

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Maria Otilia Kroeff Susin

**A Educação Infantil em Porto Alegre:
Um estudo das Creches Comunitárias**

**Porto Alegre
2005**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Maria Otilia Kroeff Susin

**A Educação Infantil em Porto Alegre:
Um estudo das Creches Comunitárias**

**Dissertação de Mestrado em Educação,
apresentada ao Programa de Pós-
Graduação da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Educação.**

Orientadora:

Prof^a. Dr^a Vera Maria Vidal Peroni

**Porto Alegre
2005**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

S64e Susin, Maria Otilia Kroeff

A educação infantil em Porto Alegre : um estudo das creches comunitárias / Maria Otilia Kroeff Susin - Porto Alegre : UFRGS, 2005.

f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2005. Peroni, Vera Maria Vidal, orient.

1. Educação infantil - Políticas públicas - Porto Alegre. 2. Creche comunitária - Poder público - Movimento comunitário. 3. Política social - Política educacional. I. Peroni, Vera Maria Vidal. II. Título.

CDU: 373.22:316.354(816.51)

Bibliotecária: Jacira Gil Bernardes - CRB-10/463

Ao concluir esta Dissertação, quero agradecer:

À prof^a Dr^a Vera Maria Vidal Peroni pela constante presença, apoio e incentivo a esta pesquisa.

A todas as colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Educação (2002/2004) que, com seus relatos, ajudaram a construir esta dissertação.

Às lideranças comunitárias que, com suas narrativas, permitiram registrar este recorte da história da educação infantil em Porto Alegre.

Aos/as educadores/as e dirigentes de creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre que, respondendo à pesquisa, possibilitaram este estudo.

Aos profissionais de outras áreas que não da educação, cujas entrevistas foram decisivas para encontrar alguns elos um tanto esquecidos desta história.

Aos colegas do Mestrado que pacientemente leram meus escritos, fazendo sugestões e enriquecendo este trabalho.

Ao meu companheiro que, amorosa e solidariamente, me apoiou nesta trajetória.

Desamarrar as vozes, dessonhar os
sonhos: escrever querendo revelar o
real maravilhoso...

Dos medos nascem as coragens

E das dúvidas as certezas.

Os sonhos anunciam outra realidade
possível e os delírios outra razão.

(Eduardo Galeano, Celebração das contradições/2)

COMPOSIÇÃO DA BANCA:

Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Dr. Carlos Montaña

Dr^a. Maria Carmem Barbosa

Dr^a. Maria da Graça Horn

Dr^a. Marlene Ribeiro

Dr^a. Nalú Farenzena

LISTA DE SIGLAS

- ABC- Cidades paulistas de Santo André, Santo Bernardo e São Caetano
- ASSEPLA- Assessoria de Planejamento
- BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- CEASA/RS- Central de Abastecimento do Rio Grande do Sul
- CF- Constituição Federal
- CGC- Cadastro Geral de Contribuinte
- CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CME- Conselho Municipal de Educação
- CNE/CEB- Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
- CNPJ- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COP- Conselho do Orçamento Participativo
- CT- Conselho Tutelar
- DMLU- Departamento Municipal de Limpeza Urbana
- ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
- ECERS- Early Childhood Environmental Rating Scale – Escala de Avaliação de Ambientes oferecidos a crianças pequenas
- EMEI- Escolas Municipais de Educação Infantil
- EUA- Estados Unidos da América
- FASC- Fundação da Assistência Social e Comunitária
- FESC- Fundação de Educação Social e Comunitária
- FMI- Fundo Monetário Internacional
- FUNCRANÇA- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBRAP- Instituto Brasileiro de Administração Pública
- INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- JPs- Jardins de Praça
- LBA- Legião Brasileira de Assistência

LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social
MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC- Ministério da Educação
MOVA- Movimento de Alfabetização
NAI- Núcleo de Ação Integrada
OMEP- Organização Mundial para a Educação Pré-escolar
ONGs- Organizações Não Governamentais
OP- Orçamento Participativo
OS- Organização Social
OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC- Programa de Ação Continuada
PEC- Projeto de Emenda Constitucional
PI- Plano de Investimento
PIB- Produto Interno Bruto
PMEI- Programa Municipal de Educação Infantil
PMPA- Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNE- Plano Nacional de Educação
PNP- Programa Nacional de Publicização
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP- Projeto Político Pedagógico
PRN- Partido da Renovação Nacional
PROED- Programação de Educação
PSF- Posto de Saúde Familiar
PT- Partido dos Trabalhadores
SEJA- Serviço de Alfabetização de Jovens e Adultos
SESC- Serviço Social do Comércio
SMED- Secretaria Municipal de Educação
SMIC- Secretaria Municipal da Indústria e do Comércio
SMS- Secretaria Municipal da Saúde
SMSSS- Secretaria Municipal da Saúde e do Serviço Social
UERGS- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNICEF- United Nations Children's Fund

4.7- Organizações Sociais: as Organizações Sociais-OSs e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs.....	153
4.8- Creches Comunitárias e o “Público Não - Estatal”: .Proximidades e Distanciamentos	158
4.8.1- O Município de Porto Alegre e a Crise.....	162
4.8.2- O que Revelam os Números da Educação em Porto Alegre?.....	165
CAPÍTULO V – A Pesquisa.....	172
5.1- Os Instrumentos de Pesquisa.....	173
5.1.1-A Observação “ <i>in loco</i> ”.....	173
5.1.2-O Questionário	176
5.1.3- Sistematização dos Dados do Questionário.....	179
5.1.3.1- Reuniões realizadas pelas creches comunitárias conveniadas	179
5.1.3.2- Critérios de ingresso nas creches comunitárias conveniadas.....	184
5.1.3.3- As mensalidades cobradas nas creches comunitárias conveniadas.....	188
5.1.3.4- A Prestação de contas das verbas recebidas pelas creches comunitárias conveniadas	194
5.1.3.5- Avanços e interfaces: Secretaria Municipal de Educação/creches comunitárias conveniadas.....	197
CONCLUSÃO	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	225
ANEXOS.....	232

RESUMO

A Educação Infantil em Porto Alegre: Um estudo das Creches Comunitárias é uma pesquisa teórica e empírica que pretende construir um espaço de debate em torno da parceria público/privado na oferta da educação infantil, no município de Porto Alegre. Com isso, quer provocar a discussão da alternativa posta em prática, no Município, para o atendimento da primeira etapa da educação básica que envolve o movimento popular comunitário e o poder público municipal, responsável pela educação das crianças pequenas da cidade. Neste processo, através da parceria, além dos atores diretamente envolvidos, quais sejam movimento comunitário e Prefeitura Municipal, entram, em muitas delas, outros parceiros e as famílias das crianças que pagam por este serviço.

O referencial teórico para esta investigação parte, originariamente, de autores que analisam as crises do capital e as estratégias de superação a elas propostas, enfocando, dentre outras, o neoliberalismo, a Terceira Via e o Terceiro Setor e sua funcionalidade ao capital.

A minimização do Estado, presente em todas estas estratégias, e a precarização das políticas sociais, com destaque para a educação infantil, tema desta dissertação, trazem subjacente a necessidade de alternativas para a educação e o cuidado das crianças de zero a seis anos.

As construções sociais próprias da política de participação institucional no Município e a necessidade do atendimento às crianças oriundas de famílias pobres da periferia da cidade encaminham soluções criativas, mas necessitam ser analisadas quanto à sua permanência como política pública para a educação infantil.

Esta dissertação pretende refletir sobre a parceria instituída em 1993, em Porto Alegre, e vigente até hoje (2005), avaliando o convênio firmado entre o poder público e a sociedade

civil, buscando abrir novas perspectivas para avançar sobre o que coletivamente foi construído no Município até então.

RESUMEN

La Educación Infantil en Porto Alegre: um estudio de las “Creches Comunitárias”¹ es una pesquisa teórica y empírica que pretende construir un espacio de debate en torno a la sociedad público/particular en la oferta de la educación infantil, en el municipio de Porto Alegre. Con eso quiere incitar a la discusión de la alternativa puesta en práctica, en el municipio, para el atendimento de la primera etapa de la educación básica que involucra el movimiento popular comunitário y el poder público municipal, responsable por la educación de los niños pequeños de la ciudad. En este processo, a través de la sociedad, más allá de los actores diretamente involucrados, cuales sean: movimiento comunitário y alcaldía municipal e este servicio.

El referencial teórico para esta investigación parte, originalmente, de autores que analizan las crisis del capital y las estrategias de superación propuestas a ellas, enfocando, entre otras, el neoliberalismo, la Tercera Vía y el tercer sector y su funcionalidad al capital.

La minimización Del Estado, presente en todas estas estrategias y la precariedad de las políticas sociales, con destaque para la educación infantil, tema de esta disertación, traen subyacente la necesidad de alternativas para la educación y el cuidado de los niños de cero a seis años.

Las construcciones sociales propias de la política de participación institucional en el municipio y la necesidad de la atención a los niños originarios de familias pobres de los suburbios de la ciudad encaminan soluciones creativas, pero que necesitan ser analizadas, en cuanto a su permanência como políticas para la educación infantil.

Esta disertación pretende reflexionar sobre la sociedad instituída en 1993, en Porto Alegre, y vigente hasta hoy (2005), evaluando el convenio firmado entre el poder público y la

¹ Em espanhol “Gardérias infantiles”

sociedad civil, buscando abrir nuevas perspectivas para avanzar sobre lo que, colectivamente, fue construido en el municipio hasta ahora.

INTRODUÇÃO

Considerando que o desenvolvimento da criança se dá na interação com outras crianças, com os adultos e com o mundo que a cerca, é primordial que a infância seja vista pelo adulto como uma etapa da vida que necessita de cuidado e educação, desenvolvidos de forma intencional e planejada, em espaços próprios, complementando as ações da família. A infância precisa ser pensada e estudada a partir da criança, enquanto sujeito com vontade própria, como ser completo, ativo e capaz, mas dependente do adulto.

Nesta perspectiva, a relevância da pesquisa da parceria público/privado na educação infantil, desenvolvida nesta dissertação, está respaldada pela importância da infância na vida do ser humano que, por muitos anos, foi negligenciada, para não dizer ignorada. É preciso lembrar que a forma como uma sociedade lida com a infância está diretamente associada à concepção que tem do que significa ser criança, concepção esta que vem sendo forjada historicamente.

Segundo afirma Ariès (1981, p. 50), ao analisar obras de arte da época até “por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava retratá-la”. Para o autor, esta ausência não se caracteriza como incompetência ou falta de habilidade dos artistas da época. O mais provável é que não houvesse lugar para a criança nesse mundo. Somente ao longo do século XIII é que surgem representações de crianças “mais próximas do sentimento moderno” (Ibid., 1981, p. 52). Sempre representadas em meio a adultos, as crianças estavam entre eles em cenas de trabalho, passeios ou jogos e, somente no fim do século XIX, é que a iconografia analisada por Ariès anuncia “uma tendência a separar o mundo das crianças do mundo dos adultos” (Ibid., 1981, p. 56).

A partir de teóricos como Ariès, podemos afirmar que a infância passa a ter o seu tempo num período muito recente no mundo, o que vai influenciar todas as construções que se

fazem no seu entorno, inclusive o descaso evidenciado, até bem pouco tempo, com as questões da infância. No Brasil, até o início do século XX, o cuidado e a educação da criança eram responsabilidade somente da família, leia-se da mãe, e inexistiam espaços de atendimento infantil fora do âmbito familiar.

O surgimento da indústria no Brasil e a chegada dos imigrantes para trabalharem nas fábricas em 1920 trouxeram consigo reivindicações por creches, como direito social. Este momento culminou em algumas conquistas, mas essas eram postas, pelos empresários que as atendiam, como caridade e não como direito (IBRAP, 1997, p. 6).

Na sua trajetória, a educação infantil passa por caminhos que alocam a infância enquanto preocupação dos médicos e sanitaristas (1920-1950) que, influenciados pela descoberta dos micróbios, colocam em aplicação, no cuidado com as crianças, práticas higienistas (Ibid., 1997, p. 6) que ainda hoje têm reflexo em muitos espaços de educação infantil.

Será em 1979 que veremos “O Movimento de Luta por Creches”, surgido em São Paulo, unificar as manifestações das mulheres brasileiras, reivindicando atendimento para as crianças pequenas, através de resolução emitida no “Primeiro Congresso da Mulher Paulista”. Na década de 80, no Brasil, a construção da Constituição de 1988 levou a sociedade civil a inúmeros movimentos pela garantia dos direitos do cidadão e, dentre eles, destacou-se o movimento pelos direitos das crianças, em que o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) é a sua expressão maior.

Em 1996, nós temos instituída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que aparece em uma seção com três artigos e dois incisos e em um artigo nas Disposições Transitórias. É ainda nesta LDBEN que o trabalho com a criança de zero a três anos aparece, pela primeira vez na sua história como educação, ou seja, ampliando um direito das crianças e de suas famílias.

Desta forma, a lei inova, incorporando, no seu conteúdo, o conceito de educação básica e definindo a educação infantil, ofertada de forma gratuita pelo Estado, como sua primeira etapa.

Os desdobramentos destas conquistas têm percursos truncados e esbarram em obstáculos como, por exemplo, a ausência de financiamento para uma política abrangente de educação infantil, o que limita o atendimento desta crescente demanda. As formas de organização, em muitos casos precárias e que surgiram para dar conta da necessidade de atendimento das crianças antes da idade de escolarização obrigatória, engendradas pelas comunidades, escancararam os limites da oferta de educação infantil no Brasil, o que não foi diferente no município de Porto Alegre.

Esta realidade nos leva a discutir, nesta dissertação de mestrado, a parceria do público e do privado na educação infantil: aproximações, sobreamentos e distanciamentos na oferta deste serviço que, por definição legal, é de competência prioritariamente dos municípios, problematizando o atendimento da demanda por educação infantil pela sociedade civil, bem como a minimização da presença do Estado neste processo, ao compartilhar responsabilidades e ao colocar como alternativa a parceria com a sociedade civil.

A análise aqui pautada é a parceria público/privada instituída entre as mantenedoras das creches comunitárias conveniadas e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre -PMPA (através da Secretaria Municipal de Educação - SMED) e suas repercussões no âmbito das decisões tomadas, nestes espaços, pelos seus gestores, bem como as políticas instituídas pelo Estado que delega e financia parte do serviço oferecido pelas creches.

As questões que norteiam esta dissertação se consubstanciam na seguinte pergunta objeto da presente pesquisa: **Quais são as principais tensões, os limites e os avanços no atendimento da educação infantil presentes na relação público/privado e manifestas no convênio das creches comunitárias com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre?**

Neste processo destacam-se, ainda, questionamentos que se desdobram em outras perguntas, tais como:

Quais são os limites do poder público estatal numa parceria público/privada?

Como e por quem são definidos os critérios para escolha e contratação dos profissionais que atuam nas creches conveniadas?

Quem define e como são definidos os critérios de ingresso e de permanência das crianças nas creches comunitárias conveniadas?

Por quem e como são definidos os limites existentes nas cláusulas do convênio firmado entre os dois parceiros: PMPA/SMED e Associações Comunitárias?

Considerando as obrigações públicas do atendimento da educação infantil, a SMED pode interferir nos critérios de qualidade da educação ofertada que envolvem, inclusive, a escolha dos profissionais das creches conveniadas?

Qual a autonomia das creches, entidades de direito privado da sociedade civil, parceiras da PMPA/SMED, em definir ou em se submeter a critérios que interfiram na sua gestão?

As creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre se constituem como entidades privadas, sem fins lucrativos que têm parte de suas despesas subsidiadas pelo poder público e muitas delas com outras fontes de renda, onde se inclui a cobrança de mensalidades para as famílias com condições de pagar uma taxa. Outras questões se evidenciam neste caso.

Quais são os limites que se interpõem ante a garantia do direito à educação conquistado pelos cidadãos, inclusive aquela destinada a crianças em idade anterior à escolarização obrigatória, no caso das creches comunitárias conveniadas?

A prestação de contas das instituições, para o poder público, permite comprovar a sua caracterização como instituição sem fins lucrativos?

Qual o destino dado aos recursos angariados pelas creches?

Como e por quem é decidida a cobrança ou não de mensalidades nas creches?

Como e por quem são definidos os valores das mensalidades cobradas?

Como o poder público incide neste processo e quais seus encaminhamentos referentes a esta cobrança?

A oferta de educação infantil em espaços que recebem investimento públicos não enseja gratuidade em, pelo menos, parte do atendimento ofertado?

Pode o poder público avaliar e fiscalizar as instituições para comprovar se essas realmente não têm fins lucrativos? Como seria esta avaliação?

Quais são as maiores dificuldades enfrentadas no atendimento às exigências de qualificação dos espaços físicos das creches?

Que recursos são usados na qualificação destes espaços?

O caráter do serviço prestado pelas creches comunitárias, não possibilitando a caracterização plena dessas instituições como públicas, “permite que relações dúbias se estabeleçam”, conforme afirma Costa (2003), quando fala da sua experiência em escolas comunitárias do Rio de Janeiro. Assim, o trânsito, tanto do poder público como da comunidade nas definições da gestão das creches, fica à mercê das lideranças locais. O mesmo autor afirma que:

Jamais as escolas comunitárias eram de fato apropriadas pelas supostas comunidades. O mais comum era que algum “dono” – indivíduo ou grupo – concentrasse o poder em torno da escola. Tal fato oferecia um poder discricionário muito importante aos “líderes comunitários” que intermediavam a relação da escola com o poder público (COSTA, 2003).

Nas creches comunitárias do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, a presença das lideranças comunitárias é bastante significativa, e a ausência da comunidade no acompanhamento e no controle deste serviço é uma realidade, segundo declarações feitas por coordenações da SMED, cujas entrevistas serão explicitadas nos capítulos seguintes. Segundo

informações de Viviane Severo Vaz, Coordenadora da Programação de Educação da Secretaria Municipal de Educação –PROED/SMED no período de 2002-2004, em muitos casos, o dirigente da creche se coloca como dono e patrão que demite, dá vaga ou manda embora quem ele quer, centralizando as decisões.

Para Costa (2003), o baixo nível de escolarização, a participação em um mundo do trabalho muito extenuante e que exige longos deslocamentos, a baixa remuneração, as condições de habitação e de acesso a serviços elementares bastante precários fazem com que um grande número de indivíduos não disponha de condições para participar da gestão da escola de seus filhos, “independentemente de sua capacidade de intervir substantivamente nas questões a serem tratadas numa gestão escolar”. Neste sentido, Giovana Lima, coordenadora da educação infantil da SMED no período 2002-2004, afirma: “se houvesse um acompanhamento sistemático da comunidade neste processo, evitar-se-iam questões de mau uso da verba pública, e nós temos que caminhar para isso”.

Todos os elementos destacados até aqui são importantes para uma análise que deve levar em conta que está se configurando, em relação à educação infantil no município de Porto Alegre, uma nova organização Estado/Sociedade, centrada na responsabilidade compartilhada de oferta desta política pública que tem proximidades com as soluções apresentadas pelo Ministério da Reforma Administrativa do Estado (no Plano de Reforma do Aparelho do Estado). O referido Plano apresenta como possibilidades de parceria as Organizações Sociais - OSs e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, detalhadas neste projeto em capítulo específico.

O enfrentamento da crise do capital, tanto pelos governos neoliberais quanto pelos governos trabalhistas de inspiração de esquerda, tem sido feito com a chamada da sociedade civil para que esta assuma, em parceria com o poder público, os serviços considerados “não-exclusivos” do Estado. Em Porto Alegre, a parceria para financiar parte do atendimento em

educação infantil prestado pelas creches comunitárias data de 1993 e reúne poder público – Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação – e sociedade civil/movimento social comunitário – mantenedoras das creches, que anteriormente recebiam subsídios da Legião Brasileira de Assistência - LBA. Extinguida a LBA em 1991/1992, estas instituições buscam o poder público municipal enquanto provedor de sua subsistência. Assim, surge a parceria com as primeiras quarenta creches comunitárias para o atendimento da educação infantil no Município.

A parceria com a sociedade civil em Porto Alegre ocorre em 1993, quando o resto do país encharca-se com idéias neoliberais de minimização do Estado e de responsabilização do déficit público pelo investimento em políticas públicas que, supostamente, não trazem retorno financeiro para o Estado. Em âmbito federal, o Presidente Fernando Collor de Mello implementa políticas de minimização do Estado na perspectiva de diminuir o déficit público. Neste quadro de relação da crise fiscal do Estado com as políticas públicas se discute a educação infantil, direito a ser assegurado a todas as crianças de zero a seis anos.

Para analisar a crise e a conseqüente ausência do Estado na garantia de políticas públicas, enquanto protagonismo do capital, busca-se Mézáros e sua análise do capital como sistema que apresenta visíveis “defeitos estruturais” de controle que se caracterizam pela “*ausência de unidade*” e que são: *produção* e *controle* radicalmente isolados, *produção* e *consumo* com uma certa independência e a contradição entre *produção* e *circulação*, constituindo-se em problemas que afetam o mercado e o consumo, molas propulsoras do capitalismo e cernes do sistema de capital. Então, o Estado entra como o mediador das contradições do capital, e sua função é retificar a falta de unidade em todos os três aspectos referidos acima (MÉSZÁROS, 2002, p.107). Essa análise nos permite afirmar que a crise é do capital e não do Estado que, por sua vez, não fica imune a ela. Segundo Mézáros (2002)

a atual crise do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes. Junto com esta crise vem a crise política em geral, sob todos os seus aspectos, e não somente sob os diretamente

preocupados com a legitimação ideológica de qualquer sistema particular de Estado.

Os mecanismos adotados pelo capital, que têm no Estado o responsável pelas crises atingem as políticas sociais, passando o econômico a preponderar sobre o social.

A questão que se coloca neste estudo, e que está afeta à discussão das crises do capital por se tratar de política pública, é a oferta e expansão da educação infantil proposta pela Secretaria Municipal de Educação a ser propiciada através de parcerias com a sociedade civil que fica, por sua vez, responsável pela gestão de grande parte da demanda. Esta alternativa tem como pano de fundo a dificuldade do Estado em dar conta desta política social que, para fazer frente à demanda, coloca o governo da Frente Popular² como promotor de uma política em que a principal contradição é a retirada paulatina do Estado de um serviço cuja prioridade de oferta é dos Municípios.

Autores como Carlos Montaña (2002, p. 198) afirmam que o repasse de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor³ mediante parceria, além de ser mais barato para o Estado, é claramente ideológico, pois visa mostrar a transferência destas atividades de uma esfera supostamente ineficiente e burocrática para outra mais democrática, participativa e eficiente.

Se, por um lado, o município de Porto Alegre não tem problemas de eficiência na oferta da educação infantil nas suas escolas infantis, por outro ele enfrenta o dilema de seu alto custo, considerando a especificidade desta etapa da educação e o nível salarial alcançado pelos seus trabalhadores. A oferta da educação infantil, através da parceria com a sociedade civil, em Porto Alegre, vem dar conta da ausência de financiamento específico para a

² A Frente Popular é composta pelo Partido dos Trabalhadores-PT, Partido Socialista Brasileiro-PSB, Partido Comunista do Brasil-PC do B, Partido Comunista Brasileiro-PCB.

³ O termo Terceiro Setor, segundo Montaña, “foi cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*, e isso sinaliza claros interesses de classe nas transformações necessárias à alta burguesia”. Neste sentido, “o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”).

educação infantil, problema enfrentado pelas prefeituras em geral, que todos os dias estão na imprensa tornando públicas suas mazelas.

Este estudo tem como questão a alternativa que o Município de Porto Alegre – sob a égide de um governo de esquerda – encontrou para dar conta de parte do atendimento da educação infantil e sua relação com organizações da sociedade civil / Terceiro Setor que passaram a assumir esta política.

Outra dificuldade vivenciada pelos governos municipais, para fazer frente às demandas dos munícipes, é o crescente empobrecimento da população, sua expulsão do meio rural e sua fixação nas cidades à procura de possibilidades de trabalho, demandando serviços de saúde, moradia e educação. Somado a isso, está a disparidade da redistribuição do bolo tributário nacional (União fica com 53%, os estados e os municípios com 47%), associada, em muitos casos, a uma reduzida arrecadação própria dos municípios, muitos deles se mantendo somente com o repasse das receitas vinculadas.

A falta de recursos é uma realidade, mas a prioridade nos investimentos municipais também há que ser questionada. A educação infantil, prioridade para os municípios, ainda não alcançou, em 2003, no município de Porto Alegre, com as redes municipal, estadual e privada, um percentual de atendimento superior a 27,80 %, conforme tabela 1 abaixo, embora se reconheça o esforço da Rede Municipal de Ensino e das creches comunitárias, quando analisados dados como a evolução do atendimento desta faixa etária.

TABELA 1 – Atendimento da Educação Infantil em Porto Alegre 1993/2003

ANO	ÁREA DE ATUAÇÃO	MATRÍCULAS	% ATENDIMENTO	% ATEN. TOTAL
1993	MUNICIPAL	4.834	70,73	3,17
	COMUNITÁRIA	2.000	29,27	1,31
	SUB - TOTAL	6.834	100	4,48
	ESTADUAL	ND	–	–
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	ND	–	–
	TOTAL	6.834	100,00	–

ANO	ÁREA DE ATUAÇÃO	MATRÍCULAS	% ATENDIMENTO	% ATEN. TOTAL
1994	MUNICIPAL	4.978	61,00	3,26
	COMUNITÁRIA	3.186	39,00	2,09
	SUB - TOTAL	8.164	100,00	5,35
	ESTADUAL	ND	–	–
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	ND	–	–
	TOTAL	8.164	100,00	5,35
1995	MUNICIPAL	6.053	59,54	3,97
	COMUNITÁRIA	4.113	40,46	2,70
	SUB - TOTAL	10.166	100,00	6,67
	ESTADUAL	ND	–	–
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	ND	–	–
	TOTAL	10.166	100,00	6,67
1996	MUNICIPAL	5.955	53,75	4,31
	COMUNITÁRIA	5.125	46,25	3,71
	SUB - TOTAL	11.080	100,00	8,02
	ESTADUAL	ND	–	–
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	ND	–	–
	TOTAL	11.080	100,00	8,02
1997	MUNICIPAL	5.852	20,16	4,23
	COMUNITÁRIA	5.865	20,20	4,24
	SUB - TOTAL	11.717	40,36	8,47
	ESTADUAL	9.340	32,17	6,76
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	7.976	27,47	5,77
	TOTAL	29.033	100,00	21,00
1998	MUNICIPAL	5.558	19,07	4,02
	COMUNITÁRIA	6.521	22,38	4,72
	SUB - TOTAL	12.079	41,45	8,74
	ESTADUAL	9.302	31,92	6,73
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	7.761	26,63	5,62
	TOTAL	29.142	100,00	21,09
1999	MUNICIPAL	4.987	13,78	3,60
	COMUNITÁRIA	7.156	24,93	5,16
	SUB - TOTAL	12.143	42,31	8,76
	ESTADUAL	9.321	32,48	6,71
	FEDERAL	0	–	–
	PARTICULAR	7.236	25,21	5,22
	TOTAL	28.700	100,00	20,69

ANO	ÁREA DE ATUAÇÃO	MATRÍCULAS	% ATENDIMENTO	%ATEN. TOTAL
------------	------------------------	-------------------	----------------------	---------------------

Porto Alegre 1993/2003, acima, indica variações no atendimento da educação infantil do Município a partir de 1996, oscilando para mais ou para menos os números deste atendimento. Isto ocorre devido à mudança dos tempos e espaços da oferta do ensino fundamental iniciada em 1995, na Rede Municipal de Ensino e que será explicitada adiante. A redução de matrículas nas escolas privadas, estaduais e federal de 1.361 crianças, evidenciada entre os anos de 2002 e 2003, bem como o reduzido incremento de vagas nas escolas públicas municipais e nas creches comunitárias, no mesmo período, são responsáveis pelos números presentes na tabela 1.

TABELA 2- Creches Comunitárias Conveniadas com PMPA/PoA

ANO	Nº CRECHES	Nº CRIANÇAS
1993	40	2.000
1994	60	3.186
1995	70	4.413
1996	80	5.125
1997	90	5.865
1998	100	6.521
1999	110	7.156
2000	118	7.835
2001	120	8.254
2002	126	8.350
2003	129	8.399

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin
Dados Assepla/Smed 2003

Em 2002 o Município ofereceu, na rede municipal e comunitária, mais 876 vagas e, em 2003, aumentou 160 vagas. Já nas creches comunitárias, a evolução de 1993 até 2003 aponta um percentual de crescimento de 322,5% neste período, expresso na tabela 2.

Esses percentuais demonstram a relevância do atendimento e a premente necessidade de sua expansão, considerando o problema social que esta carência representa, pois as

crianças que ficam fora da educação infantil estão concentradas na periferia da cidade, em famílias com alto índice de pobreza e desemprego.

A discussão deste estudo não pode estar dissociada da qualidade na oferta de educação infantil e deve iniciar pelo reconhecimento da criança enquanto cidadã de direitos, com conhecimentos a serem valorizados e trabalhados nas atividades pedagógicas desenvolvidas nas instituições de educação infantil. Para que isso se efetive, a primeira coisa a ser assegurada é o direito à educação infantil a toda criança de zero a seis anos, independentemente da condição social de seus pais ou responsáveis. Portanto, a carência presente nesta oferta é uma violação de direito que não pode ser enfrentada com a precarização do atendimento em espaços inadequados à permanência da criança.

Os espaços físicos internos [e externos] onde se dá a educação infantil “não podem ser vistos como um pano de fundo e sim como parte integrante da ação pedagógica”. Devem ser amplos, arejados, limpos, conter material pedagógico e mobiliário próprios e organizados de forma coletiva, pois “uma organização adequada do espaço e dos materiais disponíveis na sala de aula será fator decisivo na construção da autonomia intelectual e social da criança” (BARBOSA; HORN, 2001, p. 76).

Educadores habilitados e em permanente processo de qualificação atuando nos grupos de crianças, também são condições a serem alcançadas para assegurar, de fato e com qualidade, os direitos das crianças pequenas.

Nesta dissertação, juntamente com o seu objeto e para direcionar a pesquisa necessária a sua comprovação, está o objetivo geral, bem como os objetivos específicos os quais informam a intenção e a extensão da pesquisa. O objetivo geral evidencia a necessidade de **analisar o atendimento da educação infantil no município de Porto Alegre, com base nas relações econômicas que o capitalismo impõe aos governos, principalmente aos municipais, analisando a parceria público/privado na oferta da primeira etapa da**

educação básica pelas creches comunitárias, espaços “públicos não-estatais” e as tensões, os limites e os avanços subjacentes a esse processo, na consolidação de uma política universal de educação para crianças de zero a seis anos. Este amplo objetivo vem acompanhado por objetivos específicos que o detalham, tais como:

Analisar, na relação público/privado, as causas e dependências desta parceria, considerando as creches comunitárias propriedade “pública não-estatal”.

Conhecer o grau de participação das comunidades na organização das creches comunitárias e nas decisões tomadas nestes espaços.

Analisar as alternativas construídas pelas creches comunitárias para a manutenção do atendimento das crianças.

A fundamentação teórica desta dissertação deu-se a partir de revisão bibliográfica, cujos principais autores são David Harvey, Istávan Mészáros, Ricardo Antunes, Evaldo Vieira, Florestan Fernandes, Vera Peroni e Carlos Montaña, dentre outros tantos autores lidos que estão citados ao longo deste trabalho. Outros teóricos analisados são Anthony Giddens e Bresser Pereira, defensores da Terceira Via, cujas proposições estão presentes em muitas ações governamentais que promovem a precarização das políticas sociais no Brasil. Foi necessária, ainda, a análise de documentos oficiais, referentes às esferas federal, estadual e municipal para a definição do percurso da educação infantil e das relações existentes entre as decisões tomadas nas três esferas administrativas, e do processo de implantação e de implementação da parceria das creches comunitárias com o poder público municipal.

Para analisar a trajetória da educação infantil no período aqui delimitado (1993/2003), buscou-se trabalhar com conceitos, citados a seguir.

“Público não-estatal” que, segundo Bresser Pereira, é a propriedade que não é estatal porque nela não se exerce o poder do Estado e não é privada por se tratar de serviço

executado pela sociedade civil e subsidiado com recursos orçamentários estatais na sua execução, na qual se torna mais direto o controle social, através da participação.

As “Organizações Sociais”, mecanismos legais que descentralizam a execução dos serviços que não envolvem o poder do Estado possibilitando a transferência do setor estatal para o não-estatal, gozando de maior autonomia administrativa, no qual seus dirigentes têm maior responsabilidade.

A “sociedade civil” a instância onde se busca o consentimento ativo das massas” e cujas possibilidades de organização e os significados que engendra tanto podem ser no sentido de resistir a opressão do grupo dominante, constituindo-se como lugar da associação dos interesses contrários a orientação governamental, quanto espaço onde os grupos dominantes buscam vencer a resistência dos grupos sociais convencendo-os, persuadindo-os (GRAMSCI, 1990, p.19).

A “política social” é estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social e aparece no capitalismo construída a partir da mobilização dos operários sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. Compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, está vinculada ao surgimento dos movimentos populares do século XIX (VIEIRA, 1992, p. 9). A política econômica e a política social vinculam-se à acumulação de capital, portanto não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social, devendo a primeira estar a serviço da segunda.

A “qualidade” como processo dinâmico datado, espacialmente localizado e contínuo com possibilidade de revisão, cuja definição requer a participação da sociedade e a flexibilização de critérios que reservem espaço para os contextos locais, para a pluralidade de valores e as diversidades sociais.

A explicitação das construções sociais, inerentes à educação infantil no período analisado, ficou evidenciada nesta dissertação pela pesquisa, estratégia de conhecimento e

método de investigação da realidade na área da educação infantil que buscou captar informações empíricas no coletivo das creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com diferentes atores sociais envolvidos neste processo, bem como o estudo de muitos documentos referentes ao tema, inclusive daqueles que remontam ao período anterior ao surgimento do convênio com as creches comunitárias. As técnicas utilizadas foram observação “*in loco*”, aplicação de questionários com perguntas abertas e fechadas, entrevistas individuais não estruturadas e coleta e análise de documentos.

Enquanto procedimento de pesquisa, a observação “*in loco*” foi usada como técnica para levantamento de dados em quatro creches comunitárias localizadas, uma em cada região da cidade (conforme as organiza e distribui a Secretaria de Educação, para fins de acompanhamento). O critério de escolha das creches observadas foi o número igual de crianças contempladas pelo convênio, nas quatro instituições, o que significa o mesmo valor de repasse percebido.

Pensada como mais uma forma de auxiliar na clarificação dos dados obtidos através do questionário, a observação se deu em uma visita a cada uma das creches selecionadas, momento em que também seria respondido o questionário, o que não se efetivou, uma vez que as educadoras estavam em atividade com as crianças e não seria possível reuni-las naquele momento. Entre a possibilidade da entrevista ser feita no momento da visita e, neste caso, somente com a coordenadora ou algum membro da direção, ou de ser respondida em outro momento em reunião do coletivo da creche, optou-se pela segunda alternativa.

A pesquisa qualitativa foi complementada por procedimento quantitativo, constituído de um questionário composto por questões fechadas e questões abertas (dirigidas aos educadores e aos dirigentes), distribuído as cento e trinta e três creches conveniadas com a Prefeitura. O referido questionário foi acompanhado de um documento de apresentação e explicitação da pesquisa, ambos colocados em envelope selado e endereçado à pesquisadora,

facilitando o trabalho dos entrevistados que se resumiu em responder o instrumento, fechar o envelope e depositá-lo na caixa de correio mais próxima.

As entrevistas iniciavam com um breve relato pela pesquisadora sobre o objeto de pesquisa, encaminhando o entrevistado para o conteúdo a ser abordado. Ao longo da entrevista, iam sendo incluídos novos questionamentos visando manter a conversa no foco pretendido. As onze entrevistas realizadas com diferentes atores sociais, direta ou indiretamente envolvidos com as questões da infância na cidade, estão diluídas ao longo desta dissertação e permitiram o conhecimento da trajetória da educação infantil e a reconstrução da história que compõe o processo da parceria público/privado no atendimento da primeira etapa da educação básica em Porto Alegre.

Iniciar esta dissertação pelo estudo do conteúdo que embasou a construção do seu objeto está alicerçado na necessidade de contar uma história ainda desconhecida de muitos e construída por atores sociais que estão diretamente relacionados com o movimento comunitário, a educação infantil e os movimentos sociais em prol dos direitos das crianças pequenas. Primeiro contar a história, para então analisar os teóricos e suas diferentes posições em relação às crises do capital e às alternativas de superação que priorizam o econômico em detrimento do social, pareceu-nos necessário.

A busca da isenção e o devido distanciamento da pesquisadora com o objeto pesquisado foram constantes, pois a educação infantil e os caminhos por ela trilhados estão presentes na sua vida profissional desde 1996, quando então conselheira e mais tarde presidente do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e envolvida com os conteúdos teóricos, pedagógicos e legais da educação infantil.

A continuidade do trabalho com a educação infantil, em 2002, na Secretaria Municipal de Educação, respondendo pelas questões referentes às creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre/SMED, aumentou a proximidade da pesquisadora com o seu

objeto de pesquisa, aguçando cada vez mais a curiosidade sobre o tema escolhido para a dissertação.

O que se apresentou como uma dificuldade a ser vencida, ao longo deste trabalho – o distanciamento necessário à manutenção da isenção do pesquisador – constituiu-se, também, como uma rica fonte de informações.

A pesquisa aqui ensejada contempla a alternativa adotada pelo município de Porto Alegre, que é o atendimento de crianças de zero a seis anos em espaços privados financiados, em parte, pela Prefeitura Municipal, através de convênios. Pensar esta prática como uma alternativa institucional, considerando a trajetória dos movimentos sociais da comunidade porto-alegrense, implica contar sua história e a contribuição dos atores nela envolvidos, tentando visualizá-la dentro do contexto das políticas universais para a infância.

Ao longo desta dissertação, procura-se analisar a questão central do processo político-social, desenhado pela sociedade civil e pelo poder público, que envolve cidadãos e governo afirmando a necessidade de assegurar, a quem de direito, a plenitude de políticas sociais qualificadas e universais. No entanto, não temos a pretensão de considerar este estudo como acabado, pois ao longo deste trabalho se colocaram novos caminhos a serem trilhados que exigem novas leituras da realidade, mais estudos e mais pesquisa.

CAPÍTULO I

Educação Infantil: da Pressão Social à Alternativa Municipal

Considerando que o tema desta dissertação é a educação infantil no município de Porto Alegre, este capítulo enfoca a trajetória desta primeira etapa da educação básica no Município, iniciada em 1920, com atendimento nas praças da cidade, com a atuação da Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social – SMSSS (1980), com a parceria da Legião Brasileira de Assistência – LBA e com a entrada da Secretaria Municipal de Educação – SMED (1989-1990) como principal protagonista deste processo que passa a fazer parte da história da educação infantil no Município.

Este capítulo busca analisar as contradições presentes no convênio com as creches comunitárias em Porto Alegre iniciado em 1993 e os seus desdobramentos pautando a ação do movimento comunitário em prol da educação infantil, as relações da SMED/creches comunitárias, as fontes de renda das creches (além do repassado pelo convênio), a cobrança de mensalidades e a prestação de contas dos valores arrecadados nas instituições.

1.1 - Trajetória da Educação Infantil em Porto Alegre

A educação infantil em Porto Alegre teve início por volta de 1920 atendendo a crianças pequenas, com monitores da Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social que desenvolviam atividades recreativas com as crianças, nas praças da cidade. Os Jardins de Infância, localizados em praças, surgem em 1940. Hoje são em número de sete Jardins de Praça e atendem a crianças de quatro a seis anos, em meio turno. Em 1960 surgiram turmas de Jardim de Infância em algumas escolas municipais, cujos números exatos não há registro.

Em setembro de 2004, existiam 194 destas turmas que abrigavam 3.827 crianças em idades de quatro a seis anos freqüentando Jardim A-JA e A10⁴, primeiro ano do primeiro ciclo, na totalidade das escolas de ensino fundamental do Município. O trabalho pedagógico nos três anos do primeiro ciclo do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre – “Ciclo da Infância” – é destinado a crianças de seis, sete e oito anos e acompanha as características do desenvolvimento próprio deste ciclo de vida, bem como as características sócio-culturais em que a criança está inserida.

Em 1980, foram criadas creches municipais, (nove creches) pela Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social de Porto Alegre - SMSSS para atender, em tempo integral, a crianças de zero a seis anos. Neste mesmo período, a Prefeitura desenvolve um projeto chamado Casa da Criança que tinha como objetivo criar 100 creches para atendimento de crianças pequenas, também em tempo integral, o que não se concretizou.

Neste projeto, a SMSSS era responsável pela construção dos prédios a serem repassados às comunidades que se responsabilizariam pela gestão das creches. Já havia aí o embrião da responsabilidade compartilhada entre sociedade civil e o poder público.

No projeto Casa da Criança, entre os anos de 1988 e 1989, das 100 casas previstas, efetivamente três foram construídas, sendo que destas somente uma foi equipada. Todas as três creches foram construídas dentro de condomínios, o que permitiu que os moradores se sentissem donos destes equipamentos públicos, impedindo, por algum tempo, o ingresso de crianças da comunidade que não fossem moradoras do condomínio. As creches construídas foram as Escolas Municipais Infantis Jardim Salomoni, Vale Verde e Protásio Alves. A Escola Municipal Infantil Jardim Vila Nova foi a quarta instituição que, neste período, teve somente sua pedra fundamental lançada.

⁴ Turma do primeiro ano do primeiro ciclo do ensino fundamental que, no Município, tem nove anos de duração com três anos cada ciclo, iniciando aos seis anos de idade. As turmas dos anos subsequentes do I Ciclo são A20 e A30.

O projeto Casa da Criança sofreu modificações em 1990, quando foram construídas algumas unidades que passaram a ser mantidas, na sua integralidade, pela Secretaria Municipal de Educação, não se efetivando a parceria com a sociedade civil como estava prevista anteriormente.

Na década de 90, mais precisamente em 23 de dezembro de 1991, surgiu o Programa Municipal de Educação Infantil - PMEI e, em 1993, foi criado o convênio que instituiu a parceria entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e sociedade civil representada por associações comunitárias de diferentes regiões da cidade.

O Programa Municipal de Educação Infantil de Porto Alegre - PMEI, segundo a Lei Municipal nº 6.978/91 que o criou, tem como órgão responsável a Secretaria Municipal de Educação e é mantido com recursos oriundos do poder público Municipal, da União, do Estado e de entidades sociais, abrindo novamente a possibilidade de parceria entre o poder público e a iniciativa privada no atendimento da educação infantil.

A partir da referida lei, fazem parte do Programa da SMED todas as creches e Centros Infantis Municipais, até então sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social, os administrados pela Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC, hoje Fundação de Assistência Social e Comunitária - FASC, as unidades do projeto Casa da Criança, as novas unidades a serem criadas, e os órgãos técnico-administrativos, responsáveis pela coordenação, orientação e supervisão das unidades de educação infantil. Todas as unidades de educação componentes do PMEI passaram a chamar-se Escolas Municipais Infantis e a fazer parte da estrutura da SMED. O PMEI promove a integração da educação infantil ao sistema municipal de “educação” e o atendimento a crianças de zero a seis anos passa a ser competência da educação e não mais da saúde, conforme legislação federal.

No art 3º, a Lei nº 6.978 afirma que o Programa Municipal de Educação Infantil - PMEI, “passa a integrar o sistema municipal de educação como componente da educação básica, atendendo a crianças na faixa etária de zero a seis anos”. Com esta lei, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre se antecipa às exigências da LDBEN que, em 1996, vem regulamentar esta integração, bem como definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Com a aprovação da LDBEN em 1996, o que se sucede nos outros municípios, ou seja, a passagem das instituições que atendiam às crianças pequenas da assistência para a educação, em Porto Alegre já havia iniciado em 1991, completando-se em 1993, com o conveniamento das creches comunitárias que, a partir de então, passam a vincular-se à educação.

Das finalidades do PMEI (artigo 4º e incisos) depreende-se a preocupação com o conteúdo pedagógico do Programa, pois o mesmo se refere ao atendimento das necessidades básicas da criança de zero a seis anos, evidenciando sua autonomia como ser capaz e ativo, com história própria; destaca-se a construção de proposta pedagógica que contribua para a estruturação sadia da personalidade da criança, respondendo às necessidades de suas aprendizagens nas áreas social, cognitiva e afetiva; define-se a orientação técnico-pedagógica aos profissionais que trabalham nas escolas infantis, bem como na sua formação pedagógica. Evidencia-se, ainda, a preocupação do Programa com a participação “da população, organizada na gestão das escolas municipais infantis através dos conselhos escolares”.

Para viabilizar a implementação do Programa, foram criados Cargos em Comissão e Funções Gratificadas na Secretaria Municipal de Educação. Cada unidade escolar do PMEI passou a ter um quadro funcional específico. O Quadro Funcional das Escolas Infantis, constante no Anexo II da Lei, cria a função de diretor e vice-diretor, ambos professores, de coordenador pedagógico-professor/especialista em educação, de professores para atender aos

grupos de crianças, de assistente administrativo, de técnico em nutrição e dietética, de cozinheiro, de auxiliar de cozinha, de auxiliar de serviços gerais e de monitor.

No Anexo I, da Lei, - “Estrutura do PMEI”, além dos cargos criados na administração centralizada SMED, são elencadas 27 escolas municipais infantis, com suas respectivas denominações, e a possibilidade de mais quatorze escolas a serem criadas futuramente. Hoje (2005) são 33 escolas municipais infantis, mantidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Este movimento do poder público municipal, passando o atendimento da infância para a Secretaria de Educação, acontece paralelamente a uma discussão nacional sobre os desdobramentos da Assistência Social e da Saúde.

Segundo Jane Maria Diogo, assistente social atuando na antiga Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social, entrevistada em março 2004, até os anos 1990 a Secretaria da Saúde era responsável por duas grandes políticas: saúde e assistência social. Na assistência social estavam inseridas as creches, um albergue e o plantão social que atendia às comunidades.

A discussão da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, no fim do ano de 1989, início de 1990 pautava que a seguridade social organizar-se-ia num tripé: saúde, assistência social e previdência. Esta lei colocava em evidência várias discussões, dentre elas a necessidade de outro órgão público, que não o da saúde, assumir a assistência social.

O escolhido foi a atual Fundação de Assistência Social e Comunitária - FASC, por ter este órgão a estrutura e a finalidade adequadas. Por consequência, o destino das creches públicas era permanecer na FASC ou elas integrarem-se à Secretaria Municipal de Educação. O Município se define pela segunda opção, e o PMEI passa a ser o programa que vai fazer esta integração, transformando as creches da saúde e assistência social em escolas municipais de educação infantil.

A Secretaria Municipal de Educação constitui-se no “lócus” privilegiado para todas as questões ligadas à educação infantil, inclusive para as instituições privadas que deixavam de ser assistidas pela Legião Brasileira de Assistência - LBA⁵.

1.2- A Pressão Social e a Parceria

A parceria do município de Porto Alegre com a sociedade civil, no atendimento à educação infantil, foi o resultado de um movimento organizado pelas populações da periferia da cidade. A luta das comunidades organizadas, reivindicando atendimento para as crianças, segundo Sonia Sarai de Lima Soares (líder comunitária da região Glória/Cruzeiro, bairros da cidade de Porto Alegre que reúnem moradores de baixa renda), entrevistada em 2003, começou pela organização das pessoas desta região em torno de necessidades básicas como água e esgoto.

Era preciso que a sociedade tomasse conhecimento da existência daquelas pessoas que, apesar de estarem vivendo em situação precária, “também eram cidadãos que pagavam impostos, não aquele imposto direto para a Prefeitura, mas aquele que se paga em tudo que se consome.”⁶ Neste movimento, a comunidade descobre que tinha grande índice de mortalidade infantil na região. Então, cria uma comissão de educação e saúde, porque “as questões com as nossas crianças eram relacionadas à falta de esgoto e de água potável. Não tinha recolhimento de lixo. As crianças só podiam morrer mesmo. Assim começou nosso envolvimento com essa história”.

São as comunidades carentes reivindicando políticas públicas que obrigam o Estado a posicionar-se frente ao atendimento das crianças da periferia da cidade, principalmente depois

⁵ Órgão de assistência relacionado ao Departamento Nacional de Criança-DNCr que, por sua vez, era subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1940. Era administrada pela Primeira Dama, no Governo Federal. As parcerias realizadas pelo DNCr e a iniciativa privada foram consolidadas pela implantação do sistema de creches conveniadas da LBA em 1970.

⁶ Segundo norma da ABNT, foi utilizada esta forma de transcrição de entrevistas para diferenciá-las de uma citação bibliográfica.

da extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA, durante o governo Fernando Collor de Mello (1990/1992).

O atendimento da LBA que ora se extinguiu constava de repasse trimestral de verbas da assistência social para as associações de moradores e similares e se dava com periodicidade irregular. Além disso, a LBA construiu alguns espaços para atendimento à comunidade e que eram usados para diversos fins: atendimento de idosos, de adolescentes e de crianças. Havia também os prédios das Associações de Moradores que cediam as dependências durante o dia, nos turnos da manhã e da tarde, para abrigar as creches.

A LBA, enquanto um exemplo de política focalizada, inaugurou um sistema descentralizado de gestão que abriu “campo de trabalho junto às iniciativas populares, através do sistema de creches casulos”. Esta nova perspectiva de atendimento à época, está relacionada a iniciativas populares modificando o perfil da seletividade de demandas: “agora a vaga passa a ser distribuída por indicadores de pobreza e não apenas pelo vínculo empregatício da mãe, até então dominante” (NUNES, 2002).

Em que pese o discurso pedagógico assumido pela LBA, o que realmente aconteceu foi a tentativa de

integração de programas assistenciais na área materno infantil dentro de uma proposta de combate à pobreza e desnutrição das famílias de baixa renda. Os resultados foram: a desprofissionalização gradativa dos quadros técnicos, sobretudo daqueles que prestam o atendimento direto à criança (educadores e recreadores), o uso clientelista e fraudulento da máquina institucional, a dispersão e a precarização das instituições destinadas a atender à criança pequena (NUNES, 2002).

Em relação ao convênio com a LBA, Haidée Venzon, líder comunitária, entrevistada em 2003 afirma que “A LBA usava a comunidade, ficava uma relação de favor, clientelista. As pessoas iam de pires na mão. Que bom que a LBA está dando esse dinheiro para a gente trabalhar com as crianças, coitadinhas. Era um auxílio. Mas quando surge este movimento popular [que resulta no conveniamento], a postura é outra. É da luta pelo direito, pela garantia. [O movimento veio concomitante com o Estatuto da Criança e do Adolescente]. As pessoas receberam o estatuto de braços abertos, porque aquilo que elas

já afirmavam e diziam e que não tinha lei que garantisse o direito da criança, no Estatuto elas encontram”.

Com a extinção LBA, as creches comunitárias deixam de receber as verbas emanadas desta organização pública, o que inviabiliza o já precário atendimento que a sociedade civil fazia às crianças. O fechamento da LBA e a situação de penúria em que se encontravam as creches na periferia da cidade foram fatores que deram origem ao movimento das organizações comunitárias, em defesa do direito das crianças, a um atendimento mais qualificado.

Sonia Sarai Lima Soares, ao se referir às creches comunitárias, lembra que “[...] é atribuição do município cuidar disso, mas o município não consegue, este é um outro problema, mas tem que se saber que esta é a tarefa do município e não da comunidade. A gente faz este trabalho porque, enquanto cidadãos, temos que fazer a nossa parte. Temos que entender que as crianças não podem pagar a conta deste País que há 500 anos faz para uns e não faz para os outros”.

Criança e do Adolescente. Construimos a primeira proposta e fomos a todas as comunidades discutir. Algumas regiões com a Cruzeiro e a Glória não queriam discutir critérios. Para que pôr regras, diziam eles? Assim criamos princípios e parâmetros”, diz Haidée referindo-se ao processo de discussão sobre os primeiros convênios, desencadeado pelo CMDCA, em toda a cidade.

Os princípios e parâmetros criados a partir das discussões com as comunidades foram consubstanciados em documento emitido pelo CMDCA, a Resolução 030/93, que estabelece normas básicas para a celebração dos convênios. Nesta Resolução, a creche é definida enquanto um

espaço de direitos específicos da criança de zero a seis anos, como prioridade que deve ser assegurada pela família e pelo Estado, através de políticas públicas que proporcionem um atendimento integral, reconhecendo o seu caráter educacional e político [...] e visando à implementação de uma política municipal de infância que contemple melhorias qualitativas de atendimento à criança nas creches comunitárias enquanto concepção de espaço de educação, conscientização e exercício da cidadania (CMDCA, Resolução 030, 1993).

O documento destaca a participação ativa das entidades nos conselhos das regiões, associações de bairro, Fórum Municipal, enquanto pressuposto fundamental em todo o processo e toda a forma de aprofundamento da participação popular em busca de melhoria da qualidade de vida. Esta exigência com a participação nos espaços de deliberação das comunidades representa compromisso em impulsionar a construção de cidadania, pois “a condição de cidadão exercerá um forte apelo para participar da vida social a qual nasce e frutifica na convicção de que a sociedade consiste em patrimônio pertencente a todas as pessoas” (VIEIRA, 1992, p. 71).

Ainda segundo Vieira (1992),

os direitos sociais contidos na cidadania vão desde o direito de desfrutar situação de mínima segurança e de algum conforto sócio-econômico até o direito de fruir plenamente o legado sócio-cultural e o padrão de vida civilizada prevalecente na sociedade.[...] O ingresso dos direitos sociais nos contornos da cidadania acontece quando se pretende alterar o nível geral de desigualdade.[...] A cidadania compreende vigoroso chamado à participação na vida social e no Estado, obra dos homens e patrimônio comum a todos (p. 73).

Portanto, quando a participação passa a ser critério preponderante para a efetivação de um acordo entre poder público e sociedade civil, destaca-se o compromisso, de ambas as partes, com o processo de articulação das comunidades e sua ascensão a conhecimentos que permitam construir e exigir direitos sociais, até então ignorados.

A gestão, por entidades da sociedade civil, de determinados serviços próprios do poder público leva as comunidades a se apropriarem de conteúdos que antes se caracterizaram como da burocracia estatal e conferiam poder a quem detinha este conhecimento. Além disso, a entrada de novos elementos, na condição de parceiros na esfera estatal, instaura a necessidade de rearranjo da estrutura burocrática dos governos.

No caso dos convênios entre as creches comunitárias e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Haidée Venzon nos informa que foi necessário buscar recursos que não existiam no orçamento da Secretaria Municipal de Educação - SMED, que também não tinha rubrica de subvenção social naquele momento, nem estrutura de pessoal para arcar com as demandas resultantes do atendimento das reivindicações das comunidades.

Os recursos públicos foram transferidos para o Fundo Municipal administrado pelo CMDCA. A Prefeitura buscou uma nova estrutura para dar conta da demanda emergente. A SMED organizou assessoria pedagógica para acompanhar as quarenta primeiras creches conveniadas e criou um setor responsável pelo acompanhamento do convênio junto às creches, através do qual seria feita a prestação de contas.

O CMDCA, junto com as comunidades, começou a construir os critérios para o convênio. As entidades começaram a se organizar administrativamente, pois não tinham nenhum registro: "Não tinham Decretos de prestação de contas como têm hoje. As regras iam sendo feitas. Eram normas, resoluções, não tinham leis. Elas vieram depois, com o tempo. Se nós fossemos exigir toda a burocracia... Ninguém sabia nem preencher uma nota! Foi necessário fazer seminários onde se dava tanta importância ao pedagógico, quanto à

prestação de contas. Tudo teve que ser criado, uma infra-estrutura e uma aprendizagem”. (VENZON, 2003)

Os conveniamentos, inicialmente, deram-se por indicação do movimento das comunidades com o CMDCA e posteriormente passaram a ser indicados pelo Orçamento Participativo - OP onde as regiões que priorizavam a educação infantil teriam indicadas, por uma comissão composta por representantes do OP e entidades da sociedade civil, as instituições a serem conveniadas com a SMED. Como se vê, o processo de indicação das creches passou então a se dar com o aval das comunidades que participavam.

“Quando se analisa o convênio de Porto Alegre, temos que vê-lo como inovador, afirma Judite Guerra, assessora pedagógica da SMED, entrevistada em dezembro de 2003. “O que eu vejo de diferente, dos demais convênios de outras cidades, é que este foi uma construção social”. O acolhimento e o entendimento que tinham a SMED e o Executivo Municipal era o de pensar junto com os representantes de todas as regiões da cidade e outros órgãos governamentais as questões que a cidade apontava como importantes neste processo, embora “a responsabilidade na condução das discussões fosse do governo que tinha que sinalizar para o que era possível pactuar”.

A participação das comunidades nesta discussão teve como lastro um processo anterior em construção desde 1989, em Porto Alegre – o Orçamento Participativo que envolvia a população na definição do destino dos investimentos do governo municipal na cidade. O OP possibilitou o protagonismo popular, tornando a ação da cidadania “um patrimônio defendido por amplas parcelas da população” (PONT, 2003, p. 67).

O Município de Porto Alegre, a partir de então, vem desenvolvendo e aprimorando este projeto de democracia participativa. Em 1992, 2002 e 2003, a educação aparece como segunda prioridade no Orçamento Participativo, disputando com o saneamento básico a pavimentação e a habitação (CIDADE, 2002, p. 35). Em 1994, a educação, junto com a cultura, passou a ser uma temática desmembrada do esporte e lazer com quem dividia a

temática dentro do OP. Mais tarde, é neste espaço que se dá a definição das regiões onde seriam feitos os convênios com as associações comunitárias para atender à educação infantil. A prática da participação desenvolvida no OP foi um terreno fértil para a mobilização da população da periferia da cidade em torno do financiamento da educação infantil, no momento em que a LBA se retirava deste processo.

Consubstanciada na participação dos moradores da periferia da cidade, começa a ser construída uma parceria, em assuntos referentes à educação infantil, com as entidades e os demais fóruns das comunidades. Comunidades, CMDCA e SMED uniram-se para estabelecer os critérios que constariam dos convênios assinados em julho de 1993. A qualificação constante destes convênios, a evolução na gestão das creches deles decorrentes, bem como o seu acompanhamento e fiscalização estão a exigir o aprofundamento da participação das comunidades, como veremos mais adiante.

Esta parceria torna evidente que o Município tem limites para atender a demanda por educação infantil. Para compensá-los se socorre de instituições da sociedade civil que, anteriormente, cumpriam este papel de forma assistencial. Podemos afirmar que o conveniamento representa um avanço nas condições físicas e pedagógicas destas creches, pois traz, no seu conteúdo, exigências relacionadas com a qualidade do atendimento prestado às crianças.

No entanto, há que se ter cuidado em não elevar esta alternativa à categoria de solução, pensando e agindo no sentido da superação dos limites que esta oferta encerra, bem como no avanço paulatino da educação pública para que o poder público retome e assuma, na integralidade, esta política.

1.3- Explicando o Convênio

Em julho de 1993, o Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, fixa convênio com associações de moradores, clubes de mães e outras entidades

representativas da sociedade civil, mantenedoras de creches comunitárias nos seus bairros. O objeto do referido convênio “consiste em viabilizar o atendimento de crianças na faixa etária de zero a seis anos”.

Para tanto, o Município se compromete a repassar mensalmente à entidade um determinado valor, relacionado com o número de crianças atendidas. Em 1993, foram conveniadas as primeiras quarenta creches. Em 1994, foram sessenta creches. De 1995 até 1999, a partir de política definida pelo Orçamento Participativo - OP, foram conveniadas dez creches a cada ano, nas diferentes regiões da cidade, completando um total de 110 creches.

No ano de 2000, por não haver número suficiente de entidades que atendessem às exigências mínimas para o convênio⁸, foram conveniadas somente oito creches. Em 2001 foram duas creches, em 2002 seis creches e, em 2003, outras três, chegando a um total de 129, atendendo 8.399 crianças (ver tabela 2, p. 25).

Atualmente (janeiro de 2005), o Município mantém convênio com 133 creches. O aumento paulatino de creches entregues à comunidade ocorre devido à previsão de construção de 35 creches indicadas nos Planos de Investimentos - PI do Orçamento Participativo - OP, em diferentes regiões da cidade, desde 2001 até 2003. As obras do PI de 2001 ainda não foram todas concluídas, o que significa que as de 2002 e 2003 ainda não começaram.

Embora gravadas nos Planos de Investimento anuais, as demandas por construções de novas creches estão em atraso e, segundo informações do governo municipal em diferentes fóruns do OP, suas construções dependem das possibilidades financeiras da Prefeitura.

Esta nova prática de convênio introduz modificações no processo de parceria com a sociedade civil, pois não havendo na cidade prédios em condições de serem

⁸ As primeiras instituições conveniadas tinham como referência para convênio as Resoluções emitidas pelo CMDCA, as quais definiam as condições mínimas do espaço físico que devia ser adequado, seguro, com boa ventilação, iluminação, local para o repouso das crianças e área para recreação, tudo proporcional ao número de crianças atendidas. Devia ser um espaço exclusivo para as crianças durante o horário de funcionamento da creche, mantido em boas condições de limpeza, utilizado para finalidades comunitárias, sendo vedado o uso

conveniados pela precariedade de suas estruturas o poder público então constrói estes espaços e os repassa para a comunidade administrar, em regime de parceria, subsidiando parte dos custos de funcionamento, mediante convênio.

Para equipar com móveis, utensílios e materiais pedagógicos necessários ao início do funcionamento da creche, a SMED criou um repasse diferenciado para os três primeiros meses de funcionamento da instituição.

O convênio com as creches completou dez anos em julho de 2003, quando foi assinado um novo documento com todas as 129 creches conveniadas na época, cujos termos incorporam os avanços construídos ao longo destes anos de vigência do convênio.

Comparando o conteúdo do documento assinado em 1993 com o atual, destacamos em ambos três faixas de atendimento, com a diferença de que no último convênio, na primeira faixa, o número de crianças atendidas inicia com trinta crianças ao passo que o primeiro iniciava com quarenta crianças. Os dois documentos definem um valor de repasse por faixa de atendimento.

Em 2003 os valores correspondentes a cada uma das faixas eram de trinta a quarenta crianças, R\$ 3.273,13; de 41 a sessenta crianças, R\$ 4.418,73; de 61 a oitenta crianças, R\$ 5.564,33⁹. Esses valores eram repassados mensalmente para as creches conveniadas. O atual convênio, diferentemente do anterior, permite que a instituição mude de uma faixa para outra sempre que houver aumento do número de crianças atendidas. Esta troca de faixa acontece mediante solicitação da instituição a ser analisada por uma comissão composta pelo CMDCA, CME e Conselho do Orçamento Participativo.

como domicílio particular ou estabelecimento comercial. Havia definição do número máximo de criança por educador, alusão à proposta pedagógica e aos materiais, equipamentos e brinquedos.

⁹ Em 2004, conforme ocorre anualmente, a negociação do aumento dos valores por faixa de repasse feita com o Fórum de Entidades - FMDCA, SMED, Secretaria Geral de Governo - SGM, e CMDCA acordou, para o ano em curso, a contar de julho, o seguinte: 30-40 crianças: R\$ 3.600,44; 41-60 crianças R\$ 4.860,60 e 61-80 crianças R\$ 6.120,76, não considerando aqui os Plus de Berçário (PROED/SMED, dezembro de 2004).

Desde outubro de 1999, os estabelecimentos conveniados que atendem ao berçário (crianças na faixa etária de zero a dois anos) recebem um “plus financeiro” mensal que tem por objetivo qualificar e incentivar este atendimento. Quando surgiu este “plus”, ele estava relacionado ao grupo de bebês atendidos e, no máximo, a três grupos, o que correspondia a três “plus”, não havendo definição do número de crianças por grupo, o que podia ocasionar um acúmulo de crianças por educador e por espaço físico.

Atualmente continua o mesmo número de “plus”, portanto três, mas relacionados ao número de bebês atendidos no grupo: de seis a onze bebês, R\$ 177,81 (equivalente a um “plus”); de doze a dezesseis bebês, R\$ 355,62 (equivalente a dois “plus”) e, para atender dezessete bebês ou mais, R\$ 533,43 (equivalente a três “plus”), o que já limita o número de crianças atendidas nos berçários.

O convênio não prevê pagamento para o atendimento de um número superior a oitenta crianças, nem para mais do que três “plus” para o atendimento em berçário. O “plus” soma-se ao repasse mensal da creche conveniada. Em 1999, mediante termo aditivo, também foi incorporado, nos termos do convênio, mais uma parcela de recurso suplementar, a título de complementação para despesas de fim de ano.

Atualmente este repasse corresponde a 80% do valor total que a entidade recebeu no último mês, devendo recebê-lo até o dia 20 de dezembro de todos os anos da vigência do atual convênio. Os outros 20% serão repassados nos dois primeiros meses do ano seguinte, ou seja, janeiro ou fevereiro. O documento de 2003, diferentemente do anterior, em uma de suas cláusulas, vincula o investimento trimestral de 5% do valor do repasse de um mês, por trimestre, para a compra de material didático-pedagógico.

Portanto, 1,67% do total repassado às instituições, a cada ano, obrigatoriamente, deve ser investido em material pedagógico. Nada é registrado nos dois documentos sobre a gratuidade do atendimento de todas as crianças ou de parte delas pelas creches que têm

convênio com a Prefeitura. Esta é uma discussão que necessariamente deverá ser pautada pelo poder público e já tem aflorado na SMED, no Ministério Público e nas comunidades.

O convênio, ao definir o número de crianças e o respectivo repasse para as conveniadas, não usa como base de cálculo o custo/criança e sim o custo/grupo de crianças atendidas. Sua proposta inicial foi usar como base para definir o valor do repasse o custo de três grandes itens, como o pagamento dos funcionários, o auxílio na compra da alimentação das crianças e na compra de parte do material pedagógico, necessários para atender grupos de quarenta, sessenta ou oitenta crianças.

Atualmente, o convênio continua trabalhando com o cálculo do custo de acordo com o grupo de crianças que a entidade atende, com a finalidade de cobrir as seguintes despesas: pagamento de pessoal e encargos, alimentação, limpeza, higiene e gêneros necessários à manutenção, material de construção, reformas, material elétrico e hidráulico, material didático pedagógico e de expediente, esporte e recreação, pagamento de serviços de terceiros – pessoa física e jurídica, utensílios e material de alojamento, utensílios de cozinha, tecidos, aviamentos e material permanente.

Segundo Viviane Severo Vaz coordenadora do setor de Programação de Educação – PROED no período 2002-2004, “se a SMED fosse trabalhar com base no custo/criança, o repasse hoje seria bem maior do que é feito, e nós não damos conta de todo o custo que a creche tem com as crianças, por isso é uma parceria. A entidade mantenedora tem que colocar a sua parte na parceria, ou seja, complementar o recurso que a Prefeitura, através da SMED, repassa. Mas não é um custo por criança. Nunca usamos este discurso, o próprio objeto do convênio não fala disso, fala em grupos de crianças. A definição do repasse é de acordo com a faixa de atendimento e não com o custo/criança”.

Considerando que o repasse de verbas para as creches comunitárias não é feito com base no custo/criança e sim de acordo com o grupo de crianças atendidas pelas creches, que o valor repassado não atende o custo total da criança neste espaço e que as creches comunitárias

conveniadas não prestam contas dos demais investimentos na educação infantil, a não ser aqueles referentes ao convênio, não é possível calcular o custo criança/ano nestes espaços, mas é possível calcular o custo criança/ano das creches comunitárias para a SMED, levando em consideração o que é repassado via convênio.

As creches conveniadas recebem treze repasses anuais e mais o “plus” de berçário destinado àquelas que atendem bebês e, no máximo, três “plus” ao mês, o que faz com que os repasses feitos pela SMED tenham valores variados, dependendo do número de crianças atendidas e do número de berçários por instituição.

As tabelas 3 e 4, a seguir, ilustram estas diferenças e dão uma visão clara sobre o custo criança/ano das creches comunitárias para a SMED. Aos números apresentados não será somado o valor que representam os alimentos que compõem a cesta básica mensal distribuída a todas as creches conveniadas com Prefeitura, através da Secretaria de Educação, por falta de informação referente, o que não alteraria, de forma significativa, o custo criança/ano aqui apresentado.

No caso das creches comunitárias, está sendo usada a expressão custo criança/ano, uma vez que tanto o convênio, como os documentos relativos às creches não usam a terminologia aluno e sim crianças ou grupos de crianças. Estão sendo usados como base de cálculo do custo/criança os valores referentes ao ano de 2003, uma vez que os dados do custo/aluno da escola municipal infantil apresentados para comparação têm por base de cálculo os valores do mesmo ano.

TABELA 3- Número de Creches Conveniadas por Faixa de Convênio e com “Plus” de Berçário

FAIXAS Nº CRIAN- ÇAS	Nº CRE- CHES	VALOR REPASSE POR FAIXAS R\$	PLUS			BERÇÁRIO		
			NÚMERO DE CRECHES COM “PLUS”			VALOR EM R\$ DO “PLUS”		
			I “PLUS”	II “PLUS”	III “PLUS”	I “PLUS”	II “PLUS”	III “PLUS”
30/40	37	3.273,13	22	–	4	177,81	355,62	533,43
41/60	40	4.418,73	11	13	4	177,81	355,62	533,43
61/80	56	5.564,33	3	21	20	177,81	355,62	533,43

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin - Dados informados pela PROED/SMED/2004.

TABELA 4 – Valor Médio Custo Criança/Ano das Creches Comunitárias para a SMED/2003

FAIXA CRIANÇAS	I “PLUS” BERÇÁRIO	II “PLUS” BERÇÁRIO	III “PLUS” BERÇÁRIO
30/40	1.281,77	1.347,82	1.413,86
41/60	1.195,10	1.241,33	1.287,56
61/80	1.066,39	1.099,41	1.132,44

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin - Dados informados pela PROED/SMED/2003. A média para divisão do custo criança/ano para a SMED por faixa foi de 35 crianças para a faixa 30/40; 50 crianças na faixa 41/60 e 70 crianças para a faixa 61/80.

Em pesquisa sobre custo aluno de escolas situadas no estado do Rio Grande do Sul, coordenada pela professora Nalú Farenzena, o custo aluno/ano, calculado em 2003, em uma escola municipal de educação infantil, foi de R\$ 5.931,79 (cinco mil novecentos e trinta e um reais e setenta e nove centavos), custo que exigiria um considerável aumento da verba pública para o financiamento da educação infantil em espaços públicos municipais, daquelas que hoje estão sob a responsabilidade do movimento social comunitário, uma vez que o custo/criança/ano mais alto que a SMED assume junto às creches comunitárias é de R\$ 1.413,86 (um mil quatrocentos e treze reais e oitenta e seis centavos).

Na parceria, expressa no convênio em análise, ambas as partes têm responsabilidades, e a Secretaria Municipal de Educação, mesmo repassando verba mensalmente para as instituições, não as mantém. Embora a maior parte da arrecadação das creches comunitárias seja proveniente do poder público, estas permanecem entidades privadas, sem fins lucrativos e com mantenedoras próprias.

Também constam como responsabilidade do município, no convênio em vigência, ações referentes ao assessoramento pedagógico e administrativo, de forma sistemática, à implementação de políticas de formação permanente dos educadores, por meio de assessores da Secretaria Municipal de Educação – SMED e à orientação na qualificação dos espaços físicos das creches, dentre outras. Na cláusula terceira do convênio, em que estão definidas as atribuições dos partícipes, está especificado que a SMED deve:

- b) prestar assessoramento político-pedagógico-administrativo, através de planejamento conjunto, de forma sistemática, por meio de assessores da SMED;
- [...] d) viabilizar e organizar espaços para a implementação da política de formação permanente, através da Assessoria Pedagógica, em parceria com a Entidade (MINUTA CONVÊNIO SMED/2004).

Por tratar-se de verba pública, não poderia deixar de constar, nos termos do convênio a orientação no uso correto desta verba e a fiscalização periódica dos recursos repassados às entidades, fiscalização que está diretamente vinculada ao Plano de Aplicação de Recursos, apresentado pela instituição e aprovado pela SMED e consignado no convênio, enquanto atribuição do Município:

- g) elaborar, em parceria com a Entidade, o Plano de Aplicação de Recursos e suas alterações, quando necessárias; h) orientar e fiscalizar, periodicamente, o planejamento e a utilização dos recursos repassados à Entidade, observando o Plano de Aplicação, e propondo alterações (em comum acordo entre os partícipes), quando necessário (MINUTA CONVÊNIO SMED/2004).

A entidade conveniada compromete-se a qualificar, permanentemente, o atendimento a crianças, cuja faixa etária abrange o convênio, orientando-se pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Dentre suas competências, constam as de oportunizar a participação dos

funcionários e da comunidade no planejamento periódico das ações e dos investimentos da creche e o exame da prestação de contas a ser disponibilizado também aos representantes do Conselho Popular, quando houver, ou de entidade representativa da região a que pertence a instituição, considerando que as entidades particulares não estão incluídas na lei municipal que regulamente a existência de Conselhos Escolares nas escolas públicas, daí a exigência do convênio na participação da comunidade através destes conselhos ou entidade da região.

Esta cláusula registra a necessidade da participação da comunidade na fiscalização do uso da verba pública repassada à instituição. No item referente às atribuições da entidade, esta exigência está descrita da seguinte forma: “f) viabilizar a participação dos funcionários e da comunidade na gestão, através do planejamento periódico das ações e investimentos do estabelecimento de Educação Infantil, bem como no exame da prestação de contas” (MINUTA CONVÊNIO SMED/ 2004).

O convênio de 1993, ao expressar a necessidade da qualificação do espaço físico o faz em cláusula especial para isso – “CLÁUSULA DÉCIMA - DO ESPAÇO FÍSICO” –, trabalhando com a hipótese da adequação proporcional deste espaço ao número de crianças atendidas, comprometendo a entidade a adequá-lo no prazo de três meses, de acordo com as exigências do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, um dos órgãos normatizadores da educação infantil que orientava, à época, um processo chamado “reordenamento”¹⁰ das creches. O convênio vigente em 2003, já não possui cláusula referente ao espaço físico, mas traz no seu conteúdo a sujeição destes espaços às legislações em geral e às normas do CMDCA e do CME.

¹⁰ Processo de adequação paulatina (principalmente do espaço físico e de educadores) das creches às exigências formuladas pela Secretaria da Saúde e pelo CMDCA, para o qual as instituições pleiteavam verbas junto ao Fundo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante registro e aprovação de projetos para este fim. Este fundo ainda distribui verbas para entidades comprovadamente de atendimento a crianças mediante projeto aprovado pelo CMDCA. As creches continuam se socorrendo deste fundo para a qualificação do espaço físico.

1.4- Profissionais das Creches: Dirigentes e Educadores

As direções das creches comunitárias conveniadas têm uma organização diferenciada das direções das escolas infantis municipais, uma vez que são compostas pelos dirigentes das associações comunitárias que as mantêm. Diferentemente das demais direções das instituições de educação públicas municipais do Sistema, as associações comunitárias têm seus cargos diretivos preenchidos para uma finalidade primeira que é a de congregar os moradores e oportunizar a sua organização em prol das demandas da região e principalmente oferecer atividades de lazer e recreativas. Especialmente nestas atividades, atuam as direções de uma associação de bairro, ou de um clube de mães.

Na sua totalidade, as creches estão situadas na periferia da cidade, com carências de serviço que vão além da educação infantil. Portanto, as lutas das associações representativas dos seus moradores agregam várias demandas. Os líderes comunitários, à frente destas associações, têm uma grande inserção na região. A creche, sempre ligada a uma associação, será dirigida pelo seu líder o qual exerce, em todos os espaços da comunidade, a autoridade que esta liderança lhe assegura, tendo, assim, muito poder de decisão também na creche.

Não raras são as situações de dependência que muitas pessoas da comunidade mantêm com esse líder, bem como os favorecimentos para um ou para outro, tanto para ser admitido como funcionário da creche, como em relação ao preenchimento das vagas que nunca são suficientes, havendo sempre uma grande lista de crianças à espera.

1.4.1- As Direções das Creches Comunitárias: Escolhas e Decisões

A preocupação com a democratização das decisões tomadas na creche está presente nos termos do convênio que exige a discussão e o acompanhamento das decisões e da prestação de contas pela comunidade. Mas isto não é suficiente.

A necessidade da presença de um profissional habilitado em educação, na direção da creche, foi prevista pelo Conselho Municipal de Educação - CME para atender exigências legais do Conselho Nacional de Educação - CNE e inserir, na administração da instituição, a visão pedagógica/educativa, indispensável ao processo, o que foi visto pelos dirigentes das associações mantenedoras das creches como uma intromissão. Sentiam sua autonomia/autoridade cerceada com esta presença.

As decisões da diretoria passam, a partir daí, a serem acompanhadas pelo coordenador pedagógico da creche, profissional com a formação mínima exigida em lei e que, a partir de então, integra a direção da instituição. Isto está previsto no art. 14 da Resolução CME nº 003/2001, que afirma ser necessário, na composição da direção da instituição de educação infantil, constar um professor com, no mínimo, o ensino médio modalidade normal.

No entanto, isto não é suficiente para que os dirigentes democratizem as decisões no interior da creche, segundo Viviane Vaz, “Nós temos creches que foram privatizadas por famílias. Em relação às creches familiares têm os dois lados da história. É difícil a família que não se envolve e com o passar do tempo não tenha privilégios. Eles acabam sempre privilegiando os seus, tanto em horários como em salários, bem como na divisão de tarefas dentro da creche. Percebe-se que os familiares não correm o risco de ir para a rua. Se demitidos, dali algum tempo são readmitidos. Isto gera um custo para a creche, mas é uma maneira de levantar fundos para a família resolver um problema financeiro momentâneo. A creche muitas vezes acaba sendo a extensão da casa deles. Não têm uma separação do que é público e do que é privado. Eles acabam resolvendo e trazendo para dentro da creche problemas familiares. [...] Isto é muito complicado, principalmente quando se vive num país com grande desemprego. Os dirigentes assumem uma entidade onde eles têm o poder de empregar no mínimo sete pessoas, podendo escolher quem empregar [...]”.

A preferência no preenchimento dos cargos na creche é dada para os familiares, embora a Secretaria de Educação tenha procurado interferir nestas escolhas discutindo, com

toda a diretoria, o perfil do adulto que vai trabalhar numa instituição de educação infantil. A SMED insiste para que seja dada preferência a pessoas que tenham a formação exigida pela legislação e que não sejam familiares dos dirigentes, mas a decisão final não cabe à Secretaria.

Giovana Coutinho de Lima, coordenadora da educação infantil da SMED em 2002-2004, também confirma ser prerrogativa dos dirigentes das instituições mantenedoras determinar quem vai trabalhar na creche quando diz ser esta “uma questão que é decidida pelo dirigente e muitos usam este poder para definir quem trabalha nas creches. A entidade mantenedora tem um conselho fiscal e diretoria. A comunidade deve participar das reuniões chamadas pela associação, como reuniões de prestação de contas da utilização da verba pública [...]”.

Esta participação, da forma como acontece, nos permite afirmar que a discussão com a comunidade fica a critério da associação mantenedora da creche e, mais especificamente, do seu dirigente, de quem deve partir a iniciativa de chamar a comunidade para a prestação de contas, não havendo movimento no sentido inverso.

A outra face da moeda se vislumbra em casos em que vários membros da família trabalham na creche, constituindo uma empresa familiar eficiente, com gerenciamento adequado, trabalho pedagógico qualificado, prestando contas do uso da verba pública para a comunidade.

Segundo Giovana Coutinho de Lima, “Se houvesse um acompanhamento sistemático da comunidade neste processo, se evitaria questões de mau uso da verba pública. E nós temos que caminhar para isso”.

1.4.2- Formação dos Educadores e Dirigentes

Outro compromisso da direção da entidade com a qualificação do trabalho desenvolvido está diretamente relacionado com a capacitação inicial e continuada dos

educadores das creches. A responsabilidade do dirigente reside em criar condições para que os educadores possam acessar a habilitação específica e a educação continuada, inclusive no local de trabalho.

Tanto a habilitação específica quanto a formação continuada dos educadores em exercício são exigidas pelo Conselho Municipal de Educação e aparecem explicitadas nos artigos 4º e 5º da Resolução CME nº 005/2002. Uma das peças do processo do pedido de autorização de funcionamento das instituições públicas e privadas de educação infantil é o Projeto de Formação Profissional Continuada dos educadores já habilitados, bem como a forma como será assegurada a formação daqueles que não possuem a habilitação mínima exigida em lei. Esta solicitação do CME está pautada nas exigências da LDBEN, que estabelece a responsabilidade de cada município em “realizar programa de capacitação para todos os professores em exercício” (LDBEN, Brasília, 1996, art. 87, § 3º, III).

Considerando a carência de professores habilitados atuando nas creches, a formação continuada dos educadores, independentemente de habilitação, não pode ser negligenciada pelas mantenedoras que devem criar condições para a qualificação do trabalho.

Ao longo destes onze anos de convênio, a SMED vem desenvolvendo junto aos educadores das creches um processo de formação em serviço. Essa formação iniciou com a entrada da assessoria pedagógica da Secretaria Municipal de Educação nas creches, por ocasião do convênio em 1993. Inicialmente, as assessoras desenvolviam atividades diretamente com as crianças para que as educadoras aprendessem, na prática, como trabalhar na creche.

Segundo Giovana Lima “Com o tempo esse processo foi avançando, então passamos a oferecer formação para os educadores através dos cursos da Organização Mundial para a Educação Pré-escolar – OMEP, iniciados em 1996, cujo conteúdo era construído junto com a SMED e capacitava os educadores nas questões pedagógicas, de planejamento, registros, e organização do trabalho com as crianças”.

Para os educadores que não tinham o ensino fundamental completo, explica Giovana Lima, era dado incentivo para que cursassem as turmas do Movimento de Alfabetização - MOVA e Serviço de Educação Jovens e Adultos - SEJA.

A SMED sempre pautou a formação dos educadores infantis da rede pública e das creches comunitárias conveniadas. Para as creches, em 2002 e 2003, a SMED ofereceu mensalmente dois turnos de formação em locais centrais da cidade, destinado a educadores multiplicadores, um de cada instituição, encarregados de socializar os conteúdos trabalhados no seu coletivo.

O coordenador pedagógico da creche participa, ainda, de um encontro de formação, também mensal, promovido pela SMED em que são trabalhadas questões pedagógicas, administrativas e de planejamento da instituição. O coletivo da creche, desde os educadores responsáveis pelos grupos de crianças até os educadores responsáveis pelo funcionamento geral da cozinha e da limpeza, por exemplo, tem um encontro mensal no seu local de trabalho em dois turnos (manhã e tarde) para estudo.

Este momento de formação também tem o objetivo de viabilizar a integração entre as creches da região ou entre creches e escolas infantis. Como as crianças não vêm à creche neste dia, ele é previamente discutido e combinado com a comunidade. O planejamento deste trabalho é feito pela coordenação da creche com a assessora pedagógica da SMED, que também participa desta formação.

Segundo Viviane Vaz, a “SMED deu um grande passo na qualificação do coordenador pedagógico. E agora o grande problema nas creches é que o coordenador quer qualificar o trabalho com as crianças e as famílias e, muitas vezes, ele encontra um grande empecilho que é o patrão, ou seja, o dirigente. [...] nós estamos sentindo necessidade de fazer uma formação pesada com os dirigentes, com as diretorias, no sentido de trabalhar o que é um projeto político pedagógico de uma creche, o que é um regimento, o que são estas regras de convivência dentro de uma comunidade, o que significa ser de uma

diretoria, o que é um espaço de educação infantil comunitário, para que a creche não permaneça um espaço privatizado”.

Os dirigentes não são um público que as pessoas tenham facilidade de tratar, afirma Ana Maira Zortéa, assessora pedagógica da educação infantil da SMED, em entrevista em julho de 2004. “A assessoria tem várias propostas de reuniões de formação com os dirigentes que não foram viabilizadas. Esse é um público que dá a impressão que as pessoas ficam temerosas de mexer. [...] quando reunimos os dirigentes, sabemos que virão reivindicações, que terão que ser respondidas, pois para eles é necessário colar a questão financeira com a pedagógica. [...]. Os dirigentes não se enxergam mais dirigindo um trabalho comunitário, eles dizem que este não é mais um lugar de trabalho voluntário, trata-se de empresa privada que tem que funcionar”.

Esta compreensão expressa por um dirigente não é uma visão solitária, está subjacente ao caráter jurídico, bem como ao caráter político e social que assume uma instituição ao conveniar com o poder público e que vem à tona toda vez que é pautada a discussão das interfaces do público com o privado, seus limites e decorrências. Esta construção dos dirigentes vai além de uma relação jurídica e já está impregnada na forma de gestão da instituição e nas suas relações com a comunidade.

Os variados momentos de formação nas creches privilegiam os coordenadores e os educadores. Com os dirigentes, a formação sempre assume enfoques mais administrativos, daí a dificuldade que eles têm de lidar com as questões pedagógicas. Os dirigentes das entidades mantenedoras são também as direções das creches. Melhor dizendo, a mesma diretoria que administra a Associação de Moradores ou o Clube de Mães envolvidos com promoções sociais e discussões organizativas das demandas da comunidade, também dirige a creche e é protagonista das decisões administrativas que atingem diretamente o funcionamento administrativo e pedagógico.

A creche não pode ser administrada como se fosse um clube ou uma associação de moradores e sim como uma escola, onde a centralidade é o pedagógico, a educação e o cuidado com as crianças. Este dirigente deve se preparar para isso.

1.5- As Verbas que Mantêm as Creches

Muitas creches conveniadas, além da verba que recebem da Prefeitura, têm outras formas de captação de recursos, que vão desde as doações aos brechós organizados para venda de roupas e objetos variados, fruto de doações ou confeccionados na própria creche pelas mães da comunidade; a participação em diferentes programas de formação pedagógica e de distribuição de recursos como o “Fundo do Milênio” ou de alimento, como os projetos “Mesa Brasil”, “Tá no prato” e gêneros como os da Central de Abastecimento do Rio Grande do Sul - CEASA e do Banco do Brasil, até o registro de projetos no FUNCRIANÇA¹¹, muitos dos quais nem a SMED tem conhecimento.

Além disso, podemos afirmar que outra fonte de recurso que as creches captam são as mensalidades cobradas às famílias que têm possibilidade de pagar. Os valores cobrados são instituídos pelas creches e variam de acordo com as posses dos contribuintes. É importante ressaltar que, para a SMED, a instituição presta contas apenas do que é repassado por conta do convênio assinado entre ambas. Os demais recursos que a instituição arrecada, bem como sua aplicação, serão avaliados na discussão com a comunidade, quando declarados. Portanto, existe uma parte do recurso das instituições, cuja aplicação e prestação de contas ficam sob a responsabilidade do dirigente da associação mantenedora e do conselho fiscal.

A questão que se coloca, a partir daí, é o fato de as entidades conveniadas caracterizarem-se como instituições sem fins lucrativos, o que pressupõe a prestação de

¹¹ Fundo instituído por Lei Municipal em 1991, que recebe doações de pessoas físicas e jurídicas. É administrado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA que destina esta verba a instituições cadastradas no Conselho, mediante projetos apresentados.

contas, ao poder público, da totalidade da arrecadação das mesmas, para que seja comprovado o investimento do lucro, quando houver, na própria instituição.

O Ministério Público, na pessoa do Dr. Miguel Granato Velasquez, em entrevista em dezembro de 2003, afirma que “a educação básica é uma função de Estado”, cujo acesso deve ser universal e gratuito, mas reconhece “as dificuldades que existem para o poder público em implementar aquilo que já é um direito previsto na Lei Constitucional e na LDB” e se refere às creches comunitárias conveniadas como “uma forma criativa e inteligente do município estabelecer uma parceria com as associações e com a sociedade para o atendimento das populações de baixa renda, proporcionando-lhes o acesso de seus filhos a um ensino de relativa qualidade. Existe, porém, a necessidade de um monitoramento permanente do gestor ou da mantenedora para que não ocorram desvios, como, por exemplo, quando da sua concepção, já que o Município não pôde fazer frente a 100% da demanda, existindo, num primeiro momento, a possibilidade da cobrança de valores das famílias, de acordo com a sua renda. Como uma das formas de financiamento era oriunda de valores repassados para as associações, e os mesmos tornaram-se insuficientes frente às despesas, essas direções, passaram a cobrar quantias acima do possível para a população que deveria receber o serviço. [...] na verdade, as creches conveniadas estavam deixando de atender a uma população de baixa renda e passando a atender a uma população de classe média, ou de classe média baixa, ou quem dispunha de algo em torno de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por mês para pagar” (VELASQUEZ, 2003).

Conforme afirmado anteriormente, o convênio entre a Prefeitura e as creches comunitárias não cobre o custo que a instituição tem para atender às crianças matriculadas, e a cobrança de mensalidade surge como uma forma de arrecadação, o que vem a restringir o acesso e a permanência de muitas crianças nestes espaços.

A universalização do atendimento da educação infantil no Município está longe de ser alcançada, dado o grande número de crianças que ainda não dispõem de vaga, sendo que o

acesso de um maior número delas a este serviço fica indiretamente ameaçado pela cobrança de mensalidade nas instituições que têm convênio com a Prefeitura, mesmo que esta seja condicionada ao poder aquisitivo das famílias.

“A cobrança da mensalidade está se esgotando em si mesma”, afirma Viviane Vaz porque “não tem uma política, não tem um parâmetro, cada uma cobra aquilo que quer e não é nem de acordo com a necessidade da instituição, é de acordo com o que a diretoria pensa. O que se vê é que instituições religiosas cobram muito mais do que instituições de moradores e clubes de mães. Geralmente essas cobram muito mais e atendem a um público que seria uma classe média e que não tem condições de acessar uma instituição privada, particular. Têm valores que chegam a cento e vinte reais mês. E outros que não cobram nada ou que têm dez pagantes. Estas (últimas) vivem quase que exclusivamente do repasse da Secretaria e em piores condições, tendo dificuldades para se manter”.

A cobrança de mensalidade é uma dificuldade na relação SMED, instituições e comunidades, e necessita ser mais discutida, considerando-se a exigência legal de que as instituições privadas só podem receber recursos públicos se forem entidades sem fins lucrativos, conforme expresso na Constituição Federal no seu art. 213 o qual afirma que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei que: I) comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação [...]”.

A cobrança de mensalidades, bem como a definição indiscriminada de valores, aliada a não declaração de todos os ingressos arrecadados pelas creches não permite que esta questão seja avaliada pelo poder público, pelo CMDCA e pela própria comunidade que deve fazer o acompanhamento das prestações de contas destes espaços. Aliado a isso vem a necessidade de maior aporte de verba para a educação infantil.

A necessidade de maior aporte de verbas para a educação infantil, pleiteada pelo poder público e pela sociedade civil, também foi avaliada pelo CME, na justificativa da Resolução

CME nº 003/2001, quando este pontua a responsabilidade pública no financiamento da educação básica em todas as suas etapas e não somente do ensino fundamental.

Outro indicador importante para a melhoria da qualidade dessa oferta [educação infantil] refere-se ao financiamento. Ao mesmo tempo em que a LDBEN avança ao reconhecer e legalizar essa etapa da educação básica, paralelamente o Fundo [FUNDEF], estipulado para o financiamento de educação no País, não prevê recursos para a Educação Infantil (RESOLUÇÃO CME nº 003/2001).

A parceria do poder público com instituições privadas na oferta da educação infantil tem suas possibilidades construídas juntamente com a sociedade civil para dar conta das dificuldades que circundam as políticas da infância, uma vez que somente a Constituição de 1988 define, de forma clara, a responsabilidade do Estado para com as crianças pequenas, não definindo, contraditoriamente, as fontes de financiamento para este atendimento.

Os caminhos que continuam sendo trilhados esbarram nos restritos orçamentos dos Municípios empurrando-os a alternativas, se por vezes criativas, nem sempre são as mais qualificadas para a oferta da educação infantil. As comunidades supriam e continuam suprimo, muitas vezes, de forma precária o atendimento a essas crianças. Assim, é preciso refletir sobre o vazio imposto a esta etapa da educação, recuperando o tempo perdido com políticas efetivas de cuidado e educação da criança de zero a seis anos.

Maior aporte de verba para a educação pública significa política que garanta o direito universal à educação infantil já assegurado de forma legal pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Significa, também, educação infantil pública assumida pelos municípios, sem que sejam buscadas alternativas que venham propiciar a exclusão ou mecanismos que penalizem as famílias pela carência de políticas sociais de responsabilidade do Estado.

CAPÍTULO II

A Educação Infantil: Trajetória e Regulamentação

Fazendo uma relação entre os encaminhamentos legais e a trajetória da educação infantil em Porto Alegre, este capítulo destaca os movimentos da sociedade brasileira, a partir de 1980, em busca de leis que assegurassem direitos sociais, bem como os reflexos destes movimentos no ordenamento legal instituído no Município. Também são destacadas, aqui, a regulamentação para a educação infantil e as referências encontradas nas orientações nacionais, presentes nas normas do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, em relação à nova posição desta etapa de educação básica no cenário educacional e que serviram de base aos documentos emitidos pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre - CME/PoA.

A regulamentação dos espaços físicos, da formação dos profissionais da educação infantil e do número de crianças por profissional constituiu-se no ponto mais polêmico do texto da norma. As diferentes reações dos atores, direta ou indiretamente envolvidos nas normatizações da educação infantil no Município, informam a complexidade da discussão que se instaurou a partir de 1996, culminando em 1998 com o Sistema Municipal de Ensino e a regulamentação desta etapa da educação no Sistema, em 2001.

2.1 - A Educação Infantil no Contexto Legal

A sociedade civil organizada, na década de 80, em períodos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, vinha demandando, pela participação do Movimento de Mulheres, pelo Fórum em Defesa da Criança e do Adolescente, pelo Grupo

Ação - Vida e pelo Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, os direitos da criança menor de sete anos.

A atenção à infância, dada pela Constituição Federal, é fruto da organização dos grupos representativos da sociedade civil que se mobilizaram em torno do projeto Constituinte, procurando sensibilizar os legisladores para os direitos da criança, dentre eles a educação desde o nascimento. A Constituição de 1988 incorpora a educação infantil como direito, impondo ao Estado um dever que, segundo Cury (1997), traduzia algo que a sociedade já havia posto.

Embora não se tenha logrado aprovar o texto constitucional desejado, a educação infantil figura nas suas letras enquanto obrigatoriedade de oferta por parte do poder público. Pela primeira vez, a educação infantil, diferentemente das Constituições anteriores, está inscrita no texto constitucional de 1988, como direito social (art. 7º, inciso XXV) para os filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais, desde o nascimento até seis anos de idade, sendo ainda definido o dever do Estado (art. 208, inciso IV) na oferta de creche e pré-escola às crianças nesta mesma faixa etária.

Este artigo da Constituição de 1988 representa um avanço, pois enquanto as Constituições anteriores se limitavam a mencionar a necessidade de “‘assistir’ ou ‘amparar a maternidade e a infância’, a nova Carta nomeia formas concretas de garantir, não só esse amparo, mas, principalmente, a educação dessa criança” (IBRAP, 1997, p. 9).

O artigo 208 ainda especifica a responsabilidade da União em dar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios para garantir a equalização de oportunidades e para perseguir um padrão mínimo de qualidade neste atendimento.

O atendimento das crianças pequenas em creches e pré-escolas é investido de caráter

assumindo a função eminentemente educacional, sendo prioridade de oferta para os municípios que devem integrá-las aos seus sistemas de ensino.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, “foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude obtidas na Constituição de 1988” e contou com a participação de entidades defensoras dos direitos das crianças e dos adolescentes, tanto na sua elaboração, quanto na luta pela sua aprovação (IBRAP, 1997, p. 12).

No campo do atendimento às crianças e adolescentes, o Estatuto substitui o assistencialismo vigente por um conjunto de propostas de caráter sócio-educativo, baseadas nas noções de cidadania e de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Prevê a possibilidade de fiscalização de entidades governamentais, cujas obrigações são elencadas de forma precisa, assim como as medidas aplicáveis em caso de seu descumprimento (IBRAP, 1997, p. 12).

Os artigos referentes à educação, no ECA, reafirmam o que a Constituição define. No art. 54 do Estatuto, está consubstanciado o dever do Estado de assegurar à criança atendimento em creches e pré-escolas, evidenciando a função do ECA de regulamentar as conquistas em favor da criança e do adolescente obtidas na Constituição Federal de 1988.

O Estatuto avança na Doutrina da Proteção Integral, tendo por base a Declaração Universal dos Direitos da Criança, colocando-a como sujeito de direitos, merecedora de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado. Na base de todo o trabalho com a criança e com o adolescente estão o ECA e os Conselhos de Direitos nas diferentes esferas federal, estadual e municipal.

Além dos Conselhos de Direitos, ainda existem os Conselhos Tutelares, cuja função é assegurar que os direitos das crianças e adolescentes sejam cumpridos, devendo prevenir situações de violação destes direitos. Estes conselhos se caracterizam como órgãos de participação e controle social na formulação e implementação de políticas para a infância.

As discussões que se processam no longo período de conformação da nova LDBEN dão conta de significativa e comprometida mobilização desenvolvida por setores da sociedade

civil, cujas lutas vinham desde o período da Assembléia Nacional Constituinte e gravitavam em torno da defesa da escola pública de qualidade para todos. A introdução do conceito de educação básica pela LDBEN dá ênfase à educação infantil como primeira etapa desta educação.

Com a base legal instituída pela Constituição Federal, em que o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente constitui marco fundamental e já no andamento final das discussões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, o Ministério da Educação passa a emitir documento sobre educação infantil.

O documento “Política Nacional de Educação Infantil” que analisa a “Situação Atual da Educação Infantil” de 1994, afirma que os municípios são as esferas onde mais se expandiu a educação infantil “pela proximidade das pressões das famílias, das associações das comunidades locais e pela capacidade de resposta mais imediata” (MEC, 1994, p.13). No mesmo documento, são apresentados os objetivos para a expansão da oferta, a indissociabilidade entre cuidado e educação e a formação dos profissionais em nível médio ou superior. Nos anexos, o referido documento traz as “Recomendações do I Simpósio Nacional de Educação Infantil”, ocorrido em Brasília, no ano de 1994, em que o MEC apresentou a sua proposta de política de educação infantil.

Dos debates promovidos no Simpósio, saíram diversas recomendações. Dentre elas, “O papel das Organizações Não-Governamentais na área da Educação Infantil”, afirmando que “Várias organizações não-governamentais vêm exercendo papel importante na área da educação infantil [...] na democratização de informações, na mobilização da Sociedade Civil e na mediação entre os anseios da população e os serviços do Estado”. Destaca, ainda, a diversificação do atendimento prestado pelas ONGs e a qualidade, muitas vezes, precária deste trabalho.

Chamando a atenção para a omissão do Estado, o documento demanda “a formação de políticas mais amplas, planejamento e explicitação de normas, devendo [o Estado] buscar, nas parcerias com outras organizações, a transparência no repasse de recursos e prestação de contas, com critérios negociados entre as partes” (MEC, 1994, p. 172). Os documentos afirmam a preocupação do Ministério, bem como dos técnicos, dos pesquisadores e educadores envolvidos no Simpósio com o atendimento já existente de educação infantil, reconhecendo a necessidade de acompanhar a atuação das organizações nele envolvidas.

Dando continuidade às orientações emitidas aos diferentes órgãos públicos e instituições privadas que já trabalhavam com crianças pequenas, o Ministério da Educação, em 1995, lança novo documento chamado “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças”, composto de duas partes. Uma que contém critérios de funcionamento interno das creches referentes às práticas adotadas no trabalho com as crianças e a outra que define diretrizes, normas políticas, programas e sistemas de financiamento de creches.

Maria Malta Campos, autora da primeira parte intitulada “Esta Creche Respeita a Criança - Critérios para a unidade creche”, define vários princípios, distribuídos em subtítulos que enumeram direitos da criança e são orientadores de uma ação qualificada para estes espaços. Na segunda parte, Fúlvia Rosemberg em “A Política da Creche Respeita a Criança – Critérios para políticas e programas de creche”, enumera vários princípios que devem fazer parte da política de atendimento de educação infantil. (MALTA e ROSEMBERG, 1995).

Este documento apresenta, de forma clara e prática, os princípios orientadores dos espaços, tempos e ações pedagógicas a serem efetivadas nas instituições de educação infantil e servem como critérios definidores da qualidade da educação ofertada às crianças de zero a seis anos.

O ordenamento legal referente à educação infantil institui conteúdos que visam adequar, também, o atendimento já existente o qual teve um crescimento significativo no Brasil, desde meados da década de 70. Esta expansão se deu nas várias modalidades de serviços de educação infantil tanto privados como governamentais e comunitários e ocorreu, em muitos casos, de forma desordenada, com oferta de serviços “de qualidade muito variável aos diversos grupos da população” (CAMPOS, 1998, p. 35).

Portanto, é de grande importância consubstanciar o que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei Federal 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, preconiza para a educação infantil – a condição de primeira etapa da educação básica, incluída no sistema de ensino e proporcionando condições de desenvolvimento integrado à criança de zero a seis anos, independentemente de estas estarem matriculadas em creches ou pré-escolas.

Tratando-se, segundo a lei, de educação complementar à ação da família, o trabalho pedagógico para esta etapa da educação básica reveste-se de importância, devendo atender às especificidades desta faixa etária, proporcionando o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, nos seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, contribuindo para que as crianças pequenas construam e exerçam a sua cidadania.

Neste sentido, a formação dos profissionais também ganhou destaque, sendo postulada a exigência mínima de nível médio, modalidade normal e a desejada formação em nível superior, para todos os educadores, aspecto a ser abordado com mais profundidade em capítulo adiante, nesta dissertação.

Sob a égide da LDBEN, em 1998, e orientando o processo de credenciamento exigido por esta, o MEC emite os “Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil” Vol I, contribuindo, assim, para a formulação de diretrizes e normas pelos estados e municípios que criaram os seus sistemas de ensino.

Este documento, com base na realidade da educação infantil, propõe ações que possibilitem o avanço na qualificação do trabalho pedagógico, com orientações para a construção de proposta pedagógica e a capacitação dos professores, para a qualificação dos espaços físicos e para o credenciamento das instituições ao sistema. O documento recomenda o cumprimento dos preceitos legais existentes, mas flexibiliza o alcance dos mesmos, ao instruir os sistemas de ensino a prever medidas para que as creches e pré-escolas atendam, progressivamente, as exigências da lei.

Para tanto, sugere aos sistemas que ofereçam uma classificação provisória, em uma determinada escala, às instituições em funcionamento ou àquelas que venham a ser criadas, com prazos e providências para a realização das adaptações exigidas pela lei, verificadas pelo órgão fiscalizador competente (MEC, 1998, Volume I, p. 14 e 31).

É dessa forma que, no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, com o ECA em 1990 e com a LDBEN em 1996 se inscreve, juridicamente, a obrigatoriedade da educação para crianças de zero a seis anos. Com estes documentos, contendo o novo ordenamento legal, e com as orientações dos documentos do MEC, “os órgãos governamentais e de representação da sociedade devem enfrentar a complexa tarefa de adequar o atendimento já existente às novas diretrizes definidas” (CAMPOS, 1998, p. 36).

O Plano Nacional de Educação - PNE, cuja existência está prevista na Constituição Federal (art. 214) e na LDBEN (artigo 87, § 1º), foi aprovado pela Lei Federal, nº 10.172, em 09 de janeiro de 2001, com atraso de quatro anos de acordo com o prazo instituído em lei. No diagnóstico da educação infantil, o PNE analisa separadamente as faixas etárias, de zero a três e quatro a seis anos, devido ao tratamento diferenciado recebido pelos dois grupos. O primeiro esteve prioritariamente sob a égide da assistência social e funcionava em entidades filantrópicas e creches comunitárias, com apoio financeiro da Legião Brasileira de Assistência - LBA, atendendo, principalmente, a crianças cujas mães trabalhavam fora de casa.

Carecendo de um levantamento completo das crianças de zero a três anos, a estimativa é de que existam 12 milhões delas neste segmento populacional. Já para a faixa dos quatro a seis anos, os dados são mais consistentes. De uma população de 9,2 milhões de crianças, 44%, ou seja, 4,1 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1998. O atendimento maior se dá nas idades próximas aos seis anos. O número de crianças por professor é analisado no diagnóstico do PNE, com a perspectiva da sua adequação, uma vez que, nesta faixa etária, as crianças precisam de atenção individualizada em muitas circunstâncias e requerem mais cuidados do adulto (PNE, 2001, p. 35-37).

O PNE (2001), balizador da política nacional de educação para o país, nos objetivos e nas metas que referem a ampliação do atendimento à educação infantil, propõe atender em cinco anos, a 30% da população até três anos de idade, o que corresponde a triplicar o atendimento e, em 2011, chegar a 50%, o que significa quintuplicar o atendimento oferecido hoje. Já no que se refere às crianças de quatro a cinco anos, serão atendidas 60% em 2006 e 80% em 2011, ou seja, será necessário dobrar o atendimento para crianças de quatro anos (FARENZENA, 2004). Não podemos esquecer que estas metas estabelecidas no PNE têm seu cumprimento atrelado à competência dos municípios.

Considerados os limites que apresenta estudo datado de 2003, de Jorge Abrahão Castro e Ângela Barreto, citado por Farenzena (2004), devido à falta de estimativas seguras relacionadas ao movimento de matrículas entre as instâncias públicas, este é de “extrema utilidade para a avaliação das políticas públicas de oferta e financiamento da educação infantil”.

Para atingir as metas do PNE em 2011, seria necessário que o investimento em educação infantil passasse de 3 bilhões e 200 milhões, para 7 bilhões e 700 milhões. O investimento maior seria na faixa etária do zero a três anos com aumento em dez vezes do recurso, passando de 400 milhões para 4 bilhões, de acordo com o que os autores do estudo

chamam de “cenário conservador”¹². Já no cenário denominado “gasto público equalizado”¹³, em 2011 seria necessário 9 bilhões.

O estudo ainda demonstra que, para dar conta das metas do PNE para a educação, cabe aos municípios o maior esforço financeiro, pois teriam que investir em 2006, 60% a mais de recursos, o que, em 2011, representaria um incremento de 139%, previsão esta de acordo com o cenário conservador.

Em relação à infra-estrutura, o PNE propõe padrões mínimos para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, não desconsiderando as diversidades regionais, definindo, para o espaço interno, exigências como iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário, instalações sanitárias para a higiene das crianças, instalações para o preparo de alimento, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos.

A referência que o PNE faz ao espaço externo está associada ao interno e recomenda que ambos possibilitem o desenvolvimento de atividades que incluam “o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar”.

Quanto aos prazos para a adequação dos espaços físicos, os objetivos e as metas do PNE (2001) afirmam que, a partir do segundo ano de vigência deste Plano (janeiro de 2003), somente serão autorizadas construção e funcionamento de instituições públicas ou privadas de educação infantil, que atendam aos requisitos de infra-estrutura nele definidos. A adaptação dos prédios já existentes deve se dar em cinco anos, ou seja, até janeiro de 2006 (PNE, Brasília, 2001, p. 43).

No entanto, a realidade do município de Porto Alegre tem mostrado que o primeiro prazo, já findo, foi muito exíguo, e os próximos prazos a serem fixados, para que possam ser

¹² Neste cenário, o gasto “per capita” nos anos de 2006 e 2011 terá o mesmo valor daquele estimado para o ano 2000, não prevendo nenhuma correção sobre estes valores.

¹³ Neste cenário seria utilizado um mecanismo de equalização do tipo do valor mínimo por aluno previsto no FUNDEF.

cumpridos, devem levar em conta as condições físicas das instituições do Sistema de Ensino de Porto Alegre, principalmente as creches comunitárias que, na sua maioria, necessitam de mais tempo para a adequação, não podendo, mesmo assim, deixar de funcionar devido à carência de atendimento na educação infantil, no Município.

Neste caso, destaca-se a “classificação provisória” das instituições de educação infantil instituída no Sistema Municipal de Ensino analisada mais adiante nesta dissertação, para dar conta desta necessidade sem perpetuar as inadequações presentes em muitos destes espaços.

No que se refere à formação dos professores, o PNE (2001) estabelece um “Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil” em colaboração com a União, estados, municípios, inclusive universidades, institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, para realizar metas como formação de dirigentes em nível médio, modalidade normal, em cinco anos (até 2006) e, em nível superior, em dez anos (até 2011), habilitação específica em nível médio para todos professores em cinco anos e em dez anos, formação superior para 70% deles (meta a ser realizada com a colaboração da União), admissão somente de professores para atuar na educação infantil que tenham a formação específica em nível médio, dando preferência aos com formação específica, em nível superior, após a vigência deste plano.

O Plano ainda exige que, em três anos, portanto até janeiro de 2004, todas as instituições de educação infantil tenham seus projetos pedagógicos formulados com a participação dos profissionais de educação nelas envolvidos (Ibid., 2001, p. 43).

Muitas das exigências do PNE referentes à formação dos profissionais da educação infantil estão sendo encaminhadas pela administradora do sistema (SMED). É o caso da formação, preferencialmente, daqueles educadores que atuam diretamente com as crianças,

através dos cursos normais instituídos nas duas escolas municipais de ensino médio, bem como o curso de Pedagogia oferecido em parceria SMED/UERGS¹⁴.

Esta iniciativa de médio prazo, três anos de curso médio e mais quatro anos de curso superior, tem alguns limitadores, quais sejam: o pequeno número de vagas nos cursos frente à demanda, a falta de condições econômicas dos educadores para locomoção, alimentação e compra do material necessário ao curso, a dupla jornada de trabalho dos educadores, cuja grande maioria de trabalhadores nestes espaços são mulheres que, nas creches comunitárias, atendem às crianças em dois turnos, a dificuldade imposta por alguns dirigentes que não flexibilizam os horários de saída e não oferecem nenhum tipo de ajuda financeira, como passagens, para a educadora estudante.

Vencer estas resistências pressupõe, além de investimento econômico, superar a crença de que para atuar com crianças pequenas basta gostar de crianças, ter filhos ou ter vivenciado esta experiência com outras crianças, o que ainda subjaz no imaginário de muitas pessoas.

O cumprimento dos ordenamentos legais existentes demanda adaptações e não descumprimento por parte dos diferentes sistemas, conforme discussão acima; no entanto, a ausência de sua aplicabilidade está evidenciada na luta pela concretude destes preceitos que ainda hoje têm ocupado as agendas dos movimentos sociais pelos direitos das crianças e dos adolescentes na busca de uma política consistente e clara de educação, com destaque para a educação infantil.

2.2 – O Sistema Municipal de Ensino e a Regulamentação da Educação Infantil

Em âmbito municipal, Porto Alegre institui, com a Lei nº 8. 198, de 18 de agosto de 1998, o seu Sistema de Ensino, com base na possibilidade que a LDBEN estabelece no artigo

¹⁴ Curso de Pedagogia oferecido pela Universidade Estadual do Rio Grande do sul, com terminalidade em educação infantil e educação de adultos, conforme convênio firmado entre UERGS e Prefeitura Municipal de

8º, dos municípios criarem seus sistemas próprios. O Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre tem como órgão normatizador o Conselho Municipal de Educação e como órgão administrador a Secretaria Municipal de Educação.

A lei que cria o Sistema define, dentre outras, as competências dos dois órgãos no que diz respeito ao sistema de ensino e às instituições de educação pertencentes a ele, afirmando que dele fazem parte todas as instituições de educação públicas municipais, (infantis, fundamentais e médias) e as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, que não estejam associadas a outro nível de ensino.

A opção do Executivo Municipal pela criação do sistema de ensino coloca Porto Alegre na vanguarda do movimento pela autonomia da normatização da educação praticada nas escolas da rede municipal e também na educação infantil privada.

Criado, assim, o Sistema Municipal de Ensino, o município de Porto Alegre obteve autonomia administrativa, pedagógica e legal para construir normas próprias para a educação das instituições do seu sistema. A abrangência do sistema e a localização das instituições, todas situadas no município de Porto Alegre possibilitam que as normas por ele estabelecidas contemplem a realidade social, política e educacional que perpassa as instituições e as famílias que delas se utilizam.

O Conselho Municipal de Educação, a partir de então, e com base no ordenamento legal para a educação no país e nos documentos emanados do MEC, passa a emitir as primeiras Resoluções normativas, das quais analisaremos aquelas voltadas para a educação infantil.

Não é difícil imaginar a resistência que as instituições de educação infantil, mais especificamente as creches comunitárias, vão evidenciar frente a este novo processo de regulamentação, agora capitaneado pelo Conselho Municipal de Educação - CME e iniciado

pela discussão do projeto da Resolução CME nº 003/2001, que estabelece as normas para a oferta da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino. O Conselho surge como mais um órgão com competências fiscalizadoras e normativas (antes era apenas a saúde, através da vigilância sanitária).

A preocupação/resistência das creches ia desde o possível fechamento das instituições pelo CME até a necessidade de adaptação imediata dos prédios e do atendimento por elas oferecido. Também é preciso destacar a preocupação do CME em relação ao conteúdo da norma da educação infantil que não poderia descuidar de exigências que viessem oportunizar a qualificação, mas que, ao mesmo tempo, a sua aplicação não viesse ocasionar o fechamento de estabelecimentos, reduzindo o atendimento da demanda já represada no Município por educação infantil.

Por estas razões e para contemplar, no seu conteúdo, as construções sociais já existentes nesta área, a Resolução CME nº 003/2001 foi construída através de um intenso diálogo com a sociedade civil e educacional do Município. A referida Resolução se estrutura sobre três pilares que são os focos do conteúdo de todo o documento, a saber: o projeto político-pedagógico, o espaço físico e os profissionais das instituições de educação infantil.

As discussões que precederam a regulamentação da educação infantil no Município iniciaram em 1998 lideradas pelo Conselho Municipal de Educação¹⁵ e envolveram a sociedade civil e o poder público para dar conta de questões que se tornaram cruciais neste processo: a formação dos profissionais da educação infantil e os espaços físicos onde se dá esta educação. A proposta pedagógica não representava problema para as instituições naquele momento.

¹⁵ Por estar imersa neste processo, inicialmente como membro da Comissão de Educação Infantil e, posteriormente, como Presidente do Conselho Municipal de Educação, foi possível narrá-lo aqui. Os registros destas discussões, constantes nas atas do Conselho, embora não contemplem detalhes que considero necessários de serem relatados neste trabalho, foram importantes subsídios para esta construção, bem como os documentos consultados e citados como fonte.

As exigências que a regulamentação vinha esboçando, sobre a formação dos profissionais e os espaços físicos, repercutiram diretamente nas creches comunitárias conveniadas, uma vez que as mesmas contavam e ainda contam com a necessidade de fazer adaptações para alcançar os mínimos exigidos nas normas vigentes. Havia, por parte destas instituições, a preocupação de que não adequadas às exigências e com falta de recursos suficientes para tal, teriam que encerrar o seu atendimento.

Esta última possibilidade levaria a uma crise social, pois mais de 8.000 crianças que freqüentavam as creches ficariam sem atendimento, colocando o poder público, o Conselho de Educação e a sociedade civil no impasse de solucionar este problema, com a preocupação de manter o atendimento, agregando qualidade e segurança para as crianças pequenas e suas famílias (ver tabela 2; p 26).

O poder público, através da Secretaria Municipal de Educação, trazia à discussão questões relacionadas à elasticidade dos prazos de cumprimento às exigências postas, uma vez que reconhecia a necessidade de adequação de todas as instituições de educação infantil do sistema e não somente das escolas municipais de educação infantil, para quem a norma não trazia nenhum problema, pois estas já trabalhavam com as condições físicas, de pessoal e pedagógicas presentes nas exigências do CME.

No que se refere aos adultos que atuavam com as crianças, a SMED defendia um professor em cada grupo, pontuando também a presença de outro profissional para acompanhar o professor e, com ele, responsabilizar-se pelo trabalho com as crianças durante todo o tempo da permanência delas na instituição. Nas escolas infantis da rede municipal, desde a sua criação, os grupos de crianças têm como responsáveis um professor, com habilitação em terceiro grau, e um monitor cuja exigência de formação é o ensino fundamental completo, embora a quase totalidade deles também tenha formação superior. Já a maioria dos educadores das creches comunitárias conveniadas, responsáveis pelos grupos de

crianças, não tem a formação mínima necessária para o desempenho da função, situação que será detalhada adiante.

Com os interlocutores das creches comunitárias, a discussão era mais complexa. Os representantes das creches solicitavam que, além da elasticidade dos prazos, fosse prevista a possibilidade da atuação dos educadores sem a formação mínima exigida em lei, chegando mesmo a questionar a exigência da presença do professor nos grupos de crianças.

Já a Universidade Federal do Rio Grande do Sul criticava a figura do educador assistente, profissional que o Conselho indica para atuar junto com o professor, tendo como formação mínima o ensino fundamental, por desrespeitar a LDBEN e consagrar a estratégia de barateamento de mão-de-obra para profissionais da educação infantil.¹⁶

O Conselho Municipal de Educação, em resposta às críticas formuladas sobre o que a Resolução CME nº 003/2001 afirmou, em relação à formação dos profissionais para atuar na educação infantil em ofício datado de 26 de abril de 2001, que a referida Resolução se “alicerça em análises teóricas, sociais e econômicas do município de Porto Alegre no atual momento histórico. Este conhecimento pressupõe alguns limites, ao mesmo tempo em que aponta para alternativas de superação [...]”.

Com dados retirados de uma pesquisa preliminar¹⁷ realizada pela SMED, no segundo semestre de 2000, nas instituições de educação infantil privadas cadastradas no sistema de ensino, o CME informa no referido ofício que 37% dos trabalhadores das instituições não têm ensino médio, dos quais 14% não têm nem mesmo o ensino fundamental concluído. Dos 63% com ensino médio, 40% não estão vinculados à educação, portanto 77% dos educadores

¹⁶ Ofício enviado ao CME, em 02 de abril de 2001, pelo Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assinado pelo coordenador da área de Educação Infantil.

¹⁷ A referida pesquisa, sem uma organização com o rigor científico exigido para tal, foi realizada pelos assessores da SMED nas creches comunitárias conveniadas as quais prestavam assessoria, com o objetivo de levantar dados preliminares sobre a formação dos educadores em exercício que serviram também como referência para o investimento da administradora do sistema na formação dos educadores destas creches, o que resultou na criação dos cursos de ensino médio, modalidade normal nas duas escolas municipais de ensino médio e no de Pedagogia, já mencionados.

pesquisados precisam de formação específica que os habilitem ao exercício do magistério na educação infantil. O CME, a partir desses dados e para “não causar um quadro de exclusão maior [...] que implicasse demissões e fechamento de instituições”, admitiu o trabalho conjunto do educador assistente (com ensino fundamental e estudos adicionais) e do professor (com no mínimo o ensino médio modalidade normal) (CME/PoA, Porto Alegre, 2001). Segundo o Conselho, a exigência de formação dos educadores, consubstanciada na norma já vai demandar que estes busquem sua formação em tempo exíguo.

A habilitação mínima exigida para os profissionais da educação infantil que são responsáveis pelos grupos de crianças e que é constante na Resolução CME nº 003/2001, está assim explicitada nos artigos 12 e 13: professor – “formação em curso de licenciatura, em graduação plena, admitida como formação mínima à oferecida em nível médio na modalidade Normal” (art. 12, Resolução CME nº 003, 2001). Educador assistente – “tendo como formação mínima o ensino fundamental, acrescido de capacitação específica para atendimento à criança nesta faixa etária, a ser regulamentado em norma própria” (art. 13, Resolução CME nº 002, 2001).

Esta construção resulta da interpretação que o Conselho faz do artigo 62 da LDBEN que, ao dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação infantil, não veta, segundo o CME, a associação de outro profissional, que não professor, para atuar, sob a orientação deste, junto às crianças, desde que o primeiro tenha a formação mínima exigida em lei.

Os grupos de crianças, de acordo com a Resolução do CME, são organizados por idade, têm número limitado de crianças por adulto e por professor e levam em consideração o espaço físico e a proposta pedagógica. Em cada um deles, é exigida a presença de um professor, que pode ser auxiliado por outro adulto, professor ou educador assistente. Serão até seis crianças de zero a dois anos por adulto e, no máximo, dezoito crianças por professor. Na

faixa etária dos dois aos quatro anos, o limite será até dez crianças por adulto e no máximo vinte crianças por professor. Crianças de quatro a seis anos serão até 25 por adulto e por professor.

Nesta dupla relação professor/educador assistente (dois adultos), está consubstanciada a possibilidade da atuação de dois profissionais com diferente formação em um mesmo grupo de crianças, permitindo que em determinado horário de permanência da criança na instituição, não seja exigida a presença do professor junto a ela, podendo ficar sob os cuidados de mais um educador assistente, sendo mantida, dessa forma, a relação criança/adulto, conforme afirma o parágrafo primeiro, art. 16 da Resolução CME nº 003/2001.

Para contemplar as creches comunitárias conveniadas, instituições em grande número no Sistema Municipal de Ensino (em janeiro de 2005 são 133 creches comunitárias, 33 escolas municipais infantis e 7 jardins de praça, conforme ASSEPLA/SMED), o Conselho flexibiliza as exigências em relação aos educadores e institui a possibilidade de ter

nas instituições de Educação Infantil comunitárias e beneficentes de assistência social de caráter comunitário, ambas sem fins lucrativos, e filantrópicas, no mínimo um professor por instituição, por um período não inferior a quatro horas diárias, durante cinco dias na semana, responsável pela orientação e pelo acompanhamento das ações dos educadores a serem desenvolvidas com as crianças (RESOLUÇÃO CME Nº 003/2001).

Esta possibilidade está limitada ao período de transição que a própria LDBEN estabelece: a Década da Educação, iniciada em dezembro de 1996 indo até dezembro de 2006, que, se não renovada em janeiro de 2007, coloca fim a esta possibilidade.

A habilitação dos profissionais que atuam nas creches comunitárias tem ocupado a atenção dos dirigentes das entidades mantenedoras com diferentes enfoques que vão desde a necessidade de facilitar o acesso à escola ou à universidade, como é o caso dos educadores que frequentam os cursos de ensino médio modalidade normal das duas escolas municipais de ensino médio, uma na zona norte e outra, na zona sul da cidade, e do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, já mencionado nesta dissertação.

Outra preocupação é a repercussão financeira na folha de pagamento dos profissionais das creches, cuja base salarial se diferencia entre quem é habilitado ou não. A qualificação do trabalho dos profissionais em processo de habilitação ou em formação permanente é inequívoca e não pode estar dissociada da valorização profissional e salarial destes educadores.

Paralela à questão dos profissionais, vem a discussão dos espaços físicos da educação infantil que exige infra-estrutura específica para a faixa etária das crianças atendidas (zero a seis anos), bem como pelo prolongado tempo de permanência delas neste local, pois o atendimento é de turno integral (12 horas), tanto nas escolas infantis como nas creches comunitárias.

As escolas infantis da Rede Municipal têm seus espaços físicos qualificados e estão adequadas às exigências do CME; no entanto, muitas creches comunitárias funcionam em espaços improvisados que não estão em conformidade com as exigências do Sistema de Ensino, demandando inúmeras adequações que passam a se constituir em preocupação dos gestores destas escolas, bem como do órgão normatizador do Sistema. Os primeiros, pelo custo da adequação, e o segundo, pela necessidade de construir alternativas viáveis que permitam a continuidade do funcionamento e a paulatina qualificação a ser definida pelo Conselho Municipal de Educação no processo individual de autorização de funcionamento de cada uma das instituições.

A disparidade entre as condições de oferta da educação infantil nas escolas municipais infantis e nas creches comunitárias conveniadas, as primeiras financiadas pelo poder público e as segundas subsidiadas com verba pública via convênio, protagoniza situação adversa para uma mesma ação, à medida que ambas dão conta de um direito da criança pequena e de suas famílias, em condições de qualidade diferenciada.

Nas creches, as condições do espaço físico e da formação dos trabalhadores ainda deixam a desejar quanto aos preceitos legais, em que pese a busca da adequação destas frente às exigências do Sistema. Uma das razões para a diferenciação está na origem destas instituições assistenciais mantidas com verbas da LBA, de distribuição irregular e valor insuficiente para qualificação e conservação destes espaços.

A precarização das políticas sociais que levou à extinção da LBA e, em outra direção, os movimentos sociais em busca de uma educação infantil de qualidade para todas as crianças trazem ao Município a necessidade da discussão destes espaços e a sua conseqüente inclusão na educação infantil e não mais na assistência. Tudo isso sem o devido financiamento. O resultado não poderia ser outro: a dificuldade que as creches conveniadas enfrentam para sua adequação às normas do sistema, pois a qualificação, em todos os seus aspectos, passa pelo investimento financeiro nesta área.

As creches comunitárias, inicialmente, funcionavam em grandes salões das associações de bairro, local de socialização da comunidade, onde aconteciam os bailes e as festas nos finais de semana. De segunda a sexta-feira, estes espaços abrigavam a creche colocando à disposição das crianças e dos educadores um grande salão. Não havia divisórias, e as crianças de diferentes idades conviviam juntas. Os banheiros eram comuns para crianças e adultos.

Outras creches começaram a funcionar em moradias, nas regiões da cidade que careciam deste tipo de atendimento. Eram construídas mais peças no fundo do pátio para abrigar as crianças, cujas mães precisavam trabalhar e não tinham com quem deixar os filhos. Assim surgiram, de forma desordenada, muitas creches incrustadas no meio das vilas que hoje não têm condições de melhoria/ampliação dos espaços físicos, nem mesmo de ter um espaço ao ar livre para as brincadeiras das crianças.

O CME, conhecedor da realidade acima descrita, embora faça muitas exigências em relação ao espaço físico, (metragens, número de dependências, banheiros exclusivos para as crianças e para os adultos, mobiliário, aeração e iluminação das salas), atende a realidade presente, permitindo, por exemplo, às instituições que não tenham espaço externo próprio usar os da comunidade, dando conseqüência ao propósito presente na Resolução 003/2001 de adequação paulatina das instituições.

O conteúdo da Resolução CME nº 003/2001, consonante com as definições nacionais, refere-se ao espaço físico, nos artigos 19 a 23, afirmando que as ações de cuidado e educação devem acontecer em ambiente amplo, tranquilo e aconchegante, cuja organização se dê de forma coletiva, que permitam às crianças desenvolver atividades individuais ou em grupos, respeitando-se a sua autonomia.

Devem ter mobiliários adequados às atividades pedagógicas e ao tamanho das crianças. Nas dependências das instituições, em prédios construídos ou adaptados, devem ter salas para atividades pedagógicas, administrativas e de apoio, salas de atividades para cada grupo de crianças, iluminadas e ventiladas, com visão para o ambiente externo. Os banheiros, em número suficiente, de uso exclusivo das crianças, devem ter instalações sanitárias adequadas ao seu tamanho. No berçário, haverá local adequado para a higienização dos bebês, com água quente e fria. O espaço externo deverá ser ensolarado e ter sombra, caixa de areia protegida, torneira acessível às crianças e deve ser de tamanho compatível com o número de crianças que dele se utilizarão. Todas as dependências tanto internas quanto externas dependerão do número de crianças da instituição, e seu tamanho será definido em metros quadrados, sendo necessário dois metros por criança no berçário, um metro e vinte por criança nas salas de atividades e quatro metros por criança no pátio.

Muitas creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura, em que pese o processo de adequação que vem sendo encaminhado pelo sistema desde a vigência desta norma, ainda não

conseguiram atender às exigências da Resolução CME nº 003/2001, no que se refere às metragens dos espaços físicos embora já tenham, todas as atuais 133, as salas individualizadas para cada grupo de crianças e os banheiros com instalações sanitárias em tamanho próprio ou adaptado. A falta de pátio externo, em algumas creches, é compensada pelo uso de praças na comunidade.

Conforme o Conselho Municipal de Educação, a Resolução CME nº 003/2001 surge num momento de transição e deve considerar as características da realidade sobre a qual incide, ao mesmo tempo em que busca a melhoria da qualidade do trabalho pedagógico na educação infantil.

O Conselho entende que esta qualidade se constrói paulatinamente com o compromisso do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil e assume o desafio de contemplar, em seus pronunciamentos, alternativas que possibilitem trabalhar com “a diversidade e a desigualdade de oportunidades que perpassam a realidade educacional no país” (CNE, in RESOLUÇÃO CME 003/2001), não criando impedimentos formais para a oferta desta etapa da educação básica.

A posição do CME em relação à flexibilidade no cumprimento das exigências para a oferta da educação infantil que, na condição de órgão normatizador do sistema lhe cabe fazer, está presente na formulação do art. 24 e incisos da Resolução nº 003/2001 na figura da classificação provisória das instituições do Sistema Municipal de Ensino. Esta posição permite ao CME, mediante acompanhamento da SMED, dar prazos para as adequações necessárias.

O presente artigo abre possibilidade para a criação de instituições sem as condições exigidas pela Resolução, condições estas que poderão ser alcançadas ao longo do seu funcionamento. Isso é permitido tanto para as instituições que surgirem após a vigência da Resolução quanto para as já existentes.

Este foi outro ponto de discordância e crítica ao conteúdo da Resolução pautado por aqueles que acreditavam ser esta uma forma não só de facilitar a proliferação, mas também de perpetuação dos espaços desqualificados de atendimento de crianças de zero a seis anos. As exigências mínimas para o funcionamento das instituições de educação infantil do Sistema estão estabelecidas desde 25 de janeiro de 2001. São bastante flexíveis e permitem que as instituições se adaptem a elas de forma gradativa.

Algumas questões ainda não foram respondidas pelo pouco tempo transcorrido entre a instituição da norma e a sua implementação, pela falta de cumprimento de prazos estabelecidos ou, ainda, por falta de fiscalização às instituições de educação infantil espalhadas pela cidade. A norma não é um documento que não possa ser rediscutido, considerado o alcance das suas definições e as conseqüências resultantes da sua aplicabilidade.

Outro documento do CME, cujo conteúdo se relaciona à educação infantil e aos demais níveis e modalidades da educação, é a Resolução nº 005, de 25 de julho de 2002, que fixa normas, dentre outras, para o credenciamento, autorização e supervisão das instituições de educação básica e suas modalidades, no âmbito do sistema de ensino de Porto Alegre.

Ao justificar a emissão desta norma, o CME a qualifica como “essencialmente educativa”, cuja função é regulamentar as exigências previstas à matéria, contribuindo “para a consolidação de uma nova cultura, fundamentada nos princípios da inclusão e do controle social sobre o Estado” (CME, 2002, p. 10)

A Resolução CME nº 005/2002 afirma que o credenciamento das instituições de educação básica do sistema, dentre elas as de educação infantil, consiste na apresentação, ao órgão normatizador do sistema, das condições da instituição para a oferta da etapa da educação a que se propõe, cuja iniciativa é da mantenedora.

O credenciamento, primeira etapa do processo, e o conseqüente ato de autorização, que é o momento da comprovação das condições físicas, didático-pedagógicas e de profissionais habilitados para o funcionamento, podem ocorrer simultaneamente e terão prazo de vigência de até quatro anos, com renovação mediante comprovação da manutenção das condições exigidas (artigos 3º, 4º e 9º).

Previendo a necessidade de garantias quanto à observação das orientações expedidas em relatório obrigatoriamente emitido, quando da visita da comissão verificadora nas instituições que solicitam credenciamento/autorização de funcionamento ou renovação desta autorização, o CME institui algumas punições a quem não as cumprir, tais como suspender temporariamente o funcionamento da instituição, revogar o credenciamento/autorização, mesmo durante a sua vigência ou negar a renovação da autorização e do credenciamento.

Neste último caso, a instituição terá direito de recorrer da decisão do CME. Se negado o recurso, esta somente poderá requerer novo pedido de credenciamento/autorização depois de decorridos dois anos. O CME deverá comunicar ao Ministério Público os casos em que isto ocorrer. Todas estas questões, além de visarem à qualidade dos espaços de atendimento às crianças pequenas, também conservam a preocupação com a manutenção do atendimento, o que fica exposto na chamada ao Ministério Público, quando do fechamento de uma instituição, visando à garantia do direito ao atendimento imediato a estas crianças em outro espaço de educação infantil.

Respondendo às críticas de burocratização dos processos educacionais do sistema pela normatização em questão, o CME afirma ser esta Resolução “um instrumento a serviço da comunidade educacional” que “deve ser entendida como ferramenta de controle social necessária à consolidação de uma prática educativa inclusiva e qualificada”(CME, 2002, p. 15).

O processo coletivo de construção das normas da educação infantil deve ser permanente e continuado. A busca de alternativas viáveis para a educação infantil está evidente nos vários fóruns de discussão e nos conselhos afins, que continuam tratando da matéria. A dinamicidade da infância e da educação não permite um produto acabado, clama por definições próprias e está a exigir novas respostas.

CAPÍTULO III

A Educação Infantil nas Creches Comunitárias: Construção Coletiva da Qualidade, Relação com a Comunidade e Integração de Políticas Públicas

Neste capítulo, é discutido o conceito de qualidade na educação infantil e a sua relação com os conceitos que emergem da economia de mercado, bem como questões da educação infantil referentes à avaliação da qualidade, à gestão da instituição, aos gestores e sua relação com o ato pedagógico, pautando, a partir do funcionamento das creches, a integração da educação infantil com as demais políticas sociais.

O acompanhamento da qualidade na educação infantil é enfocado a partir do estudo dos relatórios de avaliação e da evolução desse processo institucional de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, tanto nas escolas municipais infantis, como nas creches comunitárias, dando ênfase a estas últimas, que são objeto desta dissertação.

A composição da direção das creches comunitárias, cuja especificidade está relacionada com a composição das diretorias das associações mantenedoras das creches, merece ser trabalhada, uma vez que a gestão destes espaços tem importante dimensão pedagógica, e a sua relação com a comunidade pode promover ou afastar a participação.

A integração de políticas públicas que elevem a qualidade de vida das famílias das crianças pequenas e a busca por esta integração é aqui discutida, a partir das carências a que estão expostos os pais, mães ou responsáveis por estas crianças. Esta integração aqui é trabalhada sob a ótica do resgate da cidadania dessas pessoas.

3.1- A Qualidade: Prerrogativa do Capitalismo Atual e Discussão Central para a Educação Infantil

Talvez pela característica da sociedade global e globalizada, de uma economia centrada no mercado, em que ao “cidadão cliente”¹⁸ são oferecidas mercadorias/serviços que ele consome conforme seu poder aquisitivo, a qualidade tenha adquirido centralidade e importância até então desconhecidas. Na década de 1980, o discurso da qualidade passou a centrar-se na satisfação ao cliente. Os conceitos que emergiam do mercado passaram a prevalecer.

Os programas de privatização impostos pelo neoliberalismo na Europa e Estados Unidos e os conseqüentes cortes destinados ao financiamento das políticas sociais, que embora tardiamente também se instalam no Brasil, vêm dar corpo ao discurso da qualidade e da eficiência de acordo com os fundamentos de uma abordagem baseada nos negócios. Os conceitos emergentes do setor do mercado prevalecem claramente no discurso da qualidade (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 123). Hoje a qualidade importa muito e está presente desde os mais variados produtos e serviços chegando até a educação.

Na educação infantil, o aumento de serviço oferecido pelas instituições dedicadas à primeira infância veio acompanhado do aumento da atenção dada à qualidade. Pesquisadores começaram a se dedicar a esta área a partir de 1980, nos Estados Unidos, onde grande parte do trabalho sobre qualidade tem sido realizada.

No país ou fora dele, independentemente da perspectiva sobre a qual é considerada a qualidade, não se pode negar que ela “desempenha um papel dominante na nossa maneira de pensar, na nossa linguagem e na nossa prática” (Ibid., 2003, p. 13).

¹⁸ Bresser Pereira, quando da proposta do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, substitui a administração burocrática pela administração gerencial. Segundo o autor, esta última oferece maior eficiência e agilidade dos serviços reduzindo custos e aumentando a qualidade. A compra, por parte do cidadão, dos serviços oferecidos pela iniciativa privada possibilitava, pela lei da oferta e da procura, a regulação e a qualificação do serviço pelo consumidor: o “cidadão cliente”.

Para definir qualidade, segundo Dahlberg, Moss e Pence (2003), é necessário abordar “o que constitui *boa* qualidade nas instituições dedicadas à primeira infância”. Mesmo sem essa clareza, o conceito é usado e aceito como se “qualidade” fosse uma coisa “objetiva, real, reconhecível”.

No entanto, este conceito precisa ser questionado, pois “Qualidade nos serviços dedicados à primeira infância é um conceito construído subjetivo em sua natureza e baseado em valores, crenças e interesses, ao invés de uma realidade objetiva e universal. O cuidado infantil de qualidade está, em grande parte, no olhar do observador” (Ibid., 2004, p. 14).

Nos escritos sobre qualidade, um crescente número de autores tem evidenciado a importância do processo de definição da qualidade, de quem está envolvido e de como é feito, o momento em que esse processo se operou; também é referida, a qualidade enquanto um conceito subjetivo, dinâmico e relativo, baseado em valores e com possibilidade de múltiplas perspectivas do que seja qualidade, bem como a necessidade de contextualizar espacial e temporalmente a qualidade, reconhecendo a diversidade cultural e outras formas de diversidade. “Este é um conceito relativo que varia dependendo da perspectiva da pessoa (...) Na verdade, qualidade é, ao mesmo tempo, um conceito dinâmico e relativo, de modo que as percepções de qualidade se modificam à medida que vários fatores se desenvolvem” (Ibid., 2004, p. 15).

Segundo os autores em pauta, grande parte do trabalho sobre qualidade na educação infantil tem levado em conta o desenvolvimento e aplicação de critérios que se resumem em critérios estruturais, processuais e de resultado. Os critérios estruturais referem-se aos recursos como tamanho do grupo, níveis de treinamento dos funcionários, proporção de adultos em relação ao número de crianças e a existência de um currículo e o seu conteúdo. Os critérios processuais referem-se às atividades das crianças, ao comportamento dos funcionários e às interações entre crianças e adultos.

Os resultados (de difícil acompanhamento por questões financeiras e metodológicas, tanto na coleta quanto na interpretação dos dados) têm sido definidos em termos de desenvolvimento das crianças, tido como desejável, inclusive no que se refere ao desempenho escolar, social e econômico posterior à primeira infância. Ultimamente, outro critério tem sido associado aos demais, que é a satisfação dos pais, numa concepção ampliada da qualidade do cuidado à criança, que leva em consideração os interesses e as preocupações dos familiares (Ibid., 2003, p. 132).

Os Estados Unidos têm exportado para outros países, através de organismos como Early Childhood Environmental Rating Scale - ECERS, no Brasil denominado como Escala de Avaliação de Ambientes Oferecidos a Crianças Pequenas, e usado por pesquisadores e profissionais da área, processos de avaliação lá desenvolvidos, “cujo contexto econômico, social, cultural e político muito particular [...] tem se tornado um padrão global e a base de um corpo crescente de comparações das instituições dedicadas à primeira infância entre as nações”. A ECERS, ao afirmar a ausência de normas universalmente aceitáveis para os ambientes da educação infantil, não é explícita quanto aos seus valores (Ibid., 2003, p. 134).

Segundo, Dahlberg, Moss e Pence, o discurso da qualidade na educação infantil

foi construído por uma busca de padrões objetivos, racionais e universais, definidos por especialistas com base no conhecimento indiscutível, e avaliados de maneira que reduzam as complexidades das instituições dedicadas à primeira infância a “critérios de racionalidade.[...]. Conseqüentemente, a discussão da qualidade [nestas instituições] raras vezes se inicia buscando questões importantes e produtivas – sobre as crianças, sobre a infância ou sobre as instituições dedicadas à primeira infância – e oferecendo algumas respostas, ainda que parciais e incertas (Ibid., 2003, p. 134).

O conceito de qualidade, segundo os autores até hoje analisados, tem na sua essência a idéia da universalidade e da racionalidade obtida através de métodos claros e “apresentado como verdade universal, isenta de valor e cultura, além de aplicável, de igual maneira, em qualquer lugar” (Ibid., 2003, p. 128).

Estes critérios de qualidade, segundo os autores citados, são definidos a partir de padrões exógenos à cultura e à realidade brasileiras, razão pela qual sua aplicabilidade traz problemas para as instituições de educação infantil no Brasil, por desconhecer, ou melhor, por não levar em consideração as questões referentes às preocupantes desigualdades sociais e à riqueza da diversidade cultural característica do nosso país. Por outro lado, é preciso que pensemos os espaços, os tempos, o trabalho pedagógico e os profissionais das instituições de educação infantil na perspectiva de uma qualidade localizada e datada de cuidado e de educação da criança pequena brasileira.

A criança, independentemente da região do planeta onde vive, sem negar as suas especificidades e peculiaridades, tem características que são próprias da infância como o brincar, o experimentar, o interagir, o descobrir, o construir, o relacionar-se, ou seja, ela dialoga com o mundo, e o espaço onde ela se relaciona com as outras crianças e com os adultos é um espaço de construção de conhecimento e de construção de identidade. Ela precisa ser cuidada e educada, pois, e apesar de todas as suas possibilidades, ela depende do adulto.

Em que pese as singularidades culturais que definirão como as ações de cuidado e educação serão realizadas, elas devem estar presentes nas instituições infantis, espaços onde crianças vivem a sua infância. É com base nestas características, e de acordo com a complexidade dos diferentes espaços onde se dá a educação infantil, que temos que pensar a qualidade.

Os abismos socioeconômicos entre algumas regiões brasileiras e entre as populações de todos os estados e municípios, o crescente empobrecimento da população, a falta de espaços destinados ao cuidado e educação de crianças pequenas, principalmente daquelas oriundas de populações de baixa renda, dentre outros problemas, levam-nos a afirmar a necessidade de exigências mínimas para a oferta da educação infantil, que se inscrevem como

padrões de qualidade para instituições dedicadas à infância, de acordo com características locais e nacionais.

Responsável pela proposição de diretrizes nacionais para a educação infantil no país, o Ministério da Educação iniciou, no ano de 2004, através da Secretaria da Educação Básica, seminários regionais para discutir a política nacional para esta etapa da educação. O documento referência para a discussão é constituído de duas partes, uma delas é “Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil”, de autoria de Maria Lúcia Alcântara Machado e Maria Malta Campos.

Este documento apresenta o conteúdo referente à qualidade com a finalidade de contextualizar a sua discussão, na educação infantil em nosso país, apontando para questões hoje consideradas como centrais, tais como indicadores de qualidade nos serviços educacionais de crianças de zero a seis anos e suas famílias e a definição de parâmetros e requisitos para uma educação de qualidade no Brasil (MACHADO e CAMPOS 2003, p.52).

Há que se fazer a discussão da qualidade da educação infantil no Brasil, contextualizando-a a partir do social, do político, do cultural e do econômico, pois a educação infantil está acontecendo, e as crianças estão no mundo. A educação infantil, como as demais políticas sociais no país, por conta das crises que vêm afetando o capital e pelos encaminhamentos à superação destas crises, tem sofrido um considerável esvaziamento de recursos (A Emenda Constitucional 14/96 que subvincula impostos dos municípios e estados para financiamento do ensino fundamental, não incluindo aí a educação infantil) e uma conseqüente redução de investimentos que comprometem tanto a sua expansão, quanto a melhoria das condições na qual é ofertada.

A crise no Brasil ocorre no descompasso observado entre uma fase de ampliação de direitos, vivida na transição democrática e inscrita na Constituição de 1988, e as contingências das políticas econômicas de ajuste, que restringem as possibilidades de o Estado financiar a concretização das conquistas legais (MACHADO e CAMPOS, 2004, p. 54).

A perspectiva da racionalização de investimentos destinados à educação submete esta área à aplicação de medidas de eficiência na gestão dos recursos disponíveis, muito marcada pela influência dos órgãos de cooperação internacional. A educação adota as concepções de qualidade originadas no mundo empresarial e os chamados programas de qualidade total que buscam substituir “os controles externos do trabalho por uma adesão do trabalhador às metas de qualidade das empresas” (Ibid., 2004, p. 55).

Autores como Casassus e Enguita, in Machado e Campos (2004) chamam a atenção para o deslocamento do discurso da igualdade de direitos pelo foco na qualidade “principalmente em contextos de desigualdade social [como é o caso do Brasil], nos quais os processos de exclusão acontecem tanto dentro como fora da escola”.

Além disso, a importação de critérios de qualidade baseados na lógica de mercado incentiva a competição entre escolas e professores que buscam melhores “produtos finais”, transformando os pais em consumidores, clientes privilegiados da qualidade que os serviços prestados pela instituição oferecem – a educação que, nesta perspectiva, é vista como uma mercadoria.

No Brasil, a abordagem sobre a qualidade na educação infantil, [nos moldes de como se deu nos Estados Unidos e em alguns países europeus], iniciou com a valorização que a psicologia dava aos efeitos negativos da separação da mãe e da criança, passando, em 1960, pelas teorias da privação cultural, cuja preocupação era o desenvolvimento cognitivo da criança e sua preparação para a escolarização.

O amadurecimento destas abordagens levou a construção de uma concepção mais integrada de qualidade em educação de crianças pequenas, passando a “conferir maior atenção aos contextos familiares e locais, emergindo deste trabalho um consenso a respeito da importância da formação em serviço e da participação das famílias” (MACHADO e CAMPOS, 2004, p. 57).

Os debates que vêm sendo levados a efeito pela sociedade brasileira e por organismos nacionais e internacionais, como Ação Educativa, United Nations Children's Fund - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação - INEP/MEC ampliaram os contornos do tema qualidade em educação, cuja preocupação é responder quem define o que é uma educação de qualidade, inclui nesse processo a “ampla participação da sociedade e a flexibilização de critérios que reservem espaço para os contextos locais, a pluralidade de valores e as diversas identidades sociais” (Ibid., 2004, p. 56).

O documento emitido pela Secretaria de Educação Básica, para a discussão da qualidade em educação infantil, segundo Peter Moss (2002), conclui que a qualidade é um conceito relativo baseado em valores, cuja definição é um processo importante em si mesmo e oferece oportunidades para compartilhar discutir e entender valores, idéias, conhecimentos e experiências, exigindo um processo participativo e democrático, envolvendo grupos diferentes que incluem alunos, famílias e profissionais, sendo que as necessidades e perspectivas desses grupos podem divergir.

Portanto, a qualidade em educação infantil é definida por um processo dinâmico e contínuo, requer revisões e nunca chega a um enunciado definitivo (Ibid., 2004, p. 59). Com esta definição de qualidade é que discutimos os elementos considerados importantes para o acompanhamento e supervisão das creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura Municipal.

3.2- Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil: Creches e Escolas Municipais

O caminho percorrido pelo município e sociedade civil nestes onze anos de convênio é composto por inúmeros protagonistas, por diferentes construções políticas, sociais, pedagógicas e culturais na busca de avanço na qualidade do atendimento das creches

comunitárias conveniadas com a Prefeitura. Parte das construções que forjou esta política está expressa nos relatórios de avaliação institucional da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação, cujos primeiros registros encontrados datam de 1997.

O relatório de avaliação do ano de 1997 informa que a assessoria de educação infantil da SMED procedeu à avaliação da educação nestes espaços através de encontros regionais de educadores das escolas municipais infantis por grupo etário e de reuniões de coordenadores pedagógicos das creches comunitárias. Neste relatório, o tema em destaque é a integração da formação das educadoras das creches comunitárias com as educadoras das escolas infantis municipais.

As sugestões vão desde reuniões separadas, creche num turno e escolas infantis no outro para, paulatinamente, no semestre seguinte ou no próximo ano, reunir as “diferentes tipologias” até “vencer o preconceito e a suposta diferença entre escola [municipal infantil] e creche” (RELATÓRIO/SMED, 1997, p. 8) .

No início do convênio, a assessoria pedagógica nas creches e nas escolas infantis era feita por diferentes assessores. Na SMED havia assessores específicos para as creches e aqueles responsáveis por assessorar as escolas infantis municipais. A partir de 1996/97, as creches foram agregadas aos Núcleos de Ação Integrada - NAIs¹⁹, dos quais já faziam parte as escolas infantis. Iniciou-se então um trabalho mais conjunto entre as instituições municipais de educação infantil e as creches conveniadas, buscando também espaços conjuntos de formação dos educadores.

Com um interregno entre 1997 e 2000, pois

qualificação e ampliação do atendimento, ao processo de ingresso das crianças, a relação entre os diferentes profissionais que trabalham nos espaços educativos, a organização dos espaços, o atendimento integral, as interfaces com o ensino fundamental, a formação permanente e habilitação dos educadores. Em relação às creches conveniadas, este relatório aponta o convênio como instrumento que garante

o funcionamento das creches comunitárias, após o fechamento da LBA. [...] [no qual] foi acordado que o município se responsabilizaria por prestar assessoria pedagógica à creche e repassar, mensalmente, recursos para auxiliar na manutenção da instituição. Ao longo destes sete anos de trabalho conjunto, o convênio foi perdendo o caráter de “parceria na manutenção da creche”, tornando-se, em muitos casos, o único recurso “certo” da instituição (SMED, 2001, p. 5).

O mesmo relatório, ao analisar a afirmação acima, o faz relacionando-a com a acomodação das comunidades que não se mobilizam na busca de outros recursos, “já que podiam ‘contar’, sistematicamente, com a verba do convênio” (SMED, 2001, p. 5). Esta afirmação explicita a perspectiva com a qual o nível de educação infantil da SMED, em 2001, trabalhava a relação com as creches comunitárias, ou seja, uma parceria com responsabilidades de ambos os parceiros, como já se afirmou anteriormente.

A perspectiva subjacente a esta afirmação desconsidera a responsabilidade do poder público em oferecer educação infantil e confunde uma política alternativa de atendimento às crianças pequenas posta em prática pelo Município, considerando-a como solução definitiva, responsabilizando as entidades da sociedade civil por esta política.

Quanto à ampliação do atendimento, o relatório refere a “suficiência” e “eficiência” do convênio para a ampliação do atendimento na educação infantil pela Prefeitura, bem como a responsabilidade do poder público na elaboração de projetos de adequação dos espaços físicos, de formação de educadores, de nutrição e outros.

No item Relação entre Setores, Secretarias e Órgãos são mencionadas denúncias de “cobranças abusivas de mensalidades” creches que querem retirar as crianças que não pagam mensalidades, alteração de turno integral para meio turno para aumentar a arrecadação da

instituição, falta de transparência na prestação de contas para a comunidade, excesso de criança por turma, creches familiares com dirigentes exercendo cargo vitalício.

Estas são questões que apontam, segundo o relatório, para a necessidade de discutir os limites, as responsabilidades e a ingerência entre público e privado, ou seja, o entendimento que permeia a relação SMED/creches comunitárias e a possível revisão dos termos do convênio, com base nesse entendimento (Ibid., 2001, p.7).

No item formação permanente, mais especificamente das equipes diretivas e das coordenações pedagógicas, em todas regiões houve solicitação para a integração da formação das coordenadoras de creches com as equipes diretivas, responsáveis pela coordenação pedagógica das Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs e dos Jardins de Praça - JPs, com vistas a possibilitar maior discussão e trocas de experiências dos temas comuns a estes espaços.

Esta mudança de concepção, de 1997 para 2001, em relação à integração do trabalho das diferentes tipologias de educação infantil da SMED (Escolas Infantis, turmas de educação infantil das escolas de ensino fundamental, Jardins de Praças e creches comunitárias), permite-nos apontar a possibilidade de uma maior qualificação nestes momentos de formação, e da própria educação, pois a integração entre os educadores proporciona ricas trocas de experiência e aprendizagens.

Os relatórios de avaliação de 2003²⁰, feitos por região e creche a creche, contemplam questões relacionadas com o uso adequado do espaço físico, limpeza e conservação da creche, formação mensal dos educadores e dirigentes com temas por eles apontados e a relação com a comunidade, onde são indicados os movimentos de aproximação das comunidades com as creches e a integração das famílias com o trabalho pedagógico. O relatório contempla, ainda,

²⁰ As coordenadoras da educação infantil relatam a prática da avaliação anual da educação infantil pela SMED, mas não foram encontrados outros registros de anos anteriores, a não ser os relatados nesta dissertação.

as denúncias de alguns pais em relação ao cuidado com as crianças ou ao tratamento discriminatório dado por algum educador, fato que se mostrou isolado.

No ano de 2004, os relatórios apresentados, creche a creche, pelas assessoras dos quatro regionais da SMED enfocam quatro eixos específicos, quais sejam: proposta político-pedagógica, espaço físico, formação dos educadores e relação com a comunidade. Significativa maioria de creches tem projeto pedagógico construído, mas muitas delas ainda sem regimento.

O relatório informa o crescimento pedagógico do trabalho desenvolvido nas creches conveniadas, ao mesmo tempo em que chama a atenção para a manutenção dos espaços de formação mensais dos educadores e funcionários. Nestes momentos, fica evidente a busca por formação conjunta pelas creches da região, movimento que não se dá em relação às escolas municipais infantis, da mesma região.

Bastante significativos são os registros referentes à busca pela habilitação dos educadores das creches nos cursos normais das escolas municipais de ensino médio do Município.

Fazendo relação com a exigência da cláusula do convênio referente ao uso de verba do trimestre para compra de material pedagógico está o registro, nos relatórios 2004, da significativa melhoria deste aspecto nos espaços de educação infantil comunitários conveniados com a Prefeitura Municipal.

No que se refere à relação com a comunidade, o relatório evidencia a realização de encontros mensais com os pais em que muitas creches buscam discussões sobre o trabalho pedagógico abordando, ainda, temas relacionados à saúde, alimentação e cuidado com a criança.

Os relatórios até aqui analisados (1997, 2001, 2003, 2004) destacam, na educação infantil das instituições públicas municipais e das creches comunitárias conveniadas, a

caracterização de um padrão de atendimento cujos elementos fundamentais que compõem a qualidade do trabalho educativo são o espaço físico, a formação dos educadores, a relação educador/criança, o trabalho pedagógico e a integração com a comunidade.

A assessora pedagógica Ana Maira Zortéa, gestão 2002- 2004, em entrevista realizada no dia 20 de julho de 2004, diz que toda vez que vai ser feito um relatório para avaliar se as creches estão no caminho certo, são analisadas as condições do espaço físico, o número de crianças por educadores (o que era feito mesmo antes das exigências do Conselho de Educação), o trabalho pedagógico, ou seja, se as crianças efetivamente produzem neste espaço, a relação com a comunidade, observando a forma como a creche insere os pais no seu trabalho, o quanto eles são ali acolhidos e como a creche se relaciona com a associação comunitária e demais serviços oferecidos na comunidade.

Estes elementos estruturadores da qualidade do atendimento das creches têm como suporte o conteúdo de alguns documentos de domínio público, como a Resolução 003/2001 do CME e a Proposta Pedagógica da Educação Infantil, do Caderno nº 15 da SMED.

Zortéa diz que assim como o Caderno Pedagógico SMED nº 15, a Resolução CME nº 003/2001 é parâmetro para a assessoria pedagógica da Secretaria. Ambos são panos de fundo. Esta é a linha pedagógica que norteia o trabalho das assessorias. Mas, para a construção do Projeto Político Pedagógico - PPP²¹, afirma que “nós fizemos um pacto [assessoras da SMED com as creches]. Este documento seria muito honesto e teria a cara da creche. Várias vezes nos reunimos em grupos e conversamos o que seria importante constar nesse documento. Ele seria, a partir de então, a referência para o trabalho da creche. Caso contrário, nós sentaríamos lá na SMED, faríamos um documento e mandaríamos para as creches e escolas. Então, nós temos documentos muito iniciais, escritos a mão, num

²¹ Documento explicitador da identidade da instituição de educação que deve conter a concepção de infância, de desenvolvimento infantil e de aprendizagem, contemplando a organização da ação educativa, o papel dos educadores, a participação das famílias, a integração entre as diversas áreas do conhecimento e aspectos da vida cidadã, a integração entre os grupos de crianças, o acolhimento e o trabalho com as diferenças, o acesso às

caderninho com espiral, com alguns princípios tirados daqui, outros tirados dali e algumas contradições, mas o documento é aquilo que a creche produziu. A idéia é que se qualifique essa produção.

A Resolução CME 003/2001 é uma referência para o trabalho na educação infantil, ela foi um marco para esta etapa da educação no município. É um documento bem feito, bem montado que atende ao que se precisa. É um documento que dá um padrão de referência para a educação infantil. Ajudou muito na definição de onde se quer chegar. Ainda não há documentos da SMED dizendo quais são os nossos balizadores, talvez estivesse na hora de produzir alguma coisa neste sentido”, afirma Ana Maira Zortéa.

A pauta da assessoria pedagógica da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação prioriza a formação dos educadores no seu espaço de trabalho, sendo esta uma conquista das educadoras das creches. Hoje faz parte do calendário de todas elas um dia (dois turnos) de formação por mês. Este é um dia fixo que acontece com a presença ou não das assessoras pedagógicas.

Inicialmente, as coordenadoras das creches tinham uma certa dependência em relação às assessoras para realizar este trabalho. Havia um número menor de creches conveniadas com a Prefeitura e o acompanhamento a elas, por parte das assessoras, era mais freqüente. Atualmente as entradas mensais das assessoras nas instituições, em muitos casos, se dão no momento do planejamento desta formação e, quando possível, no dia da sua realização.

O conteúdo das formações também evoluiu. Se antes servia como espaço para reivindicação, hoje os educadores e dirigentes já se deram conta que “existem espaços diferenciados para cada coisa”. Não significa que, por estarem insatisfeitos com alguns encaminhamentos do convênio, tenham que parar de pensar na qualidade do trabalho pedagógico. “A nossa luta é pelas mesmas coisas, o que não significa fazer do mesmo jeito.”

Também faz parte da pauta da assessoria, a relação com os pais, que no ano 2004 tem sido, insistentemente, solicitada pelas creches. Diferentemente das escolas infantis, afirma Zortéa, nas quais se dava um estranhamento entre comunidade e educadores, por se tratarem de coletivos oriundos de diferentes universos, nas creches comunitárias ocorre quase que uma simbiose com a comunidade. “É uma relação muito caseira que traz alguns problemas, pois o que a coordenadora diz para a mãe de uma criança, é dito como amiga e também como profissional”.

O sigilo em relação às informações dadas na hora da entrevista com a família, o que fazer ou não fazer com as informações contidas na ficha de entrevista das crianças ou para que ter uma entrevista são questões que ainda estão sendo discutidas nas creches. Esta demanda é trabalhada na relação creche/família, a partir das necessidades que as creches apresentam ou que as assessoras identificam. É desta forma que acontece a assessoria pontual da SMED com as creches.

3.3- A Gestão da Creche: Relações com a Participação e o Pedagógico

As características próprias da composição da direção de uma creche e sua simbiose com a diretoria da associação de bairro ou clube de mães, complexificam a gestão destes espaços de educação infantil. Ana Maira Zortéa deu destaque para a gestão das creches, afirmando que se o dirigente tem dificuldade de diálogo com a coordenação da instituição ou se ele não reconhece a importância do trabalho pedagógico desta, todas as outras relações decorrentes, tornam-se difíceis, “inclusive as relações com os pais, o desenvolvimento do trabalho pedagógico e o uso do espaço físico. Estes são indicadores que nos permitem perceber o quanto esta gestão é desarticulada”.

A falta de conhecimento do trabalho realizado na creche, decorrente da dificuldade de diálogo com as famílias, do desencorajamento à participação dos pais nestes espaços, a dificuldade de relação com os demais serviços da comunidade como Conselho Tutelar - CT,

Programa de Saúde da Família - PSF, muitas vezes decorre de uma visão equivocada dos dirigentes que temem a ingerência destes atores sociais na “sua creche”, afirma Zortéa .

Ainda fazendo parte da relação com a comunidade, está a prestação de contas que já foi uma prática cotidiana das creches e hoje está praticamente abandonada pela maioria das instituições que temem informar a sua arrecadação, mesmo aquelas que aplicam os seus ingressos na manutenção e qualificação do trabalho, pois, segundo seus dirigentes, as famílias começam a ficar inadimplentes, à medida que a creche demonstra seus recebimentos. O relatório de avaliação da educação infantil de 2004 informa a ocorrência de uma ação isolada de cobrança da comunidade à direção da instituição sobre os valores repassados pelo poder público, exigindo prestação de contas para os pais.

Diferentemente do que afirma Viviane Severo Vaz, Ana Maira Zortéa informa que as creches cujas mantenedoras são organizações religiosas ou instituições com mais recursos, não enfrentam esses problemas, e algumas delas praticam a gratuidade ou cobram mensalidades simbólicas. São idéias diferentes sobre o mesmo conteúdo que vêm corroborar com as afirmações anteriores sobre a dificuldade que existe em se tratar do assunto mensalidades. Esta cobrança, de acordo com alguns dirigentes de creches, tem sustentação no discurso da valorização do trabalho oferecido pela instituição aos cidadãos que recebem e pagam por isso, o que retira a conotação de benemerência da qual se revestirá este serviço, caso seja prestado à comunidade sem que ela pague por isso.

Estes argumentos ignoram a responsabilidade da oferta da educação, gratuita e de qualidade, pelo poder público, bem como a carga tributária deste país cujas finalidades incluem a oferta de serviços públicos a todos que a eles têm direito.

Conseqüentes a esta visão estão os critérios de ingresso usados por muitas creches comunitárias que priorizam as crianças que podem pagar uma mensalidade, na maioria das vezes negociada com a família, em detrimento daquelas que mais necessitam. Por outro lado,

as famílias muito desorganizadas, com problemas de desemprego, drogadição e outros, dificilmente conseguem manter seus filhos na escola, mesmo que a elas seja assegurada a gratuidade.

Os encaminhamentos feitos pelo Ministério Público e Conselho Tutelar, que priorizam o ingresso de crianças em situação de risco e vulnerabilidade social, com vagas garantidas nas instituições, muitas vezes não são usadas pelas famílias. O não aproveitamento destas vagas é atribuído a dificuldades de locomoção quando a instituição fica distante da residência, à desorganização da família que não consegue manter a regularidade no envio da criança à instituição ou à cobrança de mensalidade, mesmo que simbólica.

Segundo informações dos setores de educação infantil da SMED, nas Escolas Municipais Infantis estão matriculadas crianças, cujas famílias, em grande número, vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Isto se dá pela aplicação rígida dos critérios de ingresso que são: risco nutricional, vulnerabilidade social e renda “per capita” menor. A estes critérios, é agregado o de proximidade da residência com a escola como desempate.

Segundo Giovana Coutinho de Lima, entrevistada em julho de 2004, o critério proximidade da escola é usado porque a experiência tem mostrado que, no caso das crianças que moram muito longe, há um considerável número de desistência da vaga, pois os pais não têm como levar os filhos à escola. São famílias com extrema dificuldade financeira, e a maioria delas não conta com passagem de ônibus ou com outra possibilidade de deslocamento.

Em que pese a especificidade do atendimento das creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura e das escolas municipais infantis, hoje, quando pensamos educação infantil no município de Porto Alegre, não podemos mais dissociar deste atendimento as creches comunitárias.

Creches e escolas infantis estão sob a coordenação do nível de educação infantil; a assessoria pedagógica é feita pelas mesmas assessoras, os elementos que compõem o padrão de atendimento dos dois espaços são os mesmos, embora as condições de alcance sejam diversas, pois as creches comunitárias contam com valores de financiamento muito aquém do das escolas municipais infantis.

O desafio é evoluir para a garantia deste direito em igualdade de condições a todas as crianças e suas famílias, o que remete novamente para a necessidade de financiamento público nas três esferas em regime de colaboração para a educação infantil e demais políticas sociais, com previsão de aporte de novos recursos para estas áreas, o que não pode se caracterizar por transferência de investimentos de uma área para a outra.

3.4- A Integração da Educação Infantil às demais Políticas Sociais

A situação de pobreza e vulnerabilidade nas quais vivem homens e mulheres, de quem dependem muitas crianças na nossa cidade, também é empecilho para que muitas destas famílias sejam alcançadas por iniciativas públicas, como a educação infantil. A essa dificuldade soma-se o fato de que estas famílias ficam cada vez mais longe dos programas sociais de inclusão, pois, em muitos casos, é através dos espaços formais de educação que os pais ou responsáveis por estas crianças são identificados e resgatados.

Portanto, o que se mostra é a necessidade não só de políticas de cuidado e educação para as crianças pequenas, mas de programas de saúde, habitação, emprego e geração de renda, dentre outros, que possibilitem condições mínimas de sobrevivência aos responsáveis por estas crianças.

Segundo Giovana Coutinho, a SMED está ciente da necessidade de uma qualificação mais ampla deste atendimento, representada pela integração das políticas voltadas às crianças e suas famílias, bem como do trabalho integrado da educação infantil com as políticas de

saúde e de assistência, o que não se dá de forma fácil. “

geração de renda e associativismo, como é o caso das oficinas da SMIC, em atividades culturais, com a abertura dos equipamentos de educação infantil para uso das comunidades que terão espaços de lazer e incentivo para expressar sua cultura, bem como para assistir a espetáculos de arte, música, teatro e cinema, tornando-se participantes, produtores e apreciadores da cultura produzida pela sociedade em geral e pela comunidade local.

O caráter integrador da educação aqui expresso nos dá a dimensão da sua tarefa nesta sociedade. Mas, para além dos limites próprios da educação neste processo, ainda existem aqueles impostos pela falta de valorização desta política social, na medida em que os investimentos não são suficientes para a garantia plena desse direito, principalmente no que se refere à educação infantil.

Sem buscar a defesa de políticas compensatórias, focadas nas situações de pobreza da população, que têm sido a tônica dos últimos governos, como é o caso do “Bolsa Escola”, “Vale Gás” e, recentemente o “Bolsa Família”, reconhecemos a urgência da viabilização de políticas que resgatem o direito à vida digna, ao emprego, à educação, oportunizando a todos os homens e mulheres a construção da sua cidadania.

CAPÍTULO IV

Capitalismo, Crises e Educação Infantil

Neste capítulo, procura-se fazer a relação entre a crise do capital, neste período particular do capitalismo, e as estratégias de sua superação, dentre elas o “público não-estatal”, foco das discussões desta dissertação. Para tanto, percorre-se as ações de diferentes governos brasileiros em relação às políticas sociais com destaque para a educação, a crise do capital e o comportamento do Estado na crise, bem como as conseqüências impostas às políticas sociais através das opções econômicas assumidas pelos diferentes governos, especialmente as vinculadas à educação infantil.

Enfoca-se, ainda, a funcionalidade do Terceiro Setor para com a Terceira Via e sua atuação na solução das questões sociais, as organizações sociais - OSs e OSCIPs²³ e o papel que cumprem na sociedade civil, bem como o neoliberalismo como alternativa às crises do capital, propondo sua total liberdade e uma forte intervenção contra a participação das camadas populares nas decisões políticas e econômicas.

Estão presentes neste capítulo a reforma do Estado (1990), como alternativa para a superação da crise do capital, cujo objetivo é repassar para a sociedade civil atividades que possam ser controladas pelo mercado e as creches comunitárias com seus atos oficiais que regulamentam a educação infantil no Município, caracterizando as entidades prestadoras deste serviço como propriedade “pública não-estatal”.

²³ OSs- Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que se dedicam à atividade de ensino e pesquisa, questões ambientais e de saúde. OSCIPs- Organizações da Sociedade Civil de Interesse público, também sem fins lucrativos que se dedicam à educação, assistência social, cultura, saúde, preservação ambiental, dentre outros. Criadas por Lei Federal no governo Fernando Henrique, são organizações da sociedade civil onde podem se realizar as ações não exclusivas do Estado.

4.1 –Um Pouco da História para Entender a Trajetória das Políticas Sociais no Brasil

O estudo da história política brasileira e das diferentes transformações pelas quais passa a economia torna-se necessário para que se entenda a composição das políticas sociais no Brasil. A focalização de políticas sociais em determinados momentos e a sua ausência em muitos outros são registros marcantes na nossa história. Dentre estas políticas, destaca-se a educacional, bem como a sua precária oferta. A ascensão a direitos sociais pelas populações carentes, no Brasil, foi, e ainda é, uma constante luta na busca pela inclusão.

Até início do século XX (mais ou menos 1919) mantém-se fortalecido o predomínio das oligarquias na vida política nacional, sucedendo-se um período de crise desta dominação oligárquica. A fragilização do pacto oligárquico, segundo Fiori (1995), iniciou nos anos 20, teve ressonância na crise de 1929, e o período de 1930 a 1937 consagrou o início de uma nova etapa da economia e da política brasileira. A crise das oligarquias mineiras e paulistas foi abafada pelo Estado Novo, apoiado principalmente pelas oligarquias dissidentes, pela burguesia industrial e por diversos grupos sociais (FERNANDES, 1986, p. 75). Os anos 1930 aparecem como os da deterioração do pacto oligárquico e da materialização das tendências que encontram sua consolidação a partir do Estado Novo (Fiori, 1995).

A política social, durante todo o período do governo getulista, constituiu-se como estratégia de mobilização e de controle das populações carentes por parte do governo federal. Principalmente no segundo governo de Getúlio Vargas, “reduziu-se a um conjunto de deliberações predominantemente setoriais na Educação [investindo basicamente na educação superior e no ensino médio, em detrimento do ensino primário], na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social”. Não houve, nesse governo, “qualquer preocupação mais profunda com transformações gerais, que alcançassem a essência da política social” (VIEIRA, 1995, p. 63).

Segundo Vieira (1995), “A política social percorre momentos políticos distintos e marcantes do século XX no Brasil” e que são definidos pelo autor como “*período de controle da política*”, que vai de 1930 a 1954 (com Getúlio Vargas), e o “*período de política do controle*” (de 1964 até 1988). Nesses dois períodos

a política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade (VIEIRA, 1995, p. 68).

A cada novo período da história brasileira, observa-se o avanço permanente de um processo de urbanização, acompanhado do crescimento de novos setores médios, da classe operária e de uma massa de desempregados e semi-empregados, protagonizando o fenômeno da marginalidade urbana (FIORI, 1995, p.78), agravado pelo desenvolvimento industrial e pela urbanização das cidades, marcando a história de homens e mulheres que nelas vivem.

O processo de industrialização, que teve início no Brasil em 1914, e seu desenvolvimento em 1937 trouxe no seu bojo um significativo aumento do número de operários. As grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, cresciam e se urbanizavam, e as carências por serviços sociais públicos cresciam na mesma proporção.

O surgimento da indústria atraiu a mão-de-obra feminina, pois o trabalho da lavoura era uma ocupação concentrada nos homens. As mulheres que tinham sob sua responsabilidade os filhos e agora iam trabalhar nas fábricas que não ofereciam alternativas para o cuidado destas crianças, “começaram a criar soluções emergenciais em seus núcleos familiares, ou a transferirem a tarefa a mulheres que se propunham a cuidar dessas crianças, recebendo remuneração para isso” (IBRAP, 1997, p. 5).

A reivindicação por creche, como direito social, levada a efeito pelos imigrantes que chegaram para trabalhar nas indústrias resultou em algumas conquistas de cunho paternalista, não sendo, portanto, reconhecida como um direito dos trabalhadores. Ela passa a ser uma

bandeira de luta encampada pelas mulheres à época e que ainda hoje não têm este direito plenamente assegurado (IBRAP, 1997, p. 6).

O Estado desenvolvimentista, com Juscelino Kubitschek (1956/1961), consagra a sua aliança com a empresa oligopólica internacional e os capitais nacionais, processo que comandou a industrialização pesada. Os brasileiros viam na ação estatal o único caminho possível para o desenvolvimento nacional,

sociedade brasileira, acumulando uma dívida social que até os dias de hoje só se aprofundou e cujo resgate se torna cada vez mais distante, uma vez que já soma, para algumas populações, uma herança de 500 anos de exclusão.

Nos anos 1960, assiste-se ao declínio dos partidos conservadores de sustentação do governo e à reorganização da composição interna dos demais partidos em torno de temas ideológicos, como as reformas estruturais e a defesa dos interesses nacionais, em resposta aos efeitos de uma expansão industrial endógena.

As forças de esquerda começam a questionar os limites impostos à ação do Estado: a intocabilidade da terra e a autonomia do capital estrangeiro. Pela primeira vez as reivindicações populares defendem a alteração das regras básicas da valorização do capital no espaço econômico brasileiro.

A partir deste cenário, “seriam os descensos cíclicos da expansão industrial os principais responsáveis pelas sucessivas crises do regime político e pelas recorrentes reformulações do sistema financeiro” (FIORI, 1995, p. 102).

Na tentativa de vencer as inconsistências políticas, econômicas e sociais por meio da conciliação entre a ideologia nacionalista e o capitalismo internacional, João Goulart “defendeu mais intensamente a contenção do custo de vida, ao mesmo tempo em que colocava a emancipação econômica como condição de derrota do subdesenvolvimento”.

Mas os acontecimentos de 1964 “vêm eliminar o projeto de reformas de base do período janguista, acabando igualmente com a política de massas, presente até então no Brasil”. A política social, com os dois Presidentes da República desse período (Jânio Quadros e João Goulart) não se diferenciando dos governos anteriores, se caracterizou por ações focadas na educação, na saúde pública, na habitação popular, na previdência social, na assistência social. Segundo Vieira (1995), predominaram, neste período, “o urgente e o atenuante” e as providências desordenadas na maioria das ocasiões.

A recessão e a expectativa de uma ameaça esquerdista alinharam, no mesmo bloco, amplos setores das classes médias urbanas. “Estava formado o quadro clássico das crises brasileiras, atualizado pela presença dos novos setores socioeconômicos e pelo peso decisivo do processo inflacionário na argumentação golpista”. Os conservadores buscam, então, nas forças armadas o seu árbitro (FIORI, 1995, p.104).

O Golpe Militar que se instaura em 1964, dando fim ao governo João Goulart, não foi “a revolução vitoriosa da ordem, da democracia e da religião”, como pensava a elite que o promoveu; foi uma transição para a qual a burguesia ameaçada conta com o apoio do poder militar, “braço armado” da elite, e implanta a ditadura, tendo à frente os próprios militares. Esta foi a forma usada para “impedir que a revolução nacional e democrática interferisse ‘negativamente’, (na perspectiva da burguesia nacional imperialista), na eclosão do capitalismo monopolista” (FERNANDES, 1986, p. 19).

Em que pese o regime de exceção e autoritarismo implantado pela violência contra seus opositores locais, a ditadura passa a sofrer pressão das massas e das classes trabalhadoras, mostrando-se impotente, também, “para realizar suas tarefas maiores de interesse geral e nacional” (Ibid., 1986, p. 9).

Segundo Fernandes (1986), o que sucedeu à ditadura militar (1964/1984), foi um governo de conciliação, resultado da “luta pela redemocratização”, que não transgrediu a ordem vigente. “A Nova República não rompeu com o passado remoto ou recente. Não combateu de frente a ditadura”.

Mais uma vez a presença do povo na história teve seu processo interrompido pelo pacto conservador que se instaura. A eleição indireta de Tancredo Neves representou o apogeu da conciliação. A presidência foi assumida por José Sarney (1985), devido a morte de Tancredo às vésperas da posse. Neste período de governo, Sarney busca vencer a inflação e a

eleição nos governos estaduais e Congresso Nacional, como realmente se efetivou, através do Plano Cruzado.

Como já previam alguns economistas, esse seria mais um plano de vida curta, cujos resultados negativos para a economia do país provocariam o desaparecimento de produtos uma vez que os preços fixados eram muito aquém do seu valor real. O governo Sarney, frente às pressões populares que vinham se avolumando desde o processo das “Diretas Já”²⁴, iniciou a redemocratização do país com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, encarregada de elaborar uma nova Constituição. A Constituição de 1988 restabeleceu a garantia de direitos políticos e sociais, como o voto dos analfabetos e dos jovens a partir dos 16 anos, o direito à associação sindical e profissional, o direito à educação, com destaque para a educação infantil dos filhos e dependentes dos trabalhadores, a um salário digno, ao seguro desemprego, à ampliação da licença gestante, à licença paternidade, dentre outros. Embora constantes na Carta Magna, muitos direitos sociais ainda hoje carecem de efetivação, como é o caso da educação infantil.

O processo eleitoral que resultou na vitória de Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 em eleições diretas, depois de vinte anos de ditadura, promoveu um amplo debate nacional com o enfrentamento de dois projetos antagônicos, um representado pelo Partido dos Trabalhadores - PT, com Luis Inácio Lula da Silva e outro pelo Partido de Renovação Nacional - PRN surgido com a candidatura Collor. Esse processo possibilitou um amplo debate nacional.

Com o governo de Fernando Collor de Mello (1990/1992), é posto em prática um programa de governo neoliberal que efetivou uma reforma administrativa, reduzindo em 20%

²⁴ Movimento encampado pelos partidos de oposição à ditadura militar que defendia a eleição direta para Presidente da República. Iniciado no final do ano de 1983 levou milhares de brasileiros às ruas e praças das cidades em gigantescos comícios para pressionar o Congresso Nacional a aprovar emenda constitucional apresentada pelo deputado Dante de Oliveira, propondo que o sucessor do General João Batista de Oliveira Figueiredo fosse eleito pelo voto popular. Rejeitada a emenda, tivemos mais um Presidente, desta vez não militar eleito pelo Congresso Nacional: Tancredo Neves Presidente e José Sarney, vice-presidente.

os serviços públicos federais, demitindo servidores, lançando o programa de desestatização e privatização de empresas públicas, confisco de poupança, congelamento de salários e proibição de reposição de perdas salariais acumuladas antes do Plano Collor.

Nesse governo, as políticas sociais sofreram sério desmonte. Na assistência social são retiradas as verbas destinadas à Legião Brasileira de Assistência - LBA, levando à extinção deste órgão federal, o que causa grandes problemas para os municípios que dele recebiam o financiamento de políticas voltadas para a infância, atendendo a crianças pequenas e também a jovens e idosos.

O Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994/1998 e 1998/2002), substituiu a inflação pelo endividamento sem investimentos em obras ou serviços públicos; gasta 75% do orçamento para a rolagem da dívida, instaura a hegemonia do capital financeiro e a financeirização do Estado brasileiro. Seu governo pode ser resumido em “dois aspectos centrais: a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho” (FERNANDES, 2003, p. 155). No governo Fernando Henrique Cardoso temos, ainda, a Reforma do Estado, em 1995, centrada na política de minimização do Estado.

A política econômica desse governo leva à redução de crescimento, elevando o nível de desemprego, e à degradação das condições de vida de grande parte da população. A hegemonia do financeiro no país traz desdobramentos que se manifestam no orçamento público, cujos gastos com a educação diminuíram “de 20,3% sobre as receitas correntes em 1995, para 8,9% em 2000, enquanto os gastos com juros da dívida subiram de 24,9% das receitas para 55,1% em 2000” (Ibid., 2003, p. 156).

Com estas condições, as populações pobres da periferia das grandes cidades que, segundo o IBGE (2003), já somam 50% dos brasileiros,

protagonizam os episódios mais cruéis da crise social brasileira – desemprego, miséria, exclusão social, violência, narcotráfico, ausência do Estado de direito e do Estado de bem-estar social. Aí se situam o grupo majoritário da população brasileira – crianças e jovens da periferia das grandes cidades. Excedentes do capitalismo são vítimas dos esquadrões da morte, da discriminação e

particularmente da falta de lugar social para eles. Não se socializam nem na família, nem na escola e menos ainda no trabalho (SADER, 2003, p. 156).

Na continuidade da história dos governos brasileiros segue-se a eleição, em 2002, com posse em janeiro de 2003, de um presidente oriundo das classes trabalhadoras e do movimento sindical que congregava os metalúrgicos do ABC paulista.

Luis Inácio Lula da Silva, o Lula, elegeu-se com 61% de votos no segundo turno, assumindo o compromisso de acabar com a hegemonia do neoliberalismo no país. No entanto, a política de alianças firmada já no período eleitoral e posteriormente no exercício do governo sinalizava para uma continuidade da política econômica vigente no país.

O atual governo, até o presente momento (maio de 2005), não têm implementado políticas e ações que levem a superação da globalização neoliberal, da supremacia do mercado, da financeirização da economia, da precarização do trabalho e das marcantes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira.

A política econômica brasileira, em 2004, continuou vulnerável à política externa. O governo Lula pagou, em 2003, R\$ 91,6 bilhões de juros da dívida, o que corresponde a 6% do Produto Interno Bruto - PIB. Foram pagos, no referido ano, mais juros do que o correspondente investido na previdência social (Correio do Povo, Porto Alegre, 08 de fevereiro de 2004, p. 6).

A opção, no primeiro ano de governo, pelo pagamento da dívida externa sem uma auditoria prévia e a renovação de acordos com o Fundo Monetário Internacional - FMI, subordinando a economia às regras deste organismo internacional, adia, neste primeiro momento, as expectativas do povo brasileiro por mais oportunidades de trabalho, por distribuição de renda, com melhoria de poder aquisitivo, bem como pela efetivação de políticas de saúde, habitação e educação.

4.2- A Crise do Capitalismo

O estudo da educação infantil no município de Porto Alegre há de ser feito através da inserção deste no contexto econômico global, pois, queiramos ou não, a economia municipal,

uma certa independência e a contradição entre a “*produção* e a *circulação*” ficam evidentes. Estas fragilidades significativas do capital, ou seja, a falta de unidade entre produção, circulação e consumo afetam o mercado e colocam em crise o sistema do capital.

O capital, em décadas passadas permitiu que dele fossem extraídas algumas concessões, tais como melhorias legislativas para a classe trabalhadora e melhoria gradual do padrão de vida, que depois se mostraram reversíveis. “O capital teve condições de conceder esses ganhos que puderam ser “*assimilados*” pelo conjunto do sistema e “*integrados*” a ele, resultando em vantagem produtiva durante seu processo de auto-expansão (Ibid., 2002, p. 95).

Para poder funcionar como um “modo totalizador de controle sociometabólico, o sistema do capital” necessita de uma sociedade dividida em “classes sociais abrangentes, mas irreconciliavelmente opostas entre si”. Esta é a forma de instituir a necessária “divisão social hierárquica do trabalho”, necessidade inevitável ao capital, já que as funções de produção e controle do processo de trabalho devem estar radicalmente separadas e atribuídas a diferentes classes de indivíduos. Além disso, esta divisão hierárquica do trabalho deve ser apresentada como justificativa ideológica inquestionável da ordem estabelecida (Ibid., 2002, p. 99).

A determinação mais profunda do sistema do capital é a de que ele é “orientado para a expansão e movido pela acumulação”, o que significa ao mesmo tempo dinamismo e deficiência. Como sistema de controle sociometabólico, o capital, enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente, é absolutamente irresistível no decurso da reprodução expandida de uma sociedade. Mas, emperrado esse processo dinâmico “de expansão e acumulação, as conseqüências serão devastadoras” (Ibid., p. 100).

Portanto, segundo Mészáros (2002), não é muito difícil imaginar as implicações de uma crise sistêmica, estrutural, uma crise que afete o sistema do capital global.

As unidades econômicas do capital não necessitam e não são capazes de auto-suficiência e, ao se livrar desta condição, “o capital se transforma no mais dinâmico e

competente extrator do trabalho excedente em toda a história”. A noção reificada de “trabalho livre contratual” absolve o capital do peso da dominação forçada, uma vez que a “escravidão assalariada” é internalizada pelos sujeitos trabalhadores e não mais imposta (Ibid., p. 102).

O Estado moderno, estrutura totalizadora de comando do capital, é essencial para o desdobramento da viabilidade desse modo de controle sociometabólico, o sistema do capital. E, segundo Mészáros, não é por acaso que o capital chegou “à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas que dão forma ao Estado moderno”.

O Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Sua função é retificar – deve-se enfatizar mais uma vez: apenas até onde a necessária ação corretiva puder se ajustar aos limites sociometabólicos do capital – a falta de unidade em todos os três aspectos [produção, controle e consumo] (MÉSZÁROS, 2002, p. 107).

Em relação à ruptura entre produção e consumo, a nova ordem econômica elimina as restrições do passado. A expansão, hoje, é ilimitada; o capital abriu-se a respostas das necessidades reais, mas também para “os apetites imaginários ou artificiais”. Prevalece a ordem estabelecida de “proporcionar a impressão de coesão e unidade, projetando a imagem de uma ordem saudável e racionalmente administrável” (Ibid., p. 109).

Na procura de uma espécie de unidade entre produção e circulação, o papel ativo do Estado moderno é grande. A forma de resolver esta contradição é com a instituição de “duplo padrão”, ou seja, nos países metropolitanos ou centrais do sistema de capital global, um padrão de vida bem mais elevado para a classe trabalhadora, e, na “periferia subdesenvolvida”, um governo explorador e autoritário (Ibid., p. 111).

Como modo de controle sociometabólico, o sistema de capital é singular. Ele é um sistema de controle sem sujeito. Os próprios atores humanos como controladores do sistema são controlados. Portanto, não se pode afirmar a existência de qualquer pessoa autodeterminante no controle do sistema. Tudo fica difuso. Este modo de controle sem

sujeito, em que o controlador é controlado, é inevitável devido à separação radical entre produção e controle.

O sistema do capital se baseia na alienação do controle dos produtores, degrada o trabalho, sujeito real da produção social. O papel exercido pelo Estado em relação a esta contradição do sistema do capital é o de garantir, fundamentalmente, que a rebeldia e a recalcitrância não escapem do controle (Ibid., 2002, p.126).

Conforme afirma Mészáros, o Estado não dá conta dos problemas estruturais do capital e suas ações voltadas para a mediação da crise o tornam funcional ao sistema de capital. Nesta perspectiva o Estado desenvolve ações voltadas para as regulações da máquina administrativa, para garantir a autonomia da iniciativa privada, para assegurar a liberdade de circulação do capital, para o reduzir a ação do Estado retraindo as políticas sociais. O Estado entra como mediador da crise, mas não irá acabar com as contradições do capital. O Estado no neoliberalismo diminui as sua função social, enquanto maximiza as ações em favor do capital.

Analisando a crise do capitalismo a partir dos anos 70, Antunes (1999, p. 36 e 38.) afirma que “Embora a *crise estrutural do capital* tivesse determinações mais profundas, a *resposta capitalista* a essa crise procurou enfrentá-la tão somente na sua superfície, reestruturando-a sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista”. A reestruturação do padrão produtivo, assentada no binômio *taylorismo/fordismo* procurou retomar os patamares de acumulação existentes no período de 45, retomando “novos e velhos mecanismos de acumulação”. O que se vê neste momento é uma mutação do padrão de acumulação e não do modo de produção, em que o Estado vai entrar como mediador do compromisso firmado entre o capital e o trabalho.

Os caminhos percorridos pelos governos brasileiros, para o enfrentamento da crise, visam à minimização do Estado, na tentativa de dar conta da crise estrutural do capital, conforme afirma Mészáros (2002), pelo Estado e não pela sua causa real.

Este percurso institui a preponderância do econômico sobre o social, no qual a educação se inscreve como atividade de menor significância, juntamente com a cultura e a saúde. Numa perspectiva ainda menos promissora, encontra-se a educação infantil se comparada às demais etapas da educação básica. As políticas para o enfretamento da crise, centradas no Estado enquanto ente em crise e não na estrutura do capital, atingem as políticas sociais, promovendo a retração do Estado neste campo, levando à redução de investimentos na educação.

Nesta perspectiva, a educação infantil fica desassistida, pois, tratando-se de uma opção das famílias, ela não é promovida pelos governos com a mesma obrigatoriedade de oferta como a do ensino fundamental.

4.3- O Neoliberalismo e a Crise

O neoliberalismo, enquanto mais uma alternativa para as crises cíclicas do capital sem, no entanto, lograr sucesso, contrapõe-se às políticas sociais e ao Estado de Bem-Estar e se apresenta como

a ideologia do capitalismo na era máxima da financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil – é um ataque às formas de regulação econômica do século XX como o socialismo, o keynesianismo, o estado de bem-estar, o terceiromundismo e o desenvolvimento latino-americano (MORAES, 2001, p. 11).

Segundo Moraes (2001), a preocupação central dos liberais que vai ser assumida pelos neoliberais é a de “evitar a politização da vida econômica”. Evitar que as decisões políticas fiquem à mercê das massas populares as quais não são convidadas a decidir, uma vez que a liberdade individual e a capacidade de reflexão estão associadas à propriedade privada.

O neoliberalismo é uma corrente de pensamento que tem como traço marcante “a sociedade aberta” e, como inimigos, o estado de bem-estar social na economia, os sindicatos e centrais sindicais, cujas reivindicações salariais representam dificuldades para as bases da

acumulação privada impõem despesas e investimentos sociais aos quais o Estado não tem perspectiva de retorno (HAYECK, apud MORAES, 2001, p. 28.).

Esses autores vêem as conquistas dos trabalhadores relacionadas a direitos trabalhistas como repouso semanal remunerado, jornada de trabalho fixa, férias anuais remuneradas, direito a licenças remuneradas como política de distribuição de renda, que desvia recursos que deveriam ser injetados no estímulo à produção e não no salário do trabalhador.

Enquanto Keynes, dentro da tradição liberal, preconizava um Estado responsável pelo pleno emprego, socorrendo áreas economicamente deprimidas, mantendo serviços de bem-estar como habitação, saúde, previdência e transporte urbano como demandas integráveis ao capital, os neoliberais afirmavam que as proposições keynesianas eram incompatíveis com o crescimento da economia. As políticas sociais, para os neoliberais, sobrecarregam o Estado e o levam à ingovernabilidade, sendo necessário limitá-las.

A tese central dos liberais, desde Adam Smith aos contemporâneos, considerados os duzentos anos que os separam, “segue sendo a busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta dos indivíduos e capitais privados.” Atualmente a ofensiva neoliberal tende a desmontar o Estado democrático de direito e desimpedir e desregulamentar um mercado fortemente comandado pelo capital monopolista.

O tema recorrente do discurso dos liberais de antes e dos neoliberais de agora continua sendo a igualdade social, “enquanto igualação de oportunidades ou condições iniciais igualizadas para todos”, sem se preocupar em responder “ao problema concreto de que nas sociedades reais, o ponto zero das suas reflexões, já existam imensas diferenças e desigualdades que nunca foram, ou serão, corrigidas de forma a igualar as condições de partida para todos” (FIORI, 1998, p.212, 213).

Em que pese à máxima neoliberal de “menos de Estado e de política possível”, não é de surpreender a defesa de “intervenção pública naquelas áreas de interesse coletivo que não

sejam rentáveis para os capitais privados ou mesmo onde se manifestem situações de extraordinária carência social” (FIORI, 1998, p. 214).

Quando o autor pontua as diferenças fundamentais que singularizam o liberalismo deste final de século, destaca como fundamental o fato deste “novo liberalismo aparecer como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores”, vitória esta que se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram, em conjunto, (em países europeus e americanos) construir o Welfare State. “[...] é contra esta obra, sobretudo, que se insurge o fundamentalismo liberal” (Ibid., 1998, p. 215).

A primeira etapa do neoliberalismo, segundo Fiori (1998), foi a clandestinidade, período em que germinou as idéias expostas por Frederich Hayek na sua obra “Caminho da Servidão”, onde ele lança as idéias das futuras sublevações ao Welfare State. A supremacia do ideário keynesiano e social-democrata, manteve forte resistência às idéias de Hayeck.

A eleição de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, de Reagan, em 1980, nos EUA e de Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha, preconizam a vitória do neoliberalismo e a sua abertura para o mundo, deixando, de uma vez por todas, a clandestinidade a que estava submetido até então.

Depois desses países, é a vez dos organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial para o Desenvolvimento - BIRD se associarem às idéias representativas do tripé básico da política neoliberal: “desregulação”, “privatização” e “abertura comercial”. A grande expansão do neoliberalismo para o mundo está relacionada com a queda do mundo comunista, sendo o momento em que as “idéias neoliberais atingem os últimos redutos de resistência” (FIORI, 1998, p. 216). É neste momento, final dos anos 1980, que o Brasil chega ao neoliberalismo por dois caminhos: o econômico, renegociando a dívida externa e aceitando os condicionantes das políticas e reformas econômicas de corte

garantido não tem credibilidade junto aos mercados financeiros. Portanto, deve aplicar os ditames neoliberais mesmo que eles sejam perniciosos à grande maioria da população.

George Soros (megaespeculador húngaro-norte-americano), falando sobre os mercados financeiros e o significado político da globalidade financeira para os estados nacionais e suas políticas públicas, diz: “Os mercados hoje votam todos os dias; eles são os que forçam os governos a adotar medidas impopulares, mas indispensáveis. Hoje são os mercados que têm o verdadeiro sentido do que seja Estado” (Soros in FIORI, 1998, p.220). Fiori (1998) afirma ser este o verdadeiro círculo de ferro em que estão aprisionadas e definhando, neste momento, as políticas públicas nos países centrais.

A perda de direitos sociais, por conta das políticas neoliberais de minimização do Estado presentes na economia globalizada, é posta em prática em países da Europa como Itália e Suécia, onde o Estado de Bem-Estar Social foi amplamente implementado, assegurando inúmeros direitos aos trabalhadores, enquanto demandas integradas do capital, conforme Mészáros (2002).

A crise do capital, neste momento histórico, torna determinadas conquistas sociais não integráveis ao capital, e a minimização do Estado, com o corte nas políticas sociais, passa a ser a alternativa. Isso vai gerar perdas de direitos adquiridos pelos trabalhadores, trazendo conseqüências também para a educação infantil.

Estes países passam a reduzir investimentos nas políticas sociais, em função dos limites do orçamento público, medidas que coincidem com o seu ingresso na Comunidade Comum Européia.

Na Itália, dentre os benefícios oferecidos à população, antes dos cortes, constavam a saúde, férias remuneradas de quatro semanas por ano, cinco meses de licença maternidade com remuneração integral e um adicional de seis meses com meio salário, aposentadoria para

mulheres acima de 55 anos e para os homens acima de 65 anos, pensão para as donas de casa, horário de trabalho reduzido para alguns setores do funcionalismo público.

Contudo, para que a Itália pudesse entrar na União Europeia, o déficit público nacional devia ser nivelado. Isso levou a cortes no orçamento destinado a políticas de bem-estar social e a um corte geral nas verbas disponíveis para programas sociais e benefícios. Mais do que isso, os benefícios dos trabalhadores deveriam ser reduzidos a fim de serem alinhados aos do restante do continente. O governo precisou examinar de perto a organização dos serviços sociais e encontrar soluções que garantissem desempenhos de boa qualidade a custos menores, além de redefinir a relação entre as instituições públicas e as organizações privadas (EDWARDS e GANDINI,2002, p. 68).

Na Itália, o conceito de serviço exclusivamente público expandiu-se, e a nova regra imposta pelas necessidades econômicas combina “avaliação e promoção de serviços públicos e privados e das iniciativas para o cuidado e educação das crianças pequenas”. Este novo modelo visa dividir o trabalho e as responsabilidades comuns ao público e ao privado, ao “mesmo tempo em que estende e assegura a qualidade do atendimento das novas necessidades das famílias” (Ibid.,2002, p. 68).

Esta nova estratégia tem como substrato o reconhecimento de uma “maior complexidade social acompanhada de uma menor disponibilidade de recursos financeiros públicos” o que “exige maior eficiência na coordenação das entidades públicas e privadas em relação aos seus recursos humanos e financeiros”. Esta reengenharia da administração pública tem como objetivo conseguir novas formas de participação da população e uma responsabilidade social mais comprometida (Ibid.,2002, p. 69).

Na Suécia, em 1991, o partido social-democrata que governava o país há três décadas, foi substituído por uma coalizão de quatro partidos conservadores-liberais. A situação econômica e política do país se tornou mais instável que nas décadas anteriores. O projeto do governo social-democrata, votado no Parlamento sueco em 1985, que previa vagas garantidas para todas as crianças entre um ano e meio e seis anos em creches e pré-escolas públicas, até o ano de 1995, não se efetivou. A economia do país chegou a índices crescentes de desemprego passando de 1,5% para 8%. A preocupação pela integração da Suécia à Comunidade Europeia

e a conseqüente adesão aos ditames do mercado e à política do Estado Mínimo, exigiam a regulação dos gastos em políticas sociais no país.

Segundo Gunnarsson,

Os custos do setor público estão sendo fortemente questionados, e muitos temem que a adaptação internacional e considerações de ordem estritamente econômica venham a afetar seriamente o que se costumava chamar de Sistema Sueco de Bem-Estar Social, um sistema baseado mais na solidariedade e em impostos progressivos do que na competição e no sócio-darwinismo.²⁵ (GUNNARSSON, 1993, p. 175)

Frente às demandas do capital, prevalecem as alternativas que visam à minimização do Estado explicitada nos dois países europeus enfocados aqui. O remédio é sempre o mesmo e atinge as populações trabalhadoras com redução de postos de empregos e de direitos sociais. Esta é a política do capital internacional.

No caso dos países latino-americanos, os neoliberais indicam ações governamentais mais fortes contra os sindicatos, tendo como pano de fundo o mercado, libertando o capital de qualquer controle. A política que foi imposta nos anos 1980 a esses países tem como base os programas neoliberais de ajuste econômico e visam à renegociação das suas dívidas, (MORAES, 2001, p. 33), tendo como orientadores das políticas de ajustes, órgãos internacionais como FMI e Banco Mundial.

As reformas postas em pauta pelo governo brasileiro a partir de 1989 trilharam o caminho do neoliberalismo que, segundo Moraes (2001), têm nas suas principais idéias, duas grandes exigências gerais: privatizar empresas estatais e serviços públicos e desregular ou criar novas regulamentações que diminuam as interferências dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. Assim, o Estado transfere atividades para a iniciativa privada e deixa para o mercado a regulação destas atividades. Os trabalhadores ficam desprotegidos e à mercê de negociações com os empregadores, tendo como pano de fundo o desemprego que

²⁵ Seleção natural das espécies. Sistema de história natural cuja conclusão principal é o parentesco fisiológico e a origem comum de todos os seres vivos, com a formação de novas espécies por um processo de seleção natural.

gera um numeroso exército de reserva de mão-de-obra no aguardo de oportunidades de trabalho, na maioria das vezes, em condições salariais adversas.

O ideário neoliberal defende bandeiras, tais como protesto dos empresários contra pressões fiscais, denúncia das políticas redistributivas consideradas paternalistas, limitação da atividade do setor público, resistência contra a regulamentação de contratos entre particulares como aluguéis, direitos do trabalho, previdência, mensalidades escolares, planos de saúde e destaque para o efeito perverso do Estado providência ou de bem-estar pela sua ineficácia e clientelismo, com efeitos funestos para países, como o Brasil, com graves problemas sociais e grande desigualdade no acesso aos bens públicos.

A política neoliberal posta em prática no Brasil, nos anos 1990, visa à redução do número dos servidores públicos federais, a privatização de empresas estatais, o congelamento de salários e a proibição de reposição de perdas acumuladas. Todas estas ações objetivavam reduzir o tamanho do Estado para minimizar os efeitos da crise que, segundo os neoliberais, está no Estado e não no capital, portanto será via Estado que as regulações deverão ser impostas.

Muitas foram as ações que vimos acontecer nesse sentido ao longo dos últimos anos. Umhas mais duras e atingindo diretamente a força de trabalho, outras paliativas mediando capital e trabalho, outras dando maior liberdade econômica e criando uma estrutura altamente lucrativa para atrair e conservar o capital financeiro no país. No entanto, as crises de superprodução e de superacumulação do capital continuam se repetindo.

Como avaliar o que aconteceu ao Brasil que aderiu tardiamente à política neoliberal, constringido por sua dívida externa e pelos seus planos de estabilização sustentados na desvalorização cambial, nas altas taxas de juros e na abertura comercial? Esta opção política já nos retirou quase todo espaço do exercício de políticas públicas. Quem pagará a conta do déficit econômico serão os salários e as políticas sociais. O que farão nossos governantes?

Além das reformas constitucionais, propõem a “modernização” da administração das políticas públicas com fórmulas para descentralizar, fazer parcerias ou reengenharias. Na prática, isto só pode soar como uma tentativa do Estado de desobrigar-se de suas responsabilidades públicas com o seu povo e a sua nação. (FIORI, 1998, p. 223)

Esta análise da política econômica não está descolada dos rumos da educação e mais especificamente da educação infantil, objeto deste trabalho, por se tratar de política social que carece de valorização e investimento. Enquanto não tivermos uma definição política da crise com respostas que permitam o crescimento de outros setores da sociedade, estaremos sempre responsabilizando o Estado pelas crises, cujas soluções priorizam o capital e o mercado em detrimento das políticas de educação, habitação, saúde, previdência, etc.

4.4- O Estado, a Crise e as Políticas Sociais

A Constituição Federal define como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todos estes direitos devem ser assegurados aos cidadãos e cidadãs através de políticas sociais instituídas e mantidas por programas governamentais.

A política de atendimento à criança de zero a seis anos foi implantada no Brasil, nos anos 1930, especialmente após 1937, em plena vigência do Estado Novo e tinha como perspectiva a “formação do homem de amanhã”. A criança sendo resguardada, “resguardar-se-ia a família, unidade básica de reprodução social dos trabalhadores” (NUNES, 2002).

Esta história segue o seu curso e, em 1940, toma um viés higienista, de prevenção das doenças transmissíveis, do controle da saúde infantil numa perspectiva da higienização da pobreza. Assim, o assistencialismo será a marca do atendimento “à família da criança, procurando moralizar as relações intrafamiliares através de diferentes práticas de controle e disciplinamento” (NUNES, 2002).

Nos anos 1990, as forças políticas que atuam no campo da educação infantil trazem avanço nas discussões e no projeto político pedagógico desta etapa da educação, no intuito de construir um sentido pedagógico e não mais assistencial/higienista a este atendimento (Ibid., 2002).

A construção da política social destinada às crianças pequenas e que, por sua vez, também envolve suas famílias contém, na sua história, uma forte marca assistencialista e filantrópica, focalizada na pobreza, de cunho compensatório que não liberta nem constitui possibilidade de acesso ao direito e à conseqüente cidadania.

A educação, principalmente aquela ofertada às crianças das classes populares, filhos e filhas de homens e mulheres que vivem a realidade do desemprego criada pelo capitalismo, é uma atividade indiferente ao capital. Mas, enquanto política social que possibilita integração com políticas de outras áreas como saúde e assistência, é de fundamental importância para o país, pois seus desdobramentos têm conseqüências importantes para a economia. A educação deve ser uma política articulada também com a política econômica para que a cidadania se some à capacidade de auto-sustentação, gerando homens livres e sociedades inclusivas.

Nos países capitalistas, o planejamento segue as regras de mercado, o que não se dá de forma diferente no Brasil, pois a economia brasileira, inserida na economia mundial, ainda hoje continua seguindo as regras do Fundo Monetário Internacional - FMI financeirizada e regulada pelo mercado, não sendo difícil avaliar como é tratada a educação nos planos econômicos dos países de hegemonia capitalista (VIEIRA, 1992, p.23).

A primazia do econômico sobre o social fica evidente em deliberações como as que o governo federal levou a cabo em 2001 no que se refere ao Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado em 09 de janeiro do mesmo ano, pela Lei Federal nº 10.172. O Presidente Fernando Henrique Cardoso submeteu à referida lei dez vetos, sendo que sete deles estão

relacionados ao maior aporte de verbas para a educação. A opção por investimentos públicos na educação é decisão política que demonstra intenção ou omissão dos governos.

A educação infantil, no Brasil, historicamente tem sido alijada dos investimentos públicos, como foi ultimamente no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF que excluiu, do aporte de verbas do referido Fundo, duas etapas da educação básica, sendo que uma delas é a educação infantil. Responsáveis pela oferta da educação infantil e pela universalização do ensino fundamental, os municípios se vêem na contingência de criar alternativas para a manutenção deste serviço, pois política pública não se faz sem investimento.

A base econômica da parceria com as instituições da sociedade civil que Giddens (2001) chama de “nova economia mista” (o público e o privado), segundo o autor, só será eficaz se as instituições do *welfare* “forem completamente modernizadas”. No Brasil, esta possibilidade inexistente, uma vez que não tivemos estado de bem-estar. Aqui as políticas de combate à pobreza são focalizadas, com alvos bem precisos e delimitados, não permitindo que estes programas sejam confundidos com “direitos universais”, aprofundando, desta forma, o clientelismo e a dependência, resultando na eterna gratidão dos desvalidos. Estes benefícios, “Além de seletivos [e por causa disso], têm mais chance de impor condições à concessão, dando forma mais clara às manifestações de gratidão dos beneficiados” (MORAES, 2001, p. 66).

Modernizar o Estado, reduzindo políticas públicas, precarizando a oferta de serviços sociais, sem que tenhamos chegado ao estado de bem-estar social, agrava ainda mais a situação de exclusão social da população.

Enquanto proposição estratégica da classe dominante, ou seja, da burguesia, a política social se constitui na busca do controle do fluxo da força de trabalho, no sistema das posições desiguais, existente na economia de mercado, estratégia capaz de conservar a desigualdade

social que colabora no funcionamento do capitalismo. A política social assim definida procede de um determinado Estado, de uma determinada classe social, de determinada ação política (VIEIRA, 1992, p. 31).

Cunha e Cunha (2003) definem “política social enquanto estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social”. Esta definição está ancorada na afirmação de que “a crise econômica de 1929 e o desenvolvimento do capitalismo monopolista determinam novas relações entre o capital e o trabalho e entre estes e o Estado”, levando as elites a admitir os limites do mercado como regulador natural e, ao mesmo tempo, resgatando o papel do Estado como “*mediador civilizador*”, com poderes para interferir nas relações sociais.

Esta concepção traz subjacente o resgate do papel do Estado que, neste caso, está diretamente relacionando ao interesse do capital em manter um certo grau de concessão em termos de direitos sociais, granjeando a aceitação e a dependência silenciosa das populações assistidas com políticas focalizadas de minimização de demandas mais prementes.

Na concepção liberal, política social “objetiva permitir aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em conta pelo mercado capitalista” (VIEIRA, 1992, p. 30). Esta definição traz subjacente o conceito de política compensatória, normalizadora. Segundo Vieira (1992), não existe “a política social, mas políticas sociais”.

A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX (VIEIRA, 1992, p. 19).

Assim, política econômica e política social “vinculam-se à acumulação do capital”, e a partir delas pode-se “evidenciar a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo”. O político e o social formam um todo e não se distinguem: “não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social” (VIEIRA, 1992, p. 20 e 21).

A política social é datada, tem história, tem momento, tem tempo histórico. As concepções que dão conteúdo às políticas sociais não existem por acaso, nem se estruturam naturalmente; trata-se de “constructo” humano que está a serviço do capital, quando, na verdade, a política econômica deveria existir para dar conta do social. No entanto, hoje no Brasil e no mundo, o movimento histórico que nós vivemos é de perdas de direitos sociais em detrimento da política econômica de expansão do capital.

A constituição de 1988, no Brasil, consagrou um dos momentos de maior acolhimento de políticas sociais, inscrevendo no seu conteúdo direitos à educação, à saúde, à assistência, à previdência social, ao trabalho, ao lazer, à maternidade, à infância e à segurança. No entanto, segundo Vieira (1995),

poucos destes direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentações. Porém, o mais grave é que em nenhum momento histórico da república brasileira [...] os direitos sociais sofreram tão clara e sinceramente ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995 (VIEIRA, 1995, p. 10).

O autor caracteriza o período posterior a 1988, como de “*política social sem direitos sociais*”. Afirma, ainda, o irracionalismo da suspensão de direitos como os acima citados, tendo por base a “crise fiscal do Estado”, pois “não se revogam a vida e a liberdade para

democracia” (2001, p. 79), em que a reforma do Estado deveria ser o princípio orientador básico.

[...] “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 2001, p. 36).

Segundo Marilena Chauí (1999), o idealizador da Terceira Via, Anthony Giddens, pretende “uma economia de centro e uma política de esquerda, ou seja, manter o núcleo duro da materialidade capitalista, acrescido de valores socialistas: o bolo é o mercado; a cobertura confeitada são os valores socialistas.” É a “economia de mercado, sem a necessidade do mercado,” o que, para a autora, se constitui num paradoxo.

O programa da Terceira Via defendido por Giddens, e que ele chama de programa em elaboração, apresenta-se enquanto uma alternativa ao neoliberalismo na Inglaterra. É pautado pelo novo Estado democrático (o Estado sem inimigos oriundo do fim da era bipolar).

No programa da Terceira Via, Giddens afirma a necessidade de uma sociedade civil ativa através do envolvimento entre governo e sociedade e de uma nova economia mista, ou seja, a sinergia entre setores público e privado. Estas assertivas trazem claro o embrião da responsabilização da sociedade civil para que, juntamente com o Estado, assumam as suas demandas. A ação da sociedade civil, no tocante às políticas sociais, tem derivado na parceria e na relação público/privado dela decorrente.

Segundo Giddens (2001), nenhum programa integrado para políticas social-democráticas tem condições de se desenvolver se não levar em conta o que ele chama “os cinco dilemas”, quais sejam: a globalização, o individualismo, a suposta falta de distinção polarizante entre esquerda e direita, a ação política e os problemas ecológicos, dos quais vamos destacar aqueles que dizem respeito ao conteúdo desta dissertação.

A globalização, para Giddens (2001), não só é real como está muito avançada. Vivemos num mundo sem fronteiras, onde o estado-nação se tornou uma “ficção”, e os

políticos perderam todo o seu poder efetivo. A mudança mais importante é o papel ampliado dos mercados financeiros, que operam em tempo integral (GIDDENS, 2001, p.41). Portanto, o mercado permanece e tem importância central para a Terceira Via e para o neoliberalismo. Assim, a Terceira Via, ao afirmar a importância do mercado na economia, não se configura como uma alternativa ao neoliberalismo. Os críticos da Terceira Via afirmam ser esta “um neoliberalismo requeitado”.

A globalização cria novas regiões econômicas e culturais e afeta o poder do Estado. As fronteiras estão se tornando mais imprecisas, “a órbita do governo se expande”. O governo torna-se menos identificado com o governo nacional e mais abrangente (Ibid., 2001, p. 42).

Assim, a “governança” é o conceito mais adequado para designar algumas formas de capacidades administrativas ou reguladoras como as Agências que não são parte de nenhum governo – organizações não-governamentais – ou são de caráter transnacional e contribuem para a “governança” [em que se incluem também as organizações sociais, tais como as OSs e OSCIPs] (Ibid., 2001, p. 43).

Sem considerar os efeitos da seletividade impingida, pela cobrança dos serviços ofertados por estas agências e organizações sociais, esta posição da Terceira Via têm ressonância na ascensão das instituições do Terceiro Setor. A Terceira Via, ao defender as agências e as organizações não governamentais reforça o discurso neoliberal do agigantamento e ineficiência do Estado.

Nas Questões Ecológicas, Giddens afirma a necessidade da intervenção do governo que deverá contar com a boa vontade e com a cooperação da indústria.

Embora a intervenção do governo seja necessária para promover sólidos princípios ambientais, ela envolve a ativa cooperação da indústria – é de se esperar que seja sua cooperação voluntária, mediante o reconhecimento de que a modernização ecológica é benéfica para os negócios (GIDDENS, 2001, p. 67).

Giddens (2001) defende a possibilidade da parceria entre governo, empresas, ambientalistas “moderados”, para que se chegue a uma economia política capitalista com

linhas mais defensáveis ambientalmente, mas esquece que o princípio que rege o capitalismo é o lucro, e que os exemplos que estamos vivenciando com o trato das questões ecológicas, no que se refere às sementes geneticamente modificadas (os conhecidos transgênicos), por exemplo, não nos permitem apostar na consciência dos empresários e na sua responsabilidade para com a saúde ambiental do planeta, principalmente quando as soluções para a questão ambiental passam pela ameaça ao lucro das empresas envolvidas.

Para a política da Terceira Via, a liberdade significa autonomia de ação exigindo o envolvimento da comunidade mais ampla. Ao abandonar o coletivismo, a política da Terceira Via busca “um novo relacionamento entre o indivíduo e a comunidade com redefinição de direitos e obrigações”(GIDDENS, 2001, p. 75).

Com a afirmação de que não há direitos sem responsabilidade, máxima do programa da Terceira Via, Giddens (2001) cita como exemplo o auxílio desemprego, o qual deveria “acarretar a obrigação de procurar trabalho ativamente,” como se não fosse o desemprego que gera o desempregado, responsabilizando as políticas voltadas para a garantia de sobrevivência dos trabalhadores, em situação de ausência de trabalho, enquanto geradoras de ociosidade. Desta forma, a Terceira Via responsabiliza o empregado pela falta de postos de trabalho gerados pelo sistema do capital.

A Terceira Via, ao afirmar a reconstituição do Estado, aproxima-se do Terceiro Setor quando defende a renovação da sociedade recuperando formas de solidariedade, trabalho voluntário, aproveitamento de iniciativas locais, relação do público com o privado na perspectiva da inclusão e, principalmente, na inexistência de fronteiras entre o governo e a sociedade civil com proposta de movimentos constantes de imersão do público no privado e vice-versa.

Neste sentido, a Terceira Via desfoca o problema e centra a sua solução na sociedade civil, num rearranjo econômico e social, em que não há lugar para antagonismos,

enfrentamento de interesses e lutas de classes. A política do acordo, do entendimento e da solução das questões sociais pelo demandante, incentivada pela Terceira Via e implementada pelo Terceiro Setor (importante estratégia da Terceira Via) leva a sociedade a assumir políticas públicas, dividindo com esta os seus custos.

A promoção de uma sociedade civil ativa é uma das bases da política da Terceira Via. Na sociedade, hoje, segundo Giddens (2001), é necessário que o Estado e a sociedade civil ajam em parceria facilitando e fiscalizando cada um a ação do outro. Assim, o desejável é que o Estado, não se envolvendo diretamente com a sociedade, apóie atividades através de investimentos nas áreas mais pobres da cidade (GIDDENS, 2001, p. 90). Neste sentido, o autor também defende uma política com ações focadas e pontuais que minimizam as demandas sociais, mas que não instituem políticas públicas permanentes.

A sociedade civil tem sua definição vinculada ao conceito de Estado que, segundo Gramsci (1980), é uma organização surgida dos conflitos entre os interesses de classe, em que se evidencia a distinção entre sociedade política e sociedade civil, o que não significa que elas estejam separadas ou destacadas uma da outra. Esta distinção tem a finalidade de “explicitar a especificidade de cada uma delas e mostrar que ambas, no movimento histórico, se identificam com o Estado”. Para Gramsci, “na noção geral de Estado, entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil, [...]”. Então, “Estado = sociedade política + sociedade civil[...]” (GRAMSCI, 1980, p. 149).

O Estado moderno se amplia quando se organiza uma nova esfera de poder – a sociedade civil calcada no consenso, na hegemonia, o que não suprime a instância repressiva e coercitiva que é a sociedade política. A esfera da violência é igual à sociedade política, e a esfera da persuasão, à sociedade civil, e ambas se identificam no Estado. A sociedade civil é a “instância onde se busca o consentimento ativo das massas, formando-se uma vontade coletiva[...]” (GRAMSCI, apud SOARES, 2000). Compreende o complexo das relações

materiais, ideológicas, culturais e representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico onde se dá a hegemonia política e social de um grupo social sobre toda a sociedade como conteúdo ético do Estado. Consiste no conjunto de instituições que regulam as relações e contradições econômicas, sociais, políticas e culturais como “pedras angulares da liberdade pública” (RECH, 1991, p. 18)

O projeto neoliberal, segundo Montañó, deseja para os dias de hoje uma sociedade civil:

dócil, sem confronto, cuja cotidianidade²⁶, alienada e reificada, seja a da ‘preocupação’ e ‘ocupação’ (não a do trabalho e lutas sociais) em atividades não criadoras nem transformadoras, mas voltadas para as (auto-)respostas imediatas às necessidades localizadas (MONTAÑO, 2002, p. 260).

As possibilidades de organização da sociedade civil e os significados que engendra, segundo Gramsci, tanto podem ser no sentido de resistir à repressão do grupo dominante – constituindo-se como o lugar da associação dos interesses contrários à orientação governamental – quanto espaço onde os grupos dominantes buscam vencer a resistência dos grupos sociais, convencendo-os, persuadindo-os (GRAMSCI, 1980, p. 19).

No contexto dos interesses do capital e do mercado, o conceito sociedade civil pode conter diferentes significados. Numa perspectiva neoliberal, a crítica voltada ao Estado tem como pressuposto o esvaziamento da “esfera pública de um conteúdo ético e normatizador da vida social”, fortalecendo a esfera privada, atribuindo-lhe eficácia e competência. As políticas sociais cedem lugar às políticas econômicas, e os critérios centrais são os da eficácia.

O Estado, incapaz de garantir os direitos de cidadania, repassa-os para a sociedade civil sob fortes apelos de uma solidariedade baseada na benemerência. Nesta perspectiva, destaca-se o crescimento do Terceiro Setor que vem atendendo as demandas das populações

²⁶ A vida cotidiana, a vida de cada dia, o repetitivo, o constante repor, o novo, o criador faz do cotidiano um produto histórico, constituído em campo de construção histórica. “A esfera da cotidianidade é [...] uma permanente arena de disputa, de lutas individuais e sociais, pontuais ou gerais, setoriais ou classistas, emergenciais e imediatas ou estruturais e mediatizadas”. Portanto, o cotidiano não é uma realidade íntima e familiar e a cotidianidade não significa vida privada em oposição à vida pública (MONTAÑO, 2002, p. 261-262).

excluídas do acesso aos serviços públicos e o Estado descentraliza recursos, “facilita a atividade das ‘organizações da sociedade civil de interesse público’ e estas se ‘mobilizam’ atuando na gerência ou gestão das respostas às necessidades sociais pontuais e localizadas”. Isto não se caracteriza como mobilização e luta social por direitos sociais (MONTAÑO, 2002, p. 277).

As lutas desencadeadas na sociedade civil devem preservar e ampliar a conquistas históricas dos trabalhadores e ter

como horizonte a articulação das demais esferas da sociedade, articulando projetos societários [em disputa] tanto no Estado, como no mercado, na esfera da produção, na sociedade civil, na cotidianidade. Não se pode depositar muita confiança em lutas sociais que, operadas na sociedade civil, deixam de lado outras esferas sociais (como Estado e mercado), permitindo seu controle pelas elites (MONTAÑO, 2002, p. 278).

Na defesa de uma sociedade civil sem confronto e sem lutas, responsável pelas auto-respostas às questões sociais, Giddens (2001) afirma que a renovação da sociedade dá-se pela parceria do governo com a sociedade civil, possibilitando a renovação comunitária através do envolvimento do Terceiro Setor – trabalho voluntário que o autor chama de “atividade cívica”.

Nesta perspectiva, são desconsideradas as responsabilidades do Estado para com o cidadão e as condições de precariedade social impostas pela falta de emprego, pela brutal concentração de renda e pelo encolhimento das políticas sociais no Brasil, o que não nos permite entender que as necessidades da sociedade brasileira possam ser resolvidas pela solidariedade e pela responsabilidade cívica entre as comunidades, ao mesmo tempo em que o cidadão é responsabilizado pelo “trato da questão social”, conforme afirma Montañó (2002).

O crescimento do chamado Terceiro Setor como resposta às questões sociais é funcional ao “encurtamento do Estado” por compensar com nsar comfunci1 que as(funci1 qu

inalterável” e “mistificado” “por pensar esta sociedade civil ‘como representante homogêneo dos interesses populares (em oposição ao Estado e ao mercado, supostamente tidos como representantes oriundos do capit

parceria (ajuda legal, fiscal e financeira) do Estado, compensariam a diminuição de atividade *social estatal*”(Ibid., 2002, p. 223).

O Terceiro Setor é funcional à Terceira Via (e ambos ao capital), uma vez que a proposta desta é a busca de parceria com a sociedade civil em substituição à privatização pregadas pelo neoliberalismo. Segundo Peroni (2002),

O Terceiro Setor é a estratégia proposta pela Terceira Via, em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo. Enfim, os dois concordam que a crise esteja no Estado, que gastou demais e deve se retirar da execução das políticas sociais. Para a Terceira Via, deve repassar para a sociedade, através do Terceiro Setor; para o Neoliberalismo repassar para o mercado, através das privatizações (PERONI, 2002, no prelo).

Assim, as parcerias defendidas pela Terceira Via são as possíveis saídas para os graves problemas sociais, uma vez que o Estado não tem podido atender às demandas da sociedade. Esta impossibilidade resulta da política econômica imposta pelos governos, cujas opções priorizam o pagamento dos juros da dívida externa, os acordos com o capital internacional e a financeirização da economia em detrimento de uma política de produção e geração de empregos e renda, com vistas a uma melhor distribuição desta.

No entanto, a parceria com a sociedade civil não é a solução para os problemas sociais do país, mas tem minimizado, em muitos casos, a ausência de investimento público, no trato das questões sociais.

No Terceiro Setor, aumentou consideravelmente o trabalho voluntário que hoje alcança grandes proporções e está presente nas ações de empregadores e empregados de grandes empresas, sendo considerado quesito importante no currículo de um aspirante a emprego ou até mesmo a concurso público.

[..] a proposta de atividade ‘voluntária’ no ‘tempo livre’ de cada cidadão é certamente nociva para a população. Substitui-se a atividade profissional/assalariada, garantidora de qualidade e permanência, pelas tarefas voluntárias, fugazes e de qualidade duvidosa que, por sua vez, são geradoras de ainda mais desemprego (MONTAÑO, 2002, p. 212).

Em que pese o desprendimento e a disponibilidade das pessoas em praticar ações altruístas, como o trabalho voluntário, bem como o significado deste trabalho para a sociedade, esta é uma forma perversa de ocupar pessoas desempregadas, principalmente jovens que estão querendo ingressar no mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que esse processo vem mascarar o sofrimento dos despossuídos, oferecendo serviços que ajudam a conservar o nível de miserabilidade destes, evitando, de certa forma, os possíveis atos de manifestação de descontentamento das massas desprovidas.

“O Terceiro Setor é definido pelos seus simpatizantes como uma imponente rede de organizações privadas autônomas, voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores atendendo propósitos públicos, embora à margem do aparelho formal do Estado” (SALAMON, apud, OKUMURA, 2003; p. 1). E, de acordo com Junior (2003), o Terceiro Setor abrange organizações não-governamentais que podem estar representadas por institutos, fundações, entidades de classe, associações profissionais, movimentos sociais os mais variados, todos atuando em áreas sociais.

Esta definição coloca o Terceiro Setor como protagonista e executor de políticas públicas às quais o Estado não responde, no entanto não considera as demandas da classe trabalhadora por políticas que se constituam enquanto direitos universais e não como serviços assumidos e ofertados “benemeritamente” por instituições “públicas não-estatais” que compõem o Terceiro Setor.

O debate sobre o Terceiro Setor não pode se dar sem levar em conta a articulação das lutas em torno de um projeto da classe trabalhadora que põe em risco a hegemonia burguesa na sociedade civil. Por sua vez, a mistificação de uma sociedade civil homogênea e sem contradições em oposição ao Estado e ao Mercado, pregada pelo Terceiro Setor, tem que ser vista como promotora e facilitadora da hegemonia do capital na sociedade. Este debate tem

que trazer à tona o verdadeiro fenômeno: “a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da ‘questão social’[...]” (MONTAÑO, 2002, p.16).

Segundo a Revista *Integração*²⁷, houve uma grande expansão do Terceiro Setor no Brasil, nos últimos anos, quando o mesmo empregou em torno de dois milhões de pessoas nas 250 mil entidades e movimentou 1,2% do Produto Interno Bruto - PIB em 1998, o que representa, aproximadamente, 12 bilhões de reais, favorecendo, no mesmo ano, mais de 9 milhões de pessoas, o correspondente a mais ou menos 6% da população total do país. A mesma revista atribui o crescimento deste tipo de organização à incapacidade do Estado em atender às demandas de serviços sociais, bem como de gerar empregos. Aqui fica evidente que “o Terceiro Setor não está à margem da lógica do capital e do lucro privado”, “ele é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo e sim integrado ao sistema” (MONTAÑO, 2002, p. 157).

O Terceiro Setor está imerso na lógica capitalista uma vez que tem como forma de sustentação econômica a captação de recursos e isso pode levar a uma perda “de identidade, de rumo, com descaracterização da ‘missão’” das organizações que dele fazem parte, ficando à mercê dos financiamentos dos organismos internacionais que o viabilizam (MONTAÑO, 2002, p. 208).

Muitas ONGs perderam as suas características, pois os projetos a serem financiados tinham de estar de acordo com “o perfil, os interesses e as exigências do doador em potencial”. Portanto, se estivessem em desacordo, só tinham dois caminhos: ou renunciariam ao financiamento ou se adequariam aos interesses do doador. Conforme afirma Montañó (2002, p. 209), a hipótese mais realista e a que se confirma é a de que a organização adapte a sua “missão” ao “perfil” do doador, ou “torne sua filosofia tão laxa, flexível, vazia” que permita, desta forma, a negociação com todo e qualquer doador.

²⁷ Revista eletrônica do Terceiro Setor, 2003.

Montaño também analisa “A funcionalidade do ‘Terceiro Setor’ para com o projeto neoliberal”, como sendo “uma estratégia de enfrentamento da atual crise de acumulação capitalista, de reprodução das relações sociais e de legitimação sistêmica que exige instrumentalizar sujeitos, instituições, práticas, valores”. Isso exige a “instrumentalização” de diversas questões, tornando-as meios para fazê-las “funcionais” aos objetivos neoliberais (Ibid., 2002, p.232).

O autor explica a funcionalidade do Terceiro Setor ao projeto neoliberal por meio de cinco estratégias, quais sejam:

“a) *Justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social*”. Na presente estratégia, o Terceiro Setor vem compensar²⁸ o desmonte da seguridade social, e aquilo que o cidadão perde enquanto “direito universal por serviços públicos, ele ganha nas atividades desenvolvidas no conjunto das forças voluntárias, não-governamentais, filantrópicas”. Assim a população “tende a melhor aceitar” a desresponsabilização do Estado “nas respostas às seqüelas da ‘questão social’” (Ibid., 2002, p. 233-234).

“b) *Desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da ‘questão social’ mediante políticas sociais estatais*”.

A responsabilidade por respostas à “questão social” pelo Estado significa a responsabilização de toda a sociedade numa forma de “solidariedade sistêmica”. A sociedade é a responsável, e o Estado é o instrumento de realização.”A intervenção do Estado dá-se pela “contribuição compulsória de toda a sociedade, incluindo o capital”. Se hoje a questão social deixa de ser responsabilidade do conjunto da sociedade e passa a ser diluída, por diferentes mecanismos, entre os próprios necessitados – “auto responsabilidade dos necessitados”, *o capital se*

²⁸ Montaño trabalha, no livro *Terceiro Setor e a Questão Social*, as tese da “passagem” e da “compensação” que aparecem justificadas pelo capital: a “diminuição da intervenção estatal nas seqüelas da ‘questão social’ teria sido ‘compensada’ pelo crescimento da intervenção da sociedade civil”. Estas teses aparecem justificadas pelo

desonera da contribuição compulsória” e “assume a forma voluntária de ‘doação’ – ‘segundo sua consciência cidadã’ e sua ‘responsabilidade social’ – não de obrigação”. “A questão social deixa de ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital e pelo trabalho”[...] “passa de uma ‘solidariedade sistêmica’ para uma ‘solidariedade individual e voluntária’” (MONTAÑO, 2002, p. 235).

“c) *Despolitizar conflitos sociais, dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as ‘lutas contra a reforma do Estado’ em ‘parceria com o Estado’*”.

Aqui se processa a alteração das lutas sociais “dirigidas contra a reforma do Estado, contra a reestruturação produtiva, contra a globalização” para, “em *parceria* com o Estado” e em “*articulação* com a filantropia empresarial”, procurar o “melhor possível”. O caráter desarticulador da atividade filantrópica se evidencia no calar das vozes que poderiam ecoar por demandas sociais precariamente atendidas. Os conflitos de classes seriam convertidos em confrontos “dentro” do sistema e não mais “contra” o sistema. “De lutas de classes desenvolvidas na sociedade civil passa-se a *atividade de ajuda mútua* em parceria com o Estado e o empresariado” (Id., 2002, p. 236-237).

“d) *Criar a cultura/ideologia do ‘possibilismo’*”.

A desconfiança, principalmente da intervenção estatal nas seqüelas da “questão social”, leva a uma desesperança e à busca de ajuda do além (esoterismo e seitas) ou no aquém mistificado (auto-ajuda). Não se acredita mais nas instituições democráticas, estatais ou classistas (partidos e sindicatos) nem mesmo na transformação social. O combate ao neoliberalismo, à globalização e às tendências mundiais significa rebeldia sem acusa. Os esforços são canalizados para fazer “o que é possível de ser feito dentro das margens permitidas pelas ‘naturais’ tendências atuais” (Id., 2002, p. 237-238).

“e) *Reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego*”.

fato daquilo que o Estado deixa de fazer “ser assumido por organizações do ‘Terceiro Setor’”. (MONTAÑO 2002, p.222-233).

Se o Terceiro Setor é visto como o grande empregador de trabalhadores, isso diminuiu o impacto do desemprego produzido, principalmente pela indústria, fato que é “instrumentalizado pelo capital para aplinar e apaziguar os ânimos, diminuir insatisfações, reduzir a conflitividade incluindo parcela de trabalhadores desempregados ao capital”, mesmo sendo uma inclusão com caráter temporário e com salário precarizado (Id., 2002, p. 238).

“f) *A localização e trivialização da ‘questão social’ e a auto-responsabilização pelas respostas às suas seqüelas*”.

“O Terceiro Setor, ao dar respostas às questões sociais, desresponsabiliza o Estado e implementa no seu lugar atividades desenvolvidas por voluntários ou por organizações sem a garantia da permanência e do direito. O que era de direito passa a ser atividade voluntária, concessão, filantropia (Id., 2002, p. 239).

A funcionalidade do Terceiro Setor ao projeto neoliberal, se materializa na sua instrumentalização à estratégia neoliberal, gerando maior aceitação e menor enfrentamento a este projeto. O Terceiro Setor, servindo de instrumento à Terceira Via, serve também ao neoliberalismo, pois propõe alternativas à crise que fomenta a desresponsabilização do Estado, repassando para a sociedade a sua solução, fazendo com que a sociedade, através do trabalho voluntário, da doação e da participação, minimize as conseqüências de uma economia desumana, geradora de pobreza e de exclusão.

4.6- A Reforma do Estado no Brasil e o Município de Porto Alegre

Na perspectiva da superação de um modelo econômico capitalista, concentrador de renda, explorador do trabalho, promotor de desigualdade e de exclusão, não pela sua matriz geradora – o capital, mas pela reforma daquele que é o mediador das crises – o Estado, o documento “Plano Diretor da Reforma do Estado”, argumenta que

Só em meados de 90 surge uma resposta consistente como desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua

autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (MARE, Brasília, 1995, p. 16).

O mesmo documento continua afirmando serem inadiáveis, dentre outras iniciativas como ajuste fiscal duradouro, “a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais”, cabendo aos ministérios setoriais competentes “rever as políticas públicas em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social” (MARE, Brasília, 1995, p.16).

Segundo o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, para o Estado realizar seus objetivos sociais (maior justiça e igualdade) e econômicos (estabilização e desenvolvimento), o “Estado tendeu a assumir funções diretas de execução”, cujos resultados foram “distorções e insuficiências” que justificaram reformar o Estado, transferindo para o setor privado as atividades possíveis de ser controladas pelo mercado.

Neste caso, fica caracterizada a privatização dos serviços oferecidos. Já os serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser subsidiados por ele serão transferidos “[...] para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado onde a propriedade ideal é a “pública não-estatal”.

O referido Plano explica o “público não-estatal” como a propriedade que não é estatal porque nela não se exerce o poder do Estado, mas também não é privada porque se trata de serviço subsidiado pelo Estado, portanto contando com recursos orçamentários estatais para sua execução, recursos cuja insuficiência já está decretada, pois a lei prevê que as organizações sociais possam agregar ao seu orçamento outros ingressos provenientes de doações, prestação de serviço, legados ou financiamentos. Se estas organizações podem produzir renda pela prestação de serviços, estes serão cobrados e não-gratuitos.

A transformação de uma organização estatal em organização de direito privado que continua pública, mas não-estatal, que mantém assegurado o caráter público, caracteriza a publicização, segundo Bresser Pereira, não podendo ser confundida com a privatização.

A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (MARE, BRASÍLIA, 1995, p. 17).

Para Bresser Pereira (1996), no capitalismo contemporâneo existem três formas de propriedade e não somente a pública e a privada, como sempre se preconizou. São elas a propriedade privada, a propriedade pública e a propriedade “pública não-estatal”. A propriedade só pode ser considerada privada quando ela gera todas as suas receitas, e o mercado assume a coordenação das suas atividades. Quando isso não acontece, ela se torna uma propriedade “pública não-estatal” (PEREIRA, 1996, p. 287).

A propriedade “pública não-estatal” possibilita uma instituição receber verba pública e, em contrapartida, desempenhar uma atividade que, mesmo não sendo um serviço exclusivo do Estado, substitui a atuação deste, mas não o exime da responsabilidade de garantir ao cidadão os serviços de interesse social. Melhor dizendo, não isenta o Estado da responsabilidade social e administrativa do serviço ofertado por envolver “direitos humanos” que devem ser assegurados por ele.

O “público não-estatal” está relacionado com os quatro setores que compõem o Aparelho do Estado, dos quais destacamos aquele que mais interessa para esta análise e que diz respeito aos SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS, em que o Estado

atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais ou privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, [...] (MARE, Brasília, 1995, p. 52).

É exatamente aí, no “Núcleo de Serviços não-exclusivos” que o governo transfere serviços para organizações da sociedade civil, flexibilizando a prestação destes ao mesmo tempo em que busca a parceria, poder público e sociedade civil, através de contratos ou de convênios.

As creches comunitárias, objeto deste estudo, inserem-se na categoria “público não-estatal”, pois se constituem como entidades que têm parceria com o Estado, recebem verba pública, oferecem educação infantil – serviço de interesse público, são administradas por entidades da sociedade civil, não se exercendo ali o poder do Estado. Esta política de parceria, no município de Porto Alegre, surgiu durante a discussão da Reforma do Estado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, mas não tem, no seu conteúdo, a proposta de minimização do Estado, nos moldes da Reforma. Ela vem subjacente a um movimento social por recursos para instituições de educação infantil, anteriormente financiadas pela assistência social. Se a alternativa político-pedagógica foi a parceria naquele momento, hoje a ampliação do atendimento da educação infantil na cidade continua tendo por base esta parceria com o movimento popular comunitário.

No Município, a parceria instituída em 1993 foi uma construção articulada entre sociedade civil e poder público, justamente para atender a uma demanda da qual o governo federal se ausentava, com a extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA e que foi assumida pelo Município. Portanto, se a retirada do financiamento federal para a assistência social significa a minimização do Estado pela retirada da União do financiamento de políticas sociais, por outro lado significou uma transferência de responsabilidades para os municípios na resolução desta questão, sem a correspondente transferência dos recursos.

Montaño (2002), na discussão do trato das questões sociais e as parcerias com o Terceiro Setor, refere-se “À freqüente equiparação entre ‘Estado’ e ‘governo’” e afirma que as políticas são definidas e operadas pelos governos, ou seja, a política governamental tem sua definição baseada numa opção de classe, em alianças políticas, em acordos e compromissos internacionais. Estas não acontecem naturalmente, tampouco são inalteráveis.

O Estado é uma instituição de certa permanência; o regime é mais temporal. Portanto, diferenciar Estado de governo é importante quando analisamos as parcerias “entre

organizações populares, não-governamentais e o Estado”. “A ‘parceria’ é com o Estado, porém segue tendencialmente uma política de governo”. Há diferença em fazer parceria “com governos com clara hegemonia do grande capital e engajados no projeto neoliberal” e parceria com governos de “inspiração trabalhista ou progressista, populares e democráticos”.

No entanto, isso não nos permite idealizar as ‘parcerias’ com governos considerados progressistas, pois estes “têm seus limites para navegar contra a corrente e funcionam sob a lógica do capital” (MONTAÑO, 2002, p. 137). Não podemos esquecer que o Estado é uma instituição do capital e, mesmo mudando os regimes, “o Estado continua mantendo sempre seu caráter de instituição da ordem do capital, mantendo a sua racionalidade e o seu caráter de classe” (Ibid., p. 138).

No município de Porto Alegre, manifestam-se diferenças no processo de parceria em relação ao que está previsto na Reforma do Estado. A parceria com as creches comunitárias não se caracteriza pela passagem do público para o “público não-estatal”. Aqui se dá o processo inverso, tornando propriedade “pública não-estatal” a propriedade privada.

Estas instituições, ao assinarem o convênio com a Prefeitura, são colocadas sob a responsabilidade partilhada, do município com a sociedade civil. Assim, institucionaliza-se a possibilidade do acompanhamento e da fiscalização de entidades privadas (as creches comunitárias conveniadas) pelo poder público e pela sociedade civil.

A administração pública municipal com esta parceria evidencia um processo de participação da população na execução direta das tarefas públicas, na perspectiva da colaboração com o poder público. Esta forma de administração municipal deu-se concomitante com a Reforma do Estado, em âmbito federal, Reforma esta que se consubstanciava na outorga do Estado, para organizações da sociedade civil, de tarefas públicas de modo geral. Em Porto Alegre, a parceria no atendimento da educação infantil surge para dar conta de uma demanda social para a qual o município não tinha recursos.

Segundo Dra. Vanesca Buselato Prestes, procuradora do município de Porto Alegre desde 1991, a discussão feita à época no Município (década de 1990), era de que o Estado tinha, [e continua tendo], o papel de fomentador, uma vez que ele não dá conta de todas as tarefas que a sociedade exige, mas não poderá ser substituído pela sociedade civil. A participação, além de definir a priorização dos investimentos, pressupõe democratização do acesso à informação, e se o município é este ente que está mais próximo da população, esta participação tem que ser organizada, ter método, ter segurança jurídica para que se consubstancie como uma política pública e assim possa prosperar.

José Clovis de Azevedo afirma que,

Ao contrário das práticas tradicionais de governo, quando os governantes se adaptam ao caráter autoritário e excludente do Estado tradicional, o Governo Popular (Administração Popular) redefiniu o papel do Estado dentro das possibilidades e limites da esfera municipal. Ao invés de decisões tecnocráticas e verticalizadas, o governo municipal estabeleceu um amplo e profundo processo participativo para a tomada de decisões. A cidade é chamada à construção coletiva de políticas públicas, envolvendo todas as frentes de atuação da administração. A transformação do caráter privado do Estado para um Estado público está sendo concretizada com esferas públicas de decisão, não estatal, onde a participação popular induz as ações do Estado, atuando na construção e na fiscalização da aplicação das políticas públicas. A reorientação do Estado, através da participação, viabilizou uma das mais importantes matrizes: a inversão de prioridades (AZEVEDO, 2000, p. 57).

O Orçamento Participativo, “instrumento mais significativo do processo de democratização e desprivatização do Estado”, enquanto método de participação, segundo Tarso Genro, é uma experiência que enfatiza a necessidade do Estado brasileiro em recuar do controle que tem exercido sobre a esfera pública, compartilhando o poder de decisão com a sociedade civil, sem se ausentar das responsabilidades públicas. A consolidação do OP, no Município, cria “uma esfera pública ‘não-estatal’ de controle”, processo no qual “o Estado se torna uma estrutura pública controlada pela sociedade civil organizada”.

Esta esfera tem um caráter “indutivo, fiscalizador e controlador do Estado” (GENRO, 1996, p.27). O fato de passar a ser controlada pela cidadania, através do OP, não torna a Prefeitura uma instituição privada. Ela mantém-se totalmente estatal e ainda adquire a

garantia de ser totalmente pública, “pois seu controle direto pela sociedade não permite que ela se subordine ao jogo dos interesses privados que normalmente são praticados por corporações empresariais” (GENRO, 2004, p. 2).

O surgimento de uma nova esfera “pública não-estatal”, não subordinada puramente às relações mercantis, “pode promover ações de co-gestão como o Estado, tendendo a dissolver os interesses privados que operam na sociedade civil no crivo do interesse público” (GENRO, 1996, p. 1). A sociedade, ao criar variadas instituições privadas de representação direta, remete para um determinado tipo de vínculo ou de demandas sobre o Estado. O surgimento da esfera “pública-não estatal”, agregada a instituições de caráter estatal, se torna mais importante à medida que se tornam ineficientes os órgãos tradicionais de controle e representação da sociedade civil. “Já há, portanto, na sociedade civil, o início de um controle ‘público não-estatal’ sobre o Estado. [...] cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica, não só às instituições, empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa, que sofre as restrições de um jogo de poder e influência cada vez mais complexo na sociedade de classes” (Ibid., 1996, p.1).

Para Genro (2004), Bresser Pereira usa um conceito “profundamente democrático e válido – o controle social pela cidadania, para retirar do Estado uma das suas funções essenciais, a de prestar serviços na área da saúde [e também na área da educação] que deveriam, isto sim, ter um controle direto da sociedade, a destinatária destes serviços”.

Portanto, existe uma diferença conceitual bastante grande entre o “público-não estatal”, proposto por Tarso Genro, e o conceituado, por Bresser Pereira, no documento orientador da Reforma do Aparelho do Estado, posta em prática em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso²⁹. Enquanto, para Genro, o “público não-estatal” é uma instância de participação popular direta na administração do município, visando à fiscalização e à

²⁹ Presidente da República eleito pelo voto popular em 1994 e reeleito em 1998, tendo governado o Brasil por dois mandatos consecutivos (8 anos).

aproximação do Estado ao cotidiano do cidadão, para Bresser Pereira é uma instância de execução, pois visa repassar à sociedade civil a oferta de políticas públicas, transformando os cidadãos em gestores de serviços, responsáveis pela sua implementação.

O conceito de “público não-estatal” presente no Orçamento Participativo acima apresentado traz no seu conteúdo a relação do público para com o público, melhor dizendo, da população para com o dinheiro público e sua aplicação em políticas por ela indicadas. No caso das creches comunitárias, não dá para afirmar que Porto Alegre vive uma experiência diferenciada de “público não-estatal”, pois esta é uma relação do público com o privado.

Se ela não é imposta de cima para baixo, porque também é discutida com a população, continua sendo uma relação em que a sociedade civil supre uma política da qual o Município se afasta. Ao afirmar que a execução de políticas sociais é de responsabilidade do Estado, não se está excluindo a participação da população na definição destas políticas públicas, elencando, inclusive, a ordem de prioridades para sua execução nos moldes do que é feito no OP. O que se está reivindicando é que esta execução seja de responsabilidade do Estado.

O processo referente às creches comunitárias, considerada a participação na definição desta política, o que caracteriza outra diferença em relação à reforma proposta por Bresser Pereira e à “redefinição do Estado nos limites e possibilidades do município”, conforme Azevedo (2000), dá-se na esfera da execução dos serviços não exclusivos do Estado – a educação que, no caso das crianças de zero a seis anos, tem parte significativa da oferta assumida pela sociedade civil.

A participação direta da população continua sendo o processo pelo qual se dão as decisões em relação ao número de instituições conveniadas, às alterações do convênio, incluindo construção de novos espaços pelo poder público e à inclusão de novos critérios no OP que permitam reforma e conservação dos prédios já conveniados. Esta participação

também terá que encaminhar alternativas para um novo financiamento da educação básica, calcado na ampliação da oferta com qualidade e com direitos iguais para todas as crianças.

4.7. Organizações Sociais: as Organizações Sociais - OSs e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs

A reforma do papel do Estado, amplamente defendida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cria mecanismos legais que descentralizam a execução dos serviços que não envolvem o poder do Estado. É o caso das Organizações Sociais-OS e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, ambas consubstanciadas em Lei Federal.

A Medida Provisória nº 1.591, de 09 de outubro de 1997, editada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que se dediquem a atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Estas atividades, as quais vão se dedicar as Organizações Sociais, são atividades em que a competição é relativa, não oferecendo a lucratividade tão desejada e exigida pelo mercado.

A análise das Organizações Sociais-OS não pode ser descolada de aspectos relevantes que constam no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, cujo Ministro, na época, era Luiz Carlos Bresser Pereira³⁰. O plano foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e submetido à aprovação do Presidente da República em novembro do mesmo ano. Um dos aspectos relevantes do Plano é a necessidade imperativa de uma resposta para a “crise do Estado”, que preservasse e defendesse o interesse público com o propósito de tornar a coisa pública, o patrimônio público, realmente de todos.

³⁰ Luis Carlos Bresser Pereira participou dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso e foi o principal teórico do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Esta defesa dá-se em dois níveis: no político e no administrativo, incluindo no primeiro nível os direitos individuais, sociais e políticos do cidadão e, no segundo, o crescimento da dimensão do Estado ao assumir a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e seus custos que, segundo o MARE, eram maiores que os benefícios. Ora, se a intenção da Reforma do Estado é democratizar a coisa pública para que o cidadão tenha os direitos sociais assegurados, é necessário que o Estado execute políticas públicas que beneficiem a todos. É preciso também que o Estado universalize direitos e não repasse a organizações da sociedade civil a responsabilidade pela implementação e pela gestão dessas políticas.

A reforma do Aparelho do Estado, segundo o MARE (1995), orienta-se pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos e tem como estratégia a prática da competição administrativa no interior do próprio Estado, promovendo, quando possível, a concorrência entre as unidades internas pela inserção de agentes privados ou das organizações da sociedade civil, na administração pública. Subjacente a esta proposição está o discurso da ineficiência do Estado e sua conseqüente substituição pela sociedade civil, ofertando serviços que deverão ser pagos pela população e que perdem, por sua vez, o caráter de política universal, não estando assegurado a todos como direito.

De outra sorte, continuam sendo oferecidas políticas públicas pobres para pobres, uma vez que, de acordo com a reforma do Aparelho do Estado proposta pelo MARE, os custos das políticas sociais devem ser minimizados. Portanto, essas devem ser focalizadas nos mais necessitados e carentes. Essas políticas são ofertadas de forma precária, mantendo em níveis aceitáveis, pelos mais necessitados, as demandas principalmente por saúde e educação.

A publicização dos serviços públicos não-exclusivos do Estado, representados pela transferência do setor estatal para o não-estatal, assume “a forma de organizações sociais”. As “organizações sociais”, autorizadas pelo legislativo para celebrarem contratos de gestão com

o Poder Executivo, têm direito à dotação orçamentária própria e autonomia financeira, podendo ter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, financiamentos, gozando de autonomia administrativa, “mas seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino” (MARE, Brasília, 1995, p.74). O Estado, então, estabelece uma parceria com a sociedade civil, o que possibilita sua atuação em serviços como a educação.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a administração pública gerencial está associada à “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, a transferência de determinados serviços do setor estatal para o setor “público não-estatal”, que não envolvem o poder do Estado, mas contam com subsídio estatal. Retirar do âmbito estatal e passar para a sociedade civil e para o mercado a oferta de políticas sociais e assistenciais configura privatização de serviços, segundo MONTAÑO (2002, p. 136), que critica

o uso (confuso) que Bresser Pereira faz do termo *publicização*, para designar, na verdade, o processo de *privatização* (retirada do âmbito estatal e transferência para a sociedade civil e o mercado) dos serviços e políticas sociais e assistenciais.

O programa de reforma do Aparelho do Estado, na sua efetivação, necessita de aporte institucional, exigindo reforma constitucional ou mudança na legislação infraconstitucional. A partir desta perspectiva, inscreve-se a Medida Provisória nº 1.591/97, já citada, a qual vai dispor sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e criar o Programa Nacional de Publicização - PNP.

O referido programa assegura a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgão da União ou por organizações sociais. Essa Medida Provisória transforma-se na Lei nº 9.637, aprovada pelo Congresso Nacional, em 15 de maio de 1998.

Outra medida que dá corpo à Reforma do Aparelho do Estado e prosseguimento à legalização necessária para a sua efetivação é a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP e institui e disciplina o Termo de Parceria.

Estas instituições se transformam em Organizações da Sociedade Civil, mediante um contrato de gestão com o Poder Executivo. A ausência de fins lucrativos exigidos neste processo está assegurada, segundo a lei, quando todo e qualquer excedente, dividendo, bonificação, participação ou parcela do patrimônio auferido no exercício da atividade é aplicado integralmente na instituição para dar conta do seu objeto social.

Não são todas as organizações sem fins lucrativos que podem ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, mesmo que se dediquem à educação, assistência social, cultura, saúde, segurança alimentar, preservação ambiental, promoção do voluntariado, combate à pobreza, estudo e pesquisa, experimento não-lucrativo de novos modelos socioprodutivos, promoção de direitos estabelecidos e assessoria jurídica gratuita.

O art. 2º da Lei nº 9.790/99 afirma que não podem ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP as sociedades comerciais, os sindicatos e as associações de classe, as instituições religiosas, as organizações partidárias e suas fundações, as entidades de benefício mútuo, as entidades e as empresas que comercializam planos de saúde, as instituições hospitalares privadas não-gratuitas, as cooperativas, as fundações públicas e as fundações da sociedade civil e as organizações sociais.

As OSCIPs devem, ainda, ter estatuto próprio registrado em cartório, diretoria eleita, conselho fiscal ou órgão equivalente, prestar contas à sociedade civil e ao Poder Público e ter inscrição no Cadastro Geral de Contribuinte - CGC, atualmente Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ. Isso posto, estas instituições estão aptas a assinar o Termo de Parceria com o Poder Público, formando o vínculo de parceria entre as partes.

Embora criadas em momentos diferentes OSs e OSCIPs têm muita similitude e “não há dúvida acerca da idêntica natureza jurídica de ambas as figuras”(JUSTEN Fº, 1999, p.39). No entanto, a diferença explicitada no ordenamento jurídico que lhes dá origem é a gratuidade

da atuação das OSCIPs em relação às OSs que também não podem ter fins lucrativos, não significando isso gratuidade dos serviços ofertados.

As Organizações Sociais, da forma como foram instituídas, têm a possibilidade de desempenhar serviços, antes sob a responsabilidade da administração pública, podendo resultar a extinção da atividade ofertada pelo Estado, como foi o caso da extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Fundação Roquette Pinto, que constam do art. 21 da Lei nº 9.637/98. Esta prática remete para a proposta de redução da atuação do Estado, presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Já nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o princípio presente é o da parceria, da cooperação do Estado com a iniciativa privada. As atividades resultantes perdem a natureza de serviços públicos, uma vez que são serviços oferecidos pela iniciativa privada, mas atendem a necessidades sociais e coletivas devendo, pela natureza das OSCIPs, ser ofertados gratuitamente. Neste caso, as creches comunitárias, por ter seus serviços pagos pela comunidade usuária, não podem ser qualificadas como OSCIPs.

É importante destacar que Organização Social ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público são qualificações atribuídas a pessoas jurídicas, sem fins lucrativos. Melhor dizendo, são qualificações que as instituições que preenchem os requisitos constantes nas Leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99 se habilitam a receber por designação do Ministério da Justiça, no caso das OSCIPs, e do Poder Executivo, no caso das OSs.

Portanto, não significa dizer que uma entidade vai se transformar ou vai tomar a forma de uma ou de outra. Segundo Justen Fº (1999), esta é uma condição atribuída, é um “plus” que é conferido à determinada entidade.

Qualificadas ou não como OS ou OSCIP, as instituições privadas de educação infantil que ofertam serviço de interesse público, em parceria com o município, atendem a uma

demanda social que, assumida pelo poder público, ampliaria a responsabilidade deste ente federado. Portanto, a prática da parceria se encaminha para o atendimento do princípio fundamental que rege as organizações sociais, que é o de reduzir ou de não ampliar o tamanho do Estado, deixando que a sociedade assuma funções não-exclusivas do Estado.

Em que pese a constatação do avanço limitado das organizações sociais, nos moldes propostos pela reforma do Estado, muitas práticas utilizadas pelos municípios para dar conta das demandas por serviços sociais se encaminham para alternativas que minimizam a presença do Estado no campo das políticas sociais.

4.8 – Creches Comunitárias e o “Público Não -Estatal”: Proximidades e Distanciamentos

No caso das creches comunitárias em Porto Alegre, são as associações de moradores, os clubes de mães e as associações religiosas, ou seja, instituições do Terceiro Setor que estão se responsabilizando pela oferta da educação infantil em parceria com o poder público Municipal, nos moldes do que afirma Giddens (2001) de que as comunidades locais podem assumir algumas atividades as quais são licenciadas pelo governo, mas precisam continuar sendo monitoradas e reguladas pelo poder público, o que confere à sociedade civil o papel da execução de políticas públicas de responsabilidade do Estado. No entanto, a pesquisa nos mostra que a sociedade civil não faz este monitoramento, ou por falta de espaço nas creches, por falta de incentivo a esta participação, ou pelo não funcionamento do conselho popular local responsável também por esta fiscalização.

O município de Porto Alegre, desde 1993, mantém parceria com instituições da sociedade civil, mediante convênio firmado entre o Executivo Municipal e as entidades mantenedoras das creches comunitárias, todas sem fins lucrativos. Aqui novamente se evidencia a necessidade do acompanhamento e controle social das creches para que se comprove o reinvestimento dos lucros na instituição, o que caracterizaria ser esta uma

entidade sem fins lucrativos. Se as instituições prestam conta unicamente dos ingressos oriundos do poder público, mas informam ter outras fontes de renda, como apareceu na pesquisa, como saber o destino dado a estes?

A legislação que hoje regulamenta estes convênios comporta a Lei Federal nº 8.069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 8.666/93 que regula, dentre outros, os contratos administrativos com particulares e o decreto Municipal nº 11.417. O Decreto Municipal de nº 11.417, assinado pelo prefeito municipal em 10 de janeiro de 1996, publicado no Diário Oficial do Município em 15 de janeiro do mesmo ano, dispõe sobre a prestação de contas dos convênios que o Município celebra com entidades não-governamentais de caráter comunitário, assistencial e educativo, sem fins lucrativos. O Decreto unifica a execução dos convênios celebrados pelos diferentes órgãos da administração direta e indireta do município.

A relação estabelecida entre o poder público municipal e as creches comunitárias tem por objetivo oferecer educação infantil, em espaços privados. Esta oferta é pautada no regime de parceria entre município e entidades de sociedade civil. Desta forma, o município compromete-se com parte do custo deste atendimento, dividindo a responsabilidade do custo e da oferta da primeira etapa da educação básica com a sociedade civil, mas o dever da oferta de educação infantil é, prioritariamente, dos municípios que, em regime de colaboração com a União e os estados, devem disponibilizá-la às famílias das crianças pequenas. Neste sentido, as discussões que pautavam a oferta da educação infantil, anteriores à Emenda Constitucional 14/96 e a Lei n.º 9424/96 e da própria LDBEN, já afirmavam que

A oferta regular de atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade é obrigação concorrente dos entes públicos, ou seja, a satisfação deste direito é de responsabilidade tanto do estado, como do município, contando com a assistência da União (FARENZENA, 1983, p. 115).

A não efetivação do regime de colaboração é um dos entraves para a ampliação da oferta pública de educação infantil, sendo o conveniamento uma alternativa usada pelos

municípios deste Brasil a fora. Em Porto Alegre, as creches comunitárias conveniadas são administradas e mantidas por instituições da sociedade civil, as associações comunitárias, titulares do convênio com a Prefeitura Municipal, cujos critérios de conveniamento para estas entidades, fixados pelas Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA de 1993 e, pelos termos do convênio, contêm características da categoria “público-não estatal”, quais sejam: 1) somente podem conveniar as entidades sem fins lucrativos, o que é comprovado mediante registro de estatuto da entidade mantenedora junto ao Cartório de Registros Especiais; 2) as entidades terão que ser administradas e mantidas por organizações da sociedade civil; 3) a diretoria destas organizações firma convênio com a Prefeitura Municipal, recebendo verba pública em troca da oferta de educação e cuidado a crianças de zero a seis anos; 4) a diretoria é composta por presidente, vice-presidente e Conselho Fiscal, eleitos pelas comunidades, conforme estatuto das entidades; 5) a diretoria, de acordo com o convênio, presta contas para a SMED e para a comunidade; 6) os critérios para o conveniamento, definidos pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - CMDCA são participação comunitária, transparência, responsabilidade e equidade; 7) é exigida a observância ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, caracterizando o controle social do processo; 8) há controle do Estado via prestação de contas mensal do conveniado com a Secretaria Municipal de Educação, tendo por base o plano de trabalho, previamente fixado no momento do convênio e o plano de aplicação de recursos, feito em parceria SMED/entidade.

As instituições mantenedoras das creches comunitárias são constituídas por diferentes associações, agremiações ou entidades. A partir da listagem do nome das mantenedoras das 129 creches conveniadas (até 2003), podemos constatar uma variedade de instituições mantenedoras, como: 24 Associações de Moradores, dezessete Clubes de Mães, dentre os quais têm duas Associações de Mulheres, vinte Associações Comunitárias, sete Associações

de Pais e Amigos, nove Sociedades Benéficas. Além destas, há diferentes instituições mantenedoras, como: Mitra Arquidiocesana, Sanatório Belém, Sociedade Literária e Criativa, Obra Social Imaculada, Instituto Filhas de Maria, Círculo da Amizade, Congregação Irmã Imaculada, Centro Apoio do Menor, etc. São as diretorias das associações e das diferentes organizações que firmam convênio com a Prefeitura Municipal, e seus dirigentes compõem a equipe diretiva das creches que, junto com um Conselho Fiscal, composto pela comunidade, responsabilizam-se administrativa e pedagogicamente por elas.

O diálogo com a comunidade deve ser assegurado pelas reuniões gerais administrativas de prestação de contas e pelas reuniões pedagógicas, efetivando, dessa forma, a participação da sociedade civil nestes espaços, o que nem sempre acontece, motivado ou pela ausência das famílias, cujas atividades laborais dificultam a participação, ou porque a comunidade não é chamada pela diretoria da instituição que não desenvolve a prática da socialização do processo administrativo e pedagógico da creche.

As entidades mantenedoras das creches são públicas, mas não-vinculadas ao Estado. Na sua caracterização, têm presente os critérios da propriedade “pública não estatal”, conforme segue: são administradas pela comunidade e recebem verba do Município; são espaços “públicos não-estatais”, por não ser propriedade de nenhum indivíduo ou grupo; estão voltadas a atender o interesse público, mas continuam subsidiadas pelo Estado; têm maior autonomia administrativa, e seus dirigentes assumem, junto com a sociedade, a gestão da instituição (MARE, 1995, p. 54).

O Município continua com a exclusividade na formulação da política nesta área social – a educação infantil, pois a orientação pedagógica nas creches, bem como a orientação da formação dos profissionais que atuam nestes espaços, é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação que, através de seus assessores pedagógicos, acompanha o trabalho

das educadoras com as crianças. Com referência ao controle do Estado, este também se dá no momento da prestação de contas mensal do conveniado para com o poder público.

A educação infantil no Sistema Municipal de Ensino tem sua trajetória marcada pela atuação de instituições públicas (Escolas Municipais de Educação Infantil) e instituições privadas sem fins lucrativos (Creches Comunitárias), implementando a parceria entre poder público e sociedade civil, forma pela qual o município de Porto Alegre tem ampliado a oferta da educação infantil. Esta alternativa, se analisada sob a ótica da Reforma do Estado, consiste na transferência da responsabilidade pública para a sociedade civil.

Considerada as circunstâncias econômicas em que vivem os municípios, e o processo participativo de controle público sobre a esfera estatal desenvolvido nos últimos quinze anos (1989/2004) em Porto Alegre, a questão que se coloca aqui é se esta seria a única alternativa possível para o Município. Será que não existia outra alternativa, em se tratando de política para a educação infantil?

Lançar mão do conceito de propriedade “pública não-estatal” para definir as creches conveniadas significa considerar que os elementos constituidores desta categoria estão presentes na caracterização das instituições conveniadas, bem como nas decorrências que o convênio traz aos parceiros. No entanto, as especificidades do processo instaurado pelas populações organizadas da periferia da cidade de Porto Alegre, impondo ao poder público municipal encaminhamento para as suas demandas, podem se constituir numa diferença entre o proposto pela Reforma do Estado e o caminho tomado no município de Porto Alegre.

4.8.1- O Município de Porto Alegre e a Crise

O município de Porto Alegre, com o Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal há dezesseis anos, ou seja, por quatro mandatos consecutivos, tem sua trajetória política marcada pelo compromisso social do governo com os cidadãos. Através do

Orçamento Participativo, o governo municipal vem investindo em prioridades demandadas pela população, como habitação, saneamento básico, saúde e educação³¹. No entanto, o Município, como já foi afirmado anteriormente, não fica imune às crises gestadas pelo capital, pois a economia e o governo se compõem de iniciativas públicas e privadas.

De acordo com dados sobre a arrecadação do Município, cuja fonte são os balanços da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, apresentados pela pesquisadora Nalú Farenzena (2004), numa série histórica de 1997 a 2003, as receitas próprias do Município vêm caindo, ano após ano, com exceção do ano de 1999 que apresentou pequeno crescimento. De acordo com os números analisados, Farenzena afirma que, além de não ter havido recuperação dos valores arrecadados, considerando o ano de 1998 como referência, “Do primeiro para o último ano do intervalo analisado³², constatamos um crescimento insignificante da receita, que não chegou a 1% (0,08%)”.

Em contrapartida, as demandas municipais por serviços públicos aumentam na medida do crescimento da população que, em 1997, era de 1.298.108 habitantes e, em 2003, chegou a 1.392.711 habitantes³³. É preciso considerar ainda o empobrecimento da população pela falta de trabalho e renda, o que exige mais do poder público em termos de políticas sociais.

A crise do capital atinge os municípios. As soluções internacionais e nacionais para o enfrentamento da crise têm por base uma economia que prioriza o investimento no capital especulativo em detrimento da produção, gera dificuldades, principalmente aos pequenos e médios empreendimentos, afeta a arrecadação pública, o nível de emprego e a distribuição de

³¹ No ano de 2003, as prioridades definidas pelo OP foram habitação como primeira prioridade, educação segunda prioridade e pavimentação terceira prioridade.

³² Palestra proferida em 18 de agosto de 2004, em atividade do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, onde os dados de 1997 informam que o total dos impostos arrecadados somou R\$ 1.005.090.750,70 e os de 2003 arrecadaram R\$ 1.069.648.425,47.

³³ Os dados de 2004 foram retirados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE em 17/10/2004 e os de 2003, são estimativa de população fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística-FEE (site), na data de 17/10/2004.

renda, impondo ao ente público a busca de soluções para compensar a queda na arrecadação fiscal que se torna cada vez mais comprometida.

No estado do Rio Grande do Sul, um estudo feito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, publicado no Correio do Povo de 25 de janeiro de 2004, informa que mais de 2,5 milhões de gaúchos sobrevivem com menos de um salário mínimo; 19,69% da população gaúcha é considerada pobre e 7,63% indigente. No município de Porto Alegre, a pesquisa aponta duas realidades distintas, convivendo sob os mesmos limites. Enquanto no bairro Moinhos de Vento, cujo perfil sócio-econômico dos moradores se caracteriza por uma renda alta, a mortalidade infantil é zero; nos bairros Sarandi e Restinga que concentram moradores de baixa renda é de 75 crianças a cada mil que nascem com vida. O estudo informa, ainda, que as microrregiões mais pobres da cidade são Glória, Cristal, Extremo-Sul, Eixo-Baltazar, Centro-sul, Norte e Partenon.

De acordo com o Estudo de Carência - OP 2003 (ASSEPLA/SMED) para a educação infantil, na faixa etária do zero aos seis anos, na Região 9 do OP³⁴ que corresponde ao bairro Glória, existe uma demanda de 6.078 crianças para as quais são oferecidas 1.371 vagas. No Cristal, para 3.243 crianças existem 767 vagas. Na região Extremo-sul para 4.090 crianças, 609 vagas. No Eixo-Baltazar, há 10.517 crianças para 2.433 vagas. A região Centro-Sul existem 11.720 crianças e 3.117 matriculadas em espaços de educação infantil. A região Norte possui 11.257 crianças, mas sendo atendidas somente 2.997. Por fim, no Partenon existem 14.012 crianças e 3.170 vagas. A carência nas regiões citadas está acima de 73%, sendo que, na região Extremo-Sul é de 85,11%.

³⁴ Uma das dezesseis regiões em que está dividida a cidade de Porto Alegre para fins do Orçamento Participativo- OP. Esta divisão está baseada em critérios geográficos.

³⁵ Estes atendimentos correspondem a turmas de educação infantil nas escolas de ensino fundamental e os atendimentos de educação infantil nas escolas especiais da Rede Municipal de Ensino.

Estes altos índices de carência na educação infantil não contrariam os indicadores de pobreza apresentados na pesquisa da UFRGS e evidenciam a premência de uma política de expansão do atendimento desta faixa etária, principalmente por se tratar de regiões da cidade onde os números da pobreza e do desemprego são elevados.

A responsabilidade política e a preocupação dos governos municipais com um maior aporte de verbas para a educação infantil, somando esforços nas três esferas públicas estão manifestas também na “Carta de Recife”, documento emitido pelos participantes do III Encontro de Secretários Municipais de Educação e de Presidentes de Conselhos Municipais de Educação das Capitais, ocorrido em dezembro de 2003. A referida Carta afirma a educação infantil como direito, como demanda e necessidade social crescente e como dever do Estado. Afirma, ainda, a significativa necessidade de ampliação dos recursos para a educação infantil e defende que a mudança no padrão do financiamento da educação infantil ocorra dentro dos preceitos da Constituição Federal - CF, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN. A preocupação com a educação infantil povoa o cotidiano, não só dos prefeitos municipais, mas das famílias cujas crianças não têm espaço nas escolas ou creches.

4.8.2- O que Revelam os Números da Educação Infantil em Porto Alegre?

As entidades conveniadas com a Prefeitura prestam serviço de grande necessidade à sociedade, pois absorvem considerável parcela da educação infantil não atendida pelo poder público. Computados os números do atendimento dos espaços públicos e privados de educação infantil (0 a 6anos), em Porto Alegre (2003) a demanda é absorvida em aproximadamente 27,80%.

Em 2003, houve um decréscimo de 0,30%, neste percentual, conforme dados do tabela 5 (p. 166), ocorrendo pequena diminuição de atendimento nos espaços públicos estaduais por

este priorizar o ensino fundamental e médio e, nos espaços privados, segundo informações não comprovadas por pesquisas, devido a dificuldades financeiras das famílias. O decréscimo do atendimento também na rede estadual está relacionado com a responsabilidade legal deste ente federado em atender prioritariamente o ensino médio e o fundamental principalmente, a partir da vigência da Emenda Constitucional 14/96 que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. Fica, então, responsabilizado pela educação infantil, o município mesmo com a previsão do regime de colaboração, na Constituição Federal, o qual ainda não foi regulamentado. O crescimento, no ano de 2003, de 111 vagas na oferta municipal e 49 nas creches conveniadas não foram suficientes para dar conta da redução ocorrida na oferta federal, estadual e privada, ampliando mais ainda a necessidade de atendimento às crianças pequenas (tabela 5 abaixo).

A alteração considerável dos números da oferta da educação infantil privada presentes nos anos de 2000, 2001 e 2002, ainda na tabela 5 a seguir, está associada muito mais ao processo de mapeamento destas instituições e da sua inclusão em dados estatísticos do que a criação de novas vagas.

A tabela abaixo analisa os dados não conservando a série histórica de 1993 a 2003, pois os números referentes aos atendimentos estaduais e particulares, disponíveis na ASSEPLA/SMED, até 2003, só passam a informar estes atendimentos a partir de 1997.

TABELA 5 -Evolução das Matrículas da Educação Infantil de 1997 a 2003

ANO	MUNI-CIP.	ESTA-DUAL	FEDE-RAL	PARTI-CULAR	CRECHES COMUNIT.	TOTAL ATEND.	POP. 0 A 6 DADOS DEM.	TAXA ESCOL. PoA %
1997	5.852	9.340	0	7.976	5.865	29.033	138.213	21,01
1998	5.558	9.302	0	7.761	6.521	29.142	138.213	21,08
1999	4.987	9.321	0	7.236	7.156	28.700	138.712	20,69
2000	4.849	9.582	0	9.435	7.835	31.701	146.181	21,69
2001	5.065	9.879	169	16.916	8.254	40.283	146.181	27,56
2002	5.304	9.197	140	18.081	8.350	41.172	146.181	28,10
2003	5.415	9.175	132	17.520	8.399	40.641	146.181	27,80

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin, a partir de dados fornecidos pela ASSEPLA/SMED- 2003. .

A parceria, pelos números demonstrados no crescimento das creches conveniadas (conforme tabela 6, abaixo), tem permitido a ampliação do atendimento da educação infantil numa proporção bem maior do que o crescimento do atendimento público. No entanto, somados os atendimentos oferecidos pelos espaços públicos municipais e “públicos não-estatais”, temos um atendimento ainda ínfimo em relação à demanda.

TABELA 6- Número de Estabelecimentos e Matrículas em Creches e Escolas Infantis 1993/2003

Ano	Nº Creches Comunitárias	Nº Crianças Creches Comunit.	Nº Esc. Municipais Infantis	Nº Crianças Esc. Mun. Inf.	Demais Atend. Infantil Rede Munic. ³⁵
1993	40	2.000	21	2.228	2.606
1994	60	3.186	30	2.647	2.331
1995	70	4.413	30	3.509	2.554
1996	80	5.125	31	3.573	2.382
1997	90	5.865	31	3.506	2.346
1998	100	6.521	33	3.844	1.714
1999	110	7.156	33	3.935	1.052
2000	118	7.835	33	3.857	992
2001	120	8.254	33	3.815	1.250
2002	126	8.350	33	3.370	1.434
2003	129	8.399	33	3.880	1.535

Tabela construída por Maria Otilia K. Susin - Dados informados pela Assepla/Smed – 2003.

Analisando os dados das tabelas apresentadas percebemos que, de 1993 a 2003, o número de creches conveniadas cresceu 322,5%, e o número de crianças atendidas, 420%. Já o número de escolas municipais infantis cresceu 57% e o atendimento, 120%. Mas, os números também revelam um decréscimo nos demais atendimentos infantis na rede municipal (tabela 6 acima) relativo às turmas de educação infantil das escolas de ensino fundamental. O movimento de universalização do ensino fundamental, uma das responsabilidades prioritárias do Município, bem como a reforma do ensino que implantou a organização por ciclos de formação e absorveu, no primeiro ano do primeiro ciclo, a faixa etária dos seis anos, implicou em transformar os atendimentos infantis (Jardim B), nestas escolas, em turmas do primeiro ano do I Ciclo. Portanto, o decréscimo do atendimento na educação infantil municipal,

evidenciado na tabela acima, nos anos de 1999 e 2000 está relacionado com a organização das escolas da rede municipal por ciclos de formação.

Na distribuição do atendimento entre instituições públicas e “públicas não-estatais”, estas últimas, no ano de 2003, ficam com 20,67%, ao passo que as primeiras atendem 13,32% da educação infantil na cidade (ver tabela 7 a seguir). Portanto, a participação das creches comunitárias neste atendimento é significativa, se comparada às vagas oferecidas pela rede pública. Os números da tabela abaixo atestam também, o crescimento da população de crianças de zero a seis anos, no período de 1997 a 2003 em Porto Alegre, evidenciando a urgente necessidade de uma significativa ampliação no atendimento desta faixa.

TABELA 7 - Número de Crianças Matriculadas nas Diferentes Redes

ANO	Muni cipal	%	Comu nitária	%	Esta dual	%	Parti cular	%	Fede ral	%	Total Atend.
1997	5.852	20,16	5.865	20,20	9.340	32,17	7.976	27,47	0	-	29.033
1998	5.558	19,07	6.521	22,38	9.302	31,92	7.761	26,63	0	-	29.142
1999	4.987	17,38	7.156	24,93	9.321	32,48	7.236	25,21	0	-	28.700
2000	4.849	15,37	7.675	24,33	9.582	30,38	9.435	29,91	0	-	31.541
2001	5.065	12,62	8.117	20,22	9.879	24,60	16.916	42,14	169	0,42	40.146
2002	5.304	12,92	8.350	20,33	9.197	22,39	18.081	44,02	140	0,33	41.072
2003	5.415	13,32	8.399	20,67	9.175	22,58	17.520	43,11	132	0,32	40.641

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin. Fonte Assepla/Smed atualizados em maio/2004.

Ainda com base nestes números, se somarmos os percentuais do atendimento público (estadual, municipal e federal), teremos um total de 52,33% em 1997, contra 20,20% do “público não-estatal” e 27,47% do privado. Em 2000, estes números são de 45,75% no público, 24,33% no “público não-estatal” e 29,91% nos espaços privados. Em 2003 o atendimento público reduz para 35,90% contra 20,67% do “público não-estatal” (que matem seu atendimento num percentual estável em torno de 20%) contra os 43,11% do privado que vem mantendo um percentual de atendimento na casa dos 40% desde 2001.

É importante considerar ainda que os números da educação infantil devem ser lidos de acordo com o tempo de permanência das crianças nas instituições, pois tanto nas escolas municipais infantis quanto nas creches comunitárias, as crianças têm 12 horas diárias de

cuidado e educação, estando estes espaços disponíveis das 7 horas da manhã até às 19 horas, durante onze meses por ano.

A análise dos números da educação ofertada pelo município de Porto Alegre, numa série histórica de 1993 a 2003, presentes na tabela 8 p. 169, nas diferentes etapas da educação básica, informa o crescimento paulatino na oferta de vagas na Rede Municipal de Ensino. A educação infantil nos Jardins de Praça, com atendimento em meio turno para crianças na faixa etária dos quatro a seis anos, ampliou suas vagas em 20%. As escolas municipais infantis que atendem em turno integral ampliaram suas matrículas em 74%.

O ensino fundamental regular criou novas vagas num percentual de 47% nestes dez anos. A educação para jovens e adultos, que não tiveram escolaridade em idade própria, teve crescimento de 324%. Criando atendimento para os portadores de necessidades educativas especiais, a Secretaria Municipal de Educação, com a educação especial, cresceu 54%, atendendo a alunos em suas quatro escolas especiais ou integrando-os nos espaços de educação da Rede Municipal de Ensino.

A formação de professores no ensino médio, modalidade normal, é oferecida pelo Município para habilitar educadores na educação de zero a seis anos e na alfabetização de adultos. Em nível de ensino de terceiro grau, também voltado para a formação de profissionais para atuar na educação infantil, nas séries iniciais e na educação de adultos, a Prefeitura Municipal/SMED e o governo estadual celebraram convênio a ser desenvolvido pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS. Os 150 alunos do Curso de Pedagogia da UERGS não estão computados nos números da tabela 8 (p. 170).

O número de atendimentos da educação nos espaços exclusivamente públicos municipais que, em 1993, somava 38.646 vagas, passa para um total de 58.116 em 2003, o que, percentualmente, representa um crescimento de 59%. Já o total de atendimentos em

educação da Prefeitura de Porto Alegre que, em 1993, era de 38.646 educandos chega em 2003 a 69.645, crescendo percentualmente em 80%.

A tabela 8, a seguir, cujos dados são extraídos de documentos divulgados pela ASSEPLA/SMED/Fonte de Pesquisa e Informações SMED/PMPA - 2003, ilustra os números aqui apresentados.

TABELA 8 – Demonstrativo de Matrícula Inicial na Rede Municipal de Ensino – Porto Alegre –1993/2003

MODALIDADE DE ENSINO/ANOS		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EDUCAÇÃO	JARDINS ESCOLAS	2.164	1.897	2.099	1.926	1.849	1.194	451	372	632	842	905
INFANTIL	JARDINS PRAÇAS	442	434	445	456	497	520	573	589	578	552	531
	ED. ESPECIAL							28	31	40	40	99
	ESCOLAS INFANTIS	2.228	2.647	3.509	3.573	3.506	3.844	3.935	3.857	3.815	3.870	3.880
SUB TOTAL		4.834	4.978	6.053	5.955	5.852	5.558	4.987	4.849	5.065	5.304	5.415
ENSINO FUNDAMEN.	ENS. REGULAR	27.784	27.995	29.004	31.623	35.076	37.817	40.454	42.100	41.239	40.816	40.927
	ED DE ADULTOS	2.340	2.409	2.430	2.959	3.577	4.414	4.105	6.844	7.708	8.301	9.933
	ED. ESPECIAL	276	283	308	324	335	343	346	370	381	460	424
SUB TOTAL		30.400	30.687	31.742	34.906	38.988	42.574	44.905	49.314	49.328	49.577	51.284
ENSINO MÉDIO		1.412	1.361	1.366	1.448	1.505	1.541	1.584	1.583	1.693	1.652	1.417
TOTAL GERAL RME		36.646	37.026	39.161	42.309	46.345	49.673	51.476	55.746	56.086	56.533	58.116
CRECHES COMUM. CONVEN.		2.000	3.186	4.113	5.125	5.865	6.521	7.156	7.835	8.254	8.350	8.399
MOVIMENTO ALFABETIZAÇÃO						2.340	2.780	2.120	2.000	1.725	1.800	1.725
BOLSAS DE ESTUDO				1.187	1.383	1.432	1.432	1.182	755	1.263	1.010	846
TOTAL ATENDIMENTO SMED		38.646	40.212	44.461	48.817	55.982	60.406	61.934	66.336	67.328	67.693	69.645

Tabela construída por Maria Otilia K. Susin. Fonte: EPIE/SMED/PMPA – 2003.

Os dados da tabela analisada, no que se refere à educação infantil e à educação de jovens e adultos, informam um crescimento de mais de 158%. É preciso considerar que o atendimento destes dois segmentos da educação não foram contemplados com financiamento

público específico, representado pelo FUNDEF. A expansão do atendimento evidenciado deu-se pela pressão da sociedade civil. Pressão esta que necessita se efetivar também em relação à política de financiamento da educação básica, pois a proposta de Emenda Constitucional - PEC, protocolada na Casa Civil do Governo Federal, no dia 13 de maio de 2005 (informado no Jornal Correio do Povo de mesma data), com o projeto de um novo fundo para manutenção e desenvolvimento da educação básica, para não representar apenas uma redistribuição de verbas, deverá aportar mais recursos para a educação como, por exemplo, através da conversão da dívida externa em aporte para a educação ou o fim da Desvinculação das Receitas da União –DRU. É preciso destacar, ainda que significativa parcela destes terá que se destinar à educação infantil desde os zero até aos seis anos e não somente a partir da pré-escola (quatro anos aos seis anos) como está previsto. A falta de investimentos na educação infantil compromete a ampliação da sua oferta e leva o poder público municipal à busca de alternativas, busca esta que está submetida à insensibilidade do modelo econômico vigente, cuja pauta é a redução de investimentos em políticas sociais.

CAPÍTULO V

A Pesquisa

Neste capítulo, são relatados todos os instrumentos de pesquisa usados (entrevistas, observação “*in loco*” e questionário) dando ênfase ao questionário aplicado nas creches comunitárias conveniadas. A identificação das creches comunitárias participantes da pesquisa foi desde o início descartada, para evitar constrangimentos aos participantes, permitindo que fossem abordados inclusive conteúdos que, na época, eram tratados de forma velada pelas mantenedoras das instituições, pouco discutidas pela Secretaria Municipal de Educação e até mesmo pelas famílias das crianças, como é o caso da cobrança de mensalidade.

A preocupação em distribuir o questionário a todas as 133 creches conveniadas exigiu diversos contatos com as instituições em seus fóruns próprios, tendo o cuidado de não vincular a pesquisa com a atuação profissional da pesquisadora, o que poderia interferir no conteúdo das respostas, falseando o resultado. O retorno dos instrumentos foi preocupação que se mostrou justificada, pois dos 133 instrumentos distribuídos, retornaram 29.

Embora em número inferior ao esperado, a tabulação das respostas resultou numa riqueza considerável de dados. A inclusão de questões abertas dificultou a tabulação, mas permitiu que as instituições se expressassem livremente informando suas preocupações, desejos e perspectivas.

A observação “*in loco*” foi pensada como mais um instrumento explicitador das informações contidas nos questionários. As onze entrevistas realizadas foram de grande importância na reconstrução de parte da trajetória da educação infantil no Município, possibilitando o registro de ricas informações conhecidas por diferentes protagonistas desta história e registradas nesta dissertação.

5.1-Os Instrumentos de Pesquisa

A pesquisa aqui relatada tem como fonte de informações os dados tabulados dos 29 questionários devolvidos pelas 133 creches comunitárias conveniadas que receberam o instrumento, enriquecidos pela observação “*in loco*” em quatro creches. O conteúdo das entrevistas realizadas com profissionais direta ou indiretamente envolvidos com a educação infantil e lideranças comunitárias aparecem ao longo desta dissertação, consubstanciando dados e informações nela registradas.

5.1.1- A Observação “*in loco*”

A observação “*in loco*” teve como objetivo constatar se as informações contidas no questionário se explicitavam no dia-a-dia das creches, tanto no que se refere ao espaço físico, quanto ao funcionamento administrativo e pedagógico das mesmas. Era necessário ver a creche em funcionamento, as educadoras atuando nos grupos de crianças, as condições físicas na qual se dava o trabalho, as possibilidades de uso dos espaços pelas/para as crianças. Foram visitadas todas as dependências da creche, inclusive aquelas que dão suporte ao seu funcionamento como a cozinha e a administração. A observação permitiu também ver a creche no seu cotidiano, ou seja, as crianças desenvolvendo as ações pedagógicas propostas pelos educadores ou brincando livremente, criando suas brincadeiras.

Tendo as creches escolhidas, para a observação deste estudo, o mesmo valor de repasse, mas com mantenedoras diferenciadas, verificamos que o atendimento dos quesitos acima varia muito de uma para a outra. Das creches observadas, as que têm como fonte de subsistência basicamente o repasse do poder público apresentam condições mais precárias de espaços e trabalho pedagógico. Aquelas que, além do repasse do poder público, ainda têm uma mantenedora com recursos próprios e com histórico de atuação nas populações da periferia da cidade tanto na educação quanto na assistência social, apresentam melhor sintonia

com o trabalho de uma instituição que cuida e educa crianças pequenas. Nestas últimas, o trabalho dos educadores é fruto de um projeto pedagógico e demonstra planejamento prévio; os espaços da creche, na sua maioria são bem estruturados e com variedade de brinquedos.

Em uma creche com estas características, no dia da observação, as crianças estavam ocupadas em desenvolver as propostas dos educadores, outras brincavam com construções nas quais utilizavam cadeiras e brinquedos variados, improvisando um ônibus. Na cozinha, o preparo da alimentação das crianças também fazia parte, em momentos especiais, do ato pedagógico, embora houvesse todo o cuidado da cozinheira com os perigos que este espaço pode apresentar para as crianças.

Esta instituição possui como mantenedora uma organização religiosa e tem no seu espaço físico imensas limitações para se expandir. Sua origem se deu em uma região com vazio de atendimento infantil para famílias de baixa renda e não tem possibilidade de ampliar sua sede (espremida entre a via pública, construções irregulares de moradias e o lago Guaíba). Chamou a atenção as alternativas criadas para dar conta destas limitações.

As salas de atividades das crianças tinham brinquedos ao seu alcance, indicando a autonomia que é dada para que elas possam escolher suas atividades, criar e interagir com as outras crianças, bem como com os grupos das outras salas. Permitida a circulação, as crianças tinham autonomia para estruturar suas brincadeiras e o seu desenvolvimento, minimizando assim a falta de mais espaço. As atividades ao ar livre eram proporcionadas através de passeios pela comunidade, em praças próximas ou em locais mais distantes, quando é usado meio de transporte.

Não defendemos que qualquer espaço possa abrigar uma creche, pois entendemos a importância que o espaço físico interno e externo da instituição representa para as ações educativas das crianças, uma vez que estes são parte integrante da proposta pedagógica de uma instituição de educação infantil, possibilitando ou dificultando as atividades a serem

desenvolvidas. Para além do espaço físico, é necessária a discussão e o planeamento sistemático da educação infantil, devendo haver momentos próprios para tal, como reuniões de formação do coletivo da creche. O conhecimento teórico é indispensável a um trabalho de qualidade. Tudo isso nos leva a afirmar a relevância das reuniões do coletivo das instituições, a importância da formação continuada dos educadores e do planeamento das ações a serem desenvolvidas com as crianças, aliados à necessidade da existência de um espaço físico adequado e organizado.

Já em outra creche, instituição mantida por uma associação de moradores da região, com espaço mais amplo e mais possibilidades de criação por parte dos educadores, as crianças não tinham muitos brinquedos à sua disposição. Brincavam entre si observadas pelas educadoras que davam a impressão de estar ali “reparando” as crianças. Nas demais salas desta creche, o ambiente pedagógico era o mesmo. O trabalho era centrado no educador que ficava com todas as crianças à sua volta, numa perspectiva adultocêntrica³⁶ de educação infantil.

Em outra instituição visitada, administrada por uma associação de bairro, o espaço administrativo da creche, devido o terreno e a expansão da mesma, ficava em uma sala à parte, dificultando uma maior integração entre o administrativo e o pedagógico. A cozinha, pelas limitações do prédio, ficava num piso mais abaixo, uma espécie de subsolo, com acesso por uma escada. A creche tinha uma ante-sala, para a qual estavam voltadas todas as portas das salas de atividades, permitindo a integração dos diferentes grupos de crianças. Este espaço, segundo informação, também era usado para recreação nos dias muito frios ou

³⁶ Trabalho pedagógico que não cria condições para que a criança possa desenvolver livremente, através das diferentes linguagens: corporal, musical e escrita (gráfica) a sua criatividade sendo o adulto o promotor de todas as atividades desenvolvidas no grupo. As crianças estão sempre dependendo do professor para o trabalho desenvolvido no cotidiano da escola, sendo o adulto o centro do grupo.

³⁷ O questionário usado para pesquisa, anexo, constituiu-se de trinta e cinco questões com várias opções para resposta. Muitas questões permitiam respostas abertas. Este questionário foi apresentado à banca, juntamente com o projeto de pesquisa, tendo incorporado as sugestões da mesma.

chuvosos. O pátio desta creche era pequeno, e esta ante-sala se tornava essencial para as crianças. As produções gráficas dos grupos estavam expostas e tinham relação entre si, tratando de questões que eram desenvolvidas com as crianças, dando a idéia de uma integração pedagógica entre os educadores que, em algum momento, tinham que estar juntos para planejar estas ações.

Embora o número de instituições visitadas tenha sido pequeno (quatro creches), percebemos variações no trabalho com as crianças, no aproveitamento dos espaços físicos e na proposta pedagógica em ação. As disponibilidades financeiras diferenciadas das creches se mostram nas condições de uso dos espaços e na qualidade do trabalho. A existência de momentos de planejamento e a formação dos educadores e dos dirigentes também é elemento definidor destes ambientes e da educação neles praticada.

Portanto, para fazer educação infantil de qualidade são necessários recursos suficientes, educadores habilitados e em formação permanente, espaços físicos apropriados e administradores que respeitem as crianças enquanto sujeitos de direitos e que estejam cientes da responsabilidade que assumem ao dirigir uma instituição de educação.

5.1.2- O Questionário

Além de instrumentalizar a pesquisa, o questionário tinha como objetivo propiciar um momento de reflexão do coletivo e, principalmente, possibilitar que as respostas expressassem a realidade vivida na instituição, motivo pelo qual deveria ser respondido em conjunto pelo coletivo das creches.

O questionário³⁷ buscou contemplar todo o universo de creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre, por se tratar de um número, até certo ponto, pequeno de instituições (133) e também porque a coleta de dados, neste caso, não envolveu a presença da pesquisadora.

Antes da aplicação do instrumento, foi feita a sua validação com a coordenação do setor de Programação Escolar-PROED, da Secretaria Municipal de Educação para comprovar sua aplicabilidade, pois este setor por estar em constante contato com as creches poderia dizer das condições das mesmas em trabalhar com este conteúdo, considerando o número de questões contidas e o objetivo desejado. Ainda em relação ao conteúdo do instrumento de pesquisa, outra avaliação deu-se de forma espontânea, durante um dos momentos de distribuição do material, quando a dirigente de uma das creches, conhecedora do questionário por já o ter respondido, uma vez que o tempo para resposta usado pelas instituições foi muito elástico e variado, considerou-o importante e completo com questões significativas e algumas polêmicas.

A distribuição dos questionários deu-se nos espaços representativos das instituições pesquisadas, como o Fórum das Creches Comunitárias que se reúne mensalmente e o Fórum de Entidades, espaço deliberativo do CMDCA, também com reuniões mensais. Com agenda prévia, a apresentação da pesquisa e a distribuição do material, nos dois fóruns, foi ponto de pauta, permitindo à pesquisadora falar sobre o seu trabalho e destacar a importância da participação das instituições que, respondendo aos questionários, estariam contribuindo com o resultado da pesquisa.

Para ter certeza de que todas as creches haviam recebido o instrumento, foram comparadas as listas de presença dos dois encontros com a listagem geral das creches. As instituições que não compareceram em nenhum dos momentos em que foram distribuídos os questionários receberam o envelope através da PROED, pois mensalmente os representantes das creches comparecem neste setor para a prestação de contas do convênio. A alternativa de distribuição dos instrumentos, via PROED, foi necessária por não ser recomendável buscar novamente os espaços dos fóruns acima citados, uma vez que as creches se fazem representar

por diferentes pessoas nestes espaços, o que poderia ocasionar a entrega de dois questionários para uma mesma instituição, prejudicando o acompanhamento quantitativo da pesquisa.

Com o intuito de manter a isenção necessária neste processo, a distribuição da pesquisa privilegiou os espaços de organização próprios das instituições comunitárias, procurando evitar a relação deste trabalho com a Secretaria Municipal de Educação, embora nos pareça difícil que os pesquisados façam esta dissociação, pois uma das atribuições profissionais da pesquisadora, enquanto assessora escolar atuando junto ao gabinete da Secretaria de Educação (até dezembro de 2004), era responder pelas questões da educação infantil relativas às creches comunitárias.

Todos estes movimentos resultaram na distribuição de 133 envelopes contendo o questionário e um ofício de apresentação da pesquisa nos dias 09 de julho, primeira distribuição, 03 de agosto, segunda distribuição, e em mais uma oportunidade, em setembro, segunda e terceira semanas do mês, quando foi feita a distribuição, via PROED, somente para as creches que não haviam recebido o material nos dois momentos anteriores.

Além de retornar mais uma vez em cada um dos fóruns para solicitar a devolução dos instrumentos de pesquisa àqueles que não haviam respondido, foi entregue, também via PROED, um lembrete escrito, solicitando sua devolução. Finalmente, no mês de novembro foi feita nova retomada, também por escrito, na tentativa de retorno de um maior número de envelopes.

É necessário salientar que já havia sido avaliado, tanto pela PROED como por algumas assessoras da educação infantil, a dificuldade que as instituições enfrentam para realização de tarefas que exigem leitura e preenchimento de documentos, principalmente porque a recomendação era de que este material fosse respondido pelo conjunto dos educadores juntamente com a direção da instituição.

Outra questão colocada pela presidente do Fórum de Entidades do CMDCA foi a de que algumas instituições ficam temerosas de responder pesquisas pelo possível uso que poderá ser feito das respostas, revertendo em prejuízo para as instituições. Já uma coordenadora pedagógica de creche, presente em um dos momentos de distribuição do material, fez um pronunciamento de incentivo à devolução dos questionários, dizendo da importância desta pesquisa para a qualificação do processo de parceria SMED/creches comunitárias, salientando ser esta a primeira vez que as creches estavam sendo pesquisadas, manifestando a esperança de que o resultado deste trabalho revertesse em benefícios para as crianças, para as educadoras e para a educação infantil comunitária.

Embora o prazo dado para a devolução dos questionários tivesse sido de um mês, pois era necessário que este trabalho fosse feito num momento de reunião do coletivo da creche, o que, na maioria delas ocorre mensalmente, até o final de novembro estavam chegando respostas. Foram respondidos 29 questionários, o que representa um percentual de 21,8% de retorno, tornando o resultado da pesquisa significativo para o universo pesquisado.

5.1.3- A Sistematização dos Dados do Questionário

5.1.3.1- Reuniões realizadas pelas creches comunitárias conveniadas

O objetivo das perguntas referentes às reuniões realizadas era identificar os espaços de discussão e planejamento no coletivo, bem como a atuação da comunidade (pais ou responsáveis pelas crianças e moradores da região), caracterizando a participação que é exigida tanto pelas regras do convênio, como pelas exigências do CMDCA para que a instituição possa ter o direito de ser conveniada.

Da tabulação dos dados da pesquisa aplicada nas creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura, respondida por 29 creches comunitárias, no item correspondente aos diferentes **tipos de reuniões realizadas** nas instituições destaca-se na tabela 9, a seguir:

TABELA 9- Reuniões Realizadas nas Creches

TIPO DE REUNIÃO	Nº DE INSTITUIÇÕES QUE FAZEM ESTAS REUNIÕES	PRECEN-TUAL %
Coordenadora da creche com educadoras	23	79,31
Direção da creche	23	79,31
Direção da creche com as educadoras	23	79,31
Coordenação pedagógica e direção da creche	20	68,96
Somente as educadoras	18	62,06
Coordenadora pedagógica e diretoria da associação mantenedora	10	34,48

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Salientando-se que as informações acima dão conta de que uma mesma creche realiza mais de um tipo de reunião, pode-se afirmar que a realização de reuniões do coletivo de educadoras, direção das creches e diretoria das entidades mantenedoras é uma constante, aparecendo ainda, reuniões que incluem os funcionários, os responsáveis pelos serviços de apoio como os de saúde, nutrição e odontológicos.

Vale lembrar que as creches conveniadas com a Prefeitura, ao longo da duração do convênio, foram instigadas a realizar reuniões do coletivo, principalmente de educadores, para planejar sua prática pedagógica. Atualmente estas reuniões são planejadas e desenvolvidas pelas coordenadoras pedagógicas das instituições, com o apoio das assessoras da educação infantil da SMED.

A periodicidade das diferentes reuniões acontece, de acordo com o que foi informado na pesquisa, conforme mostra tabela 10 a seguir:

TABELA 10

metodologia de ensino, trabalho com temas diversos como sexualidade, violência, limites, o cuidar e o educar, a auto-estima, preservação ecológica e do meio ambiente.

Além destes, ainda são tratados, nas diferentes reuniões realizadas nas creches, **atividades desenvolvidas com as crianças**, tais como: festividades e passeios, eventos culturais, culminância dos trabalhos feitos com os grupos de crianças, jogos e brincadeiras e calendário de atividades da creche.

Quanto à realização de **reuniões com a comunidade**, das 29 creches que responderam o questionário, 27 realizam reuniões com a comunidade e somente duas não realizam estas reuniões. A periodicidade destas reuniões é demonstrada na tabela abaixo:

TABELA 11 - Periodicidade das Reuniões com a Comunidade

PERIODICIDADE	Nº DE CRECHES QUE REALIZAM REUNIÕES
Quinzenal	1
Mensal	14
Bimestral	8
Trimestral	2
Semestral	2
TOTAL	27

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Os **assuntos administrativos** tratados nestas ocasiões foram agrupados, para fins de tabulação em:

Relativos às questões financeiras como: contribuição das famílias (quatro instituições), planos de aplicação de recursos (três instituições), compra de equipamentos e prestação de contas de gastos (sete), rifas (duas) e manutenção da creche (uma).

Relativos à organização e funcionamento da creche como: frequência das crianças, comparecimento dos pais às reuniões, uniforme, horários das crianças (cinco instituições), doenças, higiene e saúde (duas), festas comunitárias, regras, regulamento interno, espaço físico e zelo do prédio (cada um deles relacionado por uma creche).

Relativos à participação da comunidade, tais como: ajuda da família na educação dos filhos, relação creche/comunidade, eventos realizados, programação anual, problemas da comunidade e importância da participação nas reuniões (cada um deles por uma creche).

As **reuniões para o público externo** congregam preferencialmente pais ou responsáveis pelas crianças, conforme os dados de 24 instituições que informam a participação dos pais e também da comunidade que participa junto com os pais em dez instituições.

TABELA 12 - Reuniões com o Público Externo

PARTICIPANTES	Nº CRECHES
Pais e Responsáveis	24
Moradores da Região	10

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

O número de participantes nestas reuniões é bem variável. Em instituições com 117 crianças comparecem oitenta pessoas, em instituições com sessenta crianças comparecem de quarenta a cinquenta pessoas. Uma instituição respondeu que todos os pais são obrigados a participar.

A realização de reuniões nas creches, tanto de educadores quanto de administradores, de pais ou responsáveis pelas crianças e da comunidade, e a variedade dos assuntos tratados nestas reuniões permitem afirmar a preocupação das direções e dos educadores com a qualificação do espaço físico e do trabalho pedagógico nelas realizado, bem como com a formação das famílias enquanto responsáveis pela educação das crianças.

A comunidade também participa destes momentos, sendo envolvida com as questões da creche que é um espaço educativo para além das crianças com as quais ela trabalha diariamente. Atuando de forma complementar à ação da família, algumas instituições indicaram, como pauta de reuniões, o cuidado e a educação da criança na família, procurando

elevar o estágio de consciência social e familiar dos pais, os direitos da criança e os cuidados necessários ao seu desenvolvimento.

5.1.3.2- Critérios de ingresso nas creches comunitárias conveniadas

Considerando que a demanda por vagas na educação infantil no Município é superior à oferta, esta pergunta sobre a **forma de ingresso e os critérios usados** para tal, objetiva avaliar a possibilidade de todas as crianças disputarem as vagas existentes, em condições de igualdade. Como as instituições, em alguns casos, atendem a um número superior de crianças que as faixas do convênio com a Prefeitura contemplam³⁸, optamos por organizá-las, de acordo com a informação do número de crianças matriculadas, em grupos de creches definidos conforme consta no tabela 13 abaixo. Duas creches não responderam esta pergunta.

TABELA 13 - Nº de Crianças Atendidas/Creches Pesquisadas

Nº DE CRIANÇAS ATENDIDAS	Nº DE INSTITUIÇÕES
30 a 35	1
50 a 56	3
60 a 70	8
80 a 89	5
90	2
100 a 150	7
200 a 270	1
TOTAL	27

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Das 29 creches pesquisadas, quando perguntadas se possuíam critérios de ingresso para as crianças, as respostas foram:

TABELA 14 - Critério de Ingresso nas Creches

INFORMAÇÃO /CRITÉRIO	NÚMERO DE CRECHES	PERCENTUAL %
Tem critério	25	86,21
Não tem critério	3	10,35
Não respondeu	1	3,44
TOTAL	29	100

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

³⁸ O convênio com a Prefeitura de Porto Alegre repassa verba às creches para atender as seguintes faixas: de 30 a 40 crianças; de 41 a 60 crianças e de 61 a 80 crianças.

Existe uma variação dos critérios prioritários para ingresso, de creche para creche, sendo que prepondera como primeiro critério a situação de risco e vulnerabilidade social. No entanto, este mesmo critério aparece em segundo e terceiro lugar para três instituições. O segundo critério mais usado pelas instituições é aquele referente à vaga para filhos de quem trabalha, usado por sete instituições em posições variadas, ora como primeiro, ora com segundo ou terceiro critério. Este critério, bem como a importância dada a ele, indica a posição das instituições que asseguram a educação infantil enquanto um direito dos pais e não da criança, diferentemente do que já avançaram os movimentos de defesa da criança e a legislação, enxergando-a enquanto sujeito de direitos.

A proximidade da residência à instituição, também foi relacionada por sete instituições em ordem variada. Depois, são elencados outros critérios, como a necessidade financeira em cinco instituições, sendo que para três delas este é o segundo critério considerado; ter irmãos na escola também é critério para cinco instituições; a idade das crianças é primeiro critério para outras quatro e segundo para uma instituição. Dar preferência de vaga para crianças encaminhadas pelo Conselho Tutelar é critério para três instituições na seguinte ordem: 1º, 3º e 6º lugar. A tabela abaixo explicita melhor o aqui descrito.

TABELA 15 - Ordem dos Critérios Seleção nas Creches

ORDEM	CRITÉRIOS	NÚMERO DE CRECHES
1º	Situação de risco e vulnerabilidade social	9
2º	Vaga para filhos de trabalhadores	7
	Proximidade da residência com a creche	7
3º	Necessidade financeira	5
	Ter irmão na escola	5
4º	Idade das crianças	4
5º	Encaminhado pelo Conselho Tutelar	3

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Há, ainda, diferentes critérios referenciados pelas instituições pesquisadas como os indicados por duas instituições para: filhos de usuários de droga (2º e 6º); crianças com

problemas familiares sérios (3º e 5º); filhos de desempregados (2º e 7º); criança que passa fome (3º e 6º); renda inferior a dois salários mínimos (3º critério para duas); crianças que ficam em casa com outras crianças ou pessoa idosa (3º e 6º); estar inscrito (no período de inscrição) (3º e 4º).

Os Indicados somente por uma instituição: mãe trabalhar na região (5º); criança que tem irmão na creche (9º); ter mais de dois anos (13º); filhos de mães profissionais do sexo (3º); não usar fralda (14º); filhos de traficantes (4º); criança com alguma deficiência (5º); regulamento da creche (3º); necessidade de atendimento (1º); família em emergência (5º); documentação da criança (6º); pais separados e somente uma pessoa chefe de família (4º); pais que não têm onde deixar os filhos (5º); preencher a ficha indicando as condições sócio-econômicas (6º) e famílias de outras comunidades (7º), estes últimos indicados por somente uma creche. O conteúdo de alguns critérios apresentados informam a realidade singular vivida por estas comunidades.

Dentre as informações das creches sobre a **responsabilidade da definição dos critérios de seleção**, sendo que muitas delas os definem usando mais de uma das opções apresentadas no questionário, temos que:

TABELA 16 - Responsabilidade da Definição dos Critérios de Seleção

DEFINE OS CRITÉRIOS DE INGRESSO	Nº DE CRECHES
Direção da creche	10
Direção da creche e coordenadora pedagógica	9
Diretoria da mantenedora com a coordenadora da creche	9
Coordenadora pedagógica	7

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Somente uma instituição afirmou definir os critérios em assembleia de pais. A participação da coordenadora pedagógica³⁹ nesta discussão é uma decorrência do seu trabalho, pois ela faz parte da direção da creche e está presente quarenta horas nas instituições, sendo, na maioria delas, quem organiza o processo de inscrição, seleção e matrícula das crianças pequenas.

Respondendo à questão sobre a **atuação da Secretaria de Educação na definição dos critérios**, dezoito creches informaram que a SMED não participa; nove informaram que a SMED participa, e duas não responderam.

TABELA 17 - Participação da SMED na Definição dos Critérios

Participa	9
Não participa	18
Não respondeu	2
TOTAL	29

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

As justificativas para a resposta negativa à participação da SMED foram bem contundentes quando afirmaram que a parceria não implica neste direito, e só “quem mora na vila pode julgar as necessidades das pessoas do lugar”. Ao mesmo tempo, afirmam que os critérios são “baseados na necessidade da população e com base na capacidade da instituição”.

Aquelas que confirmam a participação da Secretaria de Educação na elaboração dos critérios de ingresso o fazem dizendo que a SMED dá sugestões, faz assessoria quanto aos critérios legais e orienta a coordenadora e a direção da instituição, não interferindo nas suas decisões, somente tomando ciência dos critérios escolhidos.

³⁹ A coordenação pedagógicas nas creches comunitárias é exercida por um profissional com habilitação, no mínimo, em ensino médio – modalidade normal e é membro da direção da instituição.

A diversidade de critérios indicados e suas diferentes hierarquias, para diferentes instituições, colocados em prática no processo de seleção das crianças, indicam-nos uma falta de unidade no estabelecimento dos mesmos e confirmam a não atuação na Secretaria de Educação nesse processo, comprovando a informação de Zortéa⁴⁰, quando afirma que observando as crianças das creches por ela assessoradas, dá a impressão de que os critérios de seleção não seguem as indicações da SMED⁴¹.

No entanto, não dá para afirmar que não existem critérios de ingresso que atendam às famílias cujas crianças mais necessitam deste espaço. A variedade e a flexibilidade na hierarquização dos mesmos permitem escolhas direcionadas pela subjetividade dos responsáveis pela distribuição das vagas nas creches. A carência de vagas para o cuidado e educação de crianças pequenas e a disputa dos pais por estes espaços investem um certo poder àqueles que delas dispõem.

5.1.3.3- As mensalidades cobradas nas creches comunitárias conveniadas

Considerada uma das questões mais polêmicas da pesquisa, a **cobrança de mensalidade**

TABELA 18 - Responsável pela Decisão de Cobrança de Mensalidade

DECIDE PELA COBRANÇA	Nº DE CRECHES
Direção da creche e diretoria da Associação mantenedora	9
Direção da creche	7
Comunidade junto com a direção da creche	4
Direção da associação mantenedora;	3
Comunidade junto com a Associação mantenedora	2
Direção da creche e coordenadora	2
Direção da creche com as educadoras	1
Não respondeu	1
TOTAL	29

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

A **definição dos valores** a serem cobrados é feita pela direção da creche e também privilegia os administradoras e gestores das instituições, conforme tabela 19.

TABELA 19 - Responsável pela Definição dos Valores das Mensalidades

DEFINE OS VALORES	Nº DE CRECHES	PERCENTUAL %
Direção da creche e pela diretoria da Associação mantenedora	11	37,93
Direção da creche	7	24,14
Direção da Associação mantenedora	3	10,35
Comunidade junto à direção da creche	3	10,35
Comunidade junto a Associação mantenedora	3	10,35
Direção da creche e coordenadora	1	3,44
Não respondeu	1	3,44
TOTAL	29	100

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Aparece novamente a comunidade atuando de forma pouco significativa na definição dos valores, da mesma maneira que atua na definição da cobrança. Uma creche informou que, neste assunto, a assistente social e a direção atuam juntas, quando necessário.

Os critérios usados para a definição do valor da mensalidade nas creches comunitárias conveniadas são os que aparecem na tabela 20, abaixo.

TABELA 20- Critérios de Definição dos Valores da Mensalidade

CRITÉRIOS INDICADOS	Nº DE CRECHES
Renda familiar	7
Situação econômica da família	6
Custo da criança que não é coberto pelo convênio	3
Dialogar com a família	3
Número de filhos na creche	2

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Os demais critérios que interferem no valor da mensalidade a ser paga, o qual é bastante variado conforme demonstrado nesta dissertação, aparecem, cada um deles, somente em uma creche: de acordo com a necessidade da instituição, taxa fixa, pais desempregados que pagam aluguel ou que quando empregados ganham o salário mínimo, pagam aluguel, têm irmãos na escola, crianças que já estudaram na escola e pagavam normalmente, e agora os pais estão desempregados, somente mãe está empregada, quantidade de irmãos na escola, situação de risco e vulnerabilidade da família, 15% do salário mínimo, 10% do salário mínimo, acordo em reunião de pais, definição pelo conselho fiscal, trata-se de uma ajuda para somar ao convênio.

Quanto ao **número de crianças pagantes**, das 29 creches pesquisadas, somente três disseram que todas as crianças pagam, porque “esta atitude gera maior compromisso dos pais”, e o “recurso repassado pela SMED não é suficiente”, além disso “os filhos são responsabilidade dos pais e só com o pagamento pode se fazer tantas melhorias” na creche. Vinte e três informaram que nem todas pagam, e três não responderam, conforme se observa na tabela 21, a seguir.

TABELA 21 - Número de Crianças Pagantes

Todas pagam	3
Nem todas pagam	23
Não respondeu	3
Total	29

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

As razões para nem todas as crianças pagarem mensalidade são:

TABELA 22 - Motivos do não Pagamento

MOTIVOS	Nº DE CRECHES
Carência financeira dos pais	5
Desemprego prolongado	4
Devido à situação financeira da família nem todas as crianças podem pagar	2
Renda familiar insuficiente para o sustento da família	2

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

As demais razões que aparecem relacionadas, cada uma delas por somente uma creche, são público muito humilde; porque não é obrigatório; pagam somente as que podem pagar; falta de interesse dos pais e comodismo; pagamento sazonal, dependendo das condições da família. A justificativa que prepondera para o não pagamento são as condições financeiras precárias das famílias, sendo que, segundo as informações retiradas dos questionários, muitos pais compreendem a situação dos não pagantes e continuam pagando, outros param de pagar em função dos não pagantes, criando uma situação difícil para a creche.

Quanto ao **valor das mensalidades**, ficou claro que existe uma certa distância entre o que a instituição pede e o que as famílias realmente pagam. As instituições declararam valores que vão de R\$ 10,00 (dez reais) a R\$ 50,00 (cinquenta reais). O valor mais alto declarado é R\$ 90,00 (noventa reais), e a variação de taxa de pagamento nesta instituição chega a R\$ 5,00 por criança. Existe cobrança diferenciada para as crianças do berçário, cujo

custo de atendimento é mais alto, segundo as creches, bem como desconto para famílias que têm mais de um filho na instituição.

Para exemplificar a variação de cobrança de mensalidade, numa mesma instituição, citamos as informações de uma delas, onde três crianças pagam R\$ 75,00 (setenta e cinco reais), duas crianças pagam R\$ 50,00 (cinquenta reais) e uma criança paga R\$ 35,00 (trinta e cinco reais). Dentre as instituições que responderam o questionário, preponderam os pagamentos com variação entre R\$ 30,00 (trinta reais) e R\$ 50,00 (cinquenta reais).

O **percentual de crianças pagantes** é muito variado, mas, se comparado o número informado pelas creches com o número de crianças nelas matriculadas, fica em torno de 50%. Uma creche informou que 25% das crianças têm contribuição fixa. Outra diz que nunca se sabe quantos vão pagar. Outra que este número varia muito e que em média 50% das crianças pagam; para outra, muitas crianças estão em atraso com o pagamento, o que não significa que não venham a pagar a dívida até o final do ano.

As **atitudes das creches em relação aos “maus pagadores”**, conforme tabulação da pesquisa, é aquela que aparece relacionada mais vezes: primeiramente, o perdão da dívida para famílias que se encontram em situação crítica, nunca sem antes tentar um acordo. Em relação ao perdão da dívida, aparece, ainda, a ressalva “dependendo do caso”. Nesta questão, também é informado que as crianças não são retiradas da creche em nenhuma circunstância. As alternativas para atenuar a falta de pagamento usadas pelas creches são:

TABELA 23 - Alternativas para Pagamento das Mensalidades

ALTERNATIVAS	Nº DE INSTITUIÇÕES
Perdão da dívida	17
Parcelamento da dívida	15
Troca por “serviço voluntário”	11

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

São usadas mais de uma alternativa por creche, na tentativa de resgatar os pagamentos

5.1.3.4- A prestação de contas das verbas recebidas pelas creches comunitárias conveniadas

Neste item da pesquisa, foram solicitadas informações referentes a todos os recursos recebidos pelas creches, além daqueles referentes ao convênio firmado com a Prefeitura e a maneira como é prestada conta do uso destes para a comunidade, pais ou responsáveis pelas crianças. O objetivo destas perguntas era o de constatar a existência do controle social nestes espaços, considerando a parceria com o poder público, para subsidiar este atendimento.

Além do convênio com a Prefeitura, recebem **outros convênios** dezenove creches, três não responderam esta questão, e as demais sete contam somente com a verba pública. Compõem os demais convênios, percebidos pelas instituições, o Programa de Ação Continuada da Fundação de Assistência Social e Comunitária - FASC em dezesseis creches; o FUNCRIANÇA, já trabalhado nesta dissertação, do qual se servem nove creches. Os outros são: Banco do Brasil e Serviço Social do Comércio - SESC, relativos a repasse de alimentação em três creches cada um; Foro Central e Justiça Federal de repasse de verba, aparecendo cada um em uma creche; “Tá no Prato”, Central de Abastecimento do Rio Grande do Sul - CEASA/RS e Coca-cola, também de alimentos, cada um indicado por uma creche e convênios de prestação de serviços variados com o do Hospital Ernesto Dornelles e do Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU. Algumas creches indicaram possuir mais de um destes convênios.

No que se refere aos **recursos financeiros recebidos** pelas creches, estes são aplicados, segundo declaração das 29 participantes da pesquisa, conforme tabela 24. Uma creche não respondeu esta questão, e uma instituição preencheu todos os itens, mas informou que aplica o recurso conforme a necessidade, indicando como uma delas a formação de pais e educadoras.

TABELA 24 – Usos dos Recursos do Convênio

USO DOS RECURSOS	Nº CRECHES
Compra de alimentação para as crianças	28
Pagamento do salário das educadoras e funcionários	28
Compra de material pedagógico	28
Adequação do espaço físico	27
Compra de material para a creche	25

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Considerando que os itens arrolados nesta questão (nº 27 do questionário) foram retirados das indicações que o convênio faz quanto às possibilidades para o uso da verba pública, todas as creches preencheram a grande maioria deles, uma vez que a verba não pode ser usada de outra forma que não essa e devido o acompanhamento constante da PROED/SMED, no que se refere a aplicação desta verba.

Quanto à **prestação de contas dos recursos recebidos**, 29 creches o fazem para a SMED, onze para a comunidade e dezesseis para os pais ou responsáveis, sendo que neste grupo está incluída uma creche que disse fazê-lo quando a comunidade solicita. Foram elencados outros interessados, como o contador da entidade, o Conselho Fiscal da diretoria da associação e também a FASC, dentre os participantes na prestação de contas dos recursos, o que não caracteriza uma maior publicidade destes gastos, uma vez que esta possibilidade se restringe a um pequeno número de pessoas, dos quais a maioria são os próprios administradores das creches e das entidades mantenedoras. Não foi possível, ainda, definir em que grupo estes últimos interessados estão incluídos: se junto com os pais e responsáveis ou se junto à comunidade.

TABELA 25 - Prestação de Contas

PARTICIPANTES	Nº CRECHES
SMED	29
Pais ou responsáveis	16
Comunidade	11

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Como sabemos que a SMED exige prestação mensal das contas referentes ao convênio, solicitamos, no questionário, informações também sobre a **prestação de contas para a comunidade** e a **periodicidade** na qual esta se dá: 27 creches disseram prestar contas mensalmente à comunidade (estando incluídos aqui os pais e responsáveis e os moradores da região) sendo que destas, três fazem prestação de contas em dois momentos semestral e anualmente, e duas o fazem anualmente.

No caso destas reuniões, importa saber ainda a forma como são divulgadas e o **número de pessoas da comunidade que participa** destes momentos. Das 29 creches pesquisadas, treze responderam que participam das reuniões de prestação de contas somente o conselho fiscal da diretoria da associação mantenedora, a própria diretoria e a direção da creche. Na diretoria da associação mantenedora, estão incluídos os membros da direção da creche, com exceção da coordenadora pedagógica, reduzindo o número dos conhecedores das contas das instituições, concentrando as informações no grupo dirigente da entidade mantenedora. Uma instituição não respondeu, outra disse não haver interesse da comunidade e as demais instituições (quatorze) informam um número variado de participação de pais e de moradores da região, conforme explicita a tabela 26, a seguir.

TABELA 26 - Participantes nas Reuniões de Prestação de Contas

PARTICIPANTES	Nº CRECHES	PERCENTUAL %
Conselho Fiscal, Diretoria da Associação Mantenedora e Diretoria da Creche	13	44,88
Não há interesse dos pais	1	3,44
Não informou	14	48,27
Não respondeu	1	3,44
TOTAL	29	100

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

De acordo com as respostas desta pergunta do questionário, o número de participantes nestas reuniões é bem variado. Assim como há reuniões com cinco ou seis pessoas numa

creche com 82 crianças, têm aquelas com oitenta pessoas, no caso de creche que atende 117 crianças. Uma creche com sessenta crianças informou que comparecem 48 famílias; noutra com 56 crianças, comparecem de quarenta a cinquenta famílias. Comparecem 25 pessoas para uma creche com 68 crianças, oito pessoas em creche com 82 crianças; cinquenta pessoas em creche com 86 crianças.

Estas reuniões são divulgadas anualmente em três creches, em espaços como balanço final das contas, em reuniões da posse da diretoria da entidade mantenedora e no momento de distribuição do calendário. Os outros recursos/momentos usados para divulgação são através de carta, convite direto ou aviso pessoal, convocação por escrito, bilhetes nas agendas das crianças, cartaz no mural, na recepção, no pátio e no portão da creche, aviso na associação comunitária, convocação aos associados e panfletos. Duas instituições afirmaram não divulgar esta matéria à comunidade, e quatro instituições não responderam à questão.

O grande número de instituições que não informaram sobre a participação nas reuniões de prestação de contas, somado ao número daqueles que dizem só participar as pessoas ligadas à direção da creche e à diretoria da associação mantenedora, muitas vezes exercidas pelas mesmas pessoas, leva-nos a afirmar que este conteúdo é socializado basicamente com as pessoas diretamente envolvidas na administração das creches.

5.1.3.5- Avanços e interfaces: Secretaria Municipal de Educação/creches comunitárias conveniadas

O convênio assinado pelas creches junto à Prefeitura tem como uma das competências, a assessoria pedagógica com visitas periódicas das assessoras da educação infantil da SMED às creches, bem como a assessoria administrativa da Programação de Educação-PROED no que diz respeito aos planos de aplicação de recursos e à prestação de contas, tendo em vista o investimento dos recursos públicos em uma educação infantil de qualidade. Neste sentido,

tornou-se necessário pesquisar também o grau de autonomia das creches no gerenciamento da educação infantil, os avanços das creches nestes dez anos de conveniamento e as interfaces com a Secretaria de Educação neste processo, buscando mapear o investimento da verba pública e demais verbas.

Perguntadas sobre a **interferência da SMED na autonomia das creches**, na tomada de decisões nestes espaços, em função do convênio com a Prefeitura, cinco responderam afirmativamente, e dezenove responderam que não existe interferência; quatro, às vezes e uma não respondeu. Estes dados estão explicitados na tabela 27.

TABELA 27 - Ações da SMED Junto às Creches

ATUAÇÃO SMED	Nº CRECHES	PERCENTUAL %
Interfere	5	17,24
Não interfere	19	65,51
Às vezes interfere	4	13,79
Não respondeu	1	3,44
TOTAL	29	100

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

As justificativas apresentadas para as respostas afirmativas demonstram uma certa contrariedade das instituições na ação da SMED nestes espaços, no que diz respeito à compra obrigatória de material pedagógico, usando 5% do repasse de um mês do trimestre⁴², o nível de exigência na prestação de contas “em nome das responsabilidades jurídicas” no gasto da verba pública e a “imposição de normas ao plano de aplicação de recursos, fazendo exigências na prestação de contas”. Segundo uma instituição, a interferência acontece “quando a direção baixa a cabeça”.

As creches que não vêem a atuação da SMED como uma intromissão na sua autonomia, consideram-se “autônomas e por isso não permitem interferências”. “Possuem um corpo diretivo consciente de suas responsabilidades”. “Ocupam seus espaços e desta forma

⁴² Na cláusula Sétima do convênio, que regulamenta a aplicação dos recursos financeiros, item “7.2. A ENTIDADE deverá definir, a cada trimestre, um mês para aplicação de no mínimo 5% (cinco por cento) do valor do mês determinado, para a aquisição de material didático-pedagógico, considerando o caráter educativo do convênio”.

estabelecem limites” para a ação da SMED. Buscam adequação dentro do possível, tendo por base a organização que lhes é própria: “sua proposta pedagógica e sua filosofia”. Consideram que a SMED veio para ajudar e “apenas orienta não interferindo, mas auxiliando”. A maior dificuldade é “gastar o valor do repasse conforme o plano de aplicação de recursos”. Segundo uma destas creches, “o termo não é interferir, pois a SMED só quer que se aplique o dinheiro de forma correta”.

Perguntadas sobre os **avanços que o convênio trouxe** para as creches, estas foram unânimes em afirmar melhorias, tanto administrativas, quanto pedagógicas e de espaço físico. Somente uma instituição não respondeu esta pergunta. As respostas, para fins de tabulação, foram agrupadas por assunto:

Avanço Pedagógico: aparecem no trabalho e atendimento das crianças na qualificação das educadoras tanto nas formações oferecidas pela creche, como na formação acadêmica, pois muitas voltaram a estudar, na construção do projeto político-pedagógico, na melhoria da qualidade de vida na creche, tanto das crianças e das educadoras quanto na organização dos grupos de crianças, pois “antes era tudo misturado”.

Avanços Administrativos: a segurança, o sossego e a tranquilidade na gestão da creche pela regularidade dos repasses de verba em dia e atualizados, melhoria da infraestrutura, reformas na creche com apoio técnico (arquitetura), aumento do número de vagas, garantia do pagamento das despesas da creche e possibilidade do pagamento dos salários e encargos em dia, embora “o repasse ainda seja insuficiente para todas as despesas da creche”, segundo uma instituição.

Avanços na Nutrição e Saúde: melhoria da alimentação e higiene e o apoio na área da nutrição.

Avanços na Qualidade e Quantidade do Material Pedagógico: compra de mais brinquedos e “mais material pedagógico” para as crianças, bem como de material permanente.

Na questão referente às melhorias **que as creches acham que precisam acontecer**, estão elencadas três questões na mesma ordem de prioridade: aumentar o valor do repasse; aumentar e melhorar o espaço físico; possibilitar a formação das educadoras. Na tabela 28, abaixo, está demonstrado o número de creches que indicaram estas prioridades:

TABELA 28 - Melhorias Necessárias

NECESSIDADE DAS CRECHES	Nº DE CRECHES QUE INDICAM ESSA NECESSIDADE
Aumento do valor do repasse	7
Adequação do espaço físico	7
Investir na formação das educadoras em ensino médio e terceiro grau.	7

Tabela elaborada por Maria Otilia K. Susin.

Foi destacado ainda, como necessidade de melhoria, sanar as dificuldades encontradas para a volta das educadoras aos estudos, devido ao custo do material necessário para o curso e a despesa com os deslocamentos, bem como a distância e o tempo gasto para tal, o que muitas vezes impede que elas estudem, justificando, com isso, a solicitação de escola de formação de educadores, na comunidade. Uma creche destacou a necessidade de formação contínua para os dirigentes, endossando a posição das coordenadoras da SMED, à época da entrevista, Vaz e Lima⁴³ e Zortéa destacaram a necessidade de dar atenção à formação deste segmento da educação infantil comunitária que até então ficara preterido pela dificuldade que as assessoras tinham de lidar com os dirigentes, considerando que estes se enxergam como administradores que não precisam conhecer as questões pedagógicas, trazendo para os espaços de formação as reivindicações referentes ao convênio e as críticas à SMED, direcionando o foco das formações para as questões políticas da relação público/privado, com as quais as assessoras têm dificuldade de lidar.

⁴³ Viviane Severo Vaz era coordenadora da PROED e foi entrevistada em 13 de outubro de 2003 e Giovana Martins Coutinho de Lima, coordenadora da educação infantil da SMED até dezembro de 2004, em 29 de outubro de 2003 e 19 de julho de 2004.

Na ampliação do espaço físico aparece a necessidade de novos espaços de multiuso, como áreas coletivas e cobertas para os dias de chuva, para festas e eventos da creche e da comunidade, a ampliação das salas destinadas aos grupos de crianças, com possibilidade de ter mais berçários, a pintura de paredes, a melhoria do piso, a construção e a reforma na pracinha da creche incluindo ainda, a necessidade da compra de um carro para a instituição.

Em relação ao convênio, uma instituição acha que “a SMED deve ser menos radical nas exigências”; outra que deve ceder professores, monitores e técnicos para as creches; outras duas que deve distribuir merenda igual a das escolas infantis para todas as creches comunitárias conveniadas. As creches destacam, ainda, a necessidade de contratação de mais educadoras (duas creches), de ter um número menor de crianças por sala e de melhorar o trabalho com as crianças (uma creche). Da SMED é solicitada atenção especial às regiões e respeito às suas especificidades, evitando generalizar o atendimento; é solicitado também o aumento do número de creches conveniadas, pois as filas de espera são muito grandes, assim como atendimento especializado nas instituições oferecido pela Prefeitura.

As instituições reclamam mais verbas e mais espaços para dar lugar a mais crianças. As educadoras reivindicam mais oportunidades de estudos, maior aproximação da universidade com as creches e mais formação para as famílias das crianças, para que estas recebam melhor tratamento em casa. Foi solicitado também mais formação para as equipes diretivas. Todos têm no seu horizonte a percepção de avançar.

Os avanços destacados e as interfaces ou interferências levantadas na pesquisa nos informam que muita coisa já foi feita, mas que muito ainda há por fazer. As inúmeras vezes em que aparecem referências à necessidade de formação dos educadores, dão-nos a dimensão da preocupação das creches com a qualidade do trabalho pedagógico posto em prática com as crianças.

Discutir o convênio com a sociedade civil para atender a educação infantil em Porto Alegre para além da minimização da oferta desta política pública pelo Estado nos faz analisar ainda os avanços que o convênio trouxe para as creches, para as educadoras e, por consequência, para as crianças. Há unanimidade nas instituições em afirmar melhorias administrativas, pedagógicas e de infra-estrutura.

Perguntadas se havia outras **questões a serem colocadas e que não tinham sido perguntadas**, dezessete creches não acrescentaram nada. As demais responderam à pergunta, dando destaque para a necessidade de aproximação das universidades com as ONGs e associações comunitárias, criando mais possibilidades de formação das educadoras. A oferta de cursos que não ocupem todas as noites e a qualificação das educadoras em escolas de magistério, nas comunidades. Aparece novamente como reivindicação, a preocupação com a habilitação necessária ao desempenho da função.

As creches demonstram preocupação com a formação das famílias das crianças que devem ser atendidas por profissionais competentes para minimizar os problemas e melhorar o tratamento em casa, pois muitas crianças, à noite, se deparam com pais alcoolizados, maus tratos e toda a sorte de violências, evidenciando a necessidade da creche sair do espaço protegido da instituição e trabalhar com questões para além do cotidiano das creches, alcançando as famílias destas crianças. A necessidade de integração das ações da creche na educação/cuidado das crianças pequenas com as famílias, buscando respeitar o direito das crianças ao afeto e ao aconchego leva as creches a proporem maior atenção a estas famílias e suas mazelas, exigindo da educação encaminhamentos e ações que ainda são consideradas, por muitos, como das famílias. A realidade está mostrando que estas não dão conta, e os educadores estão cientes disso.

CONCLUSÃO

O estudo da política de atendimento da educação infantil posta em prática, em Porto Alegre, que se consubstanciou na parceria com entidades representantes do movimento social comunitário, no governo da Frente Popular (1989/2004), exigiu a análise das suas características e dos seus institutos para aplicação na sociedade, principalmente por se tratar de política social a ser assegurada pelo Estado.

O referencial teórico neoliberal da minimização do Estado e a parceria público/privada no campo da administração pública foi usado para analisar a parceria do poder público municipal com o movimento social comunitário no período de 1993 a 2003. O objetivo desta trajetória teórica foi o de avaliar as tensões, os limites e os avanços da parceria da Prefeitura Municipal com as associações comunitárias mantenedoras das creches, para o atendimento de crianças de zero a seis anos, a partir das imposições econômicas do capitalismo aos governos, em especial ao governo municipal do período analisado.

Considerando que a chamada da sociedade civil para ocupar os espaços nos quais o Estado não se faz presente é a alternativa da qual lançam mãos os teóricos do estado mínimo, muito presente nesta etapa do capitalismo, permanecem as dúvidas relacionadas à parceria instituída em Porto Alegre: seria esta a alternativa possível? Quais seriam os limites do papel do Estado na oferta da educação infantil em Porto Alegre?

A parceria instituída em Porto Alegre, no ano de 1993, dá conta de uma demanda que coloca para a educação, o que antes era financiado pelo governo federal e administrado pela saúde e assistência social, com a participação financeira da LBA: o atendimento a crianças de zero a seis anos, em espaços comunitários.

As dificuldades econômicas que vêm assolando o Estado brasileiro, ocasionadas pelas sucessivas crises do capital e presentes numa economia globalizada, também penalizaram e

continuam penalizando o município de Porto Alegre. O governo brasileiro, de orientação neoliberal, representado por Fernando Collor de Mello (1990/1992) tinha como alternativa para a crise o enxugamento do Estado e, como prática, o corte dos investimentos em políticas sociais, dentre eles aquele que promoveu a extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA. Uma das conseqüências deste ato do governo federal para as associações comunitárias da periferia da cidade de Porto Alegre foi o aprofundamento da inadimplência destas instituições voltadas para a assistência social, incluído aí o atendimento a crianças pequenas. A reação foi imediata. As associações defensoras dos direitos dos moradores da Grande Cruzeiro e do Cristal, bairros de Porto Alegre que congregam moradores de baixa renda, seguidas pelas demais regiões da cidade, se organizaram para reivindicar solução ao problema social criado pelo governo federal, resultando daí a parceria público/privado, ou seja, o convênio das associações mantenedoras das creches comunitárias com a Prefeitura de Porto Alegre, reunindo movimento social comunitário e poder público municipal, no atendimento da educação infantil.

O que vamos ter nos anos seguintes é a intensificação da política representativa do Estado capitalista neoliberal minimizando as políticas públicas protagonizada pelo governo Federal que não hesitou em responsabilizar os gastos públicos pelo déficit fiscal do Estado, promovendo política de incentivo à antecipação de aposentadoria e de demissão voluntária do funcionalismo público, minimizando os investimentos em políticas sociais ou extinguindo o seu atendimento, como o que aconteceu com a LBA, sem nenhuma alternativa para os atendimentos que deixavam de ser prestados. O governo municipal, então, passa a dialogar com a sociedade civil, buscando uma alternativa para a educação infantil atingida por estes atos.

Portanto, o que aconteceu no município de Porto Alegre, por volta de 1992/93, foi um grande movimento da sociedade civil organizada que, ao ficar sem financiamento para atender

às crianças de zero a seis anos, passa a exigir do município uma solução. O governo federal se desobriga, e o governo municipal assume este atendimento, sem financiamento específico.

Em decorrência da Constituição de 1988 e antecedendo os acontecimentos no município que levaram as creches comunitárias a serem assumidas pela educação, desenvolve-se em 1990 e 1991, também em âmbito nacional, a discussão sobre a composição da seguridade social: saúde, assistência e previdência. Estas discussões se espalharam pelos municípios que passam a analisar estes temas, considerando suas especificidades. Em Porto Alegre, junto com a discussão da seguridade social vem o questionamento sobre o destino das creches públicas que até então faziam parte da Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social - SMSSS.

Do debate municipal e consonante com a Constituição Federal e a luta nacional dos movimentos sociais, resultou o entendimento, para o poder público municipal, de que a política desenvolvida pela SMSSS às crianças de zero a seis anos era educação e não assistência. Paralelo a esta definição, em 1991, surgiu o Programa Municipal de Educação Infantil - PMEI, que trouxe para a educação o atendimento infantil público que estava vinculado à saúde e assistência. Do fechamento da LBA para a reivindicação por financiamento para as ações financiadas por este órgão, enquanto responsabilidade da educação municipal, foi um passo.

O convênio então é firmado em julho de 1993. Os primeiros critérios definidores das condições necessárias ao convênio foram instituídos pelo CMDCA. Hoje, com normatizações próprias que regulamentam o processo, as creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura, que inicialmente eram quarenta, atualmente (fevereiro de 2005) somam 133.

As creches conveniadas têm diferentes mantenedoras, como associações de bairro, associações religiosas, associações de moradores ou clubes de mães, todas instituições privadas, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, cuja diretoria tem

representação da comunidade e a quem deve prestar contas. Seus membros diretores não podem ser remunerados.

Muitas das características presentes nas instituições mantenedoras das creches comunitárias estão contidas na definição dada por Bresser Pereira (1995) para a propriedade “pública não-estatal”, conforme consta no Plano de Reforma do Aparelho do Estado. Este Plano tinha como finalidade minimizar o Estado tornando-o mais enxuto, retirando de suas funções atividades que não lhe eram exclusivas.

Os novos arranjos para o enfrentamento da crise do capitalismo e a conformação do setor estatal aos ditames do capital, conforme Adrião e Peroni (2005), engendraram

o surgimento de, se não um novo, ao menos um renovado setor social caracterizado, *grosso modo*, por assumir um papel suplementar à ação do Estado na oferta de serviços e bens sociais, especialmente aqueles destinados aos segmentos mais pobres (ADRIÃO e PERONI, 2005, p. 9)

Fronteiriço à esfera pública e à esfera privada, este novo setor, “recebe condição que lhe faculta sobreviver na e da intersecção entre ambos [...]” (ADRIÃO E PERONI, 2005 p. 9), setor que, nesta dissertação, é identificado como “publico não-estatal”, conceito usado para definir as condições tanto funcionais quanto políticas na qual se colocam as creches comunitárias, no processo de conveniamento. As creches recebem verba pública e são mantidas também por ingressos oriundos de suas mantenedoras, pela cobrança de mensalidades e por outros convênios com a iniciativa privada. Portanto, estas instituições transitam entre a propriedade estatal e a privada, conservando o seu caráter público pelo atendimento a uma política social de relevante interesse para a sociedade.

Carlos Montaña (2002), ao analisar o Terceiro Setor⁴⁴ e suas parcerias, critica a não diferenciação que o mesmo faz entre Estado e governo. Esta atitude, muito mais por

⁴⁴ Conceito construído a partir do recorte do social em esferas: Estado (primeiro setor); mercado (segundo setor); e sociedade civil (terceiro setor) Montaña (2002).

⁴⁵ Sobre democratização do Estado e políticas sociais, ler do mesmo autor, “Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias”, Editora Vozes, 2005.

conveniência do que por desconhecimento, leva a enxergar as políticas “definidas e operadas por determinado governo” como mudanças do Estado. Para o autor, o Estado, independentemente do governo, no contexto capitalista, “continua mantendo sempre seu caráter de instituição da ordem do capital”, caráter que não muda pela operação de um governo que institucionalize políticas mais inclusivas e democráticas. “O regime político [por sua vez] depende e se inscreve dentro dos parâmetros do Estado: seu poder e limitações operam dentro do marco de classe preestabelecido” (MONTAÑO, 2002, p. 136 e 138).

Na tentativa de superar a “problemática identidade” Estado e Governo, Petras, apud Montañó (2002), “distingue o Estado do regime [governo]. O primeiro refere-se a “instituições de “certa *permanência estrutural*” ao passo que o segundo se “caracteriza [por] instituições *temporais* ou, em outros termos, o governo sendo a gestão e ou administração de um determinado período”. Distinguir Estado de governo é fundamental para definir o papel e a função do Estado e do governo na relação de parceria.

A parceria é com o Estado (no caso brasileiro, capitalista e classista) que segue uma política governamental. Portanto, tem diferença fazer parceria com um Estado cujo governo é de “clara hegemonia neoliberal” (MONTAÑO, 2002, p. 136-138) e um Estado cujo governo é como o municipal de Porto Alegre (1989/2004), popular e democrático, com políticas públicas de inclusão e radicalização da democracia, em que o maior exemplo é o Orçamento Participativo. “No entanto, não devemos idealizar as ‘parcerias’ com governos considerados progressistas que têm seus limites para navegar contra a corrente e funcionam sob a lógica do capital” (MONTAÑO, 2002, p. 137).

Neste contexto se inscreve a parceria instituída entre o poder público municipal e as associações comunitárias, mantenedoras das creches conveniadas. Enquanto governo de esquerda, administrando um Estado capitalista, o governo municipal de Porto Alegre, no caso da educação infantil, opta por uma política de chamamento do movimento social comunitário

para que este ocupe os espaços onde o Estado não se faz presente. A opção pela parceria tem levado, nos últimos dez anos (1993/2003), à promoção de sensível crescimento do número de crianças atendidas pela sociedade civil, através de entidades comunitárias. O crescimento destas matrículas, nos espaços públicos municipais, avançou de forma pouco significativa, frente à demanda.

Esta realidade é destacada por Oliveira (2005) quando afirma que o serviço público (na educação e na saúde) e, no caso aqui analisado, na educação infantil, “não cumpre integralmente suas funções, seja porque os investimentos nesta área situam-se sistematicamente em patamares inferiores ao necessário”, seja pela qualidade do serviço ofertado. Portanto, a ação destas instituições comunitárias em Porto Alegre, prestando serviços de responsabilidade do Estado, caracteriza-se também como uma política de atendimento que coexiste com a política pública municipal.

Em Porto Alegre, segundo Azevedo (2000, p.57), “o governo da Frente Popular redefiniu o papel do Estado dentro dos limites e possibilidades do município”⁴⁵, através do chamamento à população para participar na construção das políticas públicas, “envolvendo todas as frentes de atuação da administração”, não promovendo práticas de caráter autoritário e excludente, muito ao gosto de governos conservadores e autoritários. As parcerias instituídas no município de Porto Alegre, segundo o autor, acontecem sob a égide da participação da sociedade em fóruns próprios, em que a “radicalização da democracia” se expressa pela ampla discussão da população definindo as prioridades para as políticas sociais de responsabilidade do Estado.

No entanto, é necessário se fazer a diferenciação entre a participação desejável do cidadão na discussão e definição das políticas públicas, cuja responsabilidade de gestão é do poder público, e o que acontece no “público não-estatal” que responsabiliza a sociedade civil

com os meios para gerir políticas públicas das quais o Estado se omite. O “público não-estatal” não se confunde com a democratização da gestão.

Para Bresser Pereira, o “público não-estatal” se consubstancia na prestação de serviço pelas organizações do Terceiro Setor, ao passo que, para Azevedo (2000), quando afirma que a Administração Popular redefiniu o papel do Estado chamando a cidadania à construção coletiva de políticas públicas, e Genro (2004) quando defende o controle da cidadania pela promoção de ações de “co-gestão com o Estado”, ambos estão se referindo à participação do cidadão na democratização e controle social da gestão do Estado. Nestes dois casos a propriedade continua estatal.

Os números apresentados por todos os níveis e modalidades da educação de responsabilidade do município permitem afirmar que houve crescimento considerável no ensino fundamental, no período de 1993 a 2003, bem como no atendimento em diversas áreas do ensino, a que se dedica a rede municipal (ver tabela 8 p. 169), colocando-se aqui a necessidade de postular por um olhar mais abrangente e específico para a educação infantil, priorizando o seu atendimento.

As mudanças econômicas engendradas para dar conta das crises do capital trazem conseqüências também para os municípios, cuja arrecadação sofre reduções. Segundo estudo apresentado por Farenzena (2004), a receita total da arrecadação dos impostos, dos quais fazem parte os impostos próprios, as transferências da União e as transferências do Estado, mostra que a arrecadação pública de Porto Alegre teve pequenos aumentos até 1998. Para o ano de 1999 houve um decréscimo de 5%. “Nos anos seguintes a 1998, não foi recuperado o valor de 1998 e, em 2002, houve queda nos valores reais da receita resultante dos impostos, relativamente ao ano anterior”. Do primeiro para o último ano de análise (1996 a 2003), foi constatado um crescimento insignificante da receita de 0,08%.⁴⁶

Mesmo com o decréscimo de arrecadação e a conseqüente diminuição dos impostos destinados à educação, o aumento de matrículas na Rede Municipal de Ensino tem sido uma realidade em Porto Alegre, considerando que este atendimento não se resume somente à educação infantil, mas inclui ensino fundamental, ensino médio, médio técnico e modalidade normal, educação especial, educação de jovens e adultos e Movimento de Alfabetização. No terceiro grau, a Prefeitura atua em uma parceria com o Estado, através da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS, com um curso de formação de educadores, em Pedagogia.

Conforme dados já detalhados nesta dissertação, de 1993 a 2003, o total geral de atendimentos na Secretaria Municipal de Educação passou de 30.646 educandos para 69.645. No atendimento infantil, somando as matrículas dos espaços públicos municipais, com as das creches comunitárias conveniadas, estes números alcançaram 6.834 crianças em 1993 e 13.814 em 2003. As creches comunitárias conveniadas atenderam, neste mesmo período, 2.000 e 8.399 crianças, respectivamente. Enquanto as matrículas públicas cresceram 10,9%, as da rede conveniada cresceram 41,75%, no mesmo período. Estes números nos informam, também, a carência no atendimento infantil em Porto Alegre, que chega a um percentual preocupante, em 2003, de 72,20% (ver tabela 8, p. 170).

Já no âmbito nacional, as carências são bem maiores. Estudos realizados em 2003, informam que, de acordo com os registros da população de zero a seis anos indicados no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2000, para atingir as metas propostas pelo Plano Nacional de Educação, dos 3 bilhões de reais aplicados na educação infantil em 2000, teríamos que chegar a 9 bilhões em 2011, sendo que os municípios seriam

os responsáveis pelos maiores custos, considerando que a demanda reprimida é maior na faixa etária dos zero a três anos, logo seguida pelas crianças de quatro a cinco anos.⁴⁷

Os dados até aqui apresentados falam por si só, deixando evidente a necessidade de significativo aporte de verba para a ampliação do atendimento da educação infantil. O que já foi construído e vem sendo discutido, até então, sobre o novo fundo para o financiamento da educação básica, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, aponta limites para o financiamento da educação infantil e traz subjacente a prioridade ao financiamento do ensino médio, dando continuidade à formação dos jovens que precisam avançar nos seus estudos, uma vez que o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF propiciou a quase universalização do ensino fundamental.

Por outro lado, a sociedade deve ficar alerta sobre as possíveis origens das fontes de financiamento para a educação infantil, principalmente porque esta não pode ser uma responsabilidade somente dos municípios que ficam com a menor parte do repasse dos impostos nacionais arrecadados, devendo, para tal, receber contrapartida da União e dos estados, sendo o que afirma a Constituição Federal quando se refere ao Regime de Colaboração.

Plena de contradições, esta parceria entre o poder público e o movimento comunitário para atender a educação infantil também apresenta saltos de qualidade, evidenciados nas respostas à pesquisa realizada com as creches, das quais destacamos a preocupação da quase unanimidade dos entrevistados em relação à formação dos educadores, a qualificação das ações pedagógicas e dos espaços físicos.

Destaque há que ser dado para a significativa mudança anunciada pelas declarações constantes nos questionários respondidos pelas creches sobre a importância da habilitação e

da formação continuada dos educadores. Se em 1996, quando ficou mais evidente esta discussão, era comum ouvir afirmações veementes no sentido de que a titulação dos educadores não era garantia de atendimento adequado às crianças, principalmente as da periferia que “precisavam de pessoas que conhecessem e respeitassem a sua realidade”, hoje os segmentos pesquisados são unânimes em afirmar a necessidade da formação permanente e em reivindicar oportunidades para a habilitação dos educadores, aproximação com a Universidade e oportunidades de formação em cursos de ensino médio oferecidos de forma que os educadores das creches possam frequentar. A formação exigida para a atuação na educação infantil hoje é defendida como uma necessidade, e a volta dos educadores aos bancos escolares é indicada como um avanço pelas instituições.

Nos avanços em relação à qualidade do trabalho pedagógico, as creches evocam a organização dos grupos de crianças, tanto no que diz respeito aos espaços a eles destinados, quanto ao número de crianças em cada grupo, bem como a quantidade de brinquedos e material pedagógico disponível. Todas as creches pesquisadas informaram que a verba repassada pela SMED era aplicada nos itens exigidos no convênio. A compra de material pedagógico, hoje obrigatória para todas as creches comunitárias conveniadas, só adquiriu esse caráter depois de se tornar cláusula de convênio. Daí a importância do conteúdo deste documento e do acompanhamento e supervisão do seu cumprimento.

As instituições reconhecem a importância das condições de trabalho das creches e os direitos da criança, mas, segundo elas, quem deve garantir financeiramente estes direitos não são as creches e sim a SMED, o que evidencia o tensionamento existente entre os partícipes, bem como a dubiedade que esta política provoca entre os limites e responsabilidades do público e do “público não-estatal”. Em se tratando de parceria, é preciso destacar a responsabilidade compartilhada destes. Mas, a ingerência do público no “público não-estatal”, bem como o controle social da oferta dos serviços prestados não se efetiva, e a inserção nestes

espaços, por parte da sociedade civil e do próprio poder público, também fica comprometida por esta falta de clareza dos limites e das possibilidades de cada um deles.

Outros avanços indicados no conveniamento (período analisado), segundo a pesquisa, é a garantia do repasse de verba em dia para as entidades mantenedoras, permitindo que as mesmas possam pagar, também em dia, seus funcionários.

Nas questões financeiras, as instituições querem ter respeitada a sua autonomia no gasto dos recursos repassados pela Prefeitura, o que significa mexer em prazos de uso da verba e de prestação de contas, poder investir em outras necessidades (não detalhadas) que não aquelas listadas no convênio e flexibilizar o cumprimento do plano de aplicação de recursos. Alguns dirigentes de creche muitas vezes não se enxergam dirigindo um espaço comunitário e sim uma empresa privada que tem que funcionar e ser eficiente em relação aos seus custos de funcionamento (afirmou Ana Maira quando entrevistada) e muitas vezes descuidam da qualidade pedagógica, privilegiando a eficiência econômica do “empreendimento”. Portanto, esta liberdade propugnada talvez não reverta em benefício das crianças.

Esta visível contradição, em querer apoio do poder público, mas não aceitar a sua fiscalização, encontrada nas informações explicitadas pela pesquisa, coloca-nos frente a uma cultura subjacente ao Terceiro Setor e que está muito presente no discurso das creche, a de que a sociedade civil está fazendo o papel do poder público, para o qual ele não é suficientemente competente, devendo este dar autonomia a quem executa o que ele deixa de executar, dando maior liberdade na gestão financeira das instituições. Esta autonomia é vista pelas mantenedoras como um direito, considerada a condição legal de “pessoa jurídica de direito privado”⁴⁸, com a qual estão identificadas. Todas estas reivindicações vêm

⁴⁸ Código Civil de 1916, lei nº 3.071, Art. 16, inciso I.

acompanhadas da necessidade, segundo as creches, de maior participação financeira do poder público, mas de não interferência no gerenciamento dos espaços por ele financiados.

Do poder público, além de maior liberdade na gestão dos recursos e do serviço, as creches almejam o aumento do valor do repasse mensal, a cedência de recursos humanos (professores e monitores) vinculados aos quadros do Município, o direito a repasse de merenda na mesma quantidade e qualidade da repassada para as escolas municipais infantis, serviços especializados postos à disposição das creches pelas secretarias afins com a educação, bem como escola para habilitação dos educadores, nas regiões onde se localizam as instituições.

A presença e o acompanhamento da SMED na elaboração dos planos trimestrais de aplicação dos recursos e na fiscalização mensal desta aplicação, através da prestação de contas, ficou explicitada nas respostas das creches. O rigor do acompanhamento das verbas exercido pelo setor de Programação de Educação-PROED⁴⁹, do qual as instituições reclamam, faz com que a cláusula do convênio referente aos itens onde pode ser aplicada a verba repassada, seja cumprida na íntegra. Destaca-se aqui a possibilidade de flexibilização, em relação ao plano trimestral, no uso de 10% da verba do trimestre, sempre dentro dos quesitos permitidos pelo convênio, bem como a flexibilidade deste planejamento para que sejam atendidas emergências que venham causar prejuízo ou transtorno no atendimento das crianças.

A fiscalização, o acompanhamento e a participação no planejamento das instituições conveniadas é competência das entidades, conforme preconiza o convênio firmado entre o

⁴⁹ Além do instrumento de convênio há o Decreto Municipal n.º 11.417/96, que “Dispõe sobre a aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da Administração Direta e Indireta do município com entidades não-governamentais” e os Decretos n.º 11.459/96 e 11.699/97 que alteram parte do primeiro Decreto.

município de Porto Alegre e as 133 creches comunitárias, renovado em julho de 2002, em cujo item 3.2, da Cláusula Terceira, consta que

3.2- São atribuições da **ENTIDADE**: [...] f) viabilizar a participação dos funcionários e da comunidade na gestão, através do planejamento periódico das ações e investimentos do estabelecimento de Educação Infantil, bem como no exame da prestação de contas; (MINUTA CONVÊNIO SMED/CRECHES COMUNITÁRIAS, 2002. Grifo do texto).

Portanto, reunir com a comunidade para planejar as ações e discutir os investimentos das creches, bem como prestar contas dos gastos não é uma opção da instituição e sim exigência de convênio, sendo responsabilidade das partes a sua efetivação. É preciso que o poder público e as entidades mantenedoras das creches, enquanto viger este convênio, busquem o envolvimento da sociedade civil, dando encaminhamento às exigências do convênio que asseguram o direito da comunidade de participar, efetivamente, da gestão da instituição, cumprindo assim o princípio da gestão democrática da educação presente na Constituição Federal, na LDBEN e no convênio.

Ainda com relação à natureza destas instituições e suas condições para o conveniamento, há que ser cumprida a exigência constante no ordenamento legal federal e municipal e nas resoluções do CMDCA de que as instituições conveniadas não podem ter “fins lucrativos”. Para comprovar o cumprimento deste critério, seria necessário a prestação de contas da arrecadação total destas, o que não se efetiva, pois a prestação de contas feita refere-se ao que é repassado pelo poder público. A forma como está sendo cumprida esta exigência se resume no registro, em Cartório de Registros Especiais, da ata de fundação da entidade mantenedora da creche, informando ser entidade comunitária sem fins lucrativos.

Para ter acesso a recursos públicos conforme afirma a Constituição Federal (art. 213, inciso I) as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devem exercer a sua finalidade não lucrativa, aplicando seus excedentes na educação, o que não se comprova com o registro de documento em cartório e sim com a prestação de constas de todos os ingressos da instituição, tanto para o poder público como para a comunidade.

Segundo Bresser Pereira, o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade, se efetiva na relação público/privado constituindo-se em ganho para os cidadãos quando estes se responsabilizam pelos serviços não exclusivos do Estado, trazendo maior autonomia para as instituições fora do aparelho estatal, uma vez que “os dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior em conjunto com a sociedade” (MARE, 1995, p. 17).

No entanto, no caso das creches comunitárias em Porto Alegre, isto não se efetiva, pois a comunidade não é chamada a fiscalizar e não participa efetivamente do processo de gestão dos recursos das creches; a SMED só pode cobrar a prestação de contas do que é repassado pelo poder público. Assim, a autonomia prevista na propriedade “pública não-estatal” a ser assumida pelos dirigentes junto com comunidade não se efetiva.

O que afirmam os teóricos da Reforma do Estado e os teóricos da Terceira Via quanto à participação e à autonomia da sociedade, a sinergia entre o público e o privado e o envolvimento entre o governo e a sociedade civil (Giddens, 2001) tem muitas limitações e gera tensões entre os parceiros. A fiscalização não é comunitária, pois aí ela não acontece e não é do poder público porque este está restrito ao que repassa diretamente para a creche. No processo de parceria, tanto Estado quanto comunidade, têm autonomia restrita.

A política neoliberal que promove a retirada do Estado da oferta de serviços públicos, “diminuindo a intervenção estatal nas políticas públicas desonera o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas para as questões sociais”. A intervenção do Estado nestas políticas dá-se pela “contribuição compulsória de toda a sociedade, inclusive do capital”. Portanto, o capital também é responsável e não pode se desonerar “da contribuição compulsória”, assumindo “sua intervenção na ação social à forma voluntária de doação – segundo sua ‘consciência cidadã’ e sua ‘responsabilidade social’ –, não de obrigação”. O capital não pode pousar de benfeitor, que pratica ações voluntárias de doação (MONTAÑO, 2002, p. 236).

Na esteira da responsabilização do capital pelas questões sociais, se inscreve a campanha desencadeada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, lançada no 29º Congresso dos Trabalhadores em Educação realizado em Brasília, em janeiro de 2005 que reivindica a conversão da dívida externa em recursos para a educação. A referida campanha também apresenta uma alternativa para um maior aporte de verba para a educação transformando a dívida externa em fonte de financiamento, sem penalizar a sociedade brasileira com mais impostos ou com a retirada de investimentos de outras políticas públicas, todas essenciais à população.

O acompanhamento e qualificação também do trabalho pedagógico realizado nas instituições, se dá através de reuniões de planejamento e de formação dos educadores com a coordenação pedagógica e a direção da entidade e está assegurada pelos espaços de reuniões existentes nas instituições e, na maioria delas, fazendo parte do calendário da creche.

Os momentos de encontro de educadores, de administradores, de pais ou responsáveis pelas crianças e comunidade, caracterizados pelas reuniões realizadas nas creches, nas quais são tratados diferentes assuntos que dizem respeito à organização pedagógica, administrativa e física das creches, demonstram a preocupação dos educadores e administradores com o trabalho pedagógico e os espaços físicos e com a formação das famílias, buscando ir além das ações específicas da instituição junto às crianças, ampliando sua atuação.

Embora não se possa afirmar que a existência de reuniões sistemáticas para estudos e planejamento seja uma garantia do seu uso de forma qualificada, servindo realmente para aprimorar o trabalho pedagógico dos educadores, podemos afirmar a existência destes espaços no cotidiano das creches. Em uma das creches observadas, ficou evidenciado, pelo conteúdo dos trabalhos expostos dos diferentes grupos de crianças, a integração do trabalho pedagógico, o que indica a existência de momentos de planejamento e discussão conjunta das suas educadoras.

À Secretaria Municipal de Educação compete ainda atuar no assessoramento pedagógico das instituições conveniadas, sendo responsável também pela formação dos educadores destas creches. Na sua cláusula terceira, o documento sobre o convênio SMED/creches conveniadas afirma:

Cláusula Terceira – Das Atribuições dos Partícipes. 3.1- São atribuições do **Município**, através da Secretaria Municipal de Educação/ SMED: [...] b) prestar assessoramento político- pedagógico-administrativo, através do planejamento conjunto de forma sistemática, por meio de assessores da SMED; c) acompanhar e avaliar, durante todo o período de vigência deste convênio, a implementação do Projeto-Político-Pedagógico e do Regimento da entidade, no sentido de assegurar o respeito aos direitos das crianças, à vivência plena da cidadania e ao desenvolvimento de suas potencialidades em conformidade com a lei n.º 8.069/90 – ECA; d) viabilizar e organizar espaços para implementação de política de formação permanente, através da Assessoria Pedagógica, em parceria com a Entidade; [...] f) estabelecer parcerias entre Secretarias, Autarquias e Fundações do Município, Conselhos, Fóruns e Universidades, com o objetivo de qualificar o trabalho realizado nas Instituições de Educação Infantil Comunitárias; (MINUTA CONVÊNIO SMED/CRECHES COMUNITÁRIAS, 2002. Grifos do texto).

Portanto, a formação permanente dos educadores e a qualificação da educação infantil praticada nas creches comunitárias é compromisso expresso nas cláusulas do convênio e assumido conjuntamente pela SMED e pelas entidades mantenedoras das creches. Neste processo, as entidades têm como responsabilidade “oportunizar a participação dos funcionários nos espaços de formação oferecidos pela SMED”, bem como “viabilizar e organizar espaços para uma política de formação permanente em parceria com a Assessoria Pedagógica da SMED”.

Mas, de acordo com o que institui o convênio, a efetivação deste processo deve se dar por iniciativa do poder público municipal, não podendo este se descuidar de tão importante tarefa contando, para isto, com assessores pedagógicos que acompanhem sistematicamente o trabalho dos educadores e desenvolvam formações pedagógicas necessárias.

Fica bastante evidente, na tabulação das respostas das questões referentes aos momentos de integração com a comunidade, que as creches não buscam estes momentos em situações como a que trata da discussão da existência e conteúdo de critérios para ingresso das crianças. A multiplicidade dos critérios existentes e a forma diversa como são priorizados, de

creche para creche, permite afirmar que não existe uma unidade entre elas neste assunto, que a SMED não participa da fixação dos mesmos e que as reuniões com os pais e com a comunidade se dão muito mais para referendá-los do que propriamente para defini-los. Desta forma, não há oportunidade para acordar, com os interessados, critérios democráticos de ingresso das crianças, o que se torna imprescindível de ser feito, devido às grandes listas de espera. Necessário se faz salientar que, na perspectiva da classificação de quem tem mais necessidade em detrimento dos que têm menos, os critérios de ingresso, sejam eles democráticos ou não, sempre serão excludentes.

Na definição dos valores das mensalidades, não há a participação nem mesmo para “*referendum*” como acontece no momento de decisão da cobrança ou não desta. O valor a ser cobrado é decisão restrita aos dirigentes das associações mantenedoras, ao Conselho Fiscal, à direção da creche e à coordenadora pedagógica, que é funcionária contratada pela mantenedora.

Há que se discutir a cobrança e o valor das mensalidades, pois conforme afirma Velasquez (2003, p. 59), o objetivo do convênio com as creches comunitárias, quando do seu surgimento, era atender às populações de baixa renda e, se o valor da mensalidade hoje cobrada está impedindo o cumprimento deste objetivo, o perfil do convênio está mudando, e a condição primeira para a sua existência – atendimento das populações de baixa renda – está se perdendo.

A centralização, nas direções das creches e na diretoria das associações mantenedoras, da decisão das questões referentes aos valores, a cobrança de mensalidades e a ocupação das vagas fomentam e aguçam o exercício do poder destes líderes na comunidade, contribuindo com a cultura do clientelismo, não incentivando a participação nestes espaços, embora os pais ou responsáveis tenham muito a contribuir na discussão da educação dos seus filhos.

Reafirma-se aqui a necessidade de discussão sobre a cobrança de mensalidades, bem como a responsabilidade dos municípios em garantir atendimento público e gratuito, em instituições de educação infantil para todas as crianças de zero a seis anos de idade. Paralela à discussão da gratuidade, deve-se buscar a democratização dos critérios para o ingresso das crianças nas creches, na tentativa de atender a quem realmente necessita destes espaços, considerando que a educação infantil é um direito também da criança e não somente dos pais. Esta discussão há que ser feita com a SMED, as mantenedoras das creches e a comunidade.

Quanto aos espaços de diálogo com a comunidade, necessário se faz potencializar os momentos existentes que, pelas informações prestadas nos questionários, carecem de uma divulgação mais eficaz e de pautas atrativas e esclarecedoras. Embora todas as creches realizem, mesmo com periodicidade diferentes, reuniões com os pais e a comunidade, as pautas para esses encontros são de escolha das instituições. Assuntos polêmicos como mensalidade e critérios de ingresso, quando colocados em pauta, pelas afirmações contidas nos questionários, dão idéia de que são tratados nas reuniões de forma a serem referendados, não sendo discutida a sua função e necessidade.

As diferentes afirmações que acompanharam as respostas referentes às questões acima nos questionários preenchidos pelas creches, permitem informar que estes momentos com a comunidade, com pouca divulgação, tornam-se “*pro forma*” e servem para referendar aquilo que as instituições colocam como uma necessidade – cobrar mensalidade, pois os valores que a SMED repassa para as creches não são suficientes para o pagamento das despesas de atendimento das crianças atendidas pelo convênio.

Segundo os entrevistados, a qualidade e a continuidade do funcionamento das creches depende de os pais reconhecerem a necessidade desta cobrança. Esta matéria, ainda pouco trabalhada neste meio, teve sua discussão desencadeada no final de 2004, por solicitação do

Ministério Público junto à SMED que buscou incluir, também, os fóruns representativos das creches comunitárias.

Os espaços de reunião com os pais ou responsáveis pelas crianças e demais pessoas das comunidades necessitam ser qualificados e melhor aproveitados para que se efetive a participação de todos e para que se possa discutir as questões de interesse dos pais e comunidade, mas indo para além destas e ampliando a discussão para a garantia dos direitos sociais, para o financiamento da educação, para o envolvimento de toda a comunidade (e não apenas as suas lideranças) em outros fóruns a fim de que se explicita a grande carência no atendimento infantil, na exigência do cumprimento do direito das crianças e das suas famílias a uma educação infantil gratuita e de qualidade.

A existência de creches comunitárias e a relevância do trabalho por elas prestados nos faz reconhecer a sua importância no nosso Município, pois é por meio delas que o poder público tem ampliado o atendimento da educação infantil, em Porto Alegre, nos últimos doze anos. O investimento nas creches comunitárias, a partir do convênio firmado em 1993, trouxe avanços para a educação infantil comunitária. Aumentou a participação da comunidade nestes espaços, mas o controle social necessita ser ampliado e aprofundado. As condições pedagógicas do trabalho nas creches têm recebido especial atenção, evoluindo em qualidade. A adequação e uso dos espaços físicos têm permitido melhor conforto para as crianças e os educadores, bem como a ampliação do atendimento de educação infantil. A formação inicial e continuada dos educadores tem hoje reconhecida a sua importância, não só por parte destes, mas dos gestores que buscam propiciar a participação dos educadores nestas formações.

Investir no cuidado e educação das crianças pequenas hoje, no município de Porto Alegre, significa investir também nas creches, qualificar estes espaços, possibilitando sua adequação às normas vigentes, para que não haja distinção entre o atendimento público municipal, o atendimento privado e o atendimento nas creches comunitárias. No entanto, esta

não pode ser a alternativa possível para as famílias das crianças de baixa renda. O poder público tem como responsabilidade ofertar educação pública e de qualidade para crianças, jovens e adultos⁵⁰. As crianças pequenas têm direito à educação pública e gratuita, em espaços públicos. As creches comunitárias conveniadas, não podem ser a única forma de expansão do atendimento da educação infantil em Porto Alegre.

A oferta de educação infantil de qualidade, pela sua especificidade, exige investimentos até hoje não aportados por nenhuma das três esferas de poder, por ela responsáveis, o que nos leva a referenciar uma dívida social histórica para com as crianças de zero a seis anos. Criar financiamento para a educação sob a ótica da inclusão qualificada de todas as etapas da educação básica é responsabilidade do Estado, que só chegará a isso impulsionado pelos movimentos sociais, pelos conselhos de direitos e controle social, em fim, pela sociedade civil, ampliando assim a oferta da educação pública, também para as crianças pequenas.

O convênio – instrumento legal fixado enquanto referência para a ação dos partícipes nesta parceria, associações mantenedoras das creches comunitárias e Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SMED – tem claro as responsabilidades de cada um e incumbe de uma grande tarefa o poder público, qual seja a de fiscalizar e acompanhar a efetivação do compromisso firmado. Esta tarefa, que é muito mais de supervisão, pois visa construir coletivamente as condições expressas no convênio, deve ser assumida pela SMED, pais e responsáveis pelas crianças e comunidade, visando a uma educação de qualidade, direito de todo o cidadão e cidadã.

setor social, a suplementação do atendimento à infância, consubstanciando uma prática que promove o afastamento do município de Porto Alegre da ampliação da oferta da educação infantil pública e gratuita, não podendo o Município eleger esta alternativa enquanto política para a educação infantil, devendo retomar a sua função de promotor da educação pública, estatal, gratuita e de qualidade.

A pesquisa feita junto às creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura de Porto Alegre clarificou algumas dúvidas, agregou informações e permitiu algumas conclusões que, ao pretenderem dar conta da hipótese levantada, abriram caminho para novas reflexões, mais perguntas e novas contradições.

Neste contexto, surgem questões que dão continuidade ao debate, mantendo abertos os caminhos para esta polêmica discussão, quais sejam: 1) a emergência do discurso do “público não-estatal” que naturaliza o processo de privatização e omissão do Estado na educação⁵¹, 2) a consequência do fortalecimento de instituições “públicas não-estatais” e do Terceiro Setor em detrimento da garantia, pelo poder público, dos direitos sociais da população, 3) a divisão da tarefa pública com a sociedade civil e o surgimento/fortalecimento de lideranças locais, propiciando a criação de nichos de poder nas comunidades, 4) a retomada pelo poder público de ações garantidoras da universalização de direitos sociais como a educação infantil em Porto Alegre e o financiamento desta política, 5) os limites e as condições de participação de cidadãos e cidadãs na concretização dos seus direitos e o consequente fortalecimento da sociedade civil, 6) a organização e atuação dos conselhos de controle social, de forma autônoma, em busca da efetivação de direitos sociais.

Por fim, considerando que a parceria do poder público com as creches comunitárias já dura doze anos e tem sido a forma de ampliação do atendimento das crianças de zero a seis

⁵¹ Sobre este assunto ver mais em “O público e o Privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade” Theresa Adrião e Verara Peroni (organizadoras), Editora Xamã, 2005.

anos no Município e tendo presente a diferença nos custos de atendimento, para a SMED, entre a educação pública e a “pública não-estatal”, instaura-se a dúvida sobre este atendimento. A parceria é a alternativa possível? Para além dos ajustes, dos limites e dos avanços da educação infantil comunitária fica a questão sobre o papel do Estado na oferta da educação infantil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O público e o privado na Educação: interfaces entre o Estado e a sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: SP, Boitempo Editorial, 1999.

ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. 1ª Edição, Rio de Janeiro: RJ, LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1981

AZEVEDO, José Clovis de. *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias*. Porto Alegre: Editora Vozes, 2000.

BARBOSA, Maria Carmem Silveira; HORN, Maria da Graça Souza. Organização do Espaço e do Tempo na escola Infantil. In: CRAIDY, Carmem; KAERCHER, Gladis. *Educação Infantil Pra que te quero?* Porto Alegre: Artmed Editora Ltda, 2001.

CIDADE, Centro de assessoria e Estudos Urbanos. *Quem é o público do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Nova Prova, 2003.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas e sociais In: CARVALHO, Alysson et al (Org.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. *Qualidade na Educação da Primeira Infância perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre: Artmed Editora Ltda, 2003.

DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. 2ª Edição, Campinas: Editora Papirus, 1996.

EDWARDS, Carrolyn GANDINI, Lella & cols. *Bambini: A Abordagem à Educação Infantil*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* 3ª Ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1986.

_____. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Guanabara S.A., 1987.

FIORI, José Luis. *Os Moedeiros Falsos*. 4ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUNNARSSON, Lars. *A Política de Cuidado e Educação Infantil na Suécia*. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1993.

HARWEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 4ª edição. São Paulo: Loyola, 1989.

IDÉIAS. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*. São Paulo: Ed. UNICAMP, 1998/1999.

JUSTEN Fº, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo*. São Paulo: Dialética, 1999.

MARQUES, J. Luiz; VARES, Luiz Pilla. (Org.). *Gramsci: Cem Anos de um Pensamento Vivo*. Porto Alegre: Palmarinca, 1991.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: SP, Boitempo Editorial, 2002.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

OLIVEIRA, Marta Kohl de. *Vygotsky Aprendizado e desenvolvimento: Um processo sócio-histórico*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos Anos 1990*. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

_____ et al. *A atual feição do Estado Brasileiro: seus efeitos deletérios sobre as políticas educacionais*. No prelo.

PONT, Raul. *Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. A Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora Veraz Ltda, 2003.

SADER, Emir. *A Vingança da História*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Rosemary Dore. *Gramsci, o Estado e a escola*. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2000.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Editora Cortez, 1992.

_____. *Estado e Miséria Social no Brasil de Getúlio a Geisel*. 4ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

_____. *A Política e as Bases do Direito Educacional*. Caderno CEDES, ano XXI, nº 55. São Paulo, 2001.

Documentos

BRASÍLIA. Padrões de Infra-estrutura para as Instituições de Educação Infantil e Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil. Documento Preliminar. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Infantil e Fundamental. Brasília, 2004.

_____. Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica nº 03/2003. Consulta tendo em vista a situação formativa dos professores do anos iniciais do ensino fundamental e da educação infantil.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Documentos da Presidência da República.

_____. Plano Nacional de Educação. Relator Dep. Nelson Marchezan. Brasília, Julho 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução nº 246, de 02 de junho de 1999. Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil, no Sistema Estadual de Ensino. Conselho Estadual de Educação.

PORTO ALEGRE. Convênio que fazem entre si o Município de Porto Alegre e a/o (Nome entidade) para viabilizar o atendimento de crianças na faixa etária compreendida de 0(zero) a 06(seis) anos.

_____. Plano Municipal de Educação de Porto Alegre – Proposta de Texto Base. Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. Porto Alegre, 2004.

_____. Ofício nº 097/93, de 01 de dezembro de 1993, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.

_____. Resolução 003, de 25 de janeiro de 2001, Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, “Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre”.

_____. Resolução nº 4, de 04 de outubro de 2001, Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, “Fixa normas para a designação e a denominação de estabelecimentos de Educação Infantil integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre”.

_____. Resolução nº 005, de 25 de julho de 2002, Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, “Fixa normas para o credenciamento, autorização e supervisão das instituições de Educação Básica e suas modalidades, para autorização de funcionamento de cursos ofertados e regula procedimentos correlatos no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre”.

_____. Relatório das Instituições de Educação Infantil/1997. Educação Infantil, Secretaria Municipal de Educação.

_____. Relatório das Instituições de Educação Infantil/2001. Educação Infantil, Secretaria Municipal de Educação.

_____. Relatório das Instituições de Educação Infantil/2003. Educação Infantil, Secretaria Municipal de Educação.

_____. Relatório Final das Instituições de Educação Infantil/2004. Educação Infantil, Secretaria Municipal de Educação.

Leis

BRASÍLIA. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. Código Civil das Estados Unidos do Brasil. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Atualizado até a Lei n.º 10.192/2001. Disponível em: <http://www.soleis.adv.br/codigocivil.htm>. Acesso em 15 de fevereiro de 2005.

_____. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do ato das Disposições Transitórias, e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997. Dispões sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Sincotron e da Fundação Roquete Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações Sociais, institui o contrato de gestão e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispões sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui, disciplina o termo de Parceria e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. Resolução Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, nº 1/99, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

_____. Parecer Conselho nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, nº 01/99, de 29 de janeiro de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares para a formação de Professores na Modalidade Normal em Nível Médio.

_____. Parecer Conselho nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, nº 22/99, de 17 de dezembro de 1998. Diretrizes Curriculares para educação Infantil.

PORTO ALEGRE. Lei 8.198 de 26 de agosto de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

_____. Lei Complementar nº 248, de 24 de janeiro de 1991. Cria o Conselho Municipal de Educação.

_____. Decreto nº 9954, de 12 de abril de 1991. Regulamenta a lei Complementar nº 2487/91, que cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre

_____. Decreto nº 11.417, de 15 de janeiro de 1996. Dispõe sobre aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da Administração Direta e Indireta do Município com entidades não-governamentais e dá outras providências.

_____. Decreto nº 11.459, de 18 de março de 1996. Altera os artigos 9º e 14 do Decreto nº 11.417, de 15 de janeiro de 1996.

_____. Decreto nº 11.699, de 21 de fevereiro de 1997. Altera o art. 1º, o § 1 e o Inciso II do art. 10 do Decreto 11. 417, de 15 de janeiro de 1996.

Publicações

BARRETO, Ângela Rabelo; CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da Educação Infantil: desafios e Cenários para a Implementação do Plano Nacional de educação*. Brasília, 2003.

CHAUÍ, Marilena. *Fantasia da Terceira Via*. Folha de São Paulo: Caderno Mais. São Paulo, 19 de dezembro de 1999.

CAMPOS, Maria Malta. *A Regulamentação da Educação Infantil*. III Seminário sobre “Estabelecimento de critérios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil”, Mesa redonda, Parâmetros de Atendimento em Instituições de Educação Infantil. Brasília: DF, 1997.

_____. *Esta Creche Respeita a Criança. Critérios para a unidade creche*. In: Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: DF, 1995.

CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Congresso Lança campanha pala conversão da dívida em recursos para a Educação*. Disponível em <http://www.cnte.org.br> Acesso em: 22 de fevereiro de 2005.

COSTA, Márcio da. *Criar o Público Não-Estatal ou Tornar Público o Estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado*. Rio de Janeiro, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação Infantil Como Direito*. Palestra, Segunda Reunião Técnica do Projeto de Critérios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil. Brasília: DF, 1997.

FARENZENA, Nalú. *As Receitas de Impostos e Gastos com MDE e com Educação*. Porto Alegre, 2004.

_____. *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de ensino de qualidade: Rio Grande do Sul: relatório de pesquisa*. Porto Alegre:UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

_____. *Educação Infantil e Financiamento da Educação Infantil: entre o direito e as exigências de direitos futuros*. Porto Alegre, 2004.

GENRO, Tarso. *A Saúde e a Esfera Público Não-Estatal*. Internet, 30 de agosto de 2004.

_____. *A Livre Iniciativa da Cidadania. Por uma nova esfera pública não-estatal*. In: Revista Desafio. Rio de Janeiro: RJ, 1996.

_____. *Reforma do Estado e Democratização do Poder Local*. In Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Instituto POLIS, CAJAMAR, IBASE, FASE. São Paulo: SP, nº 1, 1995.

IBRAP. *Creche com Qualidade Novo Olhar na Educação de Crianças de 0 a 6 Anos*. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Ribeirão Preto: SP, 1997.

INTEGRAÇÃO. Revista Eletrônica do Terceiro Setor. *O que é o Terceiro Setor?* <http://integracao.fgvsp.br/oque.htm> em 28 de agosto de 2001.

JUNIOR, Leopoldo Costa. *Terceiro Setor e Economia Social*. São Paulo, 1997.

KRAMER, Sônia. *Políticas de Financiamento para Creches e Pré-Escolas: Razões Políticas e razões Práticas*. In: Cadernos ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 1989.

NUNES, Deise Gonçalves. *Sistemas Municipais de Ensino e Educação Infantil*. ANPED, 25º Reunião Anual. Caxambu: SP, 2002.

OKUMURA, Leila. *As Perspectivas e Oportunidades nas Organizações do Terceiro Setor no Brasil*. Texto eletrônico de 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. *A Política de Creche Respeita a Criança Critérios para políticas e programas de creche*. In: *Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos das Crianças*. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: DF, 1995.

SOARES, Laura Tavares. *Reforma do estado e Políticas Sociais no Brasil*. Conferência apresentada no Seminário Internacional “Políticas de Privatização da Educação na América Latina.” Laboratório de Políticas Públicas- LPP. Rio de Janeiro: RJ, 2001.

ZORTÉA, Ana Maria; LIMA, Carmen Lúcia. *Convênio PMPA-SMED/ Creches Comunitárias – Linha De Tempo*. Porto Alegre, 2001.

Entrevistas

DIOGO, Jane Maria. Porto Alegre, 01 de março de 2004. Entrevista concedida a Maria Otilia Kroeff Susin.

GUERRA, Judith. Porto Alegre, 15 de dezembro de 2003. Entrevista concedida a Maria Otilia Kroeff Susin.

LIMA, Giovana Martins Coutinho de. Porto Alegre, 29 de outubro de 2003 e 19 de julho de

ANEXOS

ANEXO 1- Quadro de Entrevistados

NOME	FUNÇÃO	DATA DA ENTREVISTA
Diogo, Jane Maria	Assistente Social da Secretaria Municipal da Saúde/2004	01 de março de 2004
Guerra, Judith	Assessora Pedagógica da SMED/2003	15 de dezembro de 2003
Lima, Giovana Martins Coutinho de	Coordenadora da Educação Infantil da SME 2002/2004	29 de outubro de 2003 e 19 de julho de 2004
Pilla, Sonia Brugman	Secretária Adjunta da SMED 2003/2004	09 de setembro de 2003
Preste, Vanesca Buzelato*	Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1991	Setembro de 2002
Sandri, Cindi Beatriz	Assessora Comunitária da SMED 2002/2004	25 de maio de 2003
Soares, Sonia Sarai de Lima	Líder Comunitária da Região Glória-Cruzeiro-Cristal	26 de maio de 2003
Vaz, Viviane Severo	Coordenadora da PROED/SMED 2002/2004	13 de outubro de 2003
Velasquez, Miguel Granato	Promotor de Justiça da 9ª Promotoria Especializada da Infância e da Juventude	18 de dezembro de 2003
Venzon, Haidée	Presidente do CMDCA/1993	18 de julho de 2003
Zortéa, Ana Maria	Assessora Pedagógica da SMED	20 de julho de 2004

* Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Juliana Selau Lumertz

ANEXO 2- As Entrevistas e seus Roteiros: informações necessárias

Considerando que cada uma das onze pessoas entrevistadas vivenciaram, sob diferentes ângulos, a mesma história – o surgimento do convênio com creches comunitárias e a Prefeitura de Porto Alegre para o atendimento de crianças de zero a seis anos, os roteiros

são um pouco variados, razão pela qual teremos mais de um roteiro de entrevistas, relacionados abaixo.

Conforme já informado, ao longo do texto desta dissertação, as entrevistas iniciavam sempre por uma breve explicação sobre o trabalho que estava sendo realizado para informar ao entrevistado o objeto da pesquisa em andamento e sobre o que se esperava que fosse tratado naquela entrevista. Informava-se, ainda, que o conteúdo da entrevista seria transcrito na íntegra e enviado ao entrevistado para que ele aprovasse a utilização das informações por ele fornecidas. Isto foi feito com todos os entrevistados, sendo que somente um deles fez reformulações no texto de transcrição da entrevista.

2.1- Roteiros das Entrevistas Realizadas

2.1.1- Entrevistas realizadas com líderes comunitários e profissionais do poder público que atuam na área da educação infantil, responsáveis pelas relações com a comunidade

1-Fale sobre o movimento que resultou na transferência das creches da saúde para a educação, quais os atores envolvidos, como se comportaram as diferentes secretarias envolvidas, qual a participação das comunidades abrangidas por este processo.

2- A ação dos movimentos sociais tem a ver com a extinção da LBA?

3- Como foi a participação e quais os setores organizados da sociedade civil que participaram neste processo? Existiu disputa com o poder público, em que nível? O que era reivindicado?

4- A periferia da cidade, através das suas associações representativas, impulsionou este processo. A organização do convênio era algo novo para a educação e para o movimento comunitário. Quais foram as entidades que tomaram a frente e organizaram as discussões? Quais foram os primeiros passos?

5- A carência por atendimento infantil na cidade era — e ainda é — grande. Como foram definidos quais seriam os primeiros convênios? Que critérios foram usados e por quem foram estabelecidos?

6- Houve necessidade de adaptação, até mesmo na estrutura pública, para efetivar o convênio. Como se deu isso? Participaram os dois protagonistas, governo e sociedade civil? Como se deu esta participação conjunta? O que resultou destas discussões? Continuou a interlocução depois destes movimentos?

7- O convênio é solução para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos? Como está o convênio hoje? O que precisa mudar?

8- Tem mais alguma coisa que gostarias de falar e que não foi abordada nesta entrevista?

2.1.2- Entrevistas realizadas com profissionais da SMED

2.1.2.1- Profissionais ligadas ao setor de regulamentação da educação infantil

1- O que significou a parceria com as creches comunitárias há dez anos atrás, no seu surgimento? Havia preocupação com a substituição do atendimento público pela parceria?

2- Como e quando foi o começo da educação infantil em Porto Alegre?

3- Como o movimento por educação infantil nacional chegou em Porto Alegre? As mulheres do movimento daqui tiveram acesso às discussões em âmbito nacional. Elas foram contaminadas com isso?

4- O início do movimento pelas creches se deu depois do fechamento da LBA (segundo informação de outros entrevistados), sendo, a partir disso, que eles se deram conta que o problema era de educação e não de assistência. Como vê isso? Em que época a LBA se retira da assistência?

5- O que se tinha até então, na educação infantil, eram as creches da saúde?

6- Como surge o PMEI? Quais as discussões em prol desta lei que foi um passo importante para a educação infantil institucionalizada? Quantas e quais eram as instituições que fizeram parte dele?

7- Como vê a questão do convênio e as proporções que vem tomando hoje?

8- Houve reação dos movimentos comunitários e como eles reagiram junto à SMED diante do fato de a definição das instituições conveniadas passarem a ser indicação no OP? Quando isso aconteceu?

9- Tem mais alguma coisa que gostarias de falar e que não foi abordada nesta entrevista?

2.1.2.2- Profissionais ligados ao setor de Programação da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação- PROED/SMED

1- O setor em que trabalhas tem função específica na educação infantil comunitária conveniada com a Prefeitura. Fala sobre esta função e como se dá a relação e as ações deste setor com a comunidade.

2- Como é calculado o repasse para as creches comunitárias? Qual é a base usada para o cálculo do repasse? Existe um custo aluno/ano?

3- Como é vista e quais são as providências tomadas pela Secretaria quanto à cobrança de mensalidade pelas creches, uma vez que elas são mantidas com verba pública? Como fica a questão da gratuidade neste atendimento?

4- A verba repassada é também para a contratação de pessoal, como é feita a definição dos contratados? Qual é a atuação da SMED neste sentido? Ela pode interferir nas escolhas, considerando que existe, para os educadores, a necessidade de habilitação específica para atuar numa creche?

5- Como é a relação com a direção das creches (também dirigentes da associação mantenedora), que são os ordenadores de despesa e que empregam as pessoas para trabalhar neste espaço?

6- Como se dá a prestação de contas? Existe muito rigor neste assunto? Como as creches respondem a isso? Qual é a verba da qual elas prestam contas?

7- A formação dos dirigentes interfere na relação com a SMED no sentido da programação mensal dos gastos e dos itens nele contemplados? Qual é a preocupação com o pedagógico nestas programações? O setor pode interferir nisso?

8- Qual é a relação deste setor com os demais setores da SMED que atuam com a educação infantil comunitária? As exigências da PROED feitas às creches também têm a ver com a formação dos profissionais, a qualidade do atendimento e a qualidade do espaço físico?

9- Tem mais alguma coisa que gostaria de falar e que não foi abordada nesta entrevista?

2.1.2.3- Profissionais do “nível” de educação infantil da SMED

1- Qual é a atuação do “nível” de educação infantil com as creches comunitárias?

2- A SMED, por exigência do convênio, deve dar assistência pedagógica às creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura. Como se dá esta assessoria? Ela é bem aceita pelos profissionais das creches?

3- Existe integração entre a atuação das creches e das escolas municipais infantis? Como se dá esta integração? Ela é bem aceita por ambos os lados?

4- A partir do momento que a SMED integra os espaços de formação trabalhando com educadores das creches sem a formação necessária para atuar na educação infantil, junto com os profissionais das escolas municipais de educação infantil, a maioria formado em terceiro grau e pós-graduado, não há problemas de aceitação ou inibição prejudicando as trocas necessárias? Quais são os resultados desta integração?

5- Qual é a autonomia do coordenador pedagógico das creches comunitárias ante ao dirigente da instituição para por em prática o que é orientado pela SMED?

6- Existe um padrão de qualidade de atendimento exigido pelo “nível” de educação infantil? Quais são os elementos que compõem este padrão? Está consubstanciado em algum documento? Tem algum documento que defina o padrão de atendimento das creches? Tem diferença entre o padrão de atendimento das escolas públicas infantis e das creches?

7-Como a assessoria trabalha em termos de orientação em relação ao espaço físico das creches, uma vez que o padrão de atendimento neste item, entre as creches e as escolas municipais infantis é bem diferente?

8- Como entram os documentos emitidos pelo Conselho Municipal de Educação – CME na definição de um padrão de qualidade do atendimento? Eles são estruturadores deste padrão? Como eles são vistos neste processo?

9- Existe projeto político pedagógico estruturado nas creches? Como eles são construídos, quais são as referências usadas?

10- Como é feita a formação continuada dos educadores das creches? Têm garantia de acontecer durante o horário de trabalho dos educadores? A creches têm autonomia para planejar este dia? Ele é assegurado pela direção das creches?

11- Como é a relação das creches com a comunidade? Qual é a participação da comunidade na creche? Quando e como a comunidade é convidada a participar? Quem compõe esta comunidade: somente pais ou responsáveis pelas crianças ou é a comunidade ampliada do entorno e outras organizações representativas dos moradores do bairro?

12- Uma das cláusulas do convênio é a prestação de contas. As creches prestam contas à comunidade? Como é discutido isso? Que fóruns participam? Como a comunidade e os pais são convidados?

13- Existem critérios de ingresso nas creches comunitárias? Quem define estes critérios? Como as famílias e a comunidade participam destas definições? A SMED consegue participar destas discussões?

14- Qual é a discussão que existe sobre a gratuidade do atendimento nas creches? Este assunto é discutido com as creches? Quem define o valor da cobrança da mensalidade?

15- Tem mais alguma coisa que gostarias de falar e que não foi abordada nesta entrevista?

2.1.3- Entrevista realizada com profissional de outra Secretaria Municipal

1- Qual foi a tua atuação em relação às creches, quando estas ainda não eram da educação? Estas creches pertenciam integralmente ao poder público?

2- As creches que não eram mantidas pelo poder público, mas que faziam parte da Secretaria da Saúde, eram mantidas com que verba?

3- Os Jardins de Praça também tinham vínculo com a Saúde?

4- A Secretaria da Saúde, até bem pouco tempo, normatizava questões pedagógicas para os espaços de educação infantil, mesmo depois de surgir o Programa Municipal de Educação Infantil-PMEI e da educação infantil ter saído da saúde e ter passado para a educação. Na discussão que definiu que as creches ficavam com a Educação, também foi discutida a regulamentação pedagógica destes espaços?

5- Como era a relação da Secretaria da Saúde com a Legião Brasileira de Assistência-LBA, sendo ela inicialmente a financiadora das creches?

6- Qual era a relação da Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social – SMSSS com o atendimento das creches? Havia formação para os profissionais? Quem era escolhido para trabalhar nas creches? Estas pessoas eram preparadas para tal?

7- Estas creches eram mantidas pela SMSSS com corpo de funcionários mantidos pelo poder público, e os pais tinham participação financeira também?

8- Tem mais alguma coisa que gostarias de falar e que não foi abordada nesta entrevista?

2.1.4- Roteiro de entrevista concedida por profissional do Ministério Público

1-Como o Ministério Público vê a parceria entre o poder público e a sociedade civil?

2- Qual é a visão e qual foi a intervenção do Ministério Público sobre a cobrança de mensalidades?

3- Como o Ministério Público vê o fato das creches prestarem contas somente da verba repassada pela SMED?

4- Como o Ministério Público vê esse papel do Estado na oferta de educação infantil, através de diferentes programas com a participação da sociedade civil?

5- A participação da sociedade civil organizando-se e acendendo a determinados conhecimentos aumenta a possibilidade de pressão da sociedade sobre o poder público. Como o Ministério Público vê esse canal de aproximação, discussão e pressão da sociedade civil junto ao poder público?

6- Qual a organização que tem a sociedade que consegue chegar ao Ministério Público e não consegue se organizar para participar do Orçamento Participativo?

7- O papel do Ministério Público na oferta da educação infantil é de reivindicar os direitos da população como um todo, mas o Ministério também tem um papel mediador, entendendo os limites do poder público no processo de oferta da educação infantil. Como o Ministério vê esta questão?

8- A SMED como administradora do sistema municipal de ensino, mesmo não tendo convênio com as instituições privadas ela pode intervir no que diz respeito ao pedagógico destas instituições. Qual é a opinião do Ministério Público sobre isso?

9- O Ministério Público já fez representação pública em função de improbidade administrativa em alguma creche conveniada com a Prefeitura?

10- Tem mais alguma coisa que importante de ser falada e que não foi abordada nesta entrevista?

ANEXO 3- Observação “*in loco*”

A observação “*in loco*”, nas quatro creches escolhidas, foi feita com base em um roteiro que será explicitado a seguir. Para não intimidar as pessoas observadas, não foram feitas anotações no momento da visita. A observação se inseriu enquanto uma atividade normal do dia da creche, não interferindo na rotina de trabalho das instituições. Por este

motivo, não foi avisado previamente o dia da visita, até mesmo porque as instituições já estavam informadas sobre a pesquisa.

3.1- Roteiro da Observação

1- Apresentação para a pessoa responsável pela administração da creche: dirigente ou coordenadora pedagógica. Este momento serviu para colocar o objetivo da observação, procurando vinculá-lo com o questionário de pesquisa a ser respondido.

2- A observação iniciou neste primeiro espaço visitado (administrativo), procurando estabelecer a sua relação com os demais espaços da creche.

3- Foram Percorridas todas as dependências da instituição, inclusive cozinha, banheiros e pátio observando sua conservação, limpeza, organização e cuidado.

4- Foi observada a forma como eram utilizados os espaços físicos e sua adequação ao trabalho pedagógico.

5- Outra observação importante deu-se nas salas de atividades das crianças, os recursos pedagógicos disponíveis, a forma como são dispostos os brinquedos, as atividades propostas pelos educadores, a participação e o envolvimento das crianças.

6- Foi observado, ainda, os trabalhos expostos nas salas e nos espaços coletivos da creche, procurando ver a integração pedagógica entre os trabalhos desenvolvidos pelos diferentes grupos da creche.

7- Buscou-se através da observação das expressões gráficas das crianças, (desenhos, recorte e colagem, gravuras, montagens) a integração do trabalho entre as educadoras, advinda dos momentos de reunião que as creches possuem.

8- Foi entregue o questionário para ser respondido em outro momento.

O questionário em questão enfoca temas do cotidiano das creches comunitárias, quais sejam: as reuniões pedagógicas e administrativas, os critérios de ingresso das crianças, as mensalidades e a prestação de contas para a SMED.

Para poder dar continuidade a este trabalho, contamos com a contribuição de todos trabalhadores e trabalhadoras das Creches Comunitárias e seus dirigentes. Obrigada,

Maria Otilia Kroeff Susin
Mestranda do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul – UFRGS

4.2- Questionário

QUESTIONÁRIO

OBSERVAÇÃO: Este questionário não pode ser assinado, nem conter o nome da Creche. Se for o caso, podem ser marcadas mais de uma opção como resposta.

REUNIÕES

1- A Creche faz reunião de:

- Direção da Creche.
 Diretoria da Associação Mantenedora.
 Educadoras.
 Direção da Creche com Educadoras.
 Diretoria da Associação Mantenedora com Educadoras.
 Coordenadora pedagógica com Direção da Creche.
 Coordenadora pedagógica com Diretoria da Associação Mantenedora.
 Coordenadora pedagógica com Educadoras.
 Outra explique

.....

2- Qual a periodicidade das reuniões de

2.1- Direção da Creche?

- semanal quinzenal mensal semestral anual
 Outra, explique

.....

2.2- Educadoras?

- semanal quinzenal mensal semestral anual
 Outra, explique.....

.....

() Outros, explique:

.....

.....

10- Quantas pessoas da comunidade participam das reuniões?

.....

11- Nas reuniões com a comunidade participam:

() pais e responsáveis pelos alunos. () moradores da região.

CRITÉRIOS DE INGRESSO

12- Quantas crianças de zero a seis anos a creche atende? (Informar o número total de crianças, independentemente da faixa de convênio com a SMED).

.....

13- A Creche tem critérios para o ingresso de crianças?

() Sim () Não

14- Cite, por ordem de prioridade, os critérios de ingresso das crianças:

- a).....
- b).....
- c).....
- d).....
- e).....
- f).....
- g).....
- h).....
- i).....
- j).....

15- Como são definidos estes critérios?

- () pela Direção da Creche () pela Diretoria da Ass. Mantenedora
 - () pelas Educadoras () pela Direção da Creche e Educadoras
 - () pela Diretoria da Ass. Mantenedora e Educadoras
 - () pela Coordenadora da Creche
 - () pela Direção da Creche e Coordenadora da Creche
 - () pela Diretoria da Ass. Mantenedora e Coordenadora da Creche
 - () Outros. Quais?
-
-

16- A SMED tem participação na definição destes critérios?

() Sim () Não

Explique:

.....

MENSALIDADES

17- A Creche cobra mensalidade pelo atendimento às crianças?

- Sim Não

18- Quem decide se a Creche cobra ou não mensalidades?

- a Direção da Creche
 a Direção da Ass. Mantenedora
 a Direção da Creche com as Educadoras
 a Direção da creche e a Diretoria da Ass. Mantenedora
 a Comunidade
 a Comunidade junto com a Direção da Creche
 a Comunidade junto com a Ass. Mantenedora

19- Quem define os valores da mensalidade?

- a Direção da Creche
 a Direção da Associação Mantenedora
 a Direção da Creche com as Educadoras
 a Direção da creche e a Diretoria da Associação Mantenedora
 a Comunidade
 a Comunidade junto com a Direção da Creche
 a Comunidade junto com a Associação Mantenedora

20- Quais os critérios usados para definir os valores da mensalidade?

- a).....
b).....
c).....
d).....
e).....
f).....
g).....
h).....
i).....

21- Todas as crianças pagam mensalidade?

- Sim Não

Por quê?

.....

.....

22- Qual o valor da mensalidade cobrada ?

.....

.....

.....

23- Quantas crianças pagam mensalidade?

.....

24- Como a Creche age com as crianças que deixam de pagar a mensalidade?

parcela a dívida

troca por serviço voluntário

não deixa a criança frequentar a creche enquanto estiver devendo

perdoa a dívida

Outras alternativas usadas, explique:

.....

.....

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA CRECHE

25- A Creche tem outros convênios, além do convênio com a Prefeitura?

Sim

Não

26- No caso de ter outros convênios, enumere-os:

a).....

b).....

c).....

d).....

e).....

27- Onde são aplicados os recursos recebidos pela Creche?

na adequação do espaço físico

em material pedagógico

na alimentação das crianças

no pagamento de salários das educadoras e funcionários

na compra de material para a Creche

Outros, explique

28- A Creche presta contas dos recursos recebidos para:

SMED. Comunidade. pais ou responsáveis. Outros, explique:

.....

.....

.....

29- Esta prestação de contas é feita com periodicidade:

mensal.

bimestral.

semestral.

anual.

30- Quantas pessoas participam das reuniões de prestação de contas?

.....

31- Como são divulgadas estas reuniões para a comunidade?

.....
.....
.....

32- O convênio com a Prefeitura interfere na autonomia que a Creche tem para tomar suas decisões administrativas e/ou pedagógicas? De que forma?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

33- O que você acha que avançou na creche, depois do convênio com a Secretaria Municipal de Educação?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

34- O que você acha que ainda precisa melhorar na creche?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

35- Use este espaço para relatar outras informações que a Creche entender importante e que não foi perguntado no questionário.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ANEXO 5- Termo de Consentimento Informado

Termo de Consentimento Informado

Eu,, reconheço as informações transcritas como conteúdo da entrevista concedida por mim a Maria Otilia Kroeff Susin, mestranda da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, no dia e autorizo a transcrição na íntegra ou o relato das informações prestadas, que forem pertinentes a sua dissertação de mestrado.

Porto Alegre, dede

Assinatura do Entrevistado

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)