetivos europeus de ampliação do trabalho industrial feminino, “[...] a chamada creche popular foi criada – e até hoje ainda mantém muito dessa característica – mais para atender às mães trabalhadoras domésticas, do que às operárias industriais”. (KUHLMANN JR, 2011, p.81), ou seja, desde as primeiras iniciativas institucionais após a Lei do Ventre

Livre, o objetivo da criação dessa instituição foi o problema com a educação ou a guarda dos filhos das escravas que exerciam trabalhos domésticos.

Já em relação à pré-escola as ideias geraram conflitos entre os adeptos dos jardins de infância e os católicos conservadores, que detinham o monopólio da educação elitista e tradicional. Embora segundo Kuhlmann Jr (2011):

O jardim de infância, criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituição com características semelhantes às *Salles d' asile* francesa – seriam assistências e não educariam para a emancipação, mas à subordinação. (KUHLMANN JR, 2011.p. 69).

Alguns políticos da época consideravam os jardins de infância sem utilidade para o Brasil. Segundo eles, esses espaços não condiziam com a realidade de nosso país, cuja industrialização era incipiente, e, ainda, por julgarem o cuidado com o lar e as crianças um dever das mulheres.

O atendimento em creches e jardins de infância também se ampliou nas redes particulares, sendo, no entanto, discutidos outros valores para essas instituições, tais como a defesa do desenvolvimento dos aspectos cognitivos, emocionais e sociais, como afirma Oliveira (2005). A autora também esclarece que esse processo não era de todo harmonioso, posto que, enquanto se implantava um discurso compensatório ou assistencialista para as classes pobres, as propostas do atendimento para a classe média giravam em torno do desenvolvimento afetivo e cognitivo das crianças.

O modelo de criança utilizado na época como parâmetro de desenvolvimento, no intuito de contribuir para a formação de um povo forte e um país desenvolvido, era oriundo das classes média e alta. Entretanto o atendimento proposto diferenciadamente não contribuía para a promoção das crianças da classe pobre a esse *status* socioeconômico. Cristalizaram-se, então, as concepções de “criança” e “menor” que perduram até hoje, atribuindo-se o termo “criança” àquela oriunda da classe abastada, normalmente branca, e “menor” à criança negra, descendente de escravos ou pobre.

A década de 1960, entretanto trouxe um novo cenário político e, conseqüentemente, mudanças nas políticas educacionais. Em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/1961), que

dedicou dois artigos à educação Pré-Primária, denominação da Educação Infantil, na época, política de pouca expansão e centrada ainda no assistencialismo.

Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância.

Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária. (BRASIL, 1961)

Dez anos depois, sob pressão da sociedade e com o objetivo de descongestionar o sistema e possibilitar a expansão do acesso à escola pública, o governo brasileiro propôs a reforma de ensino com a LDB N° 5.692 em 1971. Essa lei reformulou a Educação Básica, encurtando o tempo de permanência da criança na escola de 10 para 8 anos, tornando obrigatório o ensino para a faixa de 7 a 14 anos e vinculando o ingresso da criança na escola à idade cronológica.

Esta determinação da LDB de 1971 foi considerada por alguns estudiosos como um retrocesso na educação, pois a determinação da obrigatoriedade do 1º grau e o ingresso na escola aos 7 anos, independentemente de qualquer requisito mais específico, ignorou as dificuldades já existentes no atendimento educacional às crianças de zero a seis anos de idade.

O próprio texto da Lei já caracterizava esse descaso com a educação pré-escolar por referir-se somente à organização do ensino em 1º e 2º grau, sendo a única referência à educação das crianças com idade abaixo de 7 anos o Art. 19 § 2º:

§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. (BRASIL, 1971)

A LDB de 1971 menosprezava, portanto, a importância da infância, fase estruturadora da formação global da pessoa, e trouxe uma desobrigação para o Estado no oferecimento do ensino pré-escolar. Como afirma Kramer (2003), “velar” e “estimular”, palavras relacionadas na Lei à educação das crianças de zero a seis anos, pode ter significações bastante diferenciadas quando da ação governamental.

A década de 1970, portanto, apresentou um novo cenário para os embates sociais. O golpe militar de 1964 e a instalação da ditadura trouxeram uma modernização conservadora com importantes consequências para a política social, como afirmam Behring & Boschetti (2011).

O capitalismo administrou a crise do início dos anos 1970, que marcou o ponto de inflexão (diga-se: a entrada em um período de estagnação), por meio de limitadas estratégias de reanimação monetária ainda de estilo keynesiano, apesar dos discursos em contrário. Assim, mais uma vez, o estado atuou como uma almofada amortecedora anticrise. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.116)

Embora com descrédito na política de educação pré-escolar, iniciou-se, na década de 1970, o processo de municipalização desse atendimento e a consequente redução nas vagas na esfera estadual, mesmo com a ampliação da demanda. Oliveira (2005, p.111) lembra que:

Durante os governos militares, assistiu-se ao embate entre programas federais de convênio com entidades privadas de finalidade assistencial para atendimento ao pré-escolar, e a defesa, em nível municipal, da creche e da pré-escola como função educativa.

Esses embates aliados ao contexto econômico e político das décadas de 1970 e 1980 movimentaram as lutas sociais pela reafirmação das liberdades democráticas, da redução das desigualdades sociais e da afirmação dos direitos sociais. Como afirma Kramer (2003), no caso da Educação Infantil, essas lutas foram impulsionadas pelo movimento feminista, que teve papel decisivo na conquista da ampliação dos direitos à educação das crianças pequenas.

### **2.3 Regulamentação do direito à educação (Décadas de 1980 a 1990): descompasso entre o pensar e o agir**

A partir da década de 1980, o Brasil passou por uma frágil situação econômica, tanto em nível interno, quanto em nível internacional, passando a implementar políticas compensatórias para administrar os conflitos e desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação de renda. Behring & Boschetti (2011) afirmam que:

Como componente intrínseco do processo de produção e reprodução capitalista, marca um período de esgotamento da perspectiva de regulação keynesiana das relações econômicas, políticas e sociais e do compromisso firmado entre grupos e classes sociais para gerar crescimento econômico, com impacto na estrutura das desigualdades sociais, o que só foi possível pelo estabelecimento de políticas sociais amplas e universais. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 125)

Nesse período, observa-se também um movimento intenso de educadores em prol do ensino público e da reorganização do campo educacional, bem como a ampliação dos canais de pressão da população junto ao poder público. Dentre as ações dos educadores destacam-se a criação de entidades como o Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES). Criadas com o objetivo de discutir e desenvolver ações ligadas às relações da educação com a sociedade, de formação e pesquisa, essas entidades foram responsáveis pela organização das Conferências Brasileiras de Educação (CEBs).

A pressão popular por educação teve como resultado uma elevação, nos grandes centros urbanos, do “número de creches diretamente mantidas e geridas pela administração pública e a multiplicação de creches particulares conveniadas com o governo municipal, estadual e federal”. (OLIVEIRA, 2005, p.113)

Essa ampliação do atendimento na esfera municipal é reforçada com a aprovação da Emenda Calmon à Constituição Nacional, em 1982, que vinculava um percentual mínimo de 25% das receitas municipais a gastos com o ensino em geral, constituindo-se esta como a primeira regulamentação referente ao financiamento da educação. Esse aumento na oferta, entretanto ainda era insuficiente para a demanda, levando o poder público a incentivar outras formas de atendimento, o que descaracterizava uma intervenção pedagógica. Como afirma Oliveira (2005):

Eram as “mães crecheiras”, os “lares vicinais”, “creches domiciliares” ou “creches lares”, programas assistenciais de baixo custo estruturados com a utilização de recursos comunitários, tal como ocorria em muitos países do chamado Terceiro Mundo. (OLIVEIRA, 2005, p.113)

A autora também afirma que surgiram, nessa época, creches comunitárias mantidas e gerenciadas pelos próprios usuários, famílias da classe média, que tinham a preocupação com uma prática pedagógica voltada para o resgate da cultura das comunidades atendidas.

As discussões da época acerca das questões pedagógicas também se voltavam para a efetividade dos programas de cunho compensatório, acentuando-se no desenho das novas políticas advindas com o término do governo militar. O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado em 1985, enfatizou a retomada do

desenvolvimento com base no tripé crescimento econômico, reformas administrativa, orçamentária e financeira; combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego.

Em relação a este último ponto, o PND incorporava novas propostas para o atendimento em creches e, segundo Oliveira (2005):

Começava a ser inserida a ideia de que a creche não dizia respeito apenas à mulher ou à família, mas também ao estado e às empresas. A questão foi cada vez mais incluída nas campanhas eleitorais de candidatos a prefeitos e governadores nos anos de 1985 e 1986 e no plano de governo de muitos dos eleitos. (OLIVEIRA, 2005, p.115)

Entretanto esses discursos só passaram a ser regulamentados como direitos com a Constituição Federal de 1988, onde a Educação Infantil começou a ser vista como necessária, direito de todos e dever do Estado, devendo ser integrada ao sistema de ensino (tanto em creches como em pré-escolas). As lutas travadas pelos movimentos sociais e consolidadas na legislação introduziram uma mudança fundamental no caráter dessa demanda, como afirmam Nunes & Corsino (2009):

Nesse âmbito, a institucionalização da infância ganhou outros contornos, passando a ter de ser reinventada a partir de novas funções e concepções. As crianças pequenas, de qualquer classe social, têm o direito de frequentar instituições educativas. (NUNES & CORSINO, 2009, p.15)

Nesse ponto, fundamentalmente, temos expresso o direito da criança à educação, mas não se pode negar o direito da mulher ao trabalho, à liberdade e à emancipação. Esses direitos não são excludentes, mas complementares e, com base no argumento de Bobbio<sup>11</sup> (2004), ainda precisamos torná-los realidade.

Essas conquistas também foram consagradas no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8069/90, considerado “a carta dos direitos da criança”. O documento apresentou propostas que permitiram associar educação e assistência na efetivação do atendimento global à criança. Em relação a essa lei, Nunes & Corsino (2009, pp. 19-20) apontam que:

A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) sintoniza a infância brasileira como um tempo especial da existência social dos indivíduos, definindo a partir do reconhecimento da criança como um ser social que necessita ser protegido e amparado.

---

<sup>11</sup> Bobbio foi professor de Filosofia do Direito por mais de trinta anos nas universidades italianas e em Turim por um período de 24 anos, passando então ao ensino da Filosofia da Política. Aos estudos de teoria do direito e da política, alternou pesquisas em história do pensamento político e filosófico e de história da cultura.

A partir da década de 1990, a discussão sobre as políticas de atendimento à educação de crianças de 0 a 5 anos de idade, oferecido em creches e pré-escolas, ganhou maior destaque, acompanhando as mudanças políticas e legais trazidas com a redemocratização do país. Quanto a essa fundamentação dada ao direito, Nunes & Corsino (2009) chamam atenção para o fato de que:

A educação infantil, que até então era direito dos filhos das mães trabalhadoras, passa, com a Constituição de 1988, a ser direito das crianças: é responsabilidade do poder público municipal oferecer creches e pré-escolas a todas as crianças cujas famílias desejam esses serviços ou deles necessitem. (NUNES & CORSINO, 2009, p.19)

A década de 1990 também trouxe medidas inovadoras para a Educação Infantil. Outras conquistas consolidadas nessa década foram a sanção de outra Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, e o estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação (CNE) menos burocrático. No que se refere ao financiamento, ainda centrou-se no Ensino Fundamental, fato comprovado através da criação e da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A promulgação da LDB de 1996 ressignifica o ensino, atribuindo-lhe a finalidade de desenvolvimento integral da criança, deixando de considerar exclusivamente o cuidado e o bem-estar físico. Também deu um sentido dinâmico ao princípio equalizador, quando indica ações para superar as desigualdades sociais ou quando estabelece critérios com objetivo de oportunizar igualdade às pessoas, referendando os preceitos constitucionais sobre a educação.

Essas mudanças não são inerentes especificamente ao governo da época e sim oriundas de um processo de mobilização nacional. Oliveira (2005) argumenta que a Coordenadoria de Educação Infantil (Coedi) do MEC “[...] desenvolveu, por meio da promoção de encontros, pesquisas e publicações, importante papel de articulador de uma política nacional que garantisse os direitos da população até 6 anos a uma educação de qualidade em creches e pré-escolas”. (OLIVEIRA, 2005, p. 117).

A LDB de 1996, que vinha sendo discutida na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados desde 1993, contou com várias emendas e projetos anexados à proposta original, em virtude da oposição de diversos setores da iniciativa privada ligados ao setor educacional. Essas emendas

modificaram alguns pontos da proposta e deram origem a duas novas versões, que foram discutidas durante três anos.

Oliveira (2005), ao analisar o texto da Lei 9394/96 no que se refere à Educação Infantil, considera que:

Ela atribui flexibilidade ao funcionamento da creche e da pré-escola, permitindo a adoção de diferentes formas de organização e práticas pedagógicas. Define níveis de responsabilidade sobre a regulamentação da educação infantil – autorização, credenciamento, supervisão e avaliação institucional – dentro dos sistemas de ensino estaduais e municipais enquanto sistemas próprios ou integrados. (OLIVEIRA, 2005. p.118).

Assim, no momento em que a LDB considera a Educação Infantil como parte integrante da Educação Básica, esta adquire uma dimensão maior como etapa de ensino e passa a ter uma função específica no sistema educacional. O Art. 29 da Lei ressaltou bem esta função:

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996).

A creche passou, então, a ter o papel de iniciar essa educação integral, da mesma forma que a pré-escola, de continuá-la. Tal definição de Educação Infantil representou um grande passo na superação do caráter assistencialista e evidenciou a necessidade de uma política de gerenciamento que explicitasse as necessidades da instituição, ressaltando sua identidade e subsidiando a melhoria do trabalho oferecido.

Porém Corsino (2009) considera que a identidade da Educação Infantil ainda está em processo de elaboração, visto que:

A identidade da educação infantil ora tende para a escolarização/preparação para o ensino fundamental, ora para o assistencialismo, entendido como o cuidar das crianças desprovidas de atenção e criar hábitos de civilidade, numa contribuição que se estende para a família e para a comunidade. (CORSINO, 2009, p.37)

Como pode ser observado, embora, ao longo da década de 1990, a educação tenha ocupado um lugar de destaque nos debates, o que lhe conferiu um lugar privilegiado nos processos de reestruturação produtiva, no desenvolvimento

econômico e na inserção de grande parte da força de trabalho, ela ainda não era considerada em sua totalidade.

Comprovação deste fato é que o Fundef, aprovado em 1997, apresenta-se como uma iniciativa inovadora no âmbito do financiamento para o Ensino Fundamental, porém deixa à margem do processo as crianças da Educação Infantil e os jovens do Ensino Médio, criando assim uma escala crescente de demanda.

Como iniciativa do Executivo, a proposta do Fundef se caracteriza como um processo de valorização da educação impregnado por uma concepção alicerçada nos pressupostos da economia. Nessa perspectiva, a educação assume um papel estratégico no projeto neoliberal, direcionando a formação aos objetivos da produção capitalista, preparando pessoas para o local de trabalho, com uma visão meramente tecnológica e, por outro lado, contribuindo para a difusão do liberalismo como a única forma de organização social por meio da livre iniciativa e do livre mercado. Frente a isto, Azevedo (2004) reforça que:

[...] os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Tratam-se de formas de conhecimento e de interpretação do real próprias de alguns, que procuram manter ou conquistar a hegemonia de uma dada esfera de ação. (AZEVEDO, 2004, p.65).

Embora considerando o processo de construção democrática iniciado com a Constituição de 1988, os governos subsequentes não se apoiaram totalmente nesses princípios, estando alicerçados, muitas vezes, em conceitos e ideais anteriores a essa construção. Behring & Boschetti (2011) esclarecem que:

No Brasil, do ponto de vista da reforma democrática anunciada na Constituição de 1988, em alguns aspectos embebida da estratégia social-democrata e do espírito *welfariano* – em especial no capítulo da ordem social -, pode-se falar de uma contra-reforma em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de reformas mais profundas no país, que muito possivelmente poderiam ultrapassar os próprios limites da social-democracia, realizando tarefas democrático-burguesas inacabadas em combinação com outras de natureza socialista.(BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.150).

Portanto, as políticas educacionais, propostas na atualidade, partem da ideia de gestão democrática e de modernização do sistema, visando à redução da ação estatal e da incorporação pelas instituições estatais de práticas de gestão características do setor privado, consideradas eficientes. Essas práticas

necessariamente passam pela atuação da escola, que Azevedo (2011) define como uma instituição com função específica:

[...] não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação. (AZEVEDO, 2011. p.50).

Ainda no campo da regulamentação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprova pareceres e resoluções com o intuito de orientar as instituições de Educação Infantil a oferecerem um atendimento de melhor qualidade e com um cunho educacional em detrimento das práticas assistencialistas existentes no país até então, e que ainda perduram. Na legislação do CNE destaca-se a Resolução CNE/CEB N° 01/1999, que instituía as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e orientava os educadores para a elaboração das propostas educacionais das instituições.

Uma das principais iniciativas da sociedade civil culminou com a elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação, fruto das discussões realizadas, em 1996, por ocasião da promulgação da LDB, e da mobilização ocorrida no II Congresso Nacional de Educação (Coned), realizado na cidade de Belo Horizonte em novembro de 1997. Esses movimentos foram liderados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Os resultados dessas discussões, bem como de outros estudos realizados em diversos eventos organizados previamente em todo o país, como o I Coned, os Conad's, Seminários Temáticos Nacionais e Locais, foram sistematizados por educadores.

A consolidação do “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira” trazia visões de ser humano, educação, escola, democracia, sociedade, autonomia, gestão e currículo, entre outras, divergente das concepções governamentais expressas nas políticas públicas até então, como também indicava o desejo da sociedade civil, sentimento expresso no documento do II Consed:

A tarefa inédita a que se propuseram os setores organizados da sociedade civil (através de suas entidades científicas, acadêmicas, sindicais, estudantis de âmbito nacional e local) e de parcela da sociedade política representada, sobretudo, por algumas administrações municipais e alguns parlamentares, se de um lado, resgata o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – da Câmara Federal, de outro tenta, na medida do possível, recuperar seu

conteúdo, em especial aquele que expressa os anseios da maioria da população, recolocando direitos que constam da Constituição Federal de 1988 que, se cumpridos, amenizariam o descaso com que o governo Fernando Henrique Cardoso tem tratado a educação (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, p.13).

Nessa proposta elaborada pela sociedade civil, existia uma ampliação da educação, compreendida como um processo ao longo de toda a vida, ou seja, permanente. O período que correspondia à educação fundamental, especificado na Proposta, contemplava a criança de zero aos dezessete anos e requeria a participação de vários atores sociais quanto à formulação e à implementação de políticas sociais, propondo ainda uma articulação entre Estado e sociedade civil e, sob diferentes aspectos, o envolvimento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e do setor privado.

Neste PNE, defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, p.29).

No que se refere à Educação Infantil, o PNE de 1997 já defendia que “para a faixa de 0 a 3 anos, deveria ocorrer um atendimento de 50% em dez anos e sua universalização (incentivando-se a procura) para a faixa de 4 a 6 anos, em igual período” (PNE. 1997, p.44), fato não concretizado ao longo das políticas implementadas nesses últimos quinze anos.

O Plano também era inovador no que se refere ao financiamento para a Educação Infantil, quando estabelecia como estimativa de custo os valores de 30% e 25% da renda *per capita* ao ano para a faixa etária de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos respectivamente, equiparando, assim, a aplicação de recursos aos valores aplicados no Ensino Fundamental e Médio, fato não estabelecido até então devido ao deferimento do atendimento na Educação Infantil como assistencialismo.

O PNE proposto pela sociedade civil representava a reflexão e a proposição dos movimentos sociais no campo da educação, expressando as concepções, diretrizes e metas a partir dos princípios, experiências e deliberações desses movimentos, não se configurando, entretanto, como força de lei, mas como instrumento de difusão e de disputa política do projeto de educação e de sociedade defendido. O PNE foi apresentado ao Congresso Nacional e “obrigou” o governo

federal a se manifestar sobre a estruturação de uma política nacional para a educação, na forma da lei, como previa a LDB de 1996. Nesse contexto, duas propostas entraram em pauta na discussão da configuração das políticas educacionais, culminando com a promulgação, em 2001, de um PNE que orientaria as ações do governo para a década de 2001 a 2011.

Para reflexão sobre esses marcos regulatórios, tomo como referência Muñoz (2006, p.44), que esclarece: “apenas a disposição normativa é insuficiente para assegurar a justiciabilidade e a realização do direito à educação”. Dessa forma, as referências do direito à Educação Infantil, na Constituição Federal, no ECA e na LDB, servem de subsídios essenciais à discussão de análise dessa justiciabilidade.

Na perspectiva da igualdade e do respeito à diversidade, discutida anteriormente, essas leis apresentam o direito à educação voltada para um indivíduo universal, sem considerar a especificidade de cada um, contrariando a ideia de Bobbio (2004, p.71), que apregoa: “certas condições pessoais ou sociais são relevantes precisamente na atribuição desses direitos”.

A Constituição Federal, por exemplo, que é utilizada como fundamento para a ação dos movimentos sociais na luta pela garantia da criança como sujeito de direitos, bem como de uma infância cidadã, traz, no artigo 6º, a educação como direito social; no artigo 205, a educação como direito de todos e dever do estado e da família e, no artigo 227, o dever da família, do estado e da sociedade de garantir esse direito.

Esses artigos trazem na sua essência o princípio da universalidade, visto que a garantia à educação independe da condição social e remete a um dever coletivo, baseado na tríade família, Estado e sociedade. Entretanto, a verdadeira garantia desse direito requer uma transformação cultural, o que, como se sabe, não depende da simples letra fria da lei, mas de mudanças efetivas de comportamento.

O artigo 208 de nossa Carta Magna, modificado pela EC 59/2009, fere o princípio da igualdade, todavia não leva em conta as diferenças, na medida em que estabelece um corte etário em relação à obrigatoriedade de ingresso na Educação Infantil. Considerando o ser humano basicamente por ano de nascimento, coloca esse direito na ótica das crianças como “indicadores estatisticamente monitorados” que embasam as leis e políticas educacionais.

Tomasevski (2006) aponta que normalmente os indicadores são apenas de sexo e idade, desconsiderando outros aspectos como religião, raça, procedência,

condição de minoria, dentre outros. A autora ainda acrescenta que a diversidade é geralmente apagada, na esperança de que tornar esses outros fatores estatisticamente irrelevantes, também os tornaria irrelevantes política e socialmente.

Dessa forma, a Constituição Federal apresenta-se inovadora no seu caráter “declaratório”, ao reconhecer os direitos humanos já existentes e “constitutivos”, e ao garantir o gozo desses direitos a todo cidadão brasileiro. Entretanto, há de se vigiar quanto à elaboração das leis complementares e das políticas públicas e à relação nelas existente entre o “direito natural” de cada pessoa e o “direito positivo”, aquele que de fato se efetiva.

O ECA estabelece novos rumos para a política de atendimento à infância, pensado não na perspectiva da exceção, como foram as leis anteriores (os códigos de menores aprovados em 1927 e 1979), mas da inclusão e da explicitação de direitos. O Estatuto trabalha com três princípios gerais: a criança e o adolescente como pessoa em *condição particular de desenvolvimento*; a garantia da *condição de sujeito de direitos fundamentais e individuais* e os direitos assegurados pelo estado e a sociedade como *absoluta prioridade*. (BAZÍLIO, 2011)

Especificamente com relação à educação, o ECA vem reafirmar o direito já prescrito na Constituição Federal e elevar a infância da situação de inferioridade e tutela, fortemente presente nas políticas destinadas à Educação, para um estágio da criança como sujeito de direitos. Analisando o ECA, o advogado Salomão Barros Ximenes, da ONG Ação Educativa, afirma:

Na educação escolar há uma melhor delimitação de tais implicações: o estudante (sujeito de direitos) ganha o direito ao respeito por parte dos educadores. Na verdade, mais que meros destinatários, as crianças e adolescentes passam a ser sujeitos da comunidade escolar, com direito a contestar critérios avaliativos e a recorrer a instâncias avaliativas superiores e a participar e atuar politicamente em entidades estudantis livres e autônomas (ECA, art.53). (*site da ONG Ação Educativa*).

O Estatuto também aponta o desafio de ampliar a noção de educação existente, sobretudo no que se refere à qualidade, bem como a necessidade de exigibilidade e justiciabilidade da educação como direito humano capaz de promover a realização dos demais direitos humanos. A exigibilidade fica mais restrita à sociedade civil organizada e aos órgãos de defesa dos direitos.

Quanto à justiciabilidade, alguns entraves ainda persistem na efetivação dos direitos humanos, especificamente no caso da educação. Nesse contexto, Duarte

(2006) aponta três obstáculos: a dificuldade de delinear um regime jurídico, a polêmica em torno da sua forma de positivação e a forma de proteção diferenciada conferida às diversas etapas e modalidades de ensino.

Em relação ao primeiro obstáculo, a autora informa que, à luz da Constituição Federal de 1988, o estatuto jurídico dessa categoria depende “da utilização de uma teoria constitucionalmente adequada” em que “prevalecem, ainda, interpretações que insistem em negar a natureza jurídica e as condições de justiciabilidade dessa categoria de direitos”. (DUARTE. 2006, p.128).

Por último, há a dificuldade de ordenamento legal quanto à forma de proteção da educação em suas diferentes etapas e modalidades. A Educação Infantil, por exemplo, possui uma proteção inferior àquela destinada ao Ensino Fundamental, além das diferenças nela existentes. A questão da obrigatoriedade da pré-escola em detrimento da creche é uma delas, posto que a “educação compulsória representa o poder do Estado de impor, regular, induzir e controlar” através de uma “educação pública uniforme”, valendo-se da questão do direito humano frente ao “direito do Estado de obrigar as crianças a irem para a escola com o direito dos pais de optarem.” (TOMASEVKI, 2006, p.76).

Quanto à LDB, após dezesseis anos de promulgação e de algumas alterações no texto original, na sua maioria impulsionadas pelos movimentos sociais, algumas questões referentes ao direito ainda se encontram no campo da legislação, tais como financiamento, qualidade da educação e acesso.

Didonet (2010) considera a LDB “extremamente lacônica” em relação à Educação Infantil, na medida em que se refere muito superficialmente a essa etapa da educação básica. O autor considera que a denominação introduzida pela LDB tem um viés pernicioso, pois o termo “Infantil”, usado na Lei faz alusão a uma concepção ultrapassada de criança (in-fans – in: “não” e fans: “falar”, ou seja, ausência de fala).

Essa concepção, segundo o autor, caracteriza a criança como um ser desprovido de tudo que é inerente ao adulto: capacidade de se expressar, competência, segurança, maturidade e independência, trazendo um conceito discriminatório e negativo de infância, a exemplo da linguagem popular que reforça: “Não seja infantil, isso é uma infantilidade, parece criança, quanto infantilismo!” (DIDONET, 2010, p.24).

Entretanto, o autor reconhece o avanço da LDB ao conferir uma importância à Educação Infantil quando a define como “a base de formação da pessoa”, como primeira etapa da Educação Básica. A definição do objetivo dessa, a promoção do “desenvolvimento integral da criança”, também é reconhecida como positiva por Didonet (2010), vez que indica a necessidade de trabalhar todos os aspectos relacionados ao desenvolvimento infantil em detrimento da prática que vinha sendo realizada no país, relativa a programas que consideravam apenas alguns aspectos.

Nesse contexto, a LDB pode ser considerada como um avanço para a Educação Infantil, tanto na sua definição, quanto na sua finalidade, principalmente por inseri-la no âmbito da educação e dos direitos sociais. No entanto o acesso e a permanência e a real superação do assistencialismo, ainda presente nas creches, são desafios que ainda persistem na efetivação desse direito.

Quanto ao acesso e à permanência das crianças na Educação Infantil, convém refletir que a educação é posta como categoria dos direitos humanos. Sendo assim, é preciso considerar que esses direitos não são respeitados e, quando inseridos nas políticas públicas, são pensados de forma universal e interdependente, desconsiderando o fato de que cada ser humano é único e possui características próprias, adquiridas a partir da sua inserção social e de seu contexto histórico.

Um aspecto que convém lembrar em relação à fundamentação da educação enquanto direito humano é que o acesso a esta serve de base para a realização de outros direitos (Haddad, 2006). Por isso esse direito é tão fortemente defendido pelas organizações sociais que lutam, não apenas pela sua efetivação, mas pela superação das desigualdades ainda presentes na própria concessão da educação, como argumenta o autor:

Quando estudamos e trabalhamos pelo ponto de vista educacional, dos seus indicadores, as desigualdades estão claramente marcadas, no tratamento desigual destinado às faixas etárias, nas questões de gênero, de etnia e raça, aos grupos vulneráveis, o rural, o urbano. Temos que mostrar que o educando, o estudante, tem cor, tem sexo, um lugar social em que ele está inserido, além da sua condição de classe social. (HADDAD, 2006, p.5).

Piovesan (2006, p.13) analisa que a universalidade “parte da crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos”, e toda e qualquer pessoa, pelo simples fato de existir, já teria o direito garantido. Essa ideia, no entanto, não se sustenta na nossa realidade, visto que a sociedade tem, a todo o

momento, que vigiar a sua observância, considerando que esses direitos são “concedidos” de forma fragmentada e vistos como caridade ou generosidade para algumas pessoas.

Bobbio (2004, p.30) descreve o percurso que deveria ser percorrido no processo de universalização do direito:

Os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora declarações de direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais.

Na contemporaneidade, surgem novos desafios em relação à universalização dos direitos humanos ou direitos sociais. Paralela à tutela dos direitos garantidos de forma igualitária como requisito básico de justiça social, está a necessidade de assegurar o direito à diferença, pois o respeito à diversidade requer um tratamento especial (PIOVESAN, 2006).

Essa diferença se manifesta de forma complexa, o que leva ao tratamento da igualdade e da diversidade, não de forma não excludente, mas complementar, pois como afirma Santos (2003):

[...] temos o direito a ser desiguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (SANTOS, 2003, p.13).

No caso específico da Educação Infantil, como vimos anteriormente, essa etapa da Educação Básica foi marcada pelo atendimento centrado nas diferenças, não do ponto de vista de respeitá-las, mas sim de acentuá-las. Questões de raça, classe social e gênero foram sempre desconsideradas no que se refere à concessão desse direito pelo Estado, apresentando-se sempre como *benesses* e reforçando a exclusão social.

Conclui-se que diferenças não são necessariamente desigualdades, na medida em que não existe superioridade ou inferioridade em pessoas diferentes, pois elas são socialmente construídas, atribuindo-se uma valoração às diferenças de raça, gênero ou classe. Bobbio (2004) analisa que os valores podem ser construídos de três formas diferentes:

[...] deduzi-los de um dado objetivo constante, como, por exemplo, a natureza humana; considerá-los como verdades evidentes em si mesmas; e, finalmente, a descoberta de que, num dado período histórico, eles são geralmente aceitos (precisamente a prova do consenso). (BOBBIO, 2004, p.26).

Nesse sentido, pensar a educação como um direito requer pensar que “o direito à educação é uma garantia individual e, ao mesmo tempo, um direito social, que tem sua expressão máxima no exercício da cidadania” (MUÑOZ, 2006, p.43). É também reconhecer que esse direito congrega valores sociais condicionantes para as políticas públicas que nem sempre expressam os anseios das classes ou grupos sociais inferiorizados.

#### **2.4 Novos elementos no sistema de garantia de direitos (De 2000 à atualidade)**

O início dos anos 2000 trouxe novos elementos para a política educacional e, conseqüentemente, para a educação de “crianças pequenas”. O primeiro deles foi a aprovação da Lei nº10.172/2001, que apresentou as diretrizes do primeiro PNE do país, com vigência para a década 2001/2011. Contrapondo-se à proposta social discutida em 1997, a Proposta do Executivo encaminhada ao Congresso Nacional (PNE/MEC) apresentou as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados.

Embora considerados alguns princípios, diretrizes e metas do PNE idealizado e consolidado pelos movimentos sociais, em 1997, o Plano regulamentado em 2001 não conseguiu expressar nem concretizar os ideais da sociedade civil organizada, principalmente devido aos vetos relacionados ao financiamento. Estudiosos apontam que a falta de recursos ou a sua devida vinculação às políticas educacionais foram responsáveis pela não concretização de várias metas desse Plano.

Outro ponto realçado como causa de insucesso do PNE 2001/2011 refere-se à gestão e ao planejamento. Por configurar-se como um Plano Nacional para a Educação, o documento previa também ações para estados e municípios, que não conseguiram regulamentar como política pública os seus planos nem tiveram efetivado o regime de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição Federal.

A meta do PNE em relação à Educação Infantil, considerada de maior relevância por parte da sociedade, referia-se ao acesso das crianças. Aumentar o percentual de crianças na Educação Infantil para 50% em creches e 80% na pré-escola foi algo definido e não concretizado nos dez anos de vigência do PNE. Por constituir-se como uma “Carta de intenções”, analistas educacionais consideram a falta de definição dos recursos e a ausência da efetivação do regime de colaboração entre os entes federados como os principais entraves para a sua efetivação.

Como iniciativas voltadas para a questão da qualidade da Educação Infantil, o MEC lançou vários documentos que objetivavam orientar os governos municipais e profissionais da área para a construção de políticas que garantissem o cumprimento das metas do PNE na Educação Infantil. Dentre esses documentos estão os *Parâmetros Nacionais de Qualidade Para a Educação Infantil*, os *Parâmetros Básicos de Infraestrutura Para Instituições de Educação Infantil* e a *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*, todos lançados no ano de 2006.

Se considerarmos que a efetivação do direito depende do contexto social, político, cultural e econômico onde se insere, esses condicionantes podem contribuir, dificultar ou até impedir sua realização. Oliveira (2005) chama atenção para os objetivos propostos nesses documentos, argumentando que, muitas vezes, burlam a questão do direito por rotularem a criança como um ser universal, destituído de singularidade.

As concepções existentes sobre educação infantil têm pesos políticos próprios, visto que os familiares, os educadores, os responsáveis pelas políticas públicas e outros adultos alimentam expectativas diversas acerca das habilidades específicas de cada criança e estabelecem metas antagônicas em relação ao que ela deve alcançar – expectativas e metas fortemente condicionadas pela classe social da população atendida. (OLIVEIRA, 2005, p.37)

Desse modo, as chamadas "reformas educacionais" ou até mesmo as políticas educacionais, pelo menos no plano do discurso, justificam suas propostas e projetos com base na necessária busca da melhoria da qualidade da educação, tornando-se insuficientes para garantir esse atendimento ou o direito a ele. Reforçando essa ideia Corsino (2009) argumenta que:

A institucionalização das crianças pequenas é uma realidade que precisa ser pensada pelas políticas públicas, tanto em relação à democratização do acesso, já que o Estado brasileiro ainda não consegue atender à demanda por creches e pré-escolas públicas e gratuitas, quanto à garantia da sua qualidade. (CORSINO, 2009. p.4)

Essa ineficácia ou falta de concretização das políticas educacionais expressam uma ideia de que a definição das políticas está alicerçada nos processos que submeteram a educação ao poder autorregulador do Estado, que subjugou os interesses sociais aos interesses de uma classe dominante. Höfling (2001, p.6) alerta que “o processo de definição de políticas públicas para a sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”, conduzindo, assim, essa negociação na perspectiva do bem comum e não de prevalência de interesses individuais.

Azevedo (2004, pp. 59-60) ainda reforça que “sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado”. Dessa maneira, embora no contexto neoliberal, o processo de construção das políticas educacionais se deu em ambiente de embates sociais e ideológicos, com avanços e recuos.

Outras medidas implementadas pelo governo, a partir dos anos 2000, tiveram reflexo direto na Educação Infantil e merecem destaque: a instituição do Ensino Fundamental de 9 anos e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A instituição do Ensino Fundamental de 9 anos foi considerada por estudiosos ligados aos movimentos sociais, em especial o MIEIB, como negativa no que se refere ao desenvolvimento infantil. A medida, regulamentada através da Lei Nº 11.274/2006, teve como objetivo ampliar o tempo de permanência obrigatória na escola, inserindo as crianças de 6 anos de idade, antes pertencentes à Educação Infantil, no Ensino Fundamental.

A crítica referia-se principalmente à preocupação com a antecipação dos conteúdos e atividades, tradicionalmente compreendidos como adequados à primeira série para as crianças de seis anos sem, no entanto haver a construção de uma nova estrutura e organização dos conteúdos do Ensino Fundamental. Outra

preocupação foi de que a iniciativa pudesse tolher o direito da criança de vivenciar experiências próprias dessa fase da infância.

A criação do Fundeb foi instigada por várias críticas dirigidas ao Fundef. A primeira delas era a priorização do Ensino Fundamental, que causava uma grande distorção entre as verbas destinadas a esse nível e as verbas destinadas aos níveis infantil e médio. Como o Fundef previa que o saque de recursos do Fundo seria proporcional ao número de alunos matriculados no Ensino de 1ª a 8ª série, os municípios vinham dando prioridade a esse nível de ensino, estimulando as matrículas e direcionando os recursos municipais para o Ensino Fundamental.

Vários embates vieram à tona nas discussões que antecederam a criação do Fundeb. Um deles referia-se principalmente à Educação Infantil: a proposta de retirada das creches do conjunto que receberia os recursos do Fundeb mobilizou organizações, redes, professores, cidadãos e cidadãs, congregando os anseios da sociedade civil em um movimento foi coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

A necessidade de lutas constantes para que as crianças de qualquer classe social tivessem seus direitos garantidos, consolidou-se nesse momento nas organizações sociais por meio do movimento denominado “Fraldas Pintadas”. Articulado pela sociedade civil e pelos fóruns de Educação Infantil estaduais, que compunham o Movimento Interfóruns de Educação Infantil (MIEIB), essa iniciativa conseguiu incluir, na íntegra, a Educação Infantil na Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb.

Esse Fundo ampliou a destinação de recursos em relação ao Fundef para atendimento a toda a Educação Básica, embora ficando a Educação Infantil com um valor *per capita* inferior aos outros níveis e ainda insuficiente à sua manutenção.

Ainda em 2006, a discussão dos Direitos Humanos e as ações técnicas e políticas relacionadas ao tema contribuíram para fortalecer a discussão da garantia do direito da criança à educação. A elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) reforçou a luta de educadores e militantes da área da Educação Infantil.

O PNEDH, fruto do compromisso do Estado com a concretização dos direitos humanos e de uma construção histórica da sociedade civil organizada, apresenta dentre seus princípios que “a universalização da educação básica, com indicadores precisos de qualidade e de equidade, é condição essencial para a disseminação do

conhecimento socialmente produzido e acumulado e para a democratização da sociedade”. (BRASIL, PNEDH, 2006, p.31)

Essa concepção de igualdade e equidade na educação reforça a luta dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo, na defesa da idéia de que a universalização da educação é importante desde a mais tenra idade, superando a proposição de políticas voltadas para a lógica de uma educação compensatória, centradas num ideal igualitário e universalista, limitadas a mitigar os impactos da pobreza, através do exercício de uma cidadania restrita.

Na contramão dessa proposição, o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional N° 59, em 2009, que modifica algumas questões da educação, previstas na Constituição de 1988. A Educação Infantil foi afetada diretamente nessa Emenda, que ampliou o ensino obrigatório no País para 14 anos, contemplando a faixa etária dos 4 aos 17 anos, ou seja, da pré-escola ao Ensino Médio.

Entretanto a questão da obrigatoriedade não foi consenso entre os estudiosos ou mesmo nos movimentos sociais. Se por um lado a medida foi considerada um avanço, pois poderia proporcionar o acesso das crianças em situação de vulnerabilidade social à escola, por outro, não garantia por si só a qualidade dos serviços ofertados. Outros pontos questionados são a distinção existente dentro da própria Educação Infantil, que faz uma cisão entre creche e pré-escola, e a falta de oferta em creches.

Campos (2010) reforça que, além do oferecimento da Educação Infantil possuir questões não superadas como o caráter assistencialista e a diversidade de carreiras dos profissionais, a cisão entre creche e pré-escola pode ser acentuada ainda mais por esta determinação EC 59/2009:

Teme-se que essa medida prejudique ainda mais uma integração difícil e penosa que vinha se processando à custa de muito esforço. Para municípios com poucos recursos próprios – a maioria –, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade pode significar um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como à melhoria da qualidade daquelas existentes. (CAMPOS, 2010, p.12).

A autora também ressalta que a regulamentação de um direito, enquanto política educacional, constitui-se apenas como primeiro passo e, talvez, o mais fácil. Para se tornar medida responsável, deveria ser acompanhada de mudanças concretas e urgentes na organização e na gestão das redes educacionais em todo o país. (CAMPOS, 2010. p.14).

Ainda em 2009, outra ação foi desenvolvida na perspectiva de efetivação dos direitos humanos e, conseqüentemente, referendando a importância da educação como elemento fundante para a garantia do exercício pleno da cidadania. A revisão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) já existente e a proposição de metas compostas por 31 ministérios, fatos inéditos nesse processo de construção coletiva, apresentam, especificamente na área da educação, questões que reforçam a luta de educadores e militantes da área da Educação Infantil.

O PNDH apresentado pelo Decreto Nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto Nº 7.177, de 12 de maio de 2010, reforça a necessidade e a importância da educação das “crianças pequenas”, na medida em que ressalta o respeito às diferenças, sobrepujando a ideia de uma criança genérica e desprovida de singularidades. O referido Plano apresenta como introdução ao Eixo Educação e Cultura em Direitos Humanos, a ênfase de que as políticas públicas devem possibilitar:

[...] desde a infância, a formação de sujeitos de direito, priorizando as populações historicamente vulnerabilizadas. A troca de experiências de crianças de diferentes raças e etnias, imigrantes, com deficiência física ou mental, fortalece, desde cedo, sentimento de convivência pacífica. Conhecer o diferente, desde a mais tenra idade, é perder o medo do desconhecido, formar opinião respeitosa e combater o preconceito, às vezes arraigado na própria família. (BRASIL, PNHD, 2009, p. 150).

Dessa forma, a elaboração de políticas públicas que garantam a formação integral de um sujeito de direitos torna-se essencial e resgata a importância estratégica que tem a educação, inclusive para a concretização de outros direitos e para atingir um mínimo de equidade social. Campos (2010) reforça essa afirmação quando esclarece:

O direito à educação inclui também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. (CAMPOS, 2010, pp. 13-14).

Nessa perspectiva, pensar a Educação Infantil como etapa significativa e essencial na vida do ser humano torna-se uma necessidade e desenvolver políticas públicas que garantam esse direito, uma exigência social.

Assim, considerando que os direitos sociais, regulamentados nos documentos legais, são conquistas dos movimentos sociais, ao longo dos séculos, entender

como a sociedade civil organizada acompanha e avalia o desenvolvimento das políticas torna-se essencial para esta pesquisa. Afinal, se me propus avaliar **se** e **como** a gestão da Política de Educação Infantil do Município de Fortaleza efetiva a garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos à educação, o embate existente entre sociedade e Estado em relação a esse direito é imprescindível à análise da oferta desse tipo de atendimento no Município.

Referindo-se aos direitos sociais, Piovesan (2006, p.19) afirma que “são eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão”.

Nesse sentido, essa breve explanação do percurso histórico da Educação Infantil no Brasil, torna-se elemento de análise e compreensão da trajetória da política municipal, sobre a qual discorrerei a seguir, considerando que as determinações nacionais orientam e conduzem as proposições nos municípios.

## **CAPÍTULO 3: A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE DE FORTALEZA: UMA POLÍTICA EM CONSTRUÇÃO**

Neste capítulo, discorrerei sobre a trajetória da política de Educação Infantil Municipal. Assim como conhecer o percurso da política no âmbito nacional foi considerado como relevante para o que apresentarei a seguir, da mesma forma compreender o contexto político e o desenvolvimento da política no âmbito municipal será imprescindível para a análise das falas dos atores interpelados nesta pesquisa.

### **3.1 A cidade de Fortaleza e seu contexto político-administrativo**

O termo "cidade" usado para designar um "conjunto urbano" com certa unidade (administrativa, histórica, morfológica, identitária), aplica-se corretamente à Fortaleza. Localizada no litoral Atlântico do nordeste do Brasil, situada a 2.285 quilômetros da capital, Brasília, e possuindo um território litorâneo com 34 km de praias de um total de 313,8 Km<sup>2</sup> de área, é totalmente urbana. A cidade com clima semiárido e temperatura média de 26º, com sol praticamente o ano todo, tornou-se destino turístico nacional e internacional.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2011, apontam que o Brasil possui aproximadamente 28.358.000 crianças na faixa etária de 0 a 9 anos de idade, sendo que 23.271.000 residem em áreas urbanas, ou seja, 82% dessas crianças estão nas cidades. Segundo esses dados, os centros urbanos se constituem como espaço geográfico, social, econômico, educacional e cultural de oito em cada dez crianças brasileiras abaixo de nove anos de idade.

Se tomarmos como base o Censo do IBGE de 2010, a população de Fortaleza era de 2.452.185 habitantes, com aproximadamente 203.531 na faixa etária de 0 a 5 anos de idade, ou seja, 8,3% da população correspondia ao público da Educação Infantil. Se considerarmos, ainda, que o crescimento populacional da cidade, nos últimos dois anos, foi de aproximadamente 2%, e, se esse aumento for proporcional às faixas etárias da população, temos, atualmente, um total estimado de 243.601 crianças na faixa etária de 0 a 5 anos de idade.

Ainda considerando os dados do Censo Demográfico de 2010, a capital cearense configura-se como a quarta cidade do país em número de pessoas

extremamente pobres, aproximadamente 134 mil pessoas. Um terço da população mora em favelas, portanto, olhar para essa parcela significativa da sociedade torna-se urgente e necessário.

Na contramão dessa realidade de pobreza, Fortaleza aparece como o 10º maior Produto Interno Bruto (PIB) municipal do país e o segundo do Nordeste, com 31,7 bilhões de reais, segundo dados do IBGE do ano de 2010, sendo ainda considerada um importante centro industrial e comercial, com o 7º maior poder de compra do país, o que ressalta ainda mais a desigualdade social. Dessa forma, a condução municipal na gestão das políticas públicas torna-se essencial para conhecer a linha de ação dada à construção e à execução das políticas públicas.

A organização administrativa no município de Fortaleza esteve diretamente relacionada com a proposição e a gestão de políticas públicas. Sendo assim, convém apresentar brevemente como se processaram as reformas administrativas e sua influência na política educacional do Município.

A primeira reforma a que me reportarei ocorreu em 1997. Essa reforma foi desenhada pelo *staff* do prefeito eleito Juraci Magalhães (1997-2000), que encaminhou anteprojeto de Lei, em 07/01/97, ao Poder Legislativo. O documento, que trazia um novo arcabouço político institucional para a Prefeitura de Fortaleza, foi aprovado e homologado como Lei Nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997. A nova lei reestruturava o governo municipal e tinha como uma de suas finalidades “ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal”. (Lei 8000/97, Art. 2º, Inciso II).

Essa primeira reforma administrativa trouxe uma mudança geral na organização de Fortaleza. A divisão da cidade em seis Secretarias Executivas Regionais (SERs) suscitou, inicialmente, críticas positivas, tanto por parte de servidores, como da população em geral, que aprovaram a descentralização da gestão e a intersetorialidade dos serviços e das políticas. A existência, na estrutura administrativa de cada Regional, de distritos destinados ao acompanhamento de políticas relativas a saúde, educação, assistência social, cultura, lazer, esporte e outras ações sociais, deveria integrar o planejamento e o apoio técnico à gestão dessas políticas setoriais.

Vale ressaltar o processo de distribuição dos bairros para a organização das SERs. Na época, o governo informou ter utilizado critérios comuns, como características territoriais e sociais.

A reforma de 1997 criou também três outras Secretarias: Secretaria Municipal de Ação Governamental (SAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que teriam como função promover a integração das ações municipais.

Ao analisarem o processo de implementação da reforma administrativa de 1997, Junqueira, Inojoja & Komatsu (1997) consideraram como uma das questões que poderia interferir no sucesso do novo projeto “a contradição entre a adesão dos novos dirigentes ao projeto de mudança e aos seus projetos políticos pessoais”. Segundo os autores:

Os Secretários têm perfis e trajetórias profissionais diferentes. Todos têm, como é legítimo enquanto cidadãos, suas carreiras políticas e suas aspirações. O acúmulo de poder, as perspectivas que ele abre e as aspirações políticas de cada Secretário nem sempre promovem a sua adesão efetiva ao projeto político do Prefeito e à proposta de reforma, embora, em princípio, estejam todos do mesmo lado. O risco é que a situação exacerbe a competição que usualmente se instala nos Secretariados e que, às vezes, supera a cooperação necessária para levar os planos e projetos a bom termo. (JUNQUEIRA, INOJOJA & KOMATSU, 1997, p.60).

Para esses estudiosos, embora trouxesse uma proposta inovadora para a gestão da cidade, a reforma administrativa de 1997 causou inquietação principalmente entre os funcionários públicos municipais que “se sentiam ameaçados com a reforma, já que ela implicava a extinção de órgãos setoriais e a criação de novos órgãos”.

Outras três reformas ocorreram no município: em 2002, 2007 e 2013, esta última já fora do recorte temporal desta pesquisa. A reforma de 2002 ocorreu por força do Decreto N° 11.108/2002 de 11 de janeiro, no segundo mandato do prefeito Juraci Magalhães, e teve como um dos pontos significativos para a educação o desmembramento da SMDS em outras duas secretarias: Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas) e Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Embora ainda não totalmente independente, a educação se desvinculava da saúde, pasta com demandas grandes e urgentes, fato que se configurava como uma possibilidade de superação das dificuldades de gestão na área.

A terceira reforma administrativa do Município ocorreu em 2007, terceiro ano da gestão da prefeita Luizianne Lins, trazendo mudanças expressivas na pasta da educação. A primeira delas foi a constituição de uma secretaria específica para a educação, concretizada a partir do desmembramento da Sedas na Secretaria Municipal de Educação (SME) e na Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), por meio da Lei Complementar Nº 0039/2007.

No final desse mesmo ano são criados o Sistema Municipal de Educação e a Secretaria Executiva Regional do Centro (Sercefor), ações que tiveram repercussões administrativas. O Sistema Municipal de Educação foi instituído pela Lei Nº 9317 de 14 de dezembro de 2007, sendo composto da SME, do Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (CME) e do Fundo Municipal de Educação (FME).

Com a criação do FME, a educação passou a ter a gestão e o controle total dos gastos relacionados à área, não sendo mais subordinada às SERs, o que gerou insatisfação dentro do próprio governo, posto que todos os recursos da educação, anteriormente distribuídos nas SERs, estariam agora centralizados num só órgão. A centralização que por si só poderia ser avaliada como negativa, passa a ser positiva quando permite ao gestor da educação, ainda com o apoio dos Distritos de Educação (DE) localizados nas próprias SERs, conhecer, acompanhar e planejar as ações com vistas ao atendimento às demandas.

Dessa forma, a SME não dependeria mais dos Secretários das SERs para definir em seus orçamentos as ações para a educação e questões como construção de creches, aquisição de materiais e realização de serviços de manutenção, por exemplo, poderiam ser ordenados e executados pela própria SME.

A Secerfor, que antes existia como Secretaria Extraordinária, passou a Secretaria Executiva em 28 de dezembro de 2007, abrangendo uma área de 5,6 km<sup>2</sup> aproximadamente. Essa secretaria não foi constituída com a mesma estrutura e composição das outras SERs, ou seja, embora abrangendo alguns bairros do centro da cidade, não ficou sob a sua competência o acompanhamento e gestão direta de políticas de educação, por exemplo. Tinha como atribuições integrar todos os órgãos municipais que atuavam no Centro, assessorar a execução e o gerenciamento de políticas públicas na área central da cidade, promover estudos que visassem à revitalização do espaço urbano do Centro e desenvolver ações voltadas para a preservação do patrimônio histórico.

É possível perceber que cada gestão municipal buscou imprimir sua marca e organizar a estrutura administrativa da prefeitura numa lógica de funcionalidade que permitisse dar mais agilidade e eficácia ao gerenciamento das políticas públicas, buscando garantir a satisfação dos usuários, conforme expressa o preceito e justificativa de cada lei ou reforma.

Entretanto, nem sempre as reformas se configuram conforme as propostas escritas e com a eficiência apregoada. Essas reformas provocaram um inchaço da máquina pública, não atingindo a meta de maior celeridade dos serviços prestados à população. Uma reportagem publicada no Jornal “O Povo” de 20/01/2013 anunciava: “O muro que aparta a Fortaleza dos ricos e a Fortaleza da miséria não tem traço definido. Sabe-se que está ramificado, cortando um sem-número de rincões espalhados pela quarta capital do País”.

Com a justificativa de organizar a administração pública visando à otimização dos recursos e o desenvolvimento de políticas públicas que promovessem a superação dos problemas sociais enfrentados na cidade, o prefeito eleito para a gestão 2013/2016 encaminhou, já nos primeiros dias de seu mandato, um projeto de lei que prevê uma nova reforma administrativa para a cidade.

O projeto encaminhado à Câmara Municipal pelo prefeito Roberto Cláudio prevê a fusão e a extinção de algumas secretarias e a criação de outras. Assim a Lei Complementar Nº 0137, aprovada em 8 de janeiro de 2013, criou a Secretaria de Governo, a Secretaria de Segurança Cidadã, a Secretaria Extraordinária da Copa, a Secretaria de Conservação e Serviços Públicos e a Secretaria de Controladoria e Transparência.

A Lei determinou a fusão da Secretaria de Administração (SAM) com a Secretaria de Planejamento e Orçamento (Sepla) e da Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor com a Secretaria de Direitos Humanos, passando estas a serem denominadas, respectivamente, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog) e Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH).

Houve também modificação na denominação e atribuição de outras duas secretarias: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (Semam), que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), que acrescenta as suas atribuições competências de urbanismo e desenvolvimento urbano provenientes da Sepla e da Secretaria de Infraestrutura

(SEINF), órgãos agora extintos; Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), que passou a ser denominada Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra), que também acrescentou as competências da então extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

Também foram questões presentes na referida Lei N° 0137/2013, novos subsídios para o prefeito, vice-prefeito e para os secretários municipais, além da criação de novos cargos públicos, da Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Inovação, da Coordenadoria de Participação Popular e da Coordenadoria de Políticas sobre Drogas, todas estas vinculadas ao Gabinete do prefeito e com *status* de secretaria.

No que se refere à educação, a reforma ocorrida em 2013 não trouxe mudanças na organização administrativa dos órgãos que compõem o Sistema Municipal de Ensino, tampouco na organização das SERs, quanto a sua organização geográfica.

A atual estrutura administrativa do Município e o projeto político apresentado para a cidade de Fortaleza, especificamente no que concerne à educação da “criança pequena”, definem um campo de pesquisa mais restrito, o que permite maior aprofundamento na realidade social para descrição da complexidade das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil na gestão da política de Educação Infantil.

### **3.2 O cenário da Educação Infantil municipal**

Embora tenha elegido o período de 2004 a 2012, contextualizarei o atendimento à Educação Infantil anterior a esse período como forma de melhor compreender as ações desenvolvidas no recorte temporal por mim definido.

Costa (2005, p.2), ao referir-se ao atendimento à Educação Infantil realizado pela Rede Pública Municipal de Fortaleza até 1997, aponta que “[...] o atendimento à criança pequena na rede pública municipal de Fortaleza acontecia através da Secretaria da Educação e Cultura do Município e da Secretária do Trabalho e da Ação Social”.

Esse atendimento pela Secretaria de Educação possuía diferenças quanto à vinculação com o poder público em relação às turmas de creches e pré-escolas. Enquanto os serviços de creches eram realizados, quase em sua totalidade, pela

rede conveniada com entidades comunitárias, as turmas de pré-escolas funcionavam nas escolas patrimoniais<sup>12</sup> com Ensino Fundamental, nos Centros Integrados de Educação e Saúde (CIES) e por meio de convênios de co-gestão e apoio comunitário.

A alternativa de conveniamento para Educação Infantil se configurava como uma prática bastante comum no Brasil desde o período pós-1964, quando segundo Oliveira (2005, p.107):

Prevalecia uma política de ajuda governamental às entidades filantrópicas e assistenciais ou de incentivo a iniciativas comunitárias, por meio de programas emergenciais de massa, de baixo custo, desenvolvidas por pessoal leigo, voluntário, com envolvimento de mães que cuidavam de turmas de mais de cem crianças pré-escolares.

Esse atendimento realizado através da parceria com entidades comunitárias, além de reforçar uma visão assistencialista, gerou, conforme Costa (2005, p.2), “[...] uma perda financeira de proporções significativas, através de despesas realizadas com as escolas de co-gestão e de apoio comunitário”. Assim, embora tendo um aporte financeiro significativo, essa ação não garantiu a resolução do problema referente à demanda, nem melhorou a qualidade dos serviços prestados.

Segundo Costa (2005), por toda a década de 1990, o atendimento às crianças da Educação Infantil foi realizado também por entidades ligadas à Secretaria de Trabalho e Ação Social. A autora cita como unidades prestadoras deste serviço na época, os Centros Sociais Urbanos (CSUs), as Unidades de Profissionalização e Atendimento ao Menor (UPAMs), as Unidades de Assistência Comunitária (UACs) e as Unidades de Assistência Social (UASs).

Segundo Costa (2005), embora as unidades assistissem crianças de zero a seis anos, apenas as UASs foram criadas com o objetivo de funcionar como uma instituição de ensino. Percebe-se, então, que por não estarem diretamente ligadas à área da educação e não terem como objetivo específico o atendimento educacional, todas as unidades traziam o foco do trabalho para questões assistencialistas.

O trabalho desenvolvido na década de 1990 pelas instituições ligadas à assistência preenchia uma lacuna deixada pela pasta da educação em Fortaleza. Não quero dizer com isso que a ausência fosse intencional, apenas que seguia uma

---

<sup>12</sup> Instituições de educação pertencentes ao patrimônio da Prefeitura e gerenciadas pelo poder público.

orientação nacional, como se pode observar no documento orientador do debate para a elaboração do Plano Nacional de Educação em 1997, que ressaltava, principalmente no tocante à creche, o atendimento voltado para o cuidado, a atenção afetiva e o estímulo intelectual às crianças de famílias sem condições de fazê-lo. Como se vê, quase dez anos após a Constituição preconizar o direito da criança à educação, o MEC ainda orientava o atendimento voltado a ações de assistência.

Ainda conforme Costa (2005), até 1997, em Fortaleza, o atendimento da criança de zero a seis anos nas unidades ligadas à Secretaria de Trabalho e Ação Social era acompanhado pelo Departamento da Criança e estava vinculado ao Programa Serviço de Ação Continuada através do Projeto Casulo<sup>13</sup>. Esse programa, segundo Kramer (2003), absorveu de certa forma as ações desenvolvidas pela extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA). O Projeto tinha seus recursos repassados pelo governo federal e, em Fortaleza, era gerenciado pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

A partir da reforma administrativa ocorrida em 1997, já relatada anteriormente, as ações de planejamento da política educacional ficaram vinculadas à Coordenadoria de Educação (Coeduc) da própria SMDS e o acompanhamento era realizado em conjunto com os seis Distritos de Educação (DEs), que funcionavam nas SERs. Também, nessa época, com a extinção da Secretaria do Trabalho e Ação Social, o Projeto Casulo foi desativado e os recursos federais não mais repassados.

Costa (2005) afirma que devido à demanda existente e à pressão do Estado para municipalização da assistência social, a equipe técnica da extinta secretaria apresentou proposta de criação de uma coordenadoria de Assistência Social na SMDS, fato que foi aceito pela FUNDAP, órgão responsável pelo planejamento da nova estrutura da Prefeitura na época.

A criação da Coordenadoria de Assistência Social (CAS) não resolveu o problema do atendimento educacional à criança pequena, que cabia principalmente a Coeduc. Costa (2005) resalta que, com a falta de condição e também de recursos, o trabalho desenvolvido pelas Coordenadorias de Educação e Assistência às entidades conveniadas e aos berçários e salas de aulas, nas escolas municipais,

---

<sup>13</sup> Criado em 1974, este Projeto tinha como objetivo prestar assistência ao menor de zero a seis anos, de modo a prevenir sua marginalidade. As Unidades Casulos atendiam as crianças durante quatro ou oito horas, através de convênio para financiamento de alimentação, material didático e de consumo, equipamentos, material de construção e de registro, ficando o pagamento de pessoal por conta da instituição conveniada. Muitas vezes esse pessoal trabalhava voluntariamente. (KRAMER, 2003)

tornou-se precário. A improvisação das atividades relativas ao atendimento às crianças da Educação Infantil remete à afirmação de Nunes & Corsino (2009, p. 23) de que “as classes populares, porém, ficam à mercê das políticas e, no seu vácuo, aos serviços comunitários e/ou filantrópicos improvisados”.

A partir de 1998, a gestão municipal transformou as unidades de assistência social em instituições anexas às escolas patrimoniais. Essa decisão também influenciou o tipo de atendimento realizado. A partir de 1999 a educação municipal passou a trabalhar apenas com crianças de 4 e 5 anos, tanto nos anexos como nas salas de Educação Infantil existentes nas escolas. A partir desse ano, também, o atendimento às crianças em idade de creche foi relegado exclusivamente às creches comunitárias.

Segundo Costa (2005), essa decisão tinha como finalidade reduzir o atendimento à Educação Infantil, utilizando os espaços disponíveis para atendimento à obrigatoriedade da oferta de vagas no Ensino Fundamental e, conseqüentemente, captar os recursos regulamentados através da Lei 9424/96 (Lei do Fundef).

Essa reestruturação da Educação Infantil municipal trouxe mais retrocessos do que avanços. Costa (2005) relata que as salas de berçário existentes nas unidades foram desativadas; as salas de pré-escola dos CIES foram transformadas em turmas de Ensino Fundamental, e as instituições que atendiam crianças a partir de 1 ano e meio, em período integral, passaram a atender em período parcial e somente as crianças com idade a partir de três anos.

O atendimento às crianças menores de três anos, segundo Costa (2005), ficou restrito às creches comunitárias que mantinham convênio com a Operação Fortaleza (Opefor), entidade de cunho assistencial coordenada pela primeira dama.

A partir de 2000, com a municipalização da Assistência Social, foram criados o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) fato que, segundo Costa (2005), trouxe como consequência imediata o repasse para a administração municipal de trinta e seis creches conveniadas com o governo estadual. A maioria dessas instituições funcionava precariamente, tanto em relação às instalações físicas quanto a profissionais habilitados, excetuando aquelas vinculadas ao Serviço Social da Indústria (SESI) e ao Lar Fabiano de Cristo.

Um ponto positivo dessa mudança foi o financiamento que, embora ainda insuficiente, proporcionou às creches o recebimento, por meio de convênio, de

recursos oriundos do governo federal, repassados nominalmente às entidades conveniadas através do FMAS. Costa (2005, p. 5) aponta que:

Com este recurso, as creches pagavam o pessoal, a alimentação das crianças e equipavam a unidade. Todas essas entidades eram comunitárias ou instituições não governamentais e o local onde funcionavam era da própria comunidade.

Costa (2005) relata que, ainda em 2000, a SMDS realizou um diagnóstico nas instituições que atendiam às turmas de 04 a 06 anos com vistas a identificar aquelas com potencial para se transformar em Centros de Educação Infantil (CEIs). Dessa pesquisa resultou a criação de 16 CEIs, que não foram de fato construídos, mas adaptados para o atendimento. Esses Centros passaram a ter critérios de funcionamento definido inclusive em relação à faixa etária de atendimento, de 04 a 06 anos.

Assim, em 2001, o município passou a ter dois tipos de atendimento à Educação Infantil: um coordenado pela Coeduc, que se destinava ao público referente à pré-escola e outro, coordenado pela CAS, com atendimento voltado ao público de creche.

No ano de 2002, quando a Prefeitura passou por nova reforma administrativa, é criada a Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas). Houve, então, um estreitamento das relações entre as duas áreas, possibilitando um melhor acompanhamento das ações. Foi também, em 2002, que a gestão municipal passou a ter um olhar mais direcionado para a Educação Infantil no tocante à creche, tanto em relação à questão administrativa quanto ao trabalho pedagógico.

Cito duas ações que considero significativas na época. A primeira, que tinha como objetivo a ampliação de vagas em creches, foi a construção de 50 prédios destinados especificamente para creche. Esses prédios possuíam estrutura física padronizada e contavam com cozinha, sala para coordenação, depósito de alimentação e almoxarifado, banheiros para funcionários, banheiros com chuveiros e adaptados à faixa etária das crianças, um amplo galpão aberto para a realização do atendimento às crianças.

Essas creches foram submetidas ao modelo de gestão em parceria com entidades comunitárias e acompanhadas pelos técnicos da Coeduc e da CAS, visto que os recursos do convênio ainda eram repassados através do FMAS. A decisão de

entregar prédios públicos para gerenciamento de entidades privadas fazia parte da proposta do governo municipal de geração de emprego, que tinha como intenção a articulação de políticas públicas sociais.

Como ação dessa política, a Prefeitura estabelecia como critério a indicação de mulheres com mais de 40 anos, que residissem no bairro onde estava localizada a creche, para desempenharem as funções de auxiliares educacionais, merendeiras e zeladoras, embora coubesse às associações credenciadas, indicar os funcionários que deveriam trabalhar na creche. Assim, mulheres com pouca ou nenhuma formação, em uma faixa etária sem perspectiva no mercado de trabalho, passaram a atuar nas novas unidades escolares.

A falta de preparo dessas mulheres restringia o trabalho desenvolvido na creche ao cuidar, contrariando a determinação da LDB quanto à formação exigida para o trabalho direto com crianças da Educação Infantil. A gestão das unidades realizada por meio das parcerias com entidades comunitárias, também gerava outros problemas, conforme alerta Kuhlmann Jr. (2011, p.184):

[...] abrem-se as portas para os usos político e religioso da instituição: a creche funciona com dinheiro público, mas a entidade, por oferecer o serviço, age com se tivesse o direito de utilizar o equipamento para se auto promover, para dar prestígio a políticos, para doutrinação teológica e confessional, numa afronta às liberdades fundamentais do cidadão, definidas por nossa Constituição.

A segunda ação desenvolvida em 2002 foi a contratação, pela Sedas, de uma assessoria para orientar todas as instituições ligadas à Rede Municipal de Ensino na elaboração de seus Projetos Político Pedagógicos (PPP). Embora não fosse seu objetivo inicial, a ação veio minimizar o problema do trabalho pedagógico realizado nas creches comunitárias. Segundo Costa (2005), esse momento foi bastante significativo para a Rede, pois viabilizou o acompanhamento por parte da educação de todos os equipamentos que prestavam serviços educacionais, desde Escolas de Ensino Fundamental, anexos que atendiam à pré-escola; Centros de Educação Infantil criados; creches conveniadas com a Opefor; creches conveniadas através do Programa Ação Continuada e as 50 creches recém construídas.

Para Costa (2005, p.7), o diagnóstico que cada instituição deveria realizar para construir seu PPP e o acompanhamento da educação a essas instituições ampliaram a visão da Sedas sobre elas:

Pela primeira vez, a Sedas passou a assumir essas instituições e assim conhecer o seu histórico, seus problemas, seus desafios, seus objetivos, suas condições físicas e materiais, além de conhecer quem é o profissional que atua hoje junto às crianças pequenas.

Paralelos a essas ações desenvolvidas no âmbito municipal, ocorreram movimentos em âmbito nacional no que se refere à aplicação dos recursos da assistência social. Existia uma reclamação quanto à escassez de verbas para o desenvolvimento das atividades especificamente relacionadas à área e, conseqüentemente, uma reivindicação de que o atendimento desenvolvido pelas creches fosse assumido na sua totalidade pela educação. Essas ações protagonizadas pela Assistência Social impulsionaram o processo de municipalização da educação, preconizado tanto na Constituição Federal quanto na LDB.

### **3.3 A trajetória da política de Educação Infantil no período de 2004 a 2012: um resgate através da mídia**

A partir do ano 2004 a política municipal de Educação Infantil sofreu mudanças significativas que delinearão um novo cenário na cidade. Os convênios antes financiados pelo governo federal, através do FMAS, e pelo Programa Ação Continuada passaram a ter financiamento do tesouro municipal através de subvenção social.

No entanto isso não aconteceu com as creches anteriormente ligadas a assistência social do governo do Estado e que vinham sendo repassadas aos municípios. Fortaleza tinha sido, até então, o único município a não assumir essas creches, o que levou o Estado a, gradativamente, descredenciar as associações, fato que concorreu para um aumento na procura por novos convênios na esfera municipal.

O ano de 2004 foi marcado por problemas na gestão dos convênios e, conseqüentemente, na interrupção do atendimento nas creches. As associações tinham muitas dificuldades em executar o convênio devido à falta de qualificação dos presidentes em gerir os recursos, conforme estabelecia a legislação que regulamentava os convênios de subvenção social e, principalmente, na execução do

Plano de Aplicação Financeira (PAF), fato que gerou um acúmulo de diligências nas prestações de contas, impedindo a liberação das parcelas subsequentes.

A inadimplência nas prestações de contas e a falta de repasse dos recursos serviram como combustível para uma ampla discussão sobre a qualidade e a eficácia desse tipo de atendimento, tanto na sociedade, através dos meios de comunicação, quanto através dos órgãos de defesa do direito das crianças à educação. Prova disso é que, na edição de 24 de outubro de 2004, o jornal “Diário do Nordeste” publicou três reportagens sobre a situação das creches em Fortaleza.

Na primeira reportagem, intitulada “Unidades convivem com atraso no repasse das verbas”, o jornal discute não apenas a situação das creches conveniadas com o poder público municipal, mas também a situação daquelas mantidas pela Secretaria de Ação Social (SAS) do governo estadual. Com relação às creches mantidas pelo município, o principal problema apresentado foi a falta de recursos, como se percebe neste trecho da reportagem: “A creche Evandro Ayres de Moura, no Conjunto Palmeiras, funciona parcialmente devido a um atraso no repasse de quatro meses. São 40 crianças num dia e 40 no outro. Já a Martins Aguiar, no Monte Castelo, está fechada”.

Com relação às creches mantidas pelo governo estadual, a reportagem aborda outros problemas, tais como:

O CEI do Conjunto Palmeiras é o único com berçário naquela região. Com 30 crianças matriculadas, os professores se queixam da falta de auxiliares, que o kit de material pedagógico é insuficiente, faltam colchões, medicamentos e o prédio precisa de reforma e de porteiro. (DN, 24/10/2004).

A segunda reportagem, intitulada “Estudo constata ambientes precários”, apresenta o ponto de vista de uma professora doutora da Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisadora da área, sobre as creches públicas no município. A reportagem informa que:

Em suas pesquisas, a professora constatou que as poucas creches públicas de Fortaleza, em sua grande maioria, são ambientes pobres, com poucos brinquedos, quebrados e inadequados para as diversas faixas etárias. Também há limitação de material didático e as crianças, sobretudo os bebês (quando há berçário), ficam presas aos berços boa parte do tempo, até pela carência de profissionais. (DN, 24/10/2004).

Tanto as reportagens quanto as pesquisas acadêmicas (COSTA; CRUZ; MARTINS; ANDRADE – 2002)<sup>14</sup>, refletiam o problema da Educação Infantil no Município. O atraso no repasse dos recursos e as condições de funcionamento das creches demonstravam a falta de políticas públicas para esse nível de ensino, tanto em âmbito municipal, quanto em âmbito nacional, fato que é ressaltado também na reportagem “Estudo constata ambientes precários”, quando registra a mobilização da sociedade civil para a inserção dessa faixa etária na lei que contemplaria o financiamento da Educação Básica.

Uma briga comum tanto à sociedade quanto ao Poder Público local levou educadores e pais à Praça do Ferreira, no último dia 15. Uma manifestação realizada naquele dia pedia a inclusão da Educação Infantil (na faixa de zero a três anos) no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), uma vez que essa é a primeira etapa da Educação Básica. (DN, 24/10/2004).

Na mesma edição do jornal de 24 de outubro de 2004 foi abordado outro problema relacionado à Educação Infantil municipal no que se refere à falta de vagas. Na reportagem “Creches em Fortaleza são insuficientes”, uma representante do grupo gestor do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), avalia a situação local:

Embora haja um enorme déficit de vagas, fica difícil estabelecer uma relação entre o número de crianças entre zero e três anos - 162.266 (Censo 2000 / IBGE) - e as vagas em creches comunitárias nessa faixa etária. Isso porque há uma grande variedade de situações. (DN, 24/10/2004).

A representante do MIEIB ainda discutiu a redução gradativa desse atendimento pelo governo estadual, considerada pela sociedade civil como um “processo de desmonte” das instituições de Educação Infantil. Nesta reportagem a representante da SAS contesta essa visão e a define como “[...] um processo de depuração, feito por ocasião do credenciamento, que impõe condições básicas como o recolhimento dos encargos sociais dos funcionários e cumprimento de metas”. (DN, 24/10/2004).

Outro ponto a ser considerado nesse tipo de atendimento à Educação Infantil realizado através de convênios com entidades comunitárias é a relação que se

---

<sup>14</sup> Pesquisas sobre a Educação Infantil realizadas no município de Fortaleza e publicadas através de artigos na Revista Educação em Debate da Universidade Federal do Ceará, Ano 24 – V. 2 – N° 44 – 2002.

estabelece entre as normas do próprio termo celebrado com as associações e a relação trabalhista. Os convênios previam um atendimento ininterrupto das creches, que funcionariam de janeiro a dezembro, mas não havia repasse de recursos para pagamento de férias ou contratação de substitutos, conforme normas estipuladas no próprio termo do convênio, o que gerava reclamações dos trabalhadores.

Conforme depoimentos dos técnicos da Sedas, além do descontentamento dos funcionários com as condições de trabalho, a extensa carga horária provocava um esgotamento físico desses profissionais, fato que, aliado à falta de formação adequada, poderia refletir negativamente no tratamento dispensado às crianças.

As reivindicações dos profissionais de creche quanto às condições de trabalho e aos atrasos no repasse das verbas do convênio, levaram a gestão municipal a fechar, em dezembro de 2004, todas as creches conveniadas, dando férias coletivas aos funcionários.

Essa iniciativa agravou a situação das creches conveniadas vez que ocorreu no final da gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB), sem o devido planejamento orçamentário de pagamento das parcelas pendentes do convênio e sem encaminhamentos para o funcionamento destas, em 2005, quando se iniciava a gestão da Prefeita Luizianne Lins (PT). Enquanto o governo que se encerrava decidira dar férias coletivas aos funcionários das creches conveniadas, o novo governo trazia uma proposta diferente para a área, sem considerar efetivamente os processos vivenciados até então.

Como já era previsto, o ano de 2005 foi marcado por mudanças, tanto no âmbito da gestão municipal, devido à mudança de linha partidária do governo, quanto na própria Secretaria de Educação e, conseqüentemente, na Educação Infantil. Em se tratando da gestão da Educação Infantil, as mudanças foram sentidas principalmente no que se refere à gestão das creches, visto que a política de atendimento à pré-escola permaneceu basicamente inalterada, sendo realizada em turmas que funcionavam nas Escolas Municipais e anexos, com atendimento ainda insuficiente.

Em relação à oferta de vagas na Educação Infantil, as demandas da sociedade continuaram e foram denunciadas pela mídia, mesmo após a efervescência da campanha eleitoral. Como forma de questionar a nova gestão, o jornal Diário do Nordeste na edição de 18/01/2005, através da reportagem: "Faltam vagas em creches e no pré-escolar" abordava:

Apesar das 47 mil vagas oferecidas para novos alunos nas escolas da rede municipal de ensino, no ano letivo de 2005, a cena de pais voltando das escolas sem conseguir matricular seus filhos é freqüente. Principalmente em creches e em escolas de pré-escolar, a procura por vagas é bem maior que a oferta. (DN, 18/01/2005).

Em resposta ao jornal, o Coordenador de Políticas Públicas Educacionais da Sedas, ao ser questionado sobre o problema, apontou o posicionamento da nova gestão quanto à política desenhada para a Educação Infantil no município:

“Estariamos numa situação confortável se as vagas estivessem bem distribuídas entre os bairros”. Informou que, por enquanto, as crianças da pré-escola serão colocadas mais próximas de casa. “Para as crianças maiores, se não for possível colocá-las no próprio bairro, colocaremos no seu entorno”. (DN, 18/01/2005).

A prefeita Luizianne Lins também manifestou em outra reportagem, na edição do dia 19/01/05 do mesmo Jornal, a intenção da nova gestão em relação à infância, conforme consta no trecho da reportagem:

Ela afirma que em sua gestão a cidade terá políticas diferenciadas para vários setores, sendo a infância uma prioridade. Luizianne apontou dois problemas graves que terá de enfrentar: a falta de acesso às creches e aos espaços públicos para crianças, e pediu o apoio do UNICEF. (DN, 19/01/2005).

A sociedade civil organizada também não se ausentou desse processo de discussão da política pública municipal. Sua participação deu-se, tanto em relação ao acompanhamento do processo de matrículas, quanto em relação a outros problemas enfrentados pela educação no Município. Entidades civis se organizaram por meio da Comissão de Defesa do Direito à Educação, visitando os bairros mais afetados e produzindo relatórios referentes à matrícula nas unidades escolares, como retrata o texto extraído da edição do Jornal “Diário do Nordeste” de 22/01/05:

Além da falta de vagas em alguns bairros, a insegurança nas escolas e a estrutura precária de prédios onde funcionam escolas anexas foram apontadas pela Comissão de Defesa do Direito à Educação, formada por entidades da sociedade civil e organizações governamentais, como grandes barreiras ao acesso ao ensino de qualidade. (DN, 22/01/2005).

Além da falta de vagas em creches, detectada no período de matrícula, a nova gestão municipal enfrentava o desafio de desenhar uma política pública para a Educação Infantil. Os órgãos de defesa do direito das crianças continuaram a apontar os problemas relacionados ao atendimento às crianças de creche, de competência do poder público. Dois meses após o início da gestão, matéria publicada no Jornal Diário do Nordeste de 11/03/05, denunciava: “Creches fechadas prejudicam mais de 6 mil crianças”. Nessa reportagem foi apresentado o seguinte dado:

Todas as 83 creches da rede municipal de Fortaleza estão fechadas por conta do atraso de quatro meses no pagamento dos funcionários. Cerca de seis mil e quinhentas crianças estão sendo prejudicadas pela falta de atendimento que representa, principalmente para as mães, o único lugar que podem deixar os filhos para irem trabalhar. (DN, 11/03/2005).

Na mesma reportagem, a Comissão de Defesa do Direito à Educação informou que esse fato atrasaria o calendário letivo dessas unidades em um mês. A assessoria de imprensa da Sedas, em resposta ao jornal, justificou: “está havendo um reordenamento das creches, pois muitas delas ainda nem apresentaram a prestação de contas do ano passado. Em 2005 não foi fechado nenhum novo convênio para o repasse de verbas”. (DN, 11/03/2005). Tal fato ocorreu principalmente devido à interrupção da política desenvolvida até 2004.

As denúncias relacionadas ao atendimento realizado pelas creches conveniadas, feitas durante o ano de 2004 e, especificamente, o problema de prestação de contas das entidades, levou a nova gestão municipal a proposições de políticas em relação ao atendimento oferecido à faixa etária de creche. Na reportagem publicada na edição do Jornal Diário do Nordeste de 11/03/05, o titular da Secretaria Regional V (SER), Luiz Antônio Oriá, informou a extinção da Opefor, entidade que gerenciava 19 creches conveniadas, além de outras medidas. “Explicou, ainda, que haverá uma reforma em toda a área de ensino de Fortaleza, que prevê a ampliação e a aquisição de novos prédios para o funcionamento das creches”. (DN, 11/03/2005).

A extinção da Opefor afetou diretamente a comunidade atendida e principalmente os funcionários dessas unidades, conforme manifesta a imprensa local:

Com a extinção da Opefor, o secretário não confirmou, mas os funcionários não deverão ser aproveitados sendo, portanto, inevitável o processo de rescisão dos contratos. A Sedas não informou quantos funcionários serão atingidos pela medida. (DN, 11/03/05).

No início de 2005, a paralisação das atividades das creches, a falta de encaminhamentos para novos convênios, a inadimplência das associações em relação à prestação de contas do convênio de 2004, e a urgência da continuidade do atendimento das crianças nas creches, impulsionaram o então secretário municipal de educação, professor Idevaldo Bodião, a propor a municipalização desse atendimento.

A proposição gerou grandes inquietações nas entidades conveniadas, tanto em relação ao desemprego dos profissionais que realizavam os serviços nas creches, quanto nos representantes de lideranças comunitárias, que viam na iniciativa uma desvalorização dos serviços até então prestados por essas associações ao governo municipal. Essa inquietação mobilizou o Ministério Público e a sociedade civil para uma ampla discussão sobre o atendimento nessas creches, o que levou à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Esse Termo foi firmado, em 11/05/2005, por representantes do Ministério Público do Estado do Ceará (MP), do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude do Ministério Público, da Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará (SAS), da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc), da Secretaria de Educação e Assistência Social de Fortaleza (Sedas), da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) e da Delegacia Regional do Trabalho (DRT).

Dentre suas cláusulas e obrigações para o município de Fortaleza, o TAC previa a apresentação das crianças inscritas, enturmadas ou não, na Rede Municipal de Ensino; o atendimento no prazo de 30 dias das crianças cadastradas em creches patrimoniais; a criação de vagas para atendimento de, no mínimo, de 50% da demanda declarada no termo, até março de 2006; a parceria com o setor privado para atendimento da demanda, em caso de impossibilidade do município em ampliar a rede pública; a Instrução Normativa para regulamentação da aplicação dos recursos destinados à subvenção social e a previsão de recursos para as obrigações provenientes do Termo na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária.

No âmbito do governo estadual, o Termo previa para as duas Secretarias ali representadas garantir a continuidade do atendimento aos 99 Centros de Educação Infantil (CEIs) mantidos pela assistência social estadual; repassar recursos através de convênios estabelecidos com as entidades gerenciadoras dos CEIs; desenvolver ações de capacitação às famílias das crianças assistidas pelos CEIs até a municipalização total do atendimento; promover ações de capacitação às equipes de trabalho e supervisão aos CEIs, até a municipalização e implementar brinquedotecas nos 99 CEIs, durante o ano de 2005.

O Termo de Ajustamento de Conduta previa que as Secretarias relacionadas no documento, juntamente com a sociedade civil, formatariam o processo de migração do atendimento dos CEIs do âmbito da Política de Assistência Social para a Política de Educação e, ainda, que deveriam ser estabelecidas parcerias entre as Secretarias de Educação do Município e do Estado, através de regime de colaboração, para equacionamento da expansão e qualificação do atendimento da Educação Básica, desde a creche até o Ensino Médio.

Como penalidade para o descumprimento injustificado das obrigações assumidas, o Termo estabelecia multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais), mais correção monetária pelo IGPM, mais 6% ao ano. Esse recurso seria revertido para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

Após a assinatura desse termo, a Sedas formalizou convênio com as associações comunitárias que já gerenciavam creches em parceria com o município, que firmaram Termos de Compromisso para regularização das pendências antigas na prestação de contas. A Secretaria também abriu Edital de Credenciamento Público para novas associações com o intuito de ampliar o atendimento e cumprir as metas estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta. Assim, em 2005, foram formalizados 73 convênios, sendo 57 com associações já cadastradas pela Sedas e 16 com novas associações.

O credenciamento das associações previa a gestão, tanto de prédios pertencentes à própria entidade, quanto de prédios pertencentes ao patrimônio da Prefeitura, gerenciados até então pela Opefor. Mesmo após o processo de credenciamento, 09 prédios ficaram sem gerência, o que levou ao processo de municipalização do atendimento em creches.

A gestão municipal, no processo de discussão das ações da Secretaria de Educação voltadas para a Educação Infantil, visando à definição da política

municipal para esse nível de ensino, firmou também, em 2005, parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), através da Faculdade de Educação (Faced). Essa parceria tinha como objetivo o assessoramento técnico e pedagógico para a elaboração de três documentos: a Política de Educação Infantil, a Proposta Pedagógica para Educação Infantil e o Programa de Formação para os Profissionais que atuam na área.

Essa assessoria, formalizada através de convênio entre a Sedas e a Faced, teve prazo de execução previsto de 2005 a 2007. O convênio deu origem a um projeto que ficou denominado CRI-AÇÃO, cumprindo a sua primeira meta em 2006, quando finalizou o documento que continha as metas da Política Municipal de Educação Infantil, cuja publicação aconteceu em 2011.

A Proposta Pedagógica com as orientações curriculares, segunda ação do convênio, foi concluída em 2007 e publicada em 2009, com o processo de implementação iniciado no mesmo ano. O Programa de Formação, embora elaborado, não foi publicizado ou disponibilizado para conhecimento da Rede Municipal de Ensino. Segundo representante da Coordenação de Educação Infantil da SME, as ações de formação foram postas em prática a partir do ano de 2009, contemplando coordenadores pedagógicos, professores e funcionários que atuavam principalmente em creches, sendo ampliadas no caso destes dois últimos segmentos, nos anos de 2011 e 2012, para a pré-escola.

Quanto às ações do início da gestão, em 2005, outros acontecimentos foram relevantes para a definição das políticas direcionadas à educação da criança pequena no município. A mudança ocorrida na gestão da educação municipal com a saída do secretário Idevaldo Bodião e sua substituição pela secretária de governo Ana Maria Fontenele, em novembro de 2005, foi uma delas.

Segundo divulgação dos jornais, na época, o problema de inadimplência das creches conveniadas e a paralisação dos serviços foram fatores que concorreram para a saída do secretário, fato negado pela assessoria da prefeitura na reportagem publicada no Jornal Diário do Nordeste, em 04/11/05.

Um conjunto de motivos, de acordo com Catanho, motivou a decisão de Bodião de deixar a secretaria após dez meses à frente da Secretaria de Educação. "Ele já havia solicitado o desligamento há dois ou três meses. Nós apelamos, conversamos, mas ele não cedeu. Ele afirma que deixou de lado seu projeto de pós-doutorado em Portugal para assumir a Sedas. Ficou

diffícil conciliar os projetos pessoais, a carga de trabalho e a vida familiar”, explica. (DN, 04/11/05).

Fato que não podia ser negado era o problema que existia em relação às creches conveniadas. A reportagem publicada em 06/10/05, além de enfatizar a mobilização da sociedade civil através do “Movimento Fraldas Pintadas” pela inclusão das creches na Lei do Fundeb, refletia também sobre a problemática vivenciada por essas entidades conveniadas no município de Fortaleza.

A inclusão das creches nos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) é a principal reivindicação dos integrantes do Movimento Fraldas Pintadas, que estiveram, ontem, na Prefeitura de Fortaleza para discutir sobre a situação da Educação Infantil na Capital. O Movimento tem abrangência nacional. No Ceará, participam das ações o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca), Ministério Público, Conselhos Tutelares e associações comunitárias. (DN, 06/10/05).

As reivindicações dos representantes do Movimento Fraldas Pintadas à gestão municipal, expressas nessa mesma reportagem, são “a retomada imediata do funcionamento das creches municipais que estão fechadas há vários meses; a construção de novas creches e que a Prefeitura passe a administrar todas as unidades patrimoniais, contratando funcionários concursados”. (DN, 06/10/05)

O titular da pasta, professor Idevaldo Bodião, rebateu que o problema no repasse de recursos não era financeiro, mas de inadimplência das associações. O jornal ainda informou os dados apresentados pelo Movimento:

Em Fortaleza, há 73 creches conveniadas com o Município. Destas, 57 são patrimoniais, mas a administração é feita pelas associações com recursos repassados pela Prefeitura. Somente nove são administradas pela gestão municipal. Ao todo, conforme o Cedeca, há 53 creches paradas e cerca de quatro mil crianças prejudicadas. Além das crianças matriculadas que não vão às aulas porque as creches estão fechadas, há uma demanda verificada pelo Cedeca de 1.080 crianças que não conseguiram sequer fazer a matrícula. (DN, 06/10/05).

Portanto, ao assumir a Secretaria de Educação, em novembro de 2005, a professora Ana Maria Fontenele, pressionada pela situação das creches conveniadas e pela cobrança da sociedade civil, reabriu a discussão entre o Ministério Público e o município de Fortaleza, formalizando um aditamento ao Termo de Ajustamento de Conduta assinado em maio desse mesmo ano.

O aditamento realizado com o Ministério Público visava à regularização do sistema de atendimento em creches através do processo de municipalização. Nesse momento, participaram da discussão e da assinatura do termo, apenas o Ministério Público do estado do Ceará, através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude, a Secretaria de Educação e Assistência Social de Fortaleza e a Prefeitura Municipal, representada pela prefeita Luizianne de Oliveira Lins.

Constava nos termos desse aditamento que a criação de novas vagas para suprimento de 50% da demanda prevista anteriormente, fosse realizada somente através da construção de novas escolas de Educação Infantil ou da abertura de turmas específicas em escolas já existentes no município. Ficou também estabelecido um prazo de 45 dias para a criação da Instrução Normativa para regulamentar a aplicação dos recursos de subvenção social e condicionada a previsão orçamentária em lei para a construção de novos equipamentos à submissão do Poder Legislativo.

Ao aditamento, também foram acrescentadas 08 (oito) novas cláusulas que atribuíam ao Município a responsabilidade de impulsionar o processo de municipalização, no período de 2006 a 2008, instituindo como meta a criação de 48 (quarenta e oito) creches, além das 10 (dez) já existentes; realizar concurso público para provimento de cargos de professores para atuarem nessas unidades; manter sob sua gestão direta todos os equipamentos que viessem a ser construídos; assegurar o repasse imediato da 1ª parcela dos convênios formalizados no exercício de 2006 e o repasse das parcelas subsequentes até o décimo dia do mês subsequente após a apresentação da prestação de contas das despesas realizadas no mês anterior; de realizar ações e investimentos para aumentar a oferta de vagas para garantir o atendimento da demanda; absorver, a partir de 2009, o público atendido pelos CEIs vinculados à Secretaria de Ação Social do governo do estado, assegurando o regime de colaboração estipulado anteriormente no Termo de Ajuste de Conduta e rever os termos dos convênios firmados para os anos de 2006 e 2007.

Como penalidade ao Município pelo descumprimento dos termos ajustados, o valor da multa aumentou, sendo estipulado em R\$ 10.000,00 (Dez mil reais). A vigência do Termo se estenderia até a transferência total do atendimento educacional em creches, realizado pelo Governo do Estado, para a Prefeitura.

Portanto, as ações inerentes à política de Educação Infantil, no município de Fortaleza, no que se refere à ampliação de vagas, passaram a ser regidas pelos termos desse ajuste de conduta. As outras ações relacionadas aos serviços oferecidos nessa etapa de ensino seguiram as diretrizes expressas na proposta do documento elaborado pelo Projeto CRI-AÇÃO.

O processo de municipalização das creches trouxe demandas como a necessidade de professores, coordenadores pedagógicos e funcionários de apoio; material didático e de higiene pessoal específico à faixa etária; além de mobiliário e equipamentos, conforme informações da Coordenação de Educação Infantil (COEI), da SME.

A SME, por meio da COEI, informou que, para o suprimento de pessoal as ações realizadas foram: convocação dos orientadores educacionais e supervisores escolares remanescentes da lista de classificáveis do concurso público realizado em 2003 para assumirem a coordenação pedagógica; realização de seleção pública para professores substitutos para suprimento das carências existentes; contratação de pessoal terceirizado para o desempenho específico das funções de auxiliares educacionais, porteiros, manipuladores de alimentos e serviços gerais nas creches municipais.

Essas ações, embora necessárias, retrataram a precarização do serviço prestado, pois existia uma rotatividade muito grande dos profissionais, tanto dos professores, que tinham um contrato com vigência máxima de 2 (dois) anos, quanto do pessoal de apoio, devido à contratação terceirizada. Outro ponto que concorria para a rotatividade desses profissionais era de caráter pessoal, pois devido à instabilidade profissional existente, o funcionário, ao conseguir melhor colocação no mercado de trabalho, pedia desligamento do emprego.

No ano de 2007, outra reestruturação administrativa na educação pública do município criou o Sistema Municipal de Ensino, composto por Secretaria Municipal de Educação (SME), Conselho Municipal de Educação (CME) e Fundo Municipal de Educação (FME). Essa iniciativa consolidou a separação entre educação e assistência social, fato significativo embora, no âmbito municipal, não houvesse mais instituições ligadas à assistência no que se refere ao atendimento destinado a Educação Infantil.

A mudança administrativa afetou a Educação Infantil positivamente, visto que, no novo organograma da SME, ficou determinada a criação de uma coordenação

específica para planejar, executar e acompanhar as ações destinadas a esse nível de ensino. Entretanto, no que dizia respeito à ampliação de vagas e à municipalização das creches, as metas permaneciam orientadas pelas definições do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público.

Ao término de 2008, a SME havia cumprido 18,96% a mais da meta estabelecida pelo TAC no que se refere à municipalização do atendimento em creches. Além das 58 unidades previstas para municipalização, conforme apresenta a Tabela 01 em anexo, houve um acréscimo de 11 creches, perfazendo um total de 69 unidades. Isso significava que, cada vez mais, o atendimento realizado em espaços inadequados vinha sendo reduzido, restando apenas 28,12% das creches gerenciadas através de convênio. Outro fato que merece destaque, agora como referência negativa, é que 15,63% desse percentual geral informado anteriormente, referiam-se à SER V, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade dessa regional.

### **3.3.1 Tensão entre Estado e Município quanto ao atendimento na Educação Infantil: a transição das creches conveniadas**

Outras metas do Termo de Ajuste de Conduta, entretanto, careciam de cumprimento, como por exemplo, a absorção da demanda atendida pela assistência social do estado. Embora o Aditamento do Termo de Ajustamento de Conduta estabelecesse como prazo para o início dessa absorção o ano de 2009, o processo eleitoral para prefeitos, ocorrido em 2008, acalorou a discussão. Instigados pela mídia e impulsionados pela campanha eleitoral, Município e Estado iniciaram um processo de negociação quanto à transferência desse atendimento.

A SME começou o mapeamento das instituições estaduais, em junho de 2008, com vistas à organização do processo de absorção das creches no ano seguinte. A proposta do Termo era que esse processo acontecesse em parceria com o governo do Estado, especificamente a Seduc, respaldado inclusive no regime de colaboração estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal. Entretanto, já em novembro de 2008, o governo do Estado anunciou o seu afastamento total desse atendimento, conforme foi noticiado na reportagem apresentada pelo Jornal O Povo.

A STDS confirma que não haverá renovação. Conforme a orientadora da Célula de Proteção Social Básica, Sandra Luna, as creches receberão, no próximo dia 28, o último repasse de verbas. A data também marca a paralisação das atividades. É o que informa o coordenador do Caac, José Arnaldo. (O Povo, 04/11/08).

Com esse impasse entre Prefeitura e Estado, ao iniciar o ano de 2009, mais uma vez a população sofre com a falta de planejamento e de políticas públicas articuladas entre os entes federados. Novamente, a mobilização dos órgãos de defesa do direito da criança à educação e da sociedade civil foi fundamental na condução das políticas públicas e da garantia do direito da criança, regulamentado em lei. A mobilização social foi registrada pelos jornais da cidade como pode ser observado no trecho da reportagem do Jornal Diário do Nordeste, a seguir.

Pelo menos é o que pretende o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca), que, hoje pela manhã, dará entrada em ofício no Centro de Apoio às Promotorias da Infância, solicitando que o Ministério Público intervenha junto ao Estado e ao Município de Fortaleza para garantir a reabertura de 87 creches comunitárias fechadas desde novembro do ano passado. (DN, 13/02/2009).

O problema foi agravado, principalmente, porque os poderes Municipal e Estadual não assumirem suas responsabilidades constitucionais. O posicionamento dos entes federados se direciona para uma isenção de responsabilidades, como pode ser observado nos trechos da mesma reportagem:

Por sua vez, procurada para falar do assunto, a secretária de Educação do Município, Ana Maria Fontenele, manda dizer à reportagem, através de sua assessoria de imprensa, que no momento não concederá entrevista, “devido a pendências referentes à municipalização das creches”. (DN, 13/02/2009).

Já a STDS informa, por release, que desde o mês passado “o gerenciamento dos 87 Centros de Educação Infantil (CEIs) foi transferido para Secretaria Municipal de Fortaleza”, em atendimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).(DN, 13/02/2009).

Também a dirigente da Secretaria de Educação Básica do Estado (Seduc), por meio de sua assessoria, esclarece que “a transferência está na responsabilidade da STDS”. (DN, 13/02/2009).

A sociedade civil, representada pelo Cedeca, ressaltava na mesma reportagem o fato de que o governo faz a interpretação do que a Constituição estabelece conforme a sua conveniência:

“Ocorre que há aí uma leitura equivocada da Constituição”, observa. “O mesmo artigo 211”, explica, “prevê que se um ente federativo declarar não

ter como gerenciar os serviços, os demais têm que garantir o atendimento, no caso o Estado e o Município”. (DN, 13/02/2009).

Os sindicatos que representavam a categoria de professores no município de Fortaleza, também se manifestaram quanto ao processo de municipalização:

Mas, enquanto as informações em âmbito oficial são escassas, para a representante da diretoria colegiada do Sindicato Unificado dos Trabalhadores em Educação no Estado do Ceará (Sindiute), Gardênia Baima, “é preciso que a municipalização seja revista”. Para ela, no País, esse processo, tanto na educação quanto no setor de saúde, tem se mostrado insatisfatório, porque é feito sem que as prefeituras contem com o orçamento necessário, provocando queda no atendimento e precarização das condições de trabalho. (DN, 13/02/2009).

Já Anízio Melo, do Sindicato Apeoc, é favorável à municipalização da educação. “Não concordamos que uma creche funcione como depósito de criança enquanto os pais vão trabalhar”, frisou, defendendo que passar as unidades ao Município é uma forma de inserir as crianças no processo educativo desde cedo. Mas Gardênia e Anízio defendem maior transparência na transferência. (DN, 13/02/2009).

As reivindicações das famílias, da sociedade civil organizada e, principalmente, a ação impetrada pelo Cedeca junto ao Ministério Público, levaram a Prefeitura de Fortaleza a assinar novo Termo de Ajustamento de Conduta, desta vez com o objetivo exclusivo de resolver a situação das creches oriundas do Governo Estadual. O TAC, firmado em 02 de abril de 2009, contou apenas com a participação do Ministério Público do Estado do Ceará, através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude, e da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza.

O novo Termo estabelecia como responsabilidades da Prefeitura o encaminhamento de Projeto de Lei à Câmara Municipal para alteração do orçamento com vistas à destinação dos recursos necessários à formalização de novos convênios; o estabelecimento de convênios com as entidades aptas conforme a legislação, tanto no que se refere à lei que regulamenta os convênios de subvenção social, quanto em relação à LDB; a realização de reuniões com as entidades aptas à celebração do convênio, para orientação e organização da documentação necessária; a formação para os profissionais e o acompanhamento às creches conveniadas com vistas à garantia da qualidade dos serviços prestados às crianças e o envio, no prazo de 60 (sessenta) dias, de um relatório circunstancial sobre os encaminhamentos estabelecidos no Termo.

Com a definição das responsabilidades no Termo de Ajustamento de Conduta, o atendimento à criança foi garantido, entretanto houve um retrocesso na política de municipalização da gestão das creches que vinha ocorrendo, o que fragilizou o atendimento a essa faixa etária e ameaçou comprometer a qualidade dos serviços ofertados.

O caminho encontrado mais uma vez colocou em pauta a questão da garantia do direito da criança ao acesso à creche. Afinal, esse direito é da criança ou das famílias? A sociedade questiona o fato da criança não ter direito a uma educação que promova seu desenvolvimento integral ou o fato das mães não terem com quem deixar seus filhos quando precisam sair para trabalhar?

Como já relatado anteriormente, o município possui um documento que expressa suas intenções quanto ao desenvolvimento da política para a Educação Infantil em Fortaleza. Também foi relatado que o conteúdo desse documento não estava disponível para conhecimento público, entretanto, praticamente todas as suas metas foram contempladas no Plano Municipal de Educação (PME), discutido e aprovado com ampla participação de órgãos do governo municipal e estadual e da sociedade civil.

Esse Plano, transformado na Lei 9441/2008, aprovado na Câmara Municipal e sancionado pela Prefeita Luizianne Lins em 30/12/08, expressa, na meta 1, destinada à Educação Infantil que o município deveria “assegurar, mediante Regime de Colaboração com o Estado e a União, recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Infantil”. Fica clara a distância existente entre o estabelecimento da regulamentação dos direitos, obrigações e responsabilidades, e a sua efetiva execução.

A política de Educação Infantil, como pode ser observada no Plano Municipal de Educação (PME), aponta várias ações que deveriam ser desenvolvidas pelo poder público para efetivar a garantia de acesso das crianças a uma educação de qualidade. Questões como a qualificação dos profissionais, a regularização das instituições, a articulação com as famílias e a construção de espaços de convivência adequados são metas que se apresentam no Plano.

Entretanto as decisões tomadas como forma de remediar algumas ações governamentais desenvolvidas em outras esferas de governo, ferem a proposição discutida e aprovada através de ampla participação da sociedade, bem como

comprometem a qualidade dos serviços prestados, principalmente quanto à destinação de recursos para viabilizar essas ações.

Nesse sentido, a SME buscou parceria com o governo federal através de convênio que viabilizasse a captação de recursos para aquisição de materiais, equipamentos e brinquedos para as instituições de Educação Infantil. No entanto esse convênio não contemplou as unidades oriundas do governo do Estado, o que, conseqüentemente, impôs um trabalho diferenciado e prejudicou a perspectiva de traçar uma política unificada na Rede de Ensino, fragilizando a ação dos profissionais e desqualificando o atendimento em algumas unidades.

Quanto à qualificação dos profissionais, a SME tentou minimizar os problemas existentes através de duas ações: o credenciamento para os profissionais que desejavam coordenar instituições de Educação Infantil e a formação continuada para os profissionais que atuavam nessas instituições.

No que diz respeito ao credenciamento para coordenadores pedagógicos, a COEI informou que foi semelhante aos processos realizados em 2007, 2009 e 2011. Profissionais efetivos do quadro do magistério da Rede Municipal, professores, orientadores educacionais e supervisores escolares participaram do processo, que teve como objetivo credenciar profissionais com perfil adequado para coordenar inclusive as creches conveniadas.

Os dois últimos credenciamentos constaram de três fases de seleção: análise de currículo, apresentação de projeto escrito e entrevista. Cada fase era eliminatória e, a aprovação em todas, habilitava o candidato a desempenhar a função de coordenador pedagógico em Centros de Educação Infantil municipais e creches conveniadas. O encaminhamento desses profissionais para estas últimas unidades foi considerado por alguns gestores e técnicos que atuam na área como um avanço significativo na condução do planejamento pedagógico dessas unidades.

A formação continuada para profissionais da Educação Infantil só passou a ocorrer sistematicamente a partir de 2009, pois, até então, existiam apenas ações pontuais nesse sentido. Foi também a partir desse ano que a PMF aderiu, através da SME, ao Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) do governo do Estado. No eixo da Educação Infantil, o Programa foi desenvolvido em Fortaleza de forma diferenciada do restante do estado, devido à especificidade inerente à capital, dentre outros fatores.

Conforme o documento orientador do PAIC, este programa apresenta para cada eixo de sua composição, objetivos específicos e, no caso do Eixo de Educação Infantil, no ano de 2009, os principais objetivos eram a formação com vistas à orientação dos municípios para elaboração da sua política e da proposta pedagógica destinada especificamente a esse nível de ensino. Assim, como Fortaleza já havia elaborado esses dois documentos, a formação, em 2009, foi conduzida já na perspectiva da divulgação e implementação da Proposta Pedagógica do Município.

Outra questão que diferenciou a execução do PAIC – Eixo de Educação Infantil no Município, segundo a COEI, foi que, enquanto no restante do estado essa formação era executada pelos próprios técnicos da Seduc ou pela assessoria por ela contratada, em Fortaleza, devido ao grande número de turmas, a formação era realizada pela própria equipe técnica do Município, orientada por um formador do Programa vinculado à Seduc.

Nos anos subsequentes, a formação seguiu as orientações do PAIC, buscando adequá-la à realidade do Município. Em 2011, todos os CEIs e creches conveniadas já haviam elaborado suas propostas pedagógicas, com a participação da comunidade escolar e a orientação dos técnicos das Regionais e da SME.

A saída dos profissionais que exerciam a função de auxiliares de serviços educacionais da formação continuada para os profissionais que atuavam em creches, a partir de 2012, representou uma ruptura no programa.

A Lei 11.738/2008 (Lei do Piso), que determina a garantia de um terço da carga horária dos professores do município para planejamento e formação, provoca reestruturação no quadro de professores.

Inicialmente, o Município trabalhou com a garantia de um quinto da carga horária, fato que gerou o acréscimo de um quarto do número de professores para assegurar que cada professor dispusesse de um dia na semana para atividades de formação ou planejamento, conforme sua carga horária de trabalho. Assim, a formação dos auxiliares educacionais ficou sob a responsabilidade do coordenador pedagógico e passou a ser realizada na própria instituição.

Considero essa determinação prejudicial ao trabalho e à formação em serviço desses profissionais, pois além da falta de interação com profissionais de outras unidades escolares, a formação na própria creche pode ser interrompida pelas exigências das atividades cotidianas da instituição ou por possíveis ocorrências inerentes ao trabalho com crianças pequenas.

Outra ação significativa da política municipal foi o processo de regulamentação dos CEIs e creches conveniadas junto ao CME. Em novembro de 2010, esse Conselho aprovou a Resolução CME Nº 002/2010 que “fixa normas para o Ato de Criação, Credenciamento e Autorização de Funcionamento de Instituições Públicas e Privadas de Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza”. A partir dessa resolução, a SME realizou encontros com as instituições no intuito de orientá-las quanto ao processo de credenciamento e autorização junto aos CME.

No final de 2012, segundo informação da própria SME, todas as instituições ligadas ao poder público municipal deram entrada ao processo de credenciamento e regulamentação junto ao CME, tendo inclusive algumas, recebido o parecer favorável. Ressalta-se que, no caso dos CEIs (instituições municipais), estas unidades por estarem vinculadas a uma EMEIF, conforme determinação da SME, receberão seus atestados de credenciamento juntamente com as escolas às quais estariam vinculadas.

Gostaria de discutir também a meta da política de Educação Infantil do Município que se refere à adequação dos espaços físicos das unidades que fazem esse atendimento. A SME divulga que, no período de 2006 a 2012, desenvolveu um programa de manutenção e adequação dos prédios que atendem crianças em turmas de Educação Infantil, especificamente em prédios pertencentes ao patrimônio municipal. No caso dos anexos, citados no decorrer desta contextualização histórica, como unidades inicialmente destinadas ao atendimento específico das turmas de pré-escola, tendo posteriormente absorvido também as turmas do 1º ao 5º ano, as adequações foram praticamente nulas, visto que na sua maioria esses prédios eram locados, fato que impediu legalmente uma aplicação de recursos públicos para ampliações e reformas.

Entretanto vale ressaltar o esforço que houve no sentido de extinguir o atendimento educacional em unidades com a denominação de anexo. Isso se deu tanto através da aquisição de alguns imóveis e a adequação destes, quanto da construção de novas escolas com capacidade de absorver a demanda, em localidades próximas aos anexos. Essas ações levaram à redução de 80% dessas unidades, no período de 2004 a 2012, conforme pode ser observado na Tabela 02 em anexo.

No que se refere ao atendimento em creches, as instituições também passaram por mudanças na sua estrutura física. Os equipamentos construídos ou adquiridos após o ano de 2005, segundo informações do Departamento de Infraestrutura (DINF) da SME, seguiram as orientações de organização dos seus espaços, conforme o documento do MEC que trata sobre os padrões mínimos de qualidade exigidos para esses espaços.

Quanto aos prédios construídos em 2002, o DINF informa que foram reformados. As divisórias de PVC foram substituídas por alvenaria, as paredes foram revestidas, pisos antiderrapantes foram instalados nos banheiros infantis e forro foi colocado na cozinha e na sala da coordenação.

Os profissionais dessas instituições afirmam que elas ainda apresentam problemas na adequação dos seus espaços, dentre os quais citam a ausência de sala para professores e de banheiros infantis em cada sala de atividade das crianças; proteção contra intempéries da natureza (sol, chuva, vento) nas salas de atividades onde foram substituídos os materiais das divisórias, bem como falta de segurança e privacidade, visto que as salas continuam abertas e sujeitas à invasão tanto dos fenômenos naturais, quanto de pessoas estranhas à instituição.

Por último, em relação ao atendimento na Educação Infantil como um dos eixos principais da política do Município, dados do INEP, em 2011, apontam um total de matrícula de 84.175 crianças em Fortaleza, contemplando as redes pública e privada. Considerando as metas de atendimento estabelecidas no Plano Nacional de Educação/2001, de 50% em creches e 80% na pré-escola, e que essas metas foram referendadas no PME/2007 de Fortaleza, é possível verificar a grande defasagem existente.

Se considerarmos ainda que a população estimada de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos, em 2011, era de aproximadamente 207.602, segundo dados do IBGE, teremos um percentual de atendimento, na cidade, somente de 40,5%. Desse percentual, aproximadamente 37,3% corresponde ao atendimento da Rede Municipal de Ensino que foi, em 2012, de 31.423 crianças, segundo dados do INEP.

Dessa forma, embora os dados de Fortaleza apontem o município como a 5ª maior capital em atendimento na Educação Infantil, no Brasil, e a 1ª em relação à Região Nordeste, conforme demonstra o Gráfico 1, em anexo, esse número é inferior à demanda em potencial, registrada no município.

Mesmo com o redirecionamento das metas do PNE/2011 para o PNE em tramitação no Congresso Nacional, em 2013, esse percentual de 40,5% é muito inferior aos percentuais que o Município terá de alcançar: 50% em creche e 100% na pré-escola.

Ainda nessa perspectiva do atendimento, é possível verificar que a oferta de vagas na Educação Infantil apresenta duas situações distintas. Se analisarmos esse atendimento, separando a creche da pré-escola, o município de Fortaleza passa a ter posições diferenciadas tanto no *ranking* nacional, como no regional, ficando em 6º lugar em relação ao Brasil e em 2º no Nordeste, como apresenta o Gráfico 2, em anexo.

Enquanto na pré-escola foram atendidas 20.830 crianças, a creche atendeu pouco mais da metade desse total, apenas 10.593. Percebe-se então, uma grande defasagem no atendimento a essa faixa etária, o que exige da política pública uma intervenção positiva, vez que, como toda atividade relacionada com a esfera institucional, tanto nas ações, quanto nas decisões do governo, deve estar voltada para a solução de problemas sociais.

No que concerne à pré-escola, o município melhora sua classificação, tanto em relação às capitais do Brasil, ficando em 4º lugar, quanto em relação ao Nordeste, ocupando o 1º lugar, conforme demonstra o Gráfico 3, em anexo.

Embora esses dados sejam considerados positivos se comparados ao atendimento realizado em outras capitais do país, ainda são insuficientes em relação à demanda local e distantes das metas de universalização da pré-escola defendidas no PNE e regulamentadas pela Emenda Constitucional 59/2009, que modificou a definição da educação obrigatória, passando a incluir nesse critério as crianças a partir de 4 anos de idade.

Apesar da importância dessa determinação constitucional, o fato da pré-escola passar a ser obrigatória levou os municípios a priorizar essa faixa etária de atendimento em detrimento da atendida em creche. Conforme se vê, embora a “Política Municipal de Educação Infantil: Pelo direito das crianças de zero a cinco anos à educação”, estabeleça como um dos seus primeiros princípios que “a Educação Infantil é dever do Estado, prioridade do poder público municipal, direito da criança e opção da sua família”, o direito da criança à educação continua sendo negligenciado em Fortaleza.

### **3.4 Um novo cenário que se anuncia: um vislumbre da Educação Infantil em 2013**

É certo dizer Fortaleza vinha desenvolvendo suas políticas educacionais para a infância com base nas orientações e na legislação oriundas do governo federal, a exemplo de vários outros municípios. Entretanto é certo dizer também que as ações desenvolvidas, com a justificativa de seguir a legislação, mascaram as intenções e os interesses que nortearam a sua condução.

Na efervescência das discussões atuais sobre o PNE, em tramitação, e das conferências municipais de educação, iniciadas em 2013, com vistas a traçar as expectativas da sociedade para a Conferência Nacional de Educação (Conae)/2014, não poderia deixar de registrar alguns fatos da Política de Educação Infantil desenvolvida, em Fortaleza, pela atual gestão municipal do Prefeito Roberto Claudio.

Questões como ampliação de convênios, a criação do cargo de assistente educacional e o atendimento em tempo parcial em creches estão na contramão da proposta da qualificação, da ampliação do atendimento e da garantia do direito das crianças à Educação Infantil.

Já nos primeiros meses da sua gestão, o Prefeito Roberto Cláudio, representado pelo secretário de governo responsável pela pasta da Educação, Ivo Ferreira Gomes, abriu um processo de negociação com as entidades que anteriormente mantinham convênio para manutenção de creches.

Após mais de um mês de funcionamento das creches conveniadas, sem nenhum repasse, nem definição sobre a situação dos convênios para o ano de 2013, os representantes de 49 delas foram convocados pela SME, no dia oito de fevereiro, para uma discussão relacionada às pendências financeiras da gestão anterior. Conforme informações disponibilizadas no *site* da SME, “na ocasião, a representante da SME, Luíza Feitosa, deixou claro que há um esforço da Secretaria para a regularização dos pagamentos e que todas as creches que estão em dia com a prestação de contas receberão a verba”.

Na reunião também foi abordada a possibilidade de ampliação de novos convênios, fato que contradiz os processos vivenciados pelo Município, nos últimos anos, por meio dos Termos de Ajuste de Conduta firmados entre a Prefeitura e o

Ministério Público, que condicionavam a ampliação de vagas a instituições públicas e previam a gradativa extinção do atendimento através de convênios.

A mídia continua a abordar essa questão como um problema ainda não resolvido. O jornal O Povo publicou, em 15/03/2013, a notícia de que “31 creches conveniadas à SME correm risco de fechar as portas”:

Caso não consigam renovar convênios com a Secretaria Municipal da Educação (SME), pelo menos 31 creches correm o risco de fechar as portas na próxima semana. Com isso, cerca de 2000 crianças poderão ficar sem creche na próxima semana. (O Povo, 15/03/2013).

No intuito de regularizar a situação das creches, a SME lançou um edital de renovação dos convênios, no qual estabelecia um prazo de cinco dias úteis para a apresentação de documentos necessários à assinatura do documento. O destaque dado pela mídia para as impressões das lideranças comunitárias em relação ao assunto mostra a insatisfação e a indignação do representante do Fórum de Creches de Fortaleza, publicadas na reportagem do Jornal Diário do Nordeste no dia 16/03/2013.

São mais de 20 documentos exigidos em um prazo muito curto. A gestão passada dava 20 dias para as diretoras ajustarem tudo. “Um absurdo, demonstra falta de diálogo, autoritarismo, vontade de fechar as já poucas creches que existem”, afirma o presidente do Fórum de Creches de Fortaleza, José Arnaldo. (DN, 16/03/13).

A não habilitação das 31 entidades deixava na incerteza quanto ao atendimento 2.000 crianças e suas famílias. Essa situação ameaçava ainda mais o cumprimento das metas do PNE e do PME, como já mencionado anteriormente. Essa afirmação é reforçada pelo vereador Guilherme Sampaio, que se manifestou na mesma reportagem.

Para o vereador Guilherme Sampaio, que recebeu a denúncia, o ato da gestão revela uma falta de prioridade com a educação. O déficit na área (entre 0 a 3 anos) já chega a quase 90% em Fortaleza, cerca de 12% apenas têm direito à creche. O Plano Nacional de Educação (PNE) tem metas para se atender, pelo menos, 50% dos meninos dessa faixa etária. “Vamos acionar os gestores, o Ministério Público e exigir explicações. Uma alternativa seria a municipalização”. (DN, 16/03/13).

A SME tentou contornar o problema formalizando, além dos 37 convênios já existentes, 9 outros, perfazendo um total de 46 creches conveniadas. Embora o total fosse inferior ao quantitativo existente em 2012, que era de 48 convênios, o fato não

pode ser comemorado, visto que o processo de municipalização do atendimento em creches, que apontava para uma política de gestão dessas unidades pelo poder público, não teve continuidade na nova administração municipal. A SME tanto ampliou convênios, como manifestou a intenção de continuar nessa política, como demonstra a declaração do secretário Ivo Gomes em reportagem publicada no Portal da Prefeitura em 30/03/2013.

De acordo com o secretário municipal da Educação, Ivo Gomes, durante todo o ano de 2013, na medida em que a população e o poder público forem identificando prédios que possam funcionar como creches, a SME abrirá novos Centros de Educação Infantil. “E as entidades que não puderam fazer convênio com a Prefeitura, caso queiram, podem entregar o prédio para a Secretaria que nós colocaremos a creche para funcionar com profissionais e equipamentos da Prefeitura”, garantiu o secretário. (Portal da Transparência, 30/03/2013).

Esse depoimento do secretário leva à compreensão de uma política voltada para a ampliação de vagas, focada primeiramente na perspectiva da parceria com entidades comunitárias e, somente no caso de desistência destas, a possibilidade de atendimento pelo poder público.

Outro ponto amplamente discutido, proposto como meta 7, na Política de Educação Infantil de Fortaleza (2011), refere-se à qualificação dos profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil. A referida meta prevê “extinguir, progressivamente, até o ano de 2012, a função do “professor auxiliar de serviços educacionais”, substituindo esses profissionais por professores concursados.” (FORTALEZA, SME/2011).

Esta meta 7 do PME, que não foi cumprida pela gestão anterior, também foi desconsiderada pela atual gestão, quando o Prefeito Roberto Claudio envia mensagem à Câmara Municipal, em 04/06/13, propondo a criação de 800 cargos de assistente da Educação Infantil. Embora o projeto de Lei Complementar 35/2013 contemplasse a meta citada anteriormente no que refere à contratação de profissionais concursados, feria o documento e, conseqüentemente, a Resolução 02/2010 (CME), no que concerne ao cargo de professores e não de outros cargos para o trabalho direto com as crianças, conforme estabelece o Art. 22. da Resolução.

Art. 22. O responsável direto por qualquer agrupamento de crianças é o (a) professor (a) de Educação Infantil com formação:

- I - em curso de nível superior em Pedagogia, de preferência com estudos específicos em Educação Infantil;
- II - em curso de nível médio na modalidade Normal.

A Prefeitura, no entanto, considera a criação desses cargos na Educação Infantil um “salto de qualidade” na prestação dos serviços educacionais, sob a justificativa de que promove a substituição da “mão de obra terceirizada precária” e a redução dos custos para o erário da Capital.

O que não é devidamente esclarecido é que esses profissionais, além de estarem sendo contratados apenas com formação em Nível Médio, na modalidade Normal (Pedagógico), o que indica um possível retrocesso, pois os concursos anteriores previam a contratação de professores com nível superior para atuarem também em creches, estarão enquadrados como servidores públicos comuns, excluídos do quadro do magistério. Portanto, o erário público terá um grupo de 800 profissionais fora do quadro de profissionais da educação, visto que nem a LDB, nem o atual Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do município, preveem o cargo de assistente de Educação Infantil.

Dessa forma, a Lei Complementar 35/2013 foi aprovada pela Câmara Municipal, sob protestos de representantes da Faculdade de Educação da UFC e do FEIC, que aprovaram uma moção de repúdio à criação do cargo de assistente da Educação Infantil, de membros da Comissão de Defesa pelo Direito à Educação e de vereadores da oposição, também contrários à criação dos cargos.

A reportagem do Jornal Diário do Nordeste de 29/06/2013 divulga a opinião dos vereadores, para quem “a criação do cargo de assistente é um retrocesso para uma Educação Infantil de qualidade”. A matéria também noticia:

Os vereadores da oposição apoiaram as reivindicações dos representantes da Faculdade de Educação. O vereador João Alfredo (PSOL) argumentou que o objetivo da Prefeitura em promover concurso para assistente da Educação Infantil é substituir os terceirizados, mas o cargo de assistente, aponta, é tão precário quanto o de terceirizado. Isso porque não há uma carreira para a função, portanto não há possibilidade de o profissional crescer, mesmo que se qualifique, explica. O ideal, salienta, é que fosse aberto concurso de nível superior para professor da Educação Infantil, e não para nível médio. “Se criou um apêndice de uma categoria que vai substituir os terceirizados”. (DN, 29/06/2013).

A presidente da Câmara de Educação Infantil do Conselho Municipal de Educação e professora da Faculdade de Educação da UFC, Professora Doutora

Sílvia Helena Cruz, também vê a medida administrativa como um retrocesso na política de Educação Infantil do município:

Apesar de ainda ter desafios a enfrentar, a Educação Infantil de Fortaleza vinha construindo uma crescente qualidade. No entanto, a atual gestão, ao propor a criação do cargo de "assistente da Educação Infantil", na estrutura da Secretaria Municipal de Educação da cidade, provoca um retrocesso nessa construção. [...] O salto de qualidade seria dado com a contratação de mais professores, com formação adequada e salário mais digno que o oferecido a esses futuros "assistentes da Educação Infantil". Não é possível se ater apenas à economia que a criação desse cargo trará e desconsiderar o acúmulo de produção científica acerca das características das crianças pequenas e da sua educação e a luta dos profissionais da área e dos movimentos sociais pelo acesso e qualidade da Educação Infantil. (O Povo, 11/06/2013).

Outra ação que vem sendo implementada e que cabe discutir é a redução da jornada de atendimento das crianças em creches. Em Fortaleza, desde o início do atendimento dessa etapa da Educação Infantil, ainda na assistência social, as crianças permaneciam na creche em horário integral. A nova administração da Prefeitura, sob a justificativa de ampliação no número de vagas, tem reduzido, gradativamente, a oferta desse serviço. As unidades que vinham sendo construídas na gestão anterior foram inauguradas pela administração do atual Prefeito Roberto Claudio já com uma nova diretriz de funcionamento, que prevê o atendimento às crianças de creche somente em horário parcial, fato que também tem recebido críticas de alguns vereadores da oposição, como reflete o texto a seguir.

O vereador Ronivaldo Maia, por sua vez, subiu à tribuna durante o tempo de liderança do PT, para criticar a redução do horário de funcionamento das creches de Fortaleza, justificando ser "imprescindível" que as crianças permaneçam na creche em tempo integral. "As mães trabalhadoras não têm com quem deixar os filhos", justificou, citando como exemplo as creches recém inauguradas no Demócrito Dummar e Maria Tomásia, respectivamente, nos bairros Canindezinho e Jangurussu, que, segundo ele, só estão funcionando em período parcial.[...] "Solicitamos, portanto, que o secretário Ivo reconsidere a decisão sobre o horário parcial de funcionamento das creches, garantindo que todas as creches funcionem em tempo integral", cobrou. (DN, 24/05/2013).

A iniciativa de redução da carga horária de atendimento nas creches vai na contramão do que já preconizava o PNE/2001, na sua meta 7, sobre o atendimento em horário integral na Educação Infantil, bem como da discussão, em âmbito nacional, da necessidade de atendimento em período integral às crianças pequenas.

Ampliar o atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos de idade pelo poder público municipal, com atenção especial à faixa etária de 0 a 3 anos, e implantar, progressivamente, o atendimento em período integral às crianças de 4 a 5 anos de idade, conforme o disposto no Plano Nacional de Educação (BRASIL. PNE, 2001).

Percebe-se que há um distanciamento claro entre aquilo que a legislação determina ou orienta e o que de fato acontece, como afirma Campos (2011, p. 27).

O divórcio entre a legislação e a realidade, no Brasil, não é de hoje. Nossa tradição cultural e política sempre foi marcada por essa distância e, até mesmo, pela oposição entre aquilo que gostamos de colocar no papel e o que de fato fazemos na realidade.

A partir da análise desse material de mídia e das falas públicas ali representadas, é possível concluir que há um risco iminente de descontinuidade da política, o que pode impactar diretamente na efetivação do direito das crianças à Educação Infantil.

O resgate da trajetória da política municipal e do contexto em que ela esteve inserida permite algumas conclusões preliminares. A primeira delas refere-se ao fato de que as mudanças no papel do Estado pretendidas pelas reformas administrativas ocorridas em Fortaleza, desde 1997, que postulavam maior desregulamentação e descentralização na gestão, não resultaram numa melhoria efetiva do atendimento às demandas sociais ou mesmo uma melhoria nas políticas públicas.

No caso da Educação Infantil, embora levando em consideração a legislação nacional e acompanhando as mudanças ocorridas nessa etapa de ensino, no país, a política municipal continua permeada por práticas e concepções ultrapassadas, como, por exemplo, o assistencialismo que ainda persiste, principalmente nas instituições comunitárias.

Compreende-se que as proposições legais postulam reformas educacionais e ajustes das políticas, entretanto, a prática assistencialista e compensatória reforça a ideia da ausência de políticas públicas consistentes para a faixa etária contemplada na Educação Infantil.

A lógica da descontinuidade nas políticas públicas coloca-se como uma segunda conclusão na execução dessa política no Município. No resgate da trajetória da política aqui apresentada, é possível identificar que, desde os governos municipais da década de 1990, época que iniciei o relato, até a gestão atual (2013),

todos buscaram imprimir uma característica própria de gestão, desconsiderando, em alguns momentos, a construção até então realizada.

Não quero, no entanto, afirmar que todas as mudanças ocorridas foram negativas, apenas ressaltar que, em detrimento de uma avaliação que identificasse a efetividade da política, foram propostas ações que visavam apresentar um quadro de mudança, desqualificando o trabalho já realizado, o que caracteriza um eterno recomeçar da política.

Diante disso, é preciso repensar nossa forma de intervenção na definição e execução das políticas públicas no intuito de tentar diminuir o abismo existente entre as ideias e os lugares, ou realidades, evitando, assim, descontinuidade das ações, desgaste de ideias, desperdício de recursos e, principalmente, má qualidade dos serviços ofertados.

O contexto atual demanda maior coesão nas ações para combater a fragmentação que tem caracterizado a política educacional. Promover mais coesão exige mecanismos de gestão que garantam os níveis básicos de participação no desenho dessas políticas. As dimensões e o desenho institucional do município de Fortaleza, somados aos desafios urgentes de reduzir significativamente as desigualdades sociais e, conseqüentemente, educacionais, indicam que essa estratégia demanda políticas de Estado em detrimento de políticas de governo.

Cabe destacar, finalmente, que essas práticas de gestão contribuem para a negativa do direito da criança à educação com qualidade. Quando se estabelece, por exemplo, uma política de atendimento na Educação Infantil através de convênios com entidades comunitárias que carecem de espaços físicos e de profissionais com habilitação e, ainda, quando há uma descontinuidade do atendimento, não se pode falar de compromisso com a qualidade nesse direito.

Também quando não são ofertadas vagas suficientes para a demanda, quando é proposta a criação de cargos de assistentes educacionais para o trabalho direto com as crianças e, ainda, quando há uma concepção diferenciada no atendimento entre creche e pré-escola, está sendo negligenciado o direito da criança a uma educação de qualidade. Com isso, é possível supor que é feita uma seleção dos sujeitos de direitos nessa política, bem como desconsiderada principalmente a parcela da sociedade que mais necessita desse atendimento.

A fala dos sujeitos interpelados, que apresentarei no capítulo seguinte, poderá reforçar ou não essas conclusões preliminares, bem como indicar outros pontos ainda não registrados no resgate da política municipal aqui apresentado.

## **CAPÍTULO 4: MOTIVAÇÕES E SIGNIFICADOS: O QUE PENSAM GOVERNO E SOCIEDADE SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL**

Apresentarei, a seguir, a análise das falas dos sujeitos interpelados, buscando extrair os significados que envolvem suas opiniões sobre a política de Educação Infantil de Fortaleza, considerando que elas também trazem reflexos do lugar que cada um ocupa e de suas próprias concepções.

A fala dos entrevistados sugere que o cenário de construção das políticas destinadas à educação da primeira infância no Município traz divergências e consensos em aspectos diversos. Os representantes da sociedade civil demonstraram mais fluidez em seus diálogos do que os sujeitos ligados à gestão, cujas falas eram permeadas por lacunas ou pausas. Se ousasse expressar uma opinião sobre essas falas, talvez perdesse minha imparcialidade como pesquisadora ou, quem sabe, até fizesse uma análise baseada em minha experiência, ora como gestora que fui, ora como militante da Educação Infantil, que ainda sou.

Portanto, na busca de manter a imparcialidade e sem me omitir de expressar opiniões sobre o que foi colhido nas entrevistas, apresentarei a análise por meio de tópicos, tentando distinguir o que cada grupo reflete sobre a política.

Dessa forma, organizei as discussões em quatro blocos. O primeiro apresenta o conhecimento e a participação dos sujeitos da e na política; o segundo traz as concepções de criança e de Educação Infantil identificadas nas falas; o terceiro mostra os posicionamentos dos sujeitos sobre os embates e as divergências presentes atualmente na política de Educação Infantil e o quarto analisa as percepções dos entrevistados sobre os possíveis avanços ou retrocessos da política, a qualidade e a efetivação do direito à educação.

### **4.1 Conhecimento e participação da/na política municipal**

O papel do conhecimento é decisivo na produção e na gestão das políticas públicas. Referindo-se ao tema, Dias (2006, p. 56), afirma que “o conhecimento, dito especializado, tende a minimizar as possibilidades dos não iniciados”. Sendo assim, o desenvolvimento de múltiplos instrumentos da ação pública baseados no conhecimento, minimiza a participação social em relação aos problemas públicos e,

consequentemente, a estruturação de uma ação coletiva, produto da autonomia e da reflexão dos atores envolvidos.

A participação da sociedade civil na construção de políticas públicas, atualmente, está mais relacionada à concepção de controle democrático expressa na Constituição de 1988, que trouxe a ideia dos conselhos políticos e de defesa de direitos. Essa participação social promove a transparência e a visibilidade das ações, bem como a democratização do sistema decisório. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

A proposta aqui apresentada é analisar o conhecimento que os sujeitos interpelados têm da política, não como algo especializado, mas o simples conhecimento das proposições da ação governamental. Também não é analisar a participação institucionalizada em conselhos ou órgãos semelhantes, mas perceber essa participação relacionada ao grau de articulação da sociedade civil local.

Dessa forma, algumas falas expressam que ainda há certo desconhecimento da política enquanto ação pública de intervenção concreta, ou seja, existe um direcionamento para pensar a política como um rol de metas expressas num documento, determinadas normalmente pelo governo, sendo desconsideradas, muitas vezes, as ações realizadas cotidianamente, como reflete a declaração da Técnica em Educação da Regional “[...] desde 1996, que eu trabalho com Educação Infantil. [...] só quando entrei no Município (2006) é que passei a me inteirar da política mesmo”. Compreensão semelhante também é percebida na declaração da Coordenadora de Educação Infantil da Regional:

Estou no Município desde 2004. [...] participamos do processo desde a discussão até o processo de elaboração da política de Educação Infantil no município de Fortaleza. Após a elaboração desse documento, continuamos na busca de efetivação dos objetivos, das metas propostas na política. (Coordenadora de Educação Infantil da Regional)

Esse pensamento, embora mais presente entre os executores da política, também aparece na visão dos representantes comunitários, porém voltado principalmente para as metas de atendimento.

Quando era pelo Estado, as crianças tinham as vagas garantidas nas escolas do Estado. [...] aí depois a gente mudou para a Prefeitura e a política não mudou pouca coisa, porque agora a Prefeitura quer que coloque os meninos nas escolas municipais. (Representante de Associação Comunitária)

No entanto há um encaminhamento para a compreensão mais abrangente e efetiva da política, que perpassa a discussão das ações e a participação nas decisões, presente sobretudo na fala dos representantes dos órgãos de defesa do direito à educação e dos movimentos sociais.

O fórum tem obrigação de conhecer as políticas dos municípios. Inclusive nós fazemos fóruns permanentes, onde chamamos pessoas que militam nessa área, que estão à frente dessas políticas, para expor quais são as suas diretrizes, propostas, para que a plateia que vem de fora, e que mesmo da cidade possa tá ouvindo. Daí o fórum participa ativamente dessa política. (Representante do FEIC)

A atuação do Cedeca se dá no direito à educação especificamente em Fortaleza, basicamente no processo de mobilização comunitária, ou seja, mobilização da comunidade para a defesa do direito que inclui a educação política dessa comunidade, a educação em direitos humanos e, ao mesmo tempo, reivindicar isso no sistema de justiça. (Representante do Cedeca)

Entretanto percebe-se que as informações relacionadas às ações da Política Municipal ficam restritas aos espaços institucionais, o que dificulta, às vezes, o conhecimento da comunidade externa à educação e, conseqüentemente, uma participação maior nas suas definições. Nota-se também que a busca por conhecer essas ações acontece quando há relação com as atividades de cada indivíduo ou instituições e órgãos.

Através dos nossos projetos, sejam de pesquisa ou de extensão, ou através dos estágios dos alunos, a gente tem um contato muito próximo com o trabalho realizado pela SME, seja em turmas de creches, seja em turmas de pré-escola. Através dessas pesquisas, seja as que a gente mesmo faz, seja as que a gente orienta, professoras se encontram, também a gente tem um contato muito grande com a Rede. (Professora da Faced)

E o conhecimento da Política de Educação Infantil, a gente começou a conhecer melhor a partir de 2009, Em 2009, que as formações começaram, pois antes a gente fazia meio que empiricamente. (Professora de Creche)

É possível reconhecer, nesses depoimentos, a importância, tanto das pesquisas acadêmicas de cunho científico, quanto dos processos de formação dos profissionais que trabalham com a Educação Infantil, para a disseminação do conhecimento da política. De acordo com o depoimento a seguir, a formação desses profissionais se constitui num espaço extremamente significativo para qualificar o trabalho nessa etapa de ensino, além de fornecer elementos que subsidiam uma posterior participação dos sujeitos na política.

Hoje eu tenho contato com os coordenadores de creche, eu vejo que eles estão muito bem preparados pra trabalhar com o professor da Educação Infantil. Eles têm um conhecimento necessário para o trabalho com a criança, eles têm o conhecimento necessário da política, *né?*, Do município e também dos estudos que têm sobre a criança, sobre Educação Infantil, sobre infância e acho que eles estão por dentro disso, eles têm trabalhado mesmo no sentido de acompanhar esse trabalho do professor, *tá* dando suporte, eles têm subsidiado esse trabalho. (Técnica em Educação da SME)

A mesma compreensão é percebida nos depoimentos dos profissionais que atuam nas instituições de ensino. A Coordenadora Pedagógica que atua na pré-escola se posiciona: “Hoje com toda estrutura que eu conheço de formação, essa política tem chegado para os professores.” A opinião é compartilhada pela Professora da Creche: “E no caso da gente, para as próprias professoras, eu acho que a formação é que foi dando essa ideia da política que existia no Município *pra* Educação Infantil.”

Entretanto, se considerarmos que essas ações de divulgação são extremamente restritas frente ao alcance da política, é possível entender o desconhecimento presente nas declarações de alguns atores, a exemplo dos representantes de Associação Comunitária: “Hoje em dia já não existe berçário... poucas são as creches que têm berçário, acho que nem têm. Não só nas creches particulares, porque a lei é um ano de idade, *né?*”. (Representante 1)

É lei que a Educação Infantil fosse de casa, fosse em casa com os pais, mas como os pais tem que trabalhar, tem que dar o sustento, existe a creche. Mas o bom seria se esse viver, o pai tivesse tempo pra se pintar, o pai tivesse tempo de brincar, de pular, esse tempo que tem a creche, fosse em casa seria muito bom e *aproveitoso* para a criança. Mas pena não ter. (Representante 2)

Essas falas refletem o problema existente quanto à falta de divulgação da política, não só em âmbito municipal, mas também nacional. Algumas questões apresentadas como diretrizes governamentais, por exemplo, são vistas como leis pela da sociedade. Os depoimentos também reforçam a ideia de que o conhecimento é imprescindível no processo de mobilização.

Há um entendimento diferenciado no que se refere à participação, que é vista, ora como uma mera ação de estar presente, ora como uma ação mais incisiva. Isso pode ser claramente percebido nas falas dos representantes do governo, a seguir.

Nunca houve nenhum tipo de manifestação *pra* melhora da creche por parte da associação do bairro, até porque ela dá elogios, que *tá* tudo ótimo, *tá* tudo bem, mas a gente sabe que as melhorias existem, mas eu nunca senti

nenhuma vontade de melhoria, qualquer tipo de iniciativa. Temos tipo uma parceria de troca de espaços, troca de projetos, faz festas, não faz festa específica pra creche, mas contempla toda a comunidade, vem convidar formalmente, mas não existe nenhum tipo de intervenção, nenhum tipo de força que faça com que venha algum benefício *pra cá*. (Coordenadora de CEI)

Em relação ao documento, da construção em si do documento, teve a participação efetiva realmente dos segmentos, da escuta da família, da escuta das crianças, da escuta *né?*, Dos profissionais da educação. Mas no decorrer do processo de implementação das ações, a participação da comunidade em si, da sociedade civil até que teve acompanhamento, é que nós tivemos o fórum que se apropriou, as universidades *né?*, Da sociedade civil teve algumas articulações, para eles estarem acompanhando essa implementação *né?*, A participação deles na construção de algumas ações *né?*. Mas em relação à comunidade, que na verdade o serviço é oferecido pra eles, *né?* Não teve essa efetiva atuação deles no decorrer das ações, no desenvolvimento das ações. (Coordenadora de Educação Infantil da Regional)

A declaração do representante da sociedade civil mostra um entendimento mais claro de que a participação não significa apenas de tomar conhecimento ou estar presente, mas acompanhar de forma propositiva.

A Comissão também realizava visitas quando recebia demandas, denúncias das creches e, normalmente, essas visitas geravam encaminhamento da Comissão para a Secretaria, solicitações, denúncias, coisas do gênero. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

A divergência nas concepções acerca do significado de uma participação mais efetiva leva a visões diferenciadas desse tipo de ação, tanto na comunidade escolar, quanto na sociedade civil. Ideias diversas quanto à participação da família e ao papel da escola e dos profissionais aparecem nas falas de alguns representantes do governo.

Eu ainda vejo os pais alienados nesse processo de construção da política. Eu acredito que as famílias poderiam participar mais se também fossem convidadas a isso, se tivesse essa abertura, tivesse esse trabalho, assim como as crianças, os pais também precisam desse conhecimento, dessa oportunidade mesmo. (Professora da pré-escola)

Acho que a própria coordenação da instituição, no sentido de creche, e os professores eles têm, têm tentado mostrar *pros* pais o trabalho que tem sido realizado, no enfoque das políticas. Os pais também *tão sendo* mais esclarecidos, têm sido mais voltados *pra* esse trabalho. (Técnica em Educação da Regional)

Na visão de alguns representantes da sociedade civil, essa participação da sociedade e dos profissionais da área também ainda é bastante frágil, o que se reflete inclusive nos movimentos sociais e nos órgãos de defesa da educação.

Eu acho muito fraca ainda a participação da sociedade nas políticas, até porque nem os próprios profissionais que estão militando conhecem a Legislação, nem pedem para que ela seja efetivada e pouco movimento ainda é feito em prol disso aí. Então a sociedade como um todo ainda nem sabe dos seus direitos e os próprios profissionais não proporcionam momentos de esclarecimento disso. (Representante do FEIC)

Eu acho que não é que não exista a consciência do direito da criança, o direito da criança ao acesso é que ainda é pequeno, especialmente na etapa de creche, não é que não haja a consciência do papel que o Conselho teria de exercer nesse sentido, mas não tem sido essa a tônica, não tem sido. Então, eu avalio que o Conselho tem desempenhado muito pouco sua função de acompanhamento das políticas públicas. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

Não há consenso sobre como essa participação se efetiva. Para alguns ela é percebida mais como escuta ou até mero conhecimento, enquanto para outros se constitui como um processo de proposições e acompanhamento, que pode ocorrer de várias formas e em várias instâncias. Para órgãos com funções jurídicas ou deliberativas, ela tem se constituído de forma efetiva, como revelam as falas a seguir.

Quanto à Comissão de Educação da Câmara, ela sempre esteve muito presente neste processo. Houve uma cumplicidade muito grande entre a Comissão e a própria Secretaria e, em todos os momentos, essa cumplicidade se fez notar nas saídas que foram encontradas. Por exemplo, na própria construção dessa legislação, na construção do Conselho, nós participamos ativamente da redação da lei. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

O nosso objetivo é formar uma parceria, dar conhecimento à sociedade da existência das Promotorias de Defesa da Educação, que podem, digamos assim, sair na defesa de uma negativa de uma vaga numa creche, de uma negativa de um aluno com deficiência. Nós contamos muito com a participação do Conselho Tutelar. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação.)

Para os movimentos sociais e para as agências formadoras, esse acompanhamento tem acontecido, constituindo-se, ora como espaço de mobilização, ora como instrumentalização da sociedade, através dos saberes necessários à intervenção prática, como retrata, por exemplo, o depoimento da representante do FEIC: “Daí o fórum participa ativamente dessa política. Aqui no Município, por exemplo, o fórum participa inclusive protestando. Então o fórum tem participado ativamente dessa política, estamos em permanente vigília”. A declaração da professora da Faced reforça essa opinião:

Mesmo porque não só através desse conhecimento, quando é possível uma troca através dos programas de extensão, a gente também tem participado, enquanto professora da Faculdade, por exemplo, do FEIC. Então a gente se dedicava mesmo, o que a gente podia contribuir *né?*, No sentido de provocar as discussões, trazer umas informações que levassem a se refletir sobre a forma como era o atendimento organizado pelo poder público e também anotar essas questões relacionadas ao próprio acesso.

Na avaliação de alguns executores da política ligados ao governo, o acompanhamento realizado internamente é positivo. Entretanto, sem a pretensão de qualquer julgamento, é possível supor que esta avaliação teria uma conotação institucional.

Todas as pessoas envolvidas nas instituições passaram por um processo de formação, desde os funcionários, professores, gestor, na construção da proposta pedagógica, que também faz parte da política, que traz as ações que serão desenvolvidas na instituição com a criança e isso é muito bom porque dá conhecimento da política que é desenvolvida. (Técnica em Educação da Regional)

A indicação de que existe envolvimento da comunidade aparece na fala de um representante do governo, que também reconhece a existência de certo preconceito dos profissionais quanto à inserção de alguns pais no processo de discussão das ações. Tal fato está relacionado às concepções pessoais acerca de comunidades, inseridas em áreas consideradas vulneráveis socialmente, e a preconceitos ligados às questões de raça e posição social.

Que a gente tinha que trazer o pessoal pra participar mesmo e não era participar “ah! o pai vem aqui pra pintar a creche de graça”. A gente queria que o pai se sentisse parte da educação do filho dele. Aí as pessoas diziam “Não convide porque é traficante, não convide porque eles vão roubar, não convide porque eles vão depredar, vão fazer isso”. Gente, aqui não tem nenhum traficante, aqui tem pai de aluno. Aí a gente fez e foi muito legal e sem nenhum medo de errar, eu acho que a gente fez muita diferença. (Coordenadora de Creche)

Conclui-se que, nos discursos dos sujeitos, o conhecimento e a participação, tanto da sociedade, quanto dos profissionais, na política de Educação Infantil do Município, embora ainda incipientes, são extremamente importantes no processo de elaboração e acompanhamento da política. A ideia de as políticas são essencialmente atribuições do governo fragiliza o papel que a sociedade civil possui na proposição e avaliação das ações.

Numa compreensão pessoal dos fatos, as concepções de que a participação é restrita aos envolvidos diretamente na política e que a informação e a presença são suficientes para garantir a realização das ações precisam ser superadas. Afinal, para que se torne de fato política, a tomada de decisão do governo não pode prescindir da intervenção e da proposição dos agentes da sociedade.

## **4.2 Concepções de criança e de Educação Infantil**

Como já discutido anteriormente, conhecimento e participação refletem necessariamente as concepções de cada sujeito sobre o tema. Apesar de não ser a única definidora do processo, a concepção é um dos elementos que norteia as ações dos sujeitos. Dessa forma, as concepções servem de base para a construção das proposições de atuação da ação pública.

Em relação às concepções sobre criança e Educação Infantil, já foi demonstrado, no segundo capítulo, que estas foram sendo construídas, ao longo da história, e que algumas delas, como assistencialismo e filantropia, ainda não foram superadas. Aqui também foram encontradas algumas divergências.

A ideia da comunidade pobre, sem conhecimento e, portanto, sem capacidade de participar, está arraigada também numa concepção que existia da Educação Infantil como uma política assistencialista e filantrópica, como bem reforça o depoimento de uma Coordenadora de Creche.

E na creche, como aqui era uma creche comunitária, que já existia há muito tempo, os próprios funcionários tinham uma visão muito assistencialista mesmo, tanto que quando eu cheguei aqui não tinha um único brinquedo, porque a coisa era dá banho, alimenta, dorme e vai pra casa bem bonitinho, bem cheirosinho...

Essa visão é atualmente apregoada pela gestão e por alguns órgãos que trabalham com políticas para a infância como algo já superado. Há uma defesa de que existe uma nova proposta para a Educação Infantil, baseada na ideia de que essa etapa se configura como um momento único na formação da criança. A concepção de Educação Infantil como um espaço voltado para o desenvolvimento integral da criança, segundo alguns sujeitos entrevistados, vem sendo discutida e construída nas discussões públicas, conforme depoimento da Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME: “Embora em alguns momentos da história da

Educação Infantil, ela tivesse um papel de guarda da criança, não é essa identidade que a gente vem construindo”.

Essa compreensão também é refletida na percepção dos educadores, tanto no âmbito técnico, quanto no pedagógico, como expressam os depoimentos a seguir:

A própria creche, a instituição também começou a ter um novo valor, porque as pessoas que estavam indo, estavam sendo formadas para isso, *pra* ver a Educação Infantil como um lugar em que se educa e se cuida. Não só um local pra deixar a criança *pros pais trabalhar*, não só um lugar que só limpa a criança, mas um lugar de educação. (Técnica em Educação da Regional)

E, assim, hoje, claramente, os pais não veem a creche só como um lugar de cuidar, e acho que isso é sensacional. Eles sabem que aqui não tem babá, que aqui tem educadoras, que estudam pra fazer as coisas melhores. (Coordenadora de Creche)

Entretanto, o que se percebe, ainda, é que persistem nos depoimentos, principalmente dos representantes das associações comunitárias, os resquícios de uma política ou de uma concepção que permeou a década de 1970, quando essas entidades eram responsáveis pelo atendimento. A Educação Infantil, especialmente a creche, era vista como espaço de guarda e cuidados da criança.

Só em você poder trabalhar, sair 7h da manhã e quando você chegar, às 5h da tarde, para pegar o seu filho, seu filho *tá* “*sã*”, bem, preservado. *Né* isso? Feliz com um sorriso no rosto. Criança, quando é bem tratada, o sorriso não sai do rosto. (Representante de Associação Comunitária)

A família não vê a creche como uma creche, elas dizem que sentem que é casa dos seus filhos, que *tá* deixando e que *tá* com alguém da família. A gente passa que isso aqui é uma família, um tentando ajudar o outro. (Representante de Associação Comunitária)

Alguns educadores compreendem que a concepção e a forma de agir antes existentes partiam da certeza de que cuidar era o objetivo do atendimento em creche, como retrata o depoimento da Coordenadora de Creche a seguir.

Mas, assim, não é nenhum tipo de má fé, é que a visão que se tinha era que isso era educar, quer dizer, não era nem educar, era cuidar. Não se falava em educar, era cuidado mesmo, era banho, alimento, nenhuma mordida, nenhum conflito maior.

Tais práticas não podem ser justificadas na atualidade, visto que todo o processo histórico da Educação Infantil, tanto nas políticas, quanto na legislação,

aponta para a indissociabilidade entre o cuidar e o educar. Entretanto resgato essa questão para ressaltar que, apesar dos avanços vivenciados na Educação Infantil, concepções ultrapassadas ainda fundamentam o atendimento em algumas. Isso se reflete não somente nas creches, onde a concepção do cuidado é mais presente, mas também na pré-escola, considerada uma etapa preparatória para o Ensino Fundamental, como reforçam os depoimentos a seguir.

Na pré-escola já tem um outro olhar pra criança, e é uma coisa que eu penso que assim no Município a gente tem trabalhado para que se continue a ver aquela criança que era da creche da mesma forma na pré-escola, que ela continue a ser criança. (Técnica em Educação da Regional)

Existe uma quebra de certa forma *né?*, Na concepção, a gente percebe que, é, muitas vezes quando a criança sai da creche *né?*, Que segue pra pré-escola, em outra instituição, existe uma quebra significativa dessa concepção de criança *né?* A gente nota que ela não é mais vista como aquela criança que precisa de educação e cuidados como ações indissociáveis *né?*. A gente acaba percebendo muitas vezes que fica mais voltado pra questão mesmo cognitiva e esquece que a criança é integral *né?* (Coordenadora de Educação da Regional)

Essa fragmentação da concepção de Educação Infantil gera também uma fragmentação na política destinada a essa etapa de ensino. Entretanto, na parte conceitual, como também nos posicionamentos dos técnicos e professores, a concepção de criança como sujeito de direito já está mais unificada, como retratam as falas de técnicos e professores.

A construção da política ela se deu dentro de uma concepção *né?*. Que a gente tinha enquanto Rede *né?*. De criança, de infância, de Educação Infantil, da criança como um sujeito capaz, real, competente e que tem suas potencialidades e que a política deve visar exatamente é, ações voltadas para essa criança como esse sujeito de direito, e não na perspectiva de futuro, mas na perspectiva de ações presentes mesmo. (Coordenadora de Educação Infantil da Regional)

Eu penso que é um ser que pensa, sente e age, então eu tenho que ver essa criança como um todo [...] Então é um todo, é um ser “de direito” é uma palavra comum isso, mas o que me incomoda é exatamente isso, a gente sempre diz isso, mas na prática difere um pouco daquilo que a gente lê. Mais eu percebo realmente um ser de necessidade, de competência, que está ali para que possamos trabalhar, não é um vir a ser, ela já está ali. (Professora de Creche)

Os representantes da sociedade civil, entretanto, expressam que continuam existindo encaminhamentos diferenciados para a política no que se refere a creches e pré-escolas, refletindo que essa concepção apregoada pelo governo não está de fato sendo vivenciada nas ações:

Me parece que tem uma sensação que eu acho que é o diferencial na Educação Infantil que é uma criança de 4 e 5 anos ficar sem estudar é um problema, mas uma criança de 1 ano ficar sem estudar não é um problema. Isso demonstra uma concepção de Educação Infantil na verdade diferenciada. (Representante do Cedeca)

Outro aspecto da qualidade que existe e que é claro na pré-escola que é a função indissociável da Educação infantil de cuidar e educar. Na pré-escola isso deixa de existir, claro novamente sem generalizar. (Representante da Campanha pelo Direito à Educação)

Os depoimentos dos representantes de movimentos sociais indicam que as concepções de criança e de Educação Infantil apregoadas pelo governo e expressas nos documentos oficiais, não se refletem nas ações. Há, portanto, um distanciamento entre teoria e prática, que necessariamente se reflete na qualidade dos serviços.

Para esses sujeitos as concepções de criança, infância e Educação Infantil existentes no ideário dos órgãos de defesa da educação e nos movimentos sociais que militam nessa área, conduzem as lutas e as mobilizações sociais na intervenção das políticas. Segundo eles, essas concepções são transformadas em bandeiras de luta, em diretrizes operacionais, bem como em princípios que norteiam as ações desses organismos, como expressa a declaração do Representante do Cedeca: “A gente trabalha a questão da valorização do profissional e a questão do Custo Aluno-Qualidade - CAQUI como elementos da qualidade, como elementos de garantia do direito”. Outros representantes da sociedade civil também expressaram nas suas declarações essas bandeiras e, conseqüentemente, suas concepções:

O princípio da Campanha é a educação pública, gratuita e de qualidade social, portanto para todos, com bandeiras como a valorização dos profissionais, a qualidade e o financiamento. Ela não defende qualquer educação, ela defende educação de qualidade. (Representante da Campanha pelo Direito à Educação)

Não acho que a Universidade, eu digo assim nosso grupo que trabalha com Educação Infantil de um modo geral, tem se distanciado dos movimentos sociais que lutam também pelo acesso, mas acho que a tônica tem sido mais pela garantia da qualidade do trabalho. (Professora da Faced)

As declarações dos representantes da gestão pública também refletem uma intencionalidade ou uma concepção que influencia nas ações do governo, embora estas, às vezes, apresentem divergências entre o que é apregoado nos documentos e o que é realizado no cotidiano das instituições, como reflete o depoimento a seguir.

É o caso da nossa política *né?*, O direito *tá* explícito lá claramente na legislação, *tá* explícito também nas formações continuadas, nas falas dos profissionais que trabalham com essa questão na Educação Infantil, mas na prática mesmo *né?*, Ele é ferido *né?*, Ele não é respeitado muitas vezes e quando a gente fala em não ser respeitado, não é só pelo fato da criança não ter acesso *né?*, Por exemplo à escola, não ter acesso à creche *né?*.  
(Coordenadora de Educação Infantil da Regional)

Ainda persiste a compreensão antiga de que a política tem que ser para as crianças menos favorecidas e de que o Município tem que suprir, através da Educação Infantil, certas carências sociais. Essa compreensão é reproduzida muitas vezes, tanto pela sociedade civil, quanto pela própria gestão pública, como demonstra, por exemplo, esta declaração do Representante de Associação Comunitária: “Pela realidade daqui tem muitas crianças que só se alimentam aqui, quando chega a parte da tarde, *os que vai* para casa, eles chegam pela manhã, você nota a falta de alimentação que foi ali durante a noite”.

Embora exista uma percepção de que a superação desta ideia assistencialista da Educação Infantil é processual, as falas a seguir refletem que ela acontece de forma lenta e que, na própria execução da política, ainda é ressaltada.

Apesar de todo esse processo, a gente ainda tinha no miudinho os reflexos de uma cultura que ainda considerava a Educação Infantil uma segunda prioridade, um nível da educação que não requereria o mesmo suporte, a mesma atenção, o mesmo grau de cuidado que os demais níveis.  
(Representante da Comissão de educação da Câmara)

Por exemplo, se você coloca como critério aceitar matrícula somente das crianças cujas mães trabalham, você está dizendo que a criança cuja mãe não trabalha não tem esse direito, o que seria um absurdo. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

Reitero, portanto, a ideia apresentada inicialmente de que a concepção que cada órgão, instituição ou pessoa tem influencia na condução das ações e, ainda, que essas concepções são refletidas não apenas nos documentos e nos discursos públicos, mas principalmente na forma como elas se traduzem nas proposições e intervenções realizadas na execução da política.

### **4.3 Embates e divergências presentes atualmente na política de Educação Infantil**

Algumas determinações legais e administrativas para a política de Educação Infantil geram divergências de opiniões e embates políticos, tanto na esfera governamental, quanto nos movimentos sociais. Algumas reestruturações da política

sejam de orientação federal, sejam de ordem especificamente do município, aparecem com maior ênfase nessas discussões e carecem de esclarecimentos à sociedade e aos próprios educadores como, por exemplo, o repasse das creches gerenciadas pelo governo do Estado para o município de Fortaleza em 2009.

A transferência da gestão das creches mantidas pela assistência social do Estado para a esfera da educação municipal gerou embates políticos que envolveram instituições e órgãos aqui interpelados, conforme já relatado na trajetória da política municipal, O fato foi explorado pela mídia e, embora não sendo recente, constituiu-se como referência para os entrevistados, conforme as declarações a seguir.

Nós temos acompanhado essa política desde 2007. Tivemos muita dificuldade quando da municipalização das creches do Estado, salvo engano em 2009, que tivemos que elaborar um Termo de Ajuste de Conduta para que naquela gestão fosse feito a parceria. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação.)

Na transição das creches do Estado para o Município, foi necessário construir um critério mínimo de mediação inclusive com as entidades, com os órgãos que representavam estas entidades, o Fórum de Creches, a Federação de Bairros e Favelas. Estabelecer critérios para essas creches serem aceitas pelo Município, fazer a mediação política dessa construção. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

Em 2009 teve um processo da passagem das creches conveniadas do Estado para o Município. Na oportunidade isso não ficou muito claro para a opinião pública. A discussão ficou muita na questão de que essas crianças seriam ou não atendidas. (Representante do Cedeca)

Essas falas levam a dois pontos importantes nesta pesquisa. O primeiro deles é a relevância da participação da sociedade civil na política, seja através dos órgãos representativos, seja do próprio movimento social. O segundo é o conhecimento da legislação, do próprio sistema de direito, que é fundamental para o processo de efetivação da política.

O desconhecimento das leis gera divergentes opiniões na sociedade e demanda ações do governo incoerentes com a legislação. A obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, por exemplo, resultou em menor oferta de vagas na creche, ameaçando, assim, algumas conquistas já presentes na política, como refletem as falas abaixo.

Eu vejo muitas pessoas falando muito agora como sendo um direito a pré-escola, se tornou a matrícula obrigatória por conta da Emenda 59, fazendo uma confusão do que é matrícula, do que é obrigatória e do que é direito da

criança, quando a família demanda. A matrícula em creches é um direito também. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

É como se a focalização gerasse uma, é como se fosse um tapa olho para o resto das prioridades. E a gente sabe que educação é processual, não existe essa ideia de que um ano é mais importante do que o outro, todos os anos são importantes na educação, todos eles requerem uma atenção política, formação específica, gerenciamento próprio, etc. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

Há ainda uma preocupação de que essa medida venha a fragilizar a Educação Infantil e que, cada vez mais, a situação da oferta de vagas em creches seja preterida sob a alegação da obrigatoriedade, como aconteceu, por muito tempo, com a pré-escola, em relação ao ensino Fundamental. Essa preocupação é refletida na fala do Representante do Cedeca: “A pré-escola, por conta da nova lei que torna o ensino obrigatório, ela passa a ter uma atenção maior e a creche passou a não ter uma atenção que deveria ter e nunca teve”. O Representante da Campanha pelo Direito à Educação também se manifesta:

Havia pessoas na Campanha que defendiam que a obrigatoriedade fosse somente a partir do Ensino Fundamental por entender que isso fragilizava a Educação Infantil. Nesse aspecto de que havendo a obrigatoriedade, se corria um grande risco que era da creche, atendimento de 0 a 3 anos, ficar em segundo plano e haver uma cisão na Educação Infantil na prática, algo que sempre foi luta dos movimentos, dos militantes, dos educadores e pesquisadores da área e que a gente mal conseguiu isso na LDB e que na prática ainda é muito difícil.

A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola é vista de maneira diferente pelos movimentos sociais e órgãos de defesa do direito à educação. Para o Representante do Ministério Público, ela é desnecessária, visto que, quando demandado, o direito deve ser garantido. Por outro lado, o representante do Cedeca entende que, embora seja importante o acesso da criança desde a Educação Infantil, ao tornar obrigatória para a família essa matrícula, o Estado tolhe sua liberdade de escolha. As declarações a seguir expressam posições favoráveis e contrárias à obrigatoriedade.

Em relação à obrigatoriedade, nós defendemos a obrigatoriedade dos 0 aos 17 anos. Quando for demandada a vaga, deverá ser atendida, o direito deve ser assegurado. Se ocorrer um fato concreto de ser negado esse direito, nós dispomos de instrumentos para restabelecer esse direito, seja pela administração, seja pelo pai. Se formos comunicados, estaremos restabelecendo esse direito. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação)

Somos contrários à extensão da obrigatoriedade para a Educação Infantil, achamos que o estatuto faz uma política de estímulo, sabemos que uma criança que tem acesso à creche e à pré-escola pode ter uns resultados educacionais melhores lá na frente, mas achamos a liberdade da família não deva ser sobrepujada, burlada nesse aspecto de ser obrigada a colocar a criança na escola. (Representante do Cedeca)

A questão da obrigatoriedade pode ser considerada uma determinação redundante em relação ao que está previsto na Constituição Federal, como reflete a fala da Representante da Campanha pelo Direito à Educação:

Essa obrigatoriedade para o Estado ela já existia anteriormente, ela já existia para a Educação Infantil como bloco, pois toda vez que uma família demandar uma vaga ao poder público ele tem o dever, a obrigação de atender, coisa que a gente não vê isso.

Outro ponto que atualmente tem gerado divergências na política de Educação Infantil é a questão do corte etário, que determina a passagem da criança da Educação Infantil para o Ensino Fundamental e é visto de diferentes formas por dirigentes, juristas e pais.

Essas ações civis que estão sendo realizadas em alguns municípios em relação ao corte etário têm sido motivo de grande refutação e preocupação por parte da Campanha, no entanto isso tem sido muito complicado *pra* gente se contrapor, a gente não tem tido muita força suficiente pra se contrapor, especialmente em relação ao corte etário e à questão da qualidade. (Representante da Campanha pelo Direito à Educação)

Quanto à questão do corte etário, nós temos que nos valer das pessoas que têm essa vivência, que têm mais experiência, dos estudiosos e pesquisadores da área. Eu digo aqui, nós temos os instrumentos, nós somos operadores desse direito, mas nós temos que aferir as emoções dessa criança ao longo de 2 anos da pré-escola e ela ainda não dispõe de condições para ingressar no Ensino Fundamental. Quando nós atendemos aqui um pai que acha que seu filho tem condições e quer que a gente defenda esse direito, e não é um direito, e a gente pode estar defendendo aqui uma vaidade ou até um capricho do pai que quer demonstrar ali que o seu filho é mais inteligente que os outros. Isso não é recomendável. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação.)

É certo que a legislação deve ser cumprida, mas também é preciso considerar que algumas deliberações jurídicas necessitam de uma análise baseada em estudos e orientações dos profissionais que atuam na área, como defende o representante da Promotoria de Defesa da Educação. É certo também que as deliberações judiciais estão fundamentadas em princípios e que estes apontam para uma determinada direção, que não é a única decisão possível, como argumenta Duarte (2006).

Diferentemente das regras, que apresentam caráter de “tudo ou nada” (ou são válidas num determinado ordenamento jurídico ou não são), os princípios apresentam caráter não definitivo, podendo deixar de ser aplicados num caso concreto, em favor de outros princípios, que apresentem maior peso, valor ou relevância naquela situação, sem, com isso, deixarem de figurar no sistema jurídico. (DUARTE, 2006. p.135).

Dessa forma, entendo que tanto as orientações nacionais quanto as deliberações jurídicas deveriam servir para a construção de uma política sintonizada com o contexto em que ela está inserida, resguardando obviamente o direito subjetivo da criança, idéia defendida pelo Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal: “Essas políticas nacionais, elas acabam tendo um peso que definem lá na ponta o que o município vai fazer”.

Sendo assim, tanto as ações pensadas e desenvolvidas no município, quanto as determinações federais, que também norteiam as ações locais, devem visar, em primeiro lugar, à criança, pois são conduzidas também pela forma de compreender e de agir das famílias, como reflete a fala da Coordenadora de Creche quanto aos anseios dos pais: “A preocupação maior dos pais é se ia ficar tempo integral, porque *pra* eles isso é básico: o atendimento em tempo integral”. O depoimento da Professora de Creche acerca da visão dos pais sobre a Educação Infantil confirma esse entendimento: “Então foi mudando essa visão de que a gente *tá* só cuidando, que as crianças *tão* aprendendo, e as mães veem a diferença do que elas estão aprendendo e a gente faz questão de valorizar isso”.

#### **4.4 Possíveis avanços ou retrocessos da política**

Conforme discutido ao longo deste estudo, as políticas municipais têm se pautado conforme a trajetória da política no âmbito nacional. O resgate de avanços e retrocessos dessa política apresenta pontos divergentes e consensos na avaliação do Governo e da sociedade civil. A própria legislação tem mostrado essas divergências, a exemplo da obrigatoriedade da pré-escola. Isso acontece também no contexto municipal, visto que Governo e sociedade civil apresentam concepções e interesses diferentes quanto à Educação Infantil.

Os posicionamentos apresentados até agora refletiram um pouco sobre como se dá a efetividade da política de Educação Infantil. Essa política pode ser percebida a partir da visão que cada sujeito interpelado apresenta, não apenas do ponto de vista da eficácia, mas também dos avanços e retrocessos em sua execução,

conforme é possível identificar na fala de gestores, profissionais e representantes da sociedade civil.

Ao ver do Ministério Público ainda tem, digamos assim, uma deficiência muito grande, mas pior já esteve. A gente sabe das dificuldades do Município em estabelecer uma política dirigida à Educação Infantil que seja plenamente satisfatória. Eu não diria que a gente tem cem por cento de satisfação, mas, em termos de atendimento a essas demandas, eu diria que o Município tem dado uma resposta em torno 65 a 70% das demandas, eu diria que é aceitável, é tolerável. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação.)

Nesse sentido, o que a gente tem apontado mais e discutido mais não é tanto a questão do acesso, mas sim a questão da qualidade do atendimento. O atendimento educacional à criança pequena em Fortaleza, com certeza a gente reconhece isso, que tem conseguido conquistas importantes. Eu comparo quando eu comecei a ter um contato com esse atendimento, como eu já falei através principalmente das creches conveniadas, que era a tônica naquela época, e eu vejo agora, eu percebo um avanço. (Professora da Faced)

Os posicionamentos reproduzidos acima corroboram com as falas dos profissionais que executam a política municipal, para quem esta tem caminhado num processo de evolução. Observamos que cada um analisa sob a sua ótica ou de acordo com seus interesses imediatos, como é o caso do depoimento do professor, a seguir:

Avanços tiveram *né?*. Porque não era valorizado nem o professor, nem a própria criança. Eu acho que de um modo geral, não só em Fortaleza, mas de uma forma geral, a Educação Infantil tem tomado outro movimento mesmo de estar como parte da educação mesmo que antes não era valorizado. (Professor da pré-escola)

A mesma ótica de análise se reflete no posicionamento da Técnica em Educação, cuja atuação possibilita um olhar mais amplo sobre essas ações.

No início, em 2004, dava *pra* perceber que era mais ou menos uma... não existia essa responsabilidade com a Educação Infantil no sentido do cuidar e do educar, era mais voltado *para* o cuidar. De 2006, 2007, quando começou a criar corpo a Educação Infantil, e até cabeças, vamos dizer assim, porque pessoas começaram a pensar a Educação Infantil em Fortaleza, começaram a formar professores de Educação Infantil em Fortaleza, o que não tinha antes. (Técnica em Educação da Regional)

A exemplo das análises anteriores, essas apresentam recortes da política ou posicionamentos pessoais. As falas refletem, ainda, no caso dos representantes do governo, o sentimento de quem estava participando do processo de construção e implementação da política, pessoas que também acreditavam estar contribuindo

para a realização do atendimento. Os depoimentos também se referem à valorização do trabalho, ao reconhecimento dessa etapa, à visibilidade que a criança começa a ter. Referem-se, ainda, a um processo comparativo, em que a questão dos avanços e das melhorias é avaliada em relação ao que se tinha anteriormente.

Essa visão comparativa também é apresentada pelos representantes da sociedade civil, como mostra o depoimento do Representante do Cedeca: “Teve um período, em 2002, que a Prefeitura divulgou um calendário que não havia um período de matrícula para creches”. Nessa perspectiva, a divulgação de um período de matrícula para creche poderia ser considerada um avanço. Esse pensamento é evidenciado na declaração do Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal.

Então em 2005, quando eu começo a atuar como vereador de Fortaleza, havia naquele momento uma crise muito grande, que era o problema das creches estarem todas fechadas. [...] Porque esse corte com o modelo de creche comunitária, modelo de convênio, ele cria um novo paradigma, um paradigma de muito mais qualidade e um paradigma que gera inclusive uma exigência da comunidade e dos próprios profissionais da educação de não retrocessos a modelos anteriores, a gente começa a pensar daqui pra frente.

Como ainda é incipiente a avaliação das políticas públicas em geral e da política de Educação Infantil de Fortaleza, em particular, que só figurou como ação concreta do Estado a partir de 1996, a análise de seus avanços e retrocessos fica restrita a um processo comparativo.

A concepção de que as intenções políticas positivas são indicadores de avanços na política aparece no depoimento a seguir:

Mas assim, o olhar que a gestão *tava* dando era muito importante *pras* crianças, *pra* tudo que a gente vinha desenvolvendo e *tava* mostrando que cada vez mais *tava* tendo um crescimento *pra* esse olhar, *pra* essa questão até de respeito com tudo que a criança precisa *pra* se desenvolver (Coordenadora de CEI)

Ações que concretizam as intenções políticas são avaliadas como positivas em outras falas.

Então, nós temos em Fortaleza um número imenso de instituições públicas e privadas que precisam ser credenciadas. Felizmente a Secretaria Municipal fez uma divulgação muito grande em todas as Regionais sobre a necessidade de credenciamento. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

Então foi algo encantador *pra* mim, *tá* podendo *tá* na Educação Infantil com todo aquele aparato de questão de material mesmo e o olhar que *tava* se dando *pra* importância das creches, as creches acho que foram muito valorizadas nesse período. (Professora de Creche)

Entretanto as avaliações da política não são apenas positivas, existem depoimentos, principalmente de pessoas ligadas aos movimentos sociais, de que a política de Educação Infantil no Município possui fragilidades quanto ao acesso, ao trabalho pedagógico e a alguns critérios de qualidade do atendimento.

Em relação ao primeiro ponto, ressalta-se que a questão do acesso constitui-se como ponto nevrálgico em todo o país, o que tem impulsionado as discussões em torno do Plano Nacional de Educação e das metas de 50% para creche e 100% para pré-escola até 2021. Essa questão deve ser considerada tanto na ação pública, quanto em sua avaliação.

O acesso também aparece como fragilidade política no depoimento do Representante da Promotoria de Defesa da Educação:

Temos que reconhecer também que existe uma demanda muito grande em nível de Educação Infantil e que a gente tem que reconhecer, com muita tristeza, que existe criança fora da escola, o que a gente precisa combater, que é um direito indisponível, e ele é inegociável.

A fala dos entrevistados demonstra a percepção de que o governo trata o problema do acesso como um fato natural e inevitável.

Hoje em dia você chega e diz que não existe vaga na creche e me parece que a gestão já não se preocupa muito. Já se naturaliza e se diz que esses problemas acontecem, no caso da Educação Infantil, você diz que não tem vaga e nada muda. (Representante do Cedeca)

É muito importante *das mães ter* esse momento, ter esse local de segurança, tem é que aumentar mais, porque a demanda é muito grande, a procura é muito grande ..... Nem o Senhor agradou o mundo, *né?* É assim mesmo... é esperar que melhore. (Representante da Associação Comunitária)

A ação pedagógica, segundo ponto analisado, é precedida por uma divergência entre discurso e prática. Quando discutimos as concepções dos sujeitos sobre criança e Educação Infantil, há uma indicação clara da importância dessa etapa de ensino e da intenção de superação de um atendimento assistencialista, fato que deveria se refletir na execução das ações pedagógicas. Entretanto, na avaliação da professora da Faced, isso não tem se concretizado.

O que eu acho e o que ainda as pesquisas estão revelando é que há uma necessidade de melhoria na qualidade do trabalho pedagógico. Especialmente as crianças pequenas de 0 a 3 anos, não se tem ainda uma proposta específica para essas crianças pequenas. (Professora da Faced)

Estudiosos como Corsino (2009), Machado (2011) e Oliveira (2005), dentre outros, reforçam a importância da Educação Infantil e afirmam que a fase da vida de 0 a 5 anos é extremamente rica em termos de possibilidades de desenvolvimento do ser humano. Portanto, os espaços e a proposta pedagógica das instituições têm que garantir isso. Tal pensamento é compartilhado pela Coordenadora de Educação Infantil da Regional:

A instituição tem que ter a criança como o centro mesmo de suas ações, ela tem que estar embasada realmente em princípios que venham a garantir esse direito da criança no que se refere a ações pedagógicas, no que se refere a estruturas adequadas né? No que se refere a questões pedagógicas mesmo de brinquedos, de equipamentos né? Voltadas realmente para o atendimento de qualidade dessa criança, então a instituição de Educação Infantil, ela tem que tá garantindo esse direito da criança em todos os aspectos. (Coordenadora de Educação Infantil da Regional)

O discurso acerca de um ambiente acolhedor, favorável ao desenvolvimento das potencialidades da criança e rico em interações e brincadeiras, que são próprias dessa fase e extremamente necessárias, é reforçado pela fala da representante do FEIC, que ainda enfatiza o papel das instituições de Educação Infantil.

As instituições de Educação Infantil, essas têm um papel muito importante junto às famílias. E o papel que nós percebemos que temos certeza absoluta, é que ela tem que educar e cuidar de forma indissociável e desenvolvendo toda a potencialidade de uma criança, desenvolvendo infantil, cognitivo, afetivo né?, Cultural, social, profissional, tudo que tá no Referencial Curricular. (Representante do FEIC)

Sendo assim, a avaliação dos espaços ofertados e das condições de trabalho oferecidas, bem como do papel que as instituições desenvolvem são fundamentais para a qualidade dos serviços ofertados. Os sujeitos interpelados reconhecem avanços em relação a alguns critérios de qualidade, mas ainda a veem como um processo em construção. Dentre esses critérios podem ser citados a formação dos profissionais que atuam com a criança pequena, a estrutura física das instituições e a alimentação escolar.

Apesar da avaliação positiva de algumas condições consideradas necessárias a uma Educação Infantil de qualidade, alguns problemas ainda demandam da

sociedade mobilização vigília para que não haja retrocessos nas conquistas obtidas. A qualificação dos profissionais é uma delas, como ressalta a Professora da Faced: “Por exemplo, a questão da formação salta aos olhos, a diferença que havia porque, naquele tempo, no início, sequer a formação em Ensino Médio era exigida, enquanto que agora todos os concursos são feitos para Nível Superior”.

A qualificação e a valorização dos profissionais também são apontadas como destaque no desenho da política municipal, durante o recorte temporal desta pesquisa, como revela o depoimento do Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal, a seguir:

Então o modelo de gestão das creches até 2004 era feito todo através do conveniamento com instituições comunitárias, numa perspectiva bastante ultrapassada no que diz respeito à proposta pedagógica destas instituições. Num perfil de desqualificação muito grande dos servidores, em que não se exigia nem sempre a formação adequada, o nível de formação de professores. [...] Um aspecto que tem relação direta com a qualidade dos serviços foi a exigência de uma formação mínima para professores; ações de formação; a realização de concursos para professores e esses professores começaram a serem lotados em creches, como professores concursados lotados em salas de creches, trabalhando com crianças com 1 ou 2 anos, que era um fato inédito na política de Educação Infantil do Município.

A luta pela valorização do professor na Educação Infantil é um processo histórico. Na fala de alguns entrevistados, aparece uma preocupação com a possibilidade de retrocesso nessa política. Esse receio de que a mudança na gestão municipal, ocorrida em 2013, ameace a política de valorização dos profissionais, aparece, principalmente, nos depoimentos dos representantes da sociedade civil.

Então nos parece que há uma visão mais conservadora por parte da gestão atual em relação à concepção da Educação Infantil e do papel do educador. Um retrocesso na ideia muito mais da “tia” que guardava a criança durante aquele período e muito menos do educador que conhece sobre o desenvolvimento infantil e é capaz de realizar um planejamento de acordo com os objetivos da educação para essa faixa de idade, com os critérios definidos pelas diretrizes da política de Educação Infantil do Município. Eu acho que isso também é uma ameaça sobre a atual política de Educação Infantil no município de Fortaleza. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

Essa preocupação tem se refletido inclusive nas ações dos próprios movimentos sociais, que se mobilizaram em favor dessa política de valorização dos profissionais, como expressa a representante da Campanha pelo Direito à Educação:

A atuação da Campanha do Comitê Ceará, a gente tem brigado desde o início desse ano especialmente por conta de questões que a gente acha bastante inoportunas no caso de Fortaleza. O que a gente acha grave é o caso do Município ter instituído o cargo de assistente educacional na sua estrutura administrativa. Na legislação não existe esse cargo para atuar na Educação Infantil, pois não existe na legislação, seja nacional ou municipal, esse cargo de assistente ou de auxiliar, só o cargo de professor. (Representante da Campanha pelo Direito à Educação)

Entre os profissionais da área ligados ao poder público, o receio também está presente. Embora não expresse o intuito de lutar pela manutenção da política de valorização dos profissionais, o depoimento a seguir também expressa essa preocupação.

Um trabalho muito bonito que vinha sendo construído está sendo desconstruído, você se sentia valorizado, você sentia que era importante no processo e agora isso não acontece mais, a gente não sente mais isso. Voltou aquela coisa do passado quando as pessoas diziam: “Ah! *tu é de creche!* Tu ainda *tá* na creche!” Com espanto, sabe? Com aquele olhar de desvalorização que a gente já tinha superado e agora está voltando, e isso é muito ruim, *tá* difícil. (Coordenadora de Creche)

O outro ponto abordado como critério de qualidade no atendimento à Educação Infantil refere-se à adequação dos espaços físicos. Existem na legislação nacional e em documentos do próprio MEC orientações para a construção e organização desses espaços no sentido de favorecer o desenvolvimento integral da criança e garantir a sua integridade física. Quanto a isso, há consenso quanto às melhorias na estrutura física das instituições do município de Fortaleza, principalmente em relação às creches.

A construção de novos CEIs, sobretudo essa construção sintonizada com as demandas do Orçamento Participativo não tem nenhuma escala de comparação dos CEIs construídos durante esse período em relação aos que existiam anteriormente. Primeiro esses que existiam sofreram reformas, o que melhorou muito a estrutura. Mais os novos centros, os novos prédios eles de fato atendiam a padrões próximos das melhores escolas privadas de Educação Infantil, às vezes superiores a escolas privadas de Educação Infantil. Esse é um outro marco muito importante, porque simbolicamente isso também significa o nível de importância, de valorização que se atribuía à Educação Infantil. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

Me encantou o relato de amigas, de que as creches estavam bem mais estruturadas, que as creches estavam ótimas, e aí participei do processo seletivo, em 2008, *pra* ser coordenadora e comecei na creche. Eu realmente fiquei encantada com tudo, com o olhar que foi se dando à Educação Infantil, a importância da Educação Infantil, os equipamentos que chegaram. E aí eu me voltei *pra* escola particular, da minha época de escola particular

que não tinha metade do que tinha nas creches públicas do município de Fortaleza. (Coordenadora de Creche)

A ampliação das ações de melhoria, que demanda aporte maior de recursos financeiros, ainda não foi priorizada nas políticas destinadas à Educação Infantil. Sobre o assunto, o representante do Cedeca se posiciona.

Na questão relacionada à qualidade *né?*. O que a gente percebe é que a creche precisa de insumos muito diferentes da pré-escola e do Fundamental. Ela precisa de insumos relacionados tanto a questão lúdica, à questão de dormitório, berçários. (Representante do Cedeca)

Para a Professora da Faced, as melhorias aconteceram, mas ainda não são ideais: “Nesse meio tempo a questão da estrutura física melhorou bastante, as creches têm um espaço específico para as crianças pequenas, mas a gente sabe que o espaço físico também não é o ideal”. Opinião semelhante é manifestada pelo Representante do FEIC: “Mas nós percebemos que teve um avanço nos anos anteriores, em termos de 0 a 3 anos. Ainda existem espaços que são inadequados, mas o avanço foi significativo de 0 a 3, ainda com muita coisa a melhorar”.

A percepção de que as melhorias ainda não alcançaram as turmas de pré-escola que funcionam dentro das Escolas de Ensino Fundamental, aparece na fala da Representante da Campanha pelo Direito à Educação, a seguir:

O que a gente observa, na prática, em relação às turmas de pré-escola que funcionam em EMEIFs, é que estes espaços não foram adequados, passou longe, a gente diz que acontece o que a gente dizia anteriormente: Que esses espaços viraram depósitos de crianças. Então nesse aspecto, se por um lado ela tem a “garantia” de ter esse acesso, por outro ela não tem a garantia de ter um acesso com qualidade. (Representante da Campanha pelo Direito à Educação)

O reconhecimento de que houve melhoria na alimentação escolar da Educação Infantil, embora mais direcionada ao atendimento em creches, é expresso no depoimento da Professora da Faced: “Em relação à questão da alimentação eu acho que houve um avanço também, a alimentação das creches, de um modo geral, é uma alimentação saudável, com muita fruta e isso é superimportante para as crianças pequenas”.

Esse posicionamento é reforçado na fala do Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal:

Um marco no atendimento em creches é a municipalização. Então, essa proposta, essa política, ela é um marco divisor na política de Educação Infantil do Município. Porque, ao mesmo tempo em que havia uma ruptura muito importante, sem nenhuma referência anterior na qualidade do serviço, no modelo creche municipalizada, com professor concursado, com alimentação oferecida pela Prefeitura, e de qualidade, então isso eu considero bastante significativo.

Para a Representante da Campanha pelo Direito à Educação, em relação às turmas de pré-escolas que dividem espaços nas escolas de Ensino Fundamental, essa melhoria na alimentação escolar não aconteceu: “As crianças da pré-escola têm a mesma alimentação das crianças do Ensino Fundamental, aquelas que estão nas escolas de Ensino Fundamental aqui em Fortaleza. Não existe uma preocupação com as necessidades das crianças dessa faixa etária”.

As falas relacionadas às questões que envolvem conceito de qualidade, sejam positivas ou negativas, não podem ser consideradas conclusivas, visto que o conceito de qualidade é relativo e parte de um conhecimento individual ou de uma valoração própria de cada pessoa ou instituição.

Os pesquisadores Dahlberg, Moss & Pence (2003, p.120) defendem que a própria palavra “qualidade” não é neutra e que possui “[...] um conceito construído socialmente, com significados muito particulares, produzidos através do que chamamos o discurso da qualidade”. Portanto, os significados dessa qualidade podem ser diversos ou relativos, mas as motivações podem convergir para um mesmo fim.

No que diz respeito aos avanços no atendimento educacional ofertado no município de Fortaleza, os sujeitos se posicionam.

Se a gente parar para pesquisar, para olhar, nós vamos ver que em todos os itens que se relacionam com a qualidade dos serviços oferecidos, com o acesso, com o direito das crianças, em todos os itens há marcos muito significativos de uma ruptura com este modelo ultrapassado de que creche é segundo plano, é lugar só para guardar os meninos. Se a gente avaliar a evolução da estrutura física, é nítida essa ruptura; se a gente avaliar o nível da evolução dos profissionais, é nítida essa ruptura; se a gente avaliar o funcionamento das rotinas, de alimentação, é nítida essa ruptura. (Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal)

O direito tem que ser garantido, tem que ser, deve, *né?* Não só na oferta do atendimento, quanto na qualidade. Qualidade do próprio espaço físico, qualidade do profissional que está lá com a criança, na qualidade do tipo de atendimento, das práticas que acontecem dentro da instituição. Tudo isso *tá* num corpo só no sentido da qualidade, *né?* (Técnica em Educação da SME)

Depois a gente fez uma evolução na discussão sobre a questão da qualidade, a qualidade do direito que estava sendo negado. Numa perspectiva de que o direito tem que ser atendido em sua totalidade, se não

tem qualidade no serviço ofertado você não tem garantido o pleno direito a educação. (Representante do Cedeca)

Dessa forma, alguns sujeitos compreendem que houve avanços qualitativos no atendimento, outros lembram que a garantia do direito à educação não pode prescindir da qualidade.

#### **4.5 Direito à educação e continuidade da Política.**

O direito à educação, discutido aqui, não se refere apenas ao acesso ou à necessidade das famílias, ele se apresenta numa acepção bem mais ampla, visto que, enquanto direito humano, é pressuposto para o exercício dos demais direitos. Assim, a discussão acerca do direito à creche ser da criança ou da família, já que a matrícula nessa instituição é uma escolha desta última, pode levar ao entendimento de que apenas os filhos de pais trabalhadores deveriam ser atendidos em creches, o que é contestado pela Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME.

O direito, a legislação ela existe, ele está explicitado na legislação, em todas as esferas, em nível federal e também em nível municipal. É claro que muitas famílias precisam de um suporte do poder público em relação a algumas necessidades, mas isso não deve ser suprido unicamente pela creche e pré-escola. Deve haver outros tipos de políticas que acolham as necessidades das famílias.

A opção da família pelo ingresso da criança na creche, por exemplo, é um direito também questionado pelo Representante da Promotoria de Defesa da Educação:

É evidente que esse direito se estende à mãe, porque se a mãe não quer colocar a criança na escola ela pode ser responsabilizada por falta de assistência intelectual, ela pode ser responsabilizada criminalmente por conta disso. Evidentemente a falta de assistência constitui crime capitulado no Código Penal, salvo engano no artigo 244, a falta de assistência intelectual. Então, no primeiro momento esse direito é da criança e a falta dele por negligência dos pais pode ser enquadrado criminalmente. É incrível, mas as pessoas não sabem disso.

Vários fatores concorrem para que a Política Municipal possa de fato efetivar o direito da criança à educação, não somente em relação ao acesso, mas principalmente em relação ao acesso com qualidade. Na compreensão da Técnica

em Educação da SME isso vem acontecendo: “Eu penso que o município de Fortaleza tá tentando alcançar suas metas, né?. Tá buscando, a partir dessa proposta, toda construída em cima dos indicadores de qualidade, né?. Tem tentado acompanhar as políticas...”

Entretanto, para alguns representantes da sociedade civil, nem mesmo o acesso vem sendo garantido, como reflete o depoimento a seguir.

No primeiro momento a gente tinha essa discussão de garantir o acesso. Você tem uma cobertura muito baixa de acesso, diferenciado a creche e a pré-escola. O que a gente sempre verificou ano após ano, isso não muda, é que na creche nunca tem vaga, isso nunca mudou, 0 a 3 anos nunca tem vaga. (Representante do Cedeca)

Assim, há um entendimento de que a questão do direito não pode ser analisada apenas na perspectiva da legislação, pois existem condicionantes sociais e intelectuais que respaldam a necessidade das crianças terem acesso a creches e a pré-escolas, como reflete a fala do Representante da Associação: “Tem muitas mães que não trabalham, a nossa área aqui tem muito consumo e tráfico de drogas... Na verdade a criança cuja mãe não trabalhe, seja a que mais necessite da creche”.

Como se vê, a questão social impulsiona a necessidade que tem a criança de ser atendida numa instituição educacional. Entretanto esta não se configura como uma defesa de que a creche seja utilizada como abrigo assistencial, pois como bem afirma, no seu depoimento, a Representante do FEIC, existem necessidades outras que não podem ser supridas apenas com o cuidar e a criança precisa do espaço educacional para complementar o seu desenvolvimento integral.

Se uma criança fica só dentro de casa, mesmo que a mãe tenha dedicação exclusiva, né?. Pra ela, ela não vai ter possibilidade de desenvolver suas múltiplas linguagens. E se ela está numa instituição infantil de qualidade, com um ambiente colorido, material adequado, professor feliz, diretor que recebe bem, porteiro que acolhe bem, merendeira que participa, então, pra ela a possibilidade é maior que lá dentro, ele tem a leitura, ele tem os vários tipos de interações né? (Representante do FEIC)

Assim, é possível afirmar que, até o momento, há um consenso em relação à questão do direito da criança à Educação Infantil, que deve estar atrelado à qualidade dos serviços. Além dos fatores logístico e de pessoal, instituições autorizadas e credenciadas, com uma proposta pedagógica que sirva de instrumento

orientador da organização das atividades cotidianas e que oportunizem o desenvolvimento das crianças são fundamentais na busca dessa qualidade.

No que respeito às propostas pedagógicas das instituições, a Professora da Faced já apontava nelas uma fragilidade, principalmente no que se refere ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Referindo-se à regulamentação das instituições de Educação Infantil, a Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME ressalta que houve iniciativa da gestão pública no sentido de regularizar a situação.

Então, nós temos em Fortaleza um número imenso de instituições públicas e privadas que precisam ser credenciadas. Felizmente, a Secretaria Municipal fez uma divulgação muito grande em todas as regionais sobre a necessidade de credenciamento. Então basicamente de início só se recebeu processos da própria Rede. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

O reconhecimento da necessidade da luta constante pela efetivação da política aparece na fala de alguns sujeitos. Todavia, outros depoimentos revelam certo conformismo e aceitação da realidade. A idéia de Educação Infantil, não mais como um favorecimento ou política circunstancial, mas como direito, parece clara na fala dos representantes de algumas instituições, como refletem as declarações a seguir.

Eu entendo que o direito à educação é um direito indisponível, esse direito indisponível ele é dirigido à criança. Então, num primeiro plano, a Lei, a Constituição e o Estatuto tornam esse direito inegociável. É como o direito à alimentação, a mãe pode dizer assim: Eu não quero que o pai dê nada ao meu filho. Ela não pode dizer isso, porque o direito é dele, é da criança, ele é indisponível, ele é inegociável, ele não se transige com isso. Então a criança tem que estar na escola, isso é um postulado da Constituição, e uma obrigação do Estado, sob pena de incorrer a autoridade em vários crimes, inclusive de improbidade administrativa. (Representante da Promotoria de Defesa da Educação.)

Então quando a gente tem como foco a criança e vê a Educação Infantil como sendo uma oportunidade de maior desenvolvimento, de desenvolvimento integral, como dizem a LDB e as últimas publicações, toda criança tem direito a isso. (Presidente da Câmara de Educação Infantil do CME)

Que a educação não seria só ler e escrever, né?, É você ter direitos, você saber de seus direitos, de seus deveres, se tornar um cidadão de fato e a Educação Infantil faz isso, de acordo com a proposta de cada instituição. (Técnica em Educação da Regional)

Essas declarações apontam para a necessidade de maior consistência nas políticas, que precisam se constituir como políticas de Estado e não como políticas de governo, visto que sua continuidade ainda se apresenta como fator de instabilidade.

Ao longo desta pesquisa, quando apresentada a trajetória da política, em âmbito nacional e em âmbito municipal, ficou claro que a mudança nos governos provocou a ruptura das ações que vinham sendo desenvolvidas. É verdade que algumas práticas e concepções devem de fato ser abolidas, entretanto, aquilo que é considerado como conquista e evolução na forma de desenvolvimento da política deve ser ponto de intervenção para que não haja descontinuidade.

A questão da quebra ou interrupção das ações é ressaltada pelos sujeitos interpelados, principalmente pelos executores da política, que sentem primeiro os impactos da descontinuidade, quando há mudança de governo. O desinteresse pelas ações já implementadas ou a simples desqualificação do trabalho anterior, desestabilizam principalmente os servidores efetivos, que permanecem desenvolvendo as ações da política, independentemente da direção tomada, como refletem as falas a seguir.

Quando há uma quebra da gestão, as pessoas ficam meio que perdidas, ficam tristes, ficam esperando e nada acontece. Enfim, há uma quebra muito grande em todos os sentidos, há uma descontinuidade do que vinha sendo feito. Tinha um trabalho sendo construído e se quebra, eu acho que é assim: o que acontecia não estava funcionando e vamos começar tudo de novo. (Professora de Pré-escola)

Atualmente, eu tô um pouco entristecida por *tá* na Educação Infantil e *tá* havendo a não valorização do que *tá* acontecendo, pelo corte de pessoal, pelo material que a gente não *tá* tendo, e algo muito incrível era a questão do cardápio, respeitando toda a necessidade alimentar que as crianças tinham, a fatura que se tinha, os problemas que não se tinha e, em relação a isso, houve uma quebra e que a gente *tá* tentando construir em cima do que se tem, mas que eu acho que houve uma ruptura muito grande do que *tava* se caminhando *pra* ser ideal *pro* que a gente tem atualmente. (Coordenadora de Creche)

Para evitar essa descontinuidade das políticas, é preciso um esforço coletivo dos profissionais da educação, dos movimentos sociais, dos organismos de defesa da educação e da sociedade em geral. Esse envolvimento requer necessariamente a concretização de uma concepção de Educação Infantil voltada para a garantia do direito à educação com qualidade, pois como afirma o Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal, a concepção é definidora nas ações políticas.

Nós precisamos desenvolver todos os esforços para evitar que haja retrocesso em relação a isso e que alguns já estão acontecendo, se não do ponto de vista de estrutura física, em razão dos prédios que serão construídos, mas do ponto de vista da concepção. A concepção é que define a política, a concepção é que diz onde você coloca recursos.

As falas dos entrevistados revelam a apatia de algumas pessoas que, muitas vezes, ficam esperando as coisas se encaminharem naturalmente, sem nenhuma mobilização. A declaração da Técnica em Educação da Regional, por exemplo, reflete isso: “A gente fica esperando sempre que algo aconteça e, nesse sentido da educação, a gente está sempre lutando contra a maré”. A declaração da Professora de Creche também reflete essa apatia: “Só queria saber *pra* onde essas águas estão correndo, mas, enquanto isso, é muito desgastante, muito desestimulante”.

Representantes dos movimentos de defesa da educação sugerem que há cumplicidade entre a gestão e instituições como o Ministério Público, por exemplo, que muitas vezes se exime do seu papel fiscalizador. Tal posicionamento se expressa na fala do Representante do Cedeca.

No início da gestão em 2013 foi terrível. E me parece que é uma gestão que não vai proceder a um diálogo com entidades, com as organizações. O que a gente está sentindo é que nós temos uma quantidade de instituições tipo o Ministério Público, o CME, ligadas com a gestão e aí fica muito difícil fazer um enfrentamento. E por outro lado é uma gestão que não se dobra, ela não tem qualquer pretensão democrática.

Dessa forma, é possível perceber nas falas dos sujeitos interpelados a grande instabilidade que a política vive, sujeita à condução dos gestores, às mudanças nas concepções, à desarticulação da sociedade e de seus representantes. Assim, de todas as considerações feitas pelos entrevistados, permeadas de significados e com motivações diversas, gostaria de registrar estes últimos comentários que, a meu ver, expressam a visão que a maioria dos sujeitos tem sobre a Política Municipal e, especialmente, sobre a Educação Infantil como um direito inalienável da criança.

Os representantes do governo refletem uma certeza do que deve ser realizado, como demonstra a fala da Coordenadora de Educação Infantil da Regional: “Eu penso que, aliás, eu vejo, eu sei que a Educação Infantil precisa ser completa, precisa ser de qualidade”. A Professora da pré-escola complementa: “Então é só olhar para frente, para esse direito já garantido e fazer mais”.

As declarações de outros representantes desse grupo de entrevistados demonstram saudosismo, como o relato da professora da Creche: “Eu estava muito

feliz com o que vinha acontecendo, com todo o trabalho que era feito, com o olhar que era dado para a Educação Infantil”, ou conformismo, como sugere o depoimento da Técnica em Educação da Regional: “Como são pessoas que pensam as políticas, dependendo da sua visão, da sua concepção de Educação Infantil, ela pode ser melhor ou não”.

Embora haja um reconhecimento dos avanços em direção a um atendimento de qualidade, como reflete a fala da Técnica em Educação da SME: “E, eu vejo que os avanços estão acontecendo, qualidade tem sido conquistada. Vamos dizer assim até em muitos aspectos, alguns não tanto”, também existe a certeza de que todas as crianças são sujeitos de direito, como argumenta a Coordenadora de Creche: “É que essa história de ter um cidadão mais cidadão que o outro não dá mais, não cabe mais”.

A preocupação com a descontinuidade das políticas aparece nos depoimentos dos representantes da sociedade civil, como lembram o Representante da Comissão de Educação da Câmara Municipal: Então, eu acho muito importante enfatizar isso exatamente *pra* prevenir riscos de retrocessos”, e a Representante do FEIC: “Eu acho que há uma falta de continuidade das políticas”.

Esses entrevistados também revelaram uma preocupação com o desenvolvimento de uma política que prime pela qualidade, como reflete a declaração do Representante do Cedeca: “O princípio de um compromisso comunitário é importante, portanto o modelo de gestão conveniado acaba sendo precarizado”.

Uma das declarações mais marcantes no que se refere à questão do direito à Educação Infantil, e com a qual gostaria de encerrar esta análise, por considerar que reflete o meu sentimento em relação ao fato pesquisado, é a proferida pelo Representante da Promotoria de Defesa da Educação: “Eu entendo o direito à educação como um direito indisponível, um direito inalienável e que tem que ser garantido *pra* todos, com uma educação de qualidade”.

Portanto, à luz da fundamentação teórica e legal, da trajetória da política resgatada no âmbito nacional e municipal, as falas dos sujeitos interpelados foram bastante esclarecedoras para a compreensão de como se constitui o processo de construção, execução e avaliação da política no município.

Foi possível fazer uma análise das concepções que permeiam, tanto a esfera do governo, quanto a sociedade civil, e compreender como isso se reflete nos

embates referentes ao direito à educação para a criança pequena. Também foi possível perceber que o contexto político interfere na definição das políticas e que questões como conhecimento e participação da/na política estão relacionadas com o impacto que ela produz.

A investigação e a análise realizadas exigiram de mim, enquanto pesquisadora, um considerável distanciamento. Minha atuação na área e o envolvimento pessoal com o tema são razões pelas quais este estudo se configura como notas de uma avaliação. Outra razão para configurá-lo como notas avaliativas, seria o fato de que sujeitos importantes para a política, como as famílias e as crianças, não foram ouvidas neste processo investigativo.

No entanto as considerações finais apresentadas a seguir não devem ser desvalorizadas, visto que refletem as compreensões de uma investigação que avaliou os processos e impactos produzidos pela política de Educação Infantil no município de Fortaleza, sob a ótica do Governo e da sociedade civil, através de seus representantes que, embora condicionados a um contexto e as suas significações, refletem pontos de vistas avaliativos desta política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Infantil, definida como primeira etapa da Educação Básica, consta na LDB Nº 9394 de 1996, configurando-se como direito humano e social de todas as crianças até seis de idade, desde 1988, quando promulgada a Constituição Federal do nosso país. A esfera de governo responsável pela definição e execução de uma política pública para esse atendimento é o município, orientado pelas determinações do MEC e pelas diretrizes do CNE.

O processo de fundamentação e o resgate da política de Educação Infantil apresentados neste estudo apontam que as mudanças nela ocorridas foram impulsionadas pela interferência da sociedade civil organizada, o que me levou a questionar como governo e sociedade civil convivem nesses espaços de construção e execução da política e como se dá a efetivação do direito nesse contexto.

Partindo desses questionamentos, este estudo se configurou como um processo avaliativo da política. Para tanto, utilizei-me de uma concepção de uma avaliação compreensiva para analisar os processos e impactos da política. Como estratégias de investigação, foram utilizadas análise de dados, documentos oficiais e midiáticos, como reportagens de jornais, e entrevistas abertas com representantes dos executores diretos da política (gestão municipal) e representantes da sociedade civil organizada.

Minha inserção nesses espaços, bem como o acesso aos documentos e sujeitos entrevistados ocorreu de forma razoavelmente fácil, devido a minha atuação nas duas esferas, fato que também me permitiu exercer, em alguns momentos da pesquisa, o papel de informante, como já relatado anteriormente.

O foco principal da pesquisa foi avaliar **como** e **se** a gestão da política municipal de Educação Infantil de Fortaleza, efetiva a garantia desse direito para as crianças de 0 a 5 anos, entendendo que o direito à educação está inserido no rol dos direitos humanos subjetivos. Sendo assim, tornou-se imprescindível avaliar se esse direito de fato se efetiva na política municipal e, considerando que todos nós, pesquisadores, gestores e militantes em defesa da educação somos indivíduos inseridos na sociedade e, como tal, imbuídos de concepções, compreensões e motivações que nos constroem enquanto sujeitos sociais, definem nossas ações e a elas dão significados, é que a colaboração de executores da política e

representantes da sociedade civil, na construção desta análise, se configurou como um fator preponderante.

Uma das primeiras hipóteses levantadas foi de que a política seria pensada a partir do contexto político em que está inserida. Partindo dessa premissa, no desenho da trajetória da política, verificou-se que o contexto político foi essencial para sua construção, sendo que a definição das ações partiu principalmente das intenções do governo, do que a gestão pública entendia como prioridade no desenho da política.

Também foi possível verificar que a participação dos movimentos sociais e dos órgãos de defesa da educação foi essencial em alguns momentos de decisão na política local, como, por exemplo, no processo de transferência das creches mantidas pela assistência social do governo estadual para o município de Fortaleza.

Nesse processo houve interferência, tanto do Ministério Público, através da Promotoria de Defesa da Educação, que coordenou o repasse das instituições, quanto na elaboração de um termo de compromisso que estabeleceu as responsabilidades em relação à política de atendimento nessas creches. Houve também pressão por parte de outros órgãos como o Cedeca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Comitê Ceará), que mobilizaram as entidades conveniadas e da Comissão de Educação da Câmara Municipal, que intermediou o processo de negociação dos convênios.

Identifica-se ainda que foram construídas ali fóruns de discussão, alguns formais, como o coordenado pelo Ministério Público, e outros informais, como os debates ocorridos através da mídia e dos outros órgãos envolvidos. Isso levou à confirmação de outra das minhas hipóteses, a de que haveria uma participação da sociedade civil no processo de construção da política.

Sendo assim, concluí que a participação está mais restrita aos órgãos e instituições organizadas. Os depoimentos dos executores da política e dos representantes da sociedade civil revelam que a participação espontânea das famílias dos beneficiários ainda é incipiente.

No entanto, se considerarmos que o contexto é um elemento definidor para a avaliação e que o lugar que cada um ocupa permite um ponto de vista diferenciado do que se está avaliando, essas afirmações dos entrevistados não podem ser tomadas como verdades absolutas. Seria necessário, como já mencionado anteriormente, a escuta das famílias acerca dessas questões.

Dessa forma, o que se pode concluir é que a participação social exige iniciativa e é essencial que o cidadão opine e participe efetivamente das políticas, ações e serviços públicos dos quais é beneficiário. No caso da política em estudo, pode-se afirmar que isso ainda ocorre de forma relativa, pois o poder de controle só pode ser exercido por quem conhece seus direitos.

Quanto à perspectiva do direito à Educação Infantil foi possível identificar que as ações da política foram pensadas, ora na perspectiva da gestão, quando a implementação da Lei do Fundef (1997) leva o Município a fechar algumas salas de creche, reduzir o número de salas de pré-escola e repassá-las para as entidades conveniadas, com o objetivo de ampliar o atendimento para o Ensino Fundamental, ora na perspectiva da família, quando, em 2002, prédios públicos que atendiam crianças de creche foram entregues a entidades comunitárias, para viabilizar o acesso das mães ao mercado de trabalho e a contratação de mulheres com mais de 40 anos para o trabalho com as crianças.

A partir de 2005, com o processo de municipalização das creches, percebe-se uma mudança no foco do atendimento, que passa a ser a criança. Assim, começam a ser desenvolvidas ações que buscam imprimir uma maior qualidade no atendimento. A seleção de coordenadores pedagógicos para gerenciar as instituições, a destinação de professores habilitados e o desenvolvimento de ações de formação, a elaboração de propostas pedagógicas específicas e o credenciamento das instituições junto ao CME são ações que apontam para uma política voltada para a garantia do direito da criança.

Todos esses processos indicam uma concepção subjacente de Educação Infantil, de criança e de direito, defendida por aqueles estabelecem a política. É preciso reconhecer que o discurso e a prática no Município, muitas vezes, não dialogam e que dados e documentos oficiais apresentam um diagnóstico que nem sempre reflete a realidade.

Assim, aspectos muito específicos como as metas da política e os resultados alcançados, não mantêm, às vezes, uma relação com os anseios sociais. Sendo assim, a escuta dos sujeitos envolvidos direta ou indiretamente na execução da política, me proporcionou, neste estudo, entender as lacunas deixadas nos documentos e dados oficiais.

A análise das falas revelou alguns aspectos importantes em relação a consensos e discordâncias. Tanto os gestores, se posso assim chamar os

executores da política, quanto os representantes da sociedade civil, interpelados nesta pesquisa, entendem que: a Educação Infantil é essencial para o desenvolvimento integral da criança; o direito é inalienável e pertence primeiramente à criança; a qualidade da educação é indispensável para que o direito seja plenamente usufruído e é necessário empreender um processo contínuo das políticas para que não haja retrocessos.

As discordâncias versaram, no entanto, quanto à execução da política em si, desenvolvida no Município no período de tempo aqui definido, de 2004 a 2012, bem como quanto às ações já implementadas no ano de 2013, visto que as entrevistas ocorreram neste ano.

Enquanto uns percebem as melhorias, partindo do que havia no período anterior ao determinado neste estudo, outros consideram essas melhorias apenas como cumprimento das determinações e obrigações legais.

A questão da qualidade no atendimento é outro ponto de discordância. A diversidade de opiniões quanto aos avanços na qualidade é compreensível, visto que se trata de um conceito subjetivo.

O processo de municipalização da gestão das creches, implementado pelo governo municipal, aparece como fato significativo na política desenvolvida durante o recorte temporal desta pesquisa. Não me refiro somente à municipalização ocorrida quando da absorção da demanda atendida por entidades comunitárias ligadas à assistência social do governo estadual, mas principalmente à que aconteceu internamente na gestão municipal, ou seja, em relação às próprias instituições ligadas ao poder público, anteriormente mantidas através da gestão compartilhada com entidades comunitárias.

O rompimento de um atendimento precário, como o desenvolvido através dos convênios de subvenção social por entidades comunitárias, eleva o *status* da Educação Infantil, superando a ideia de educação compensatória e filantrópica, que pode ser realizada em qualquer espaço e por qualquer profissional.

O gerenciamento e o financiamento das instituições de Educação Infantil pelo poder público implicam um padrão de qualidade superior. Esse padrão foi identificado na fala dos entrevistados quando ressaltaram a regulamentação dessas instituições junto ao CME; a construção de equipamentos com estruturas físicas minimamente adequadas aos padrões estabelecidos pelo MEC; a contratação de professores concursados e em processo contínuo de formação; a destinação de

alimentação escolar adequada às necessidades nutricionais das crianças; a aquisição de materiais pedagógicos e a elaboração de uma proposta pedagógica que oriente as ações dos docentes.

Embora não possa afirmar que, na avaliação dos entrevistados, a qualidade dos serviços foi alcançada em sua plenitude, há em suas falas uma indicação de que foi estabelecido um padrão concreto e possível de se alcançar.

A pesquisa também revelou duas fragilidades na política municipal. A primeira delas refere-se ao acesso à creche. Inicialmente os dados mostraram a grande defasagem no atendimento frente à demanda existente, o que pode ser considerado como negativa do direito da criança. O atendimento em creche, destinado apenas a crianças a partir de um ano de idade, agrava ainda mais o problema.

A segunda fragilidade é uma concepção fragmentada da Educação Infantil. Os pequenos avanços percebidos em relação ao atendimento em creche não alcançaram a pré-escola. Embora esta última não enfrente o problema de escassez de vagas na mesma proporção da creche, sofre com a falta de estrutura física adequada e de proposta pedagógica específica.

É possível que a concepção equivocada de que a pré-escola é uma preparação para o Ensino Fundamental justifique a maior oferta de vagas para essa etapa da Educação Infantil. No entanto, as crianças atendidas em pré-escola parecem ter desconsideradas as necessidades específicas dessa faixa etária.

Destaco, ainda, o fato dos entrevistados reconhecerem que a Educação Infantil demandam maiores insumos que as outras etapas de ensino e que os municípios, de uma forma geral, não têm contemplado essa necessidade. Também é relevante o fato da sociedade como um todo ainda não se apropriar corretamente dos seus direitos e de não estar politicamente conscientizada para acompanhar e intervir nas políticas públicas.

Outro ponto detectado nos depoimentos dos sujeitos, e evidenciado ao longo da trajetória da política de Educação Infantil, foi a descontinuidade das ações. Compreende-se que as novas proposições legais postulam ajustes e adaptações, entretanto o que se percebe é que, por não se constituir ainda como uma política de Estado, os governos implementam mudanças que desconsideram a construção realizada anteriormente. Dessa forma, a descontinuidade da política apresenta-se como um desafio a ser enfrentado, tanto pelos executores da política, quanto pela sociedade civil.

Considero que esta pesquisa contribui no campo avaliativo das políticas públicas de Educação Infantil dos municípios, por apontar questões a serem observadas tanto pela gestão pública quanto pela sociedade civil. Estas questões se constituem como elementos fundantes na estruturação das políticas e se apresentam como espaços de atuação de todos que almejam uma qualidade na oferta educacional para a criança pequena.

Como esta pesquisa foi desenvolvida com uma proposta de análise que buscou apresentar notas avaliativas da política de Educação Infantil em Fortaleza, cumpre destacar alguns pontos ausentes no processo investigativo, tais como a escuta das famílias e das crianças e, conseqüentemente, a identificação dos excluídos dessa política.

Cabe ressaltar dentre os pontos ausentes no aprofundamento desta pesquisa, um que se apresenta bastante relevante. Quando busquei avaliar a efetivação do direito à educação das crianças pequenas, a pesquisa não conseguiu abarcar a discussão sobre qual criança estava sendo contemplada e nem tão pouco se as minorias estavam incluídas neste atendimento. Também carece um aprofundamento a discussão sobre o direito à educação na perspectiva de quem é contemplado e de qual princípio fundamenta a sua garantia.

Tais temas me instigam enquanto pesquisadora a ampliar a investigação. Assim, as questões não abordadas poderão tornar-se objeto de estudo em uma pesquisa posterior sobre o assunto.

Ressalto, no entanto que este estudo foi para mim absolutamente profícuo e me permitiu entender melhor diversos aspectos da política de Educação Infantil da qual me sinto parte integrante, seja como profissional, seja como militante dos movimentos sociais.

Com base em tudo que me serviu de fundamentação considero que a Educação Infantil é sim um direito humano e social da criança; que não deve existir qualquer distinção ou prioridade nesse serviço e que a qualidade da oferta do atendimento deve ser o ponto principal a ser perseguido por todos os que defendem ou necessitam dessa etapa de educação.

Acredito que a política municipal caminhava nesta perspectiva e que não deve haver retrocessos e, ainda, que os órgãos de defesa do direito à educação e a sociedade em geral, precisam permanecer vigilantes na luta para viabilizar um atendimento com qualidade.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ANDRADE, R. C. **A rotina da creche comunitária de Fortaleza: tempo de espera e ociosidade**. Revista Educação em Debate da UFC. 2002, PG. 57.

ARENDDT, Hannah. 1998: **O que é Política**. Rio de Janeiro – BCD União de Editoras S.A.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Traduzido por Dora. Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. **Avaliando a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: Infância, educação e direitos humanos. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BOGDAN, Robert C. & BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto – Portugal, Porto Editora LDA, 1994.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 10ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

BROWNE, A.; WILDAVSKY, A. What Shoud Evaluation Mean? In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron (Orgs.). **Implementation**. 3.ed. Berkeley: University of Califórnia Press, 1984.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. **Escola Infantil: Pra que te Quero?** In. Educação infantil: pra que te quero? Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

CAMPOS, Maria Malta. **A Educação Infantil como direito**. In: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional N? 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

\_\_\_\_\_. **A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios**. In: Encontros e desencontros em educação infantil. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CELLARD, A. **A análise documental**. In:POUPART, J. et al.A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, 2008.

CORSINO, Patrícia (org). **Educação Infantil – cotidiano e políticas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção educação contemporânea)

COSTA, M. Celina F. B. **A relação entre educação e cuidado numa pré-escola pública de Fortaleza**. Revista Educação em Debate da UFC. 2002, PG. 9.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da Educação Infantil em Fortaleza**. XVII EPENN – Encontro de pesquisa educacional no Norte e Nordeste. Belém, PA: Julho de 2005.

CRUZ, S. H. V. **Fala, menino! Uma experiência de pesquisa sobre o cotidiano da creche comunitária na perspectiva da criança**. Revista Educação em Debate da UFC. 2002, PG. 20.

DEMO, P., 1991. **Avaliação Qualitativa**. São Paulo: Cortez (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo, v.25).

DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira: embates de projetos hegemônicos**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006 (Séries Polêmicas, 4).

DIDONET, Vital. **Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a Educação Infantil**. In: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional N° 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. **Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil**. In: A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. – (Coleção educação contemporânea).

FARIAS, Mabel. **Infância e educação no Brasil nascente**. In: Educação da infância: história e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FREITAS, Marcos (org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1997, 312 p.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

HADDAD, Sérgio. **O direito humano à educação escolar**. In: A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. – (Coleção educação contemporânea).

HAGUETTE, T. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

HÖFLING, Eloisa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos CEDES, Vol. 21, Nº 55, Campinas: SP, nov. 2001.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHLMANN JR, Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2011.

\_\_\_\_\_. **O jardim de infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX início do século XX**. In MONARCHA. C. Educação da infância brasileira 1875 – 1983. São Paulo: Autores Associados, 2001.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção Social no Brasil**. São Paulo: LTR, 1972.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, E.P.U, 1986.

MARTINS, C. A. **A concepção de criança a partir do olhar infantil**. Revista Educação em Debate da UFC. 2002, PG. 36.

MELO, Guiomar Nano de. & SILVA, Rose Neubauer da. **O que pensar da atual política educacional?** Revista: Em Aberto, Série: Textos para Discussão. Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set. 1992

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

MUNIZ, Luciana. **Naturalmente criança: a educação infantil de uma perspectiva sociocultural**. In. Infância e educação infantil. Campinas, SP: Papyrus, 1999.

MUÑOZ, Vernor. **Do direito à Justiça**. In: A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. – (Coleção educação contemporânea).

NUNES, Maria Fernanda Rezende & CORSINO, Patrícia. **A institucionalização da infância: antigas questões e novos desafios**. In: Educação Infantil – cotidiano e políticas. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção educação contemporânea).

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Docência em Formação)

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de Cidadania**. In: Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Concepção contemporânea de direitos humanos**. In: A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. – (Coleção educação contemporânea).

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Fortaleza, Revista Aval, Ano 1 – Vol. 1, Nº 1, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade.

SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios.** Educação & Sociedade, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_, Maria Ozanira da. (Org.) **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras Editora, São Luis, MA: GAEPP, 2008.

SOUZA, Celina Maria de. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa.** Caderno CRH, nº 39. Julho/dezembro 2003, p. 11 - 24.

TOMASEVSKI, Katarina. **Por que a educação não é gratuita?** In: A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. – (Coleção educação contemporânea).

## **FONTES ETNOGRÁFICAS:**

### **1. Periódicos, artigos e blogs**

BLOG DO FEIC. Disponível em <http://feic2010.blogspot.com.br/>. Acesso em 18/07/2013.

CORSINO, Patrícia. GUIMARÃES, Daniela de Oliveira. SOUZA, Marina Pereira de Castro. **Salto para o Futuro.** Edição Especial. Ano XX, Boletim 20. Dezembro de 2010. Disponível no site em 08/10/2013. <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000015232.pdf>

DIÁRIO DO NORDESTE. **Creches em Fortaleza são insuficientes.** Fortaleza, 24 de out. de 2004, Caderno Cidade. 2004.

\_\_\_\_\_. **Estudo constata ambientes precários.** Fortaleza, 24 de out. de 2004, Caderno Cidade. 2004.

\_\_\_\_\_. **Unidades convivem com atraso no repasse das verbas.** Fortaleza, 24 de out. 2004, Caderno Cidade. 2004.

\_\_\_\_\_. **Faltam vagas em creches e no pré-escolar.** Fortaleza, 18 de Jan. de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **Prefeita promete investir na atenção à criança.** Fortaleza, 19 de Jan. de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **2.766 crianças esperam vagas.** Fortaleza, 22 de Jan. de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **Creches fechadas prejudicam mais de 6 mil crianças.** Fortaleza, 11 de Março de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **Movimento cobra reativação de creches.** Fortaleza, 05 de Out. de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **Ana Maria Fontenele assumirá a Sedas.** Fortaleza, 04 de Nov. de 2005, Caderno Cidade. 2005.

\_\_\_\_\_. **Movimento Fraldas Pintadas realiza manifestação.** Fortaleza, 08 de Março de 2007, Caderno Cidade. 2007.

\_\_\_\_\_. **87 creches continuam fechadas.** Fortaleza, 13 de Fev. de 2009, Caderno Cidade. 2009.

\_\_\_\_\_. **87 Falta de política.** Fortaleza, 13 de Fev. de 2009, Caderno Cidade. 2009.

\_\_\_\_\_. **Creches conveniadas estão com pendências.** Fortaleza, 16 de Março de 2013, Caderno Cidade. 2013.

\_\_\_\_\_. **Vereadores discutem calendário.** Fortaleza, 24 de Maio de 2013, Caderno Política. 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto chega ao prefeito sob críticas da oposição.** Fortaleza, 29 de Jun. de 2013, Caderno Política. 2013.

IBGE, 2010. Disponível em:<[http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf23](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf23)>. Acesso em: 03 de novembro de 2012.

JUNQUEIRA, Prates: INOJOSA, Rose Marie & KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>. Acesso em 16 de setembro de 2013.

O POVO. **87 creches estaduais serão fechadas este mês.** 04 de Nov. de 2008. Caderno Cotidiano. 2008.

\_\_\_\_\_. **Assistente da Educação Infantil?** 11 de Jun. de 2013. Caderno Cotidiano. 2013.

O POVO ONLINE. 31 creches conveniadas à SME correm risco de fechar as portas. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/politica/2013/03/15/noticiaspoliticas.3023003/creches-conveniadas-a-sme-correm-risco-de-fechar-as-portas.shtml>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA. **Prefeitura de Fortaleza amplia atendimento da Educação Infantil este ano.** Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/destaque/prefeitura-de-fortaleza-amplia-atendimento-da-educacao-infantil-este-ano>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

PORTAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/em-pauta/2012/08/demanda-por-espacos-publicos-de-lazer-encontra-alternativa-em-politicas-de-orcamento-participativo>. Acesso em: 03 de novembro de 2012.

PORTAL DO MEC: Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12321:proinfantilapresentacao&catid=288:proinfantil&Itemid=548](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12321:proinfantilapresentacao&catid=288:proinfantil&Itemid=548). Acesso em 15 de julho de 2013.

SITE DA CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/>. Acesso em 18/07/2013.

SITE DO FNDE: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>. Acesso em 15 de julho de 2013.

SITE DA ONG AÇÃO EDUCATIVA: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaeAdolescentes/tabid/77/Conteudold/aa4c0a48-d895-46c3-ab-22-e30e60dc8967/Default.aspx> – Acesso em 17 de setembro de 2013.

PACHECO, Helder. **A cidade é um sentimento.** 1996. Disponível em: <http://helderpacheco.wordpress.com/obras-publicadas/porto-a-cidade-e-um-sentimento/>. Acessado em: 10 de dezembro de 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Revista Educação em Debate.** Ano 24 – V. 2 – N° 44 – Fortaleza, 2002.

## 2. Legislação, projetos de lei e outras proposições

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2007.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. 76 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PnDH-3).** Rev. e atual. Brasília: SDH/Pr, 2010.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação.** Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação**. Projeto de Lei 8.035/2010. Brasília: 2010.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 4024/61**. Brasília: 1961.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 5692/71**. Brasília: 1971.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96**. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei Federal Nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

CEARÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 46/2002**. Fortaleza – Ce.

FORTALEZA. Câmara Municipal. **Lei nº 8.000** de 29 de janeiro de 1997. Fortaleza – Ce.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. **Plano Municipal de Educação**. Lei nº 9441/2008 de 30 de dezembro de 2008. Fortaleza – Ce.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. **Plano Municipal de Educação**. Lei nº 9441/2008 de 30 de dezembro de 2008. Fortaleza – Ce.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. Lei nº 9317/2007. Fortaleza – Ce.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação. **Resolução 002/2010**. Fortaleza, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. **Termo de Ajuste de Conduta**. Fortaleza,

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Proposta Pedagógica de educação Infantil**. Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Política Municipal de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 5 anos à educação**. Fortaleza, 2011.  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Proposta da sociedade brasileira**. In: Caderno de Textos do II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte: II Coned, 1997.

## Apêndice 1

Tabela 1: **Quantitativo de Creches da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza no ano de 2008.**

SER	Creches Conveniadas	%	Creches Municipais	%	Total de creches	Creches Conveniadas (%) Total
I	2	7,41	13	18,84	15	2,08
II	1	3,70	13	18,84	14	1,04
III	6	22,22	6	8,70	12	6,25
IV	0	0,00	12	17,39	12	0,00
V	15	55,56	14	20,29	29	15,63
VI	3	11,11	11	15,94	14	3,12
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	<b>69</b>	<b>100,00</b>	<b>96</b>	<b>28,12</b>

Fonte: Coordenação de Informação e Pesquisa (CIP) / SME / Elaboração própria.

## Apêndice 2

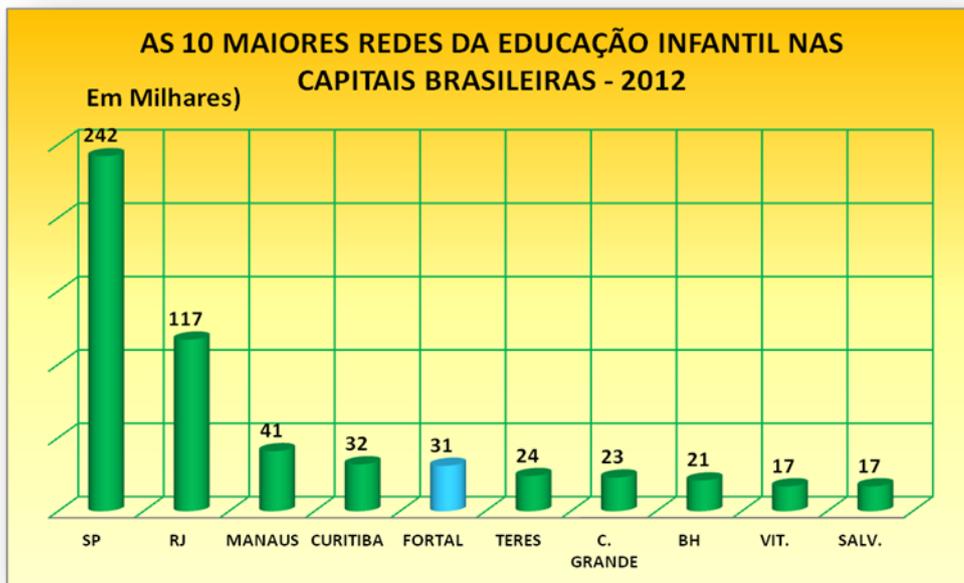
Tabela 2: **Quantitativo de unidades educacionais anexas na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza nos anos de 2004 e 2012.**

SER	Dezembro/2004	Dezembro de 2012	Varição (%)
I	27	4	<b>- 85,19</b>
II	9	5	<b>- 55,55</b>
III	29	5	<b>- 17,24</b>
IV	11	3	<b>- 27,27</b>
V	34	9	<b>- 26,47</b>
VI	45	5	<b>- 11,11</b>
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>31</b>	<b>- 80,00</b>

Fonte: Coordenação de Informação e Pesquisa (CIP) / SME

### Apêndice 3

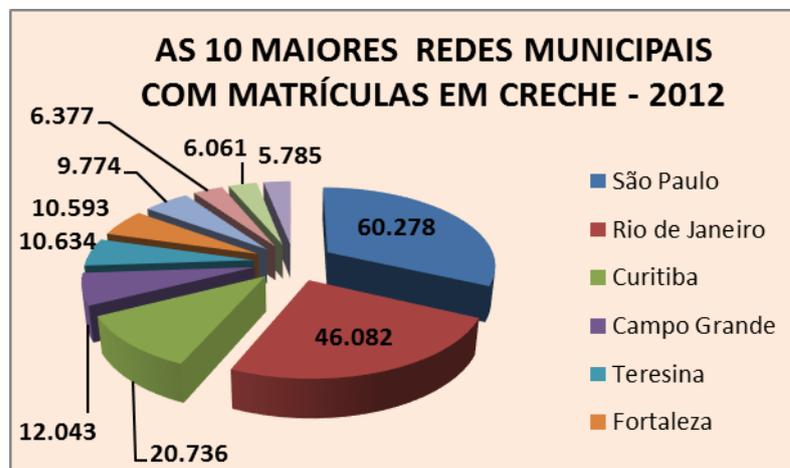
Gráfico 01 – As 10 Maiores Redes Municipais em Atendimento à Educação Infantil no Brasil no ano de 2012.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) / CIP/SME

### Apêndice 4

Gráfico 2 – As 10 Maiores Redes Municipais com matrículas em Creche no Brasil em 2012



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)

## Apêndice 5

Gráfico 3 – As 10 Maiores Redes Municipais com matrículas em Pré-escola no Brasil em 2012.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) / CIP/SME

## **Apêndice 6 - Roteiro de entrevista**

Considerando que trabalhei com entrevistas abertas, as questões abaixo serviram como orientação no momento da análise das falas dos sujeitos interpelados.

### **I – Questões instigadoras**

- Identificar o grau de participação do entrevistado na execução e avaliação da Política de Educação Infantil do Município de Fortaleza;
- Averiguar a compreensão do entrevistado sobre a responsabilidade social dos atores na elaboração, execução e avaliação da política;
- Investigar a concepção que o entrevistado tem de criança, infância e Educação Infantil;
- Identificar como o entrevistado entende o papel das instituições de Educação Infantil;
- Perceber a relação existente entre a compreensão que o entrevistado tem em relação ao direito da criança à educação e o que está expresso na Política.
- Analisar de que forma o entrevistado identifica a concretização ou não desse direito da criança na educação municipal;
- Averiguar se e como se processa a efetivação da política na sociedade.