



ISABEL CRISTINA DE ANDRADE LIMA E SILVA

POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: a
participação de atores não estatais na elaboração da
política pública.

CAMPINAS
2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ISABEL CRISTINA DE ANDRADE LIMA E SILVA

**POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: a
participação de atores não estatais na elaboração da
política pública.**

Orientador: Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas
para obtenção do título de Doutora em Educação na área de concentração
Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA ISABEL CRISTINA DE
ANDRADE LIMA E SILVA E ORIENTADA PELO PROF. DR.
LUIS ENRIQUE AGUILAR.

Assinatura

A handwritten signature in black ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be the name of the author, Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva.

CAMPINAS
2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Si38p Silva, Isabel Cristina de Andrade Lima e, 1970-
Política nacional de educação infantil : a participação de atores não estatais na elaboração da política pública. / Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Luis Enrique Aguilar.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Educação infantil. 3. Educação de crianças. 4. Política educacional. I. Aguilar, Luis Enrique, 1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Nacional policy of early childhood education

Palavras-chave em inglês:

Public policies

Early childhood education

Education of children

Educational policy

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Luis Enrique Aguilar [Orientador]

Cleiton Oliveira

Débora Teixeira de Mello

Zacarias Pereira Borges

Adriana Missae Momma Bardela

Data de defesa: 30-08-2013

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: a participação
de atores não estatais na elaboração da política pública.**

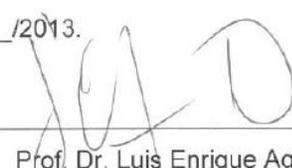
Autor: Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva

Orientador: Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

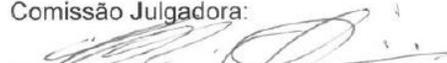
Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida por Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 30 / 08 /2013.

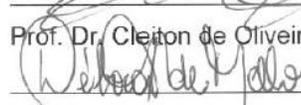
Assinatura: _____


Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

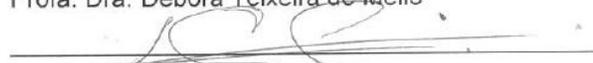
Comissão Julgadora:



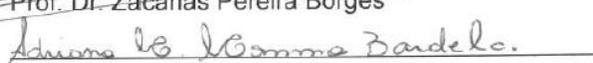
Prof. Dr. Cleiton de Oliveira



Profa. Dra. Débora Teixeira de Mello



Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges



Profa. Dra. Adriana Missae Momma Bardella

2013

Aos meus pais (*in memoriam*).
Ao meu marido e a minha filha.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar por partilhar comigo sua experiência e seus conhecimentos, por sua orientação segura e amizade, fundamentais para a realização deste trabalho;

Aos Professores Doutores Zacarias Pereira Borges, Adriana Missae Momma Bardela e Cleiton Oliveira pelas valiosas contribuições durante a qualificação e pelas considerações que certamente farão na defesa;

À Professora Doutora Débora Teixeira de Mello por aceitar o convite e por contribuir com seus conhecimentos para a avaliação deste trabalho;

À Professora Doutora Estela Miranda, da Universidade Nacional de Córdoba (Argentina), por me receber em seu grupo de pesquisa e pelas contribuições dadas para a elaboração da pesquisa;

Aos membros do LAPPLANE pela acolhida no grupo de pesquisa e suporte durante a realização do curso;

Aos Professores do programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UNICAMP por partilharem conhecimentos nas disciplinas ministradas durante o curso;

Ao Ministério Público do Estado de Pernambuco pela liberação para cursar as disciplinas do curso de doutorado;

Aos meus colegas de trabalho do Ministério Público do Estado de Pernambuco pela compreensão, incentivo e suporte durante as minhas ausências;

À Nadir e Rita, da Secretaria da Pós-Graduação, pela paciência, atenção e apoio nas questões burocráticas relativas ao curso;

A minha família pelo apoio, conforto e incentivos constantes durante a minha vida;

Ao meu marido pelo apoio incondicional, incentivo constante e amor compartilhado durante a nossa vida em comum e, em especial, durante a realização do doutorado;

A minha filha pela ingenuidade e delicadeza nos momentos em que estive distante para a realização das atividades do curso;

A todas as pessoas amigas que colaboraram direta ou indiretamente para realização deste trabalho.

RESUMO

Analizamos nesta tese a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), tomando como referencial teórico-metodológico a abordagem de redes de políticas públicas. Problematizamos o papel do Estado em agir como o principal agente na elaboração de políticas públicas e intermediação de diferentes interesses para o enfrentamento dos problemas da educação infantil. A questão síntese envolveu saber qual o papel dos atores não estatais na elaboração da PNEI. Buscamos suporte na análise de documentos e em entrevistas semiestruturadas e concentramos o foco na atuação de cinco atores não estatais envolvidos no processo de elaboração da PNEI (2003-2005): CNTE, CONTEE, ANPEd, MIEIB e UNESCO. Constatamos que o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil envolveu a participação de atores estatais e não estatais articulados em torno de uma rede a qual denominamos de rede de políticas públicas de educação infantil. Identificamos que essa rede foi instituída pelo Estado, como uma política de governo, caracterizando-se como um modelo de governança. As análises permitiram confirmar a hipótese de que no processo de elaboração de políticas públicas de educação infantil por meio de rede de políticas públicas os atores não estatais cooperaram entre si e estabeleceram interdependências. Ao identificar que esses atores influenciaram tanto na forma como ocorreu o processo quanto no conteúdo da política elaborada, concluímos que a participação de atores não estatais em rede potencializa o poder de influência desses atores ao mesmo tempo em que racionaliza as escolhas políticas nos processos decisórios.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. Educação de crianças. Política educacional.

ABSTRACT

The present study analyzes the participation of non-state actors in the drafting of the National Policy on Early Childhood Education (PNEI), taking as a theoretical and methodological approach the *policy networks*. This study problematizes the role of the state to act as the main agent in the development of public policy and in the mediation of different interests in order to face the problems of early childhood education. The synthesis-question involves to know which is the role of non-state actors in the development of PNEI. We analyzed documents and we applied semi-structured interviews focused on the activities of five non-state actors involved in the process of drafting the PNEI (2003-2005): CNTE, CONTEE, ANPEd, MIEIB and UNESCO. We found out that the process of drafting the National Policy on Early Childhood Education involved the participation of both state and non-state actors structured around a network which we call policy network on education. This research revealed that the network was established by the state as a government policy, characterizing as a model of governance. The analysis allows to confirm the hypothesis that in the process of public policy development early childhood education by public policy network the non-state actors cooperate with each other and established some interdependences. At the same time, these analyzes have identified that these actors could influence both the form how the process occurred in the content of the policy was worked out. This study concludes that the participation of non-state actors in a policy network multiplies the power to influence these organizations while rationalizing policy choices in decision making.

Keywords: Public Policies. Early Childhood Education. Education of children. Educational policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Resumo dos conceitos de redes de políticas públicas	50
Figura 2	Tipos de redes de políticas públicas	53
Figura 3	Variações do gasto público em educação infantil, em valor constante e em % do PIB: 1995-2005.	95
Figura 4	Composição do Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental	114
Figura 5	Composição da Comissão Nacional de Educação infantil (CNEI)	117
Figura 6	Composição do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica	128
Figura 7	Cronograma de elaboração da PNEI	132
Figura 8	Diretrizes da PNEI versão preliminar e versão final	142
Figura 9	Objetivos da PNEI versão preliminar e versão final	147
Figura 10	Metas da PNEI versão preliminar e final	152
Figura 11	Estratégias da PNEI versão preliminar e final	156
Figura 12	Estratégias novas inseridas na PNEI versão final	158
Figura 13	Modelo de classificação dos componentes da PNEI por eixo	161
Figura 14	Informações sobre as entrevistas realizadas	168
Figura 15	Instituições que compõem a Rede de Políticas Públicas de Educação Infantil	170
Figura 16	Representação gráfica das interações e interdependências na rede	215

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gasto público em educação infantil, em valor constante: 1995-2005	95
Tabela 2	Matrículas por nível educacional: 1995-2005	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNEI – Comissão Nacional de Educação Infantil

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONPEB - Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

DNCr - Departamento Nacional da Criança

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EU – União Europeia

FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FORGRAD - Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras

FORPRED - Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação da ANPEd

FORUMDIR - Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação das Universidades Públicas

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

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

GT – Grupo de Trabalho

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos

OMEP – Organização Mundial de Ensino Pré-Escolar

ONU – Organização das Nações Unidas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PL – Partido Liberal

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNE – Plano Nacional de Educação

PNEI – Política Nacional de Educação Infantil

PT – Partido dos Trabalhadores

RBE – Revista Brasileira de Educação

SEB – Secretaria de Educação Básica

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEESP - Secretaria de Educação Especial

SEIF – Secretaria de Educação Infantil e Fundamental

SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica

SESU – Secretaria de Educação Superior

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: abordagem teórico-metodológica.	17
1.1. Estado e Políticas públicas: aproximações conceituais	18
1.2. Participação social	24
1.3. Elaboração de Políticas Públicas e Interesses	29
1.3.1. Pluralismo	29
1.3.2. Marxismo	31
1.3.3. Neocorporativismo	33
1.3.4. Neo-institucionalismo	36
1.4. Redes de Políticas Públicas (<i>policy networks</i>): características gerais	39
1.5. O mapeamento do conceito de redes de políticas públicas	48
1.6. Redes de políticas públicas: potencial teórico-metodológico para políticas públicas de educação	62
2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL	69
2.1. A política de educação infantil no Brasil: uma história recente	70
2.2. A educação infantil na legislação brasileira e a constituição de uma política pública	81
2.2.1. A Constituição de 1988	84
2.2.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	88
2.2.3. O FUNDEF, o FUNDEB e a questão do financiamento na educação infantil.	92
2.2.4. O ensino fundamental de nove anos e a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental aos seis anos	99
2.3. Política pública de educação infantil e redes de políticas públicas: primeiras aproximações	102
3 ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS	105
3.1. O processo de elaboração	109
3.2. Estrutura, concepções e conteúdos da PNEI.	133

3.3. Diretrizes, objetivos, metas e estratégias da PNEI: versão inicial e versão final.	139
3.3.1. Diretrizes	140
3.3.2. Objetivos	146
3.3.3. Metas	149
3.3.4. Estratégias	154
3.4. Eixos estruturantes da Política Nacional de Educação Infantil	160
4 REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: a	165
participação de atores não estatais.	
4.1. Rede de políticas públicas de educação infantil: natureza, principais características e composição.	169
4.1.1. O Ministério da Educação	174
4.1.2. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação	177
4.1.3. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	181
4.1.4. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	183
4.1.5. O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil	184
4.1.6. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.	187
4.2. Atores não estatais: relações, interdependências, metas e estratégias.	189
4.2.1. Natureza da participação	190
4.2.2. Interação estratégica	202
4.2.3. Interdependências	210
4.2.4. Diálogo entre os atores não estatais e o Estado	216
CONSIDERAÇÕES FINAIS	225
REFERÊNCIAS	237
APÊNDICES	249
ANEXOS	263

INTRODUÇÃO

Ao contrário do que possa parecer, o Estado envolvido no processo de políticas públicas através de rede não é um Estado prisioneiro e fragilizado em sua ação. Trata-se de um Estado que perdeu suas pretensões de dirigismo, mas que não abdicou de seu papel de formulador e implementador de políticas.

Hermílio Santos

Desenvolvemos o trabalho de pesquisa em torno das temáticas políticas públicas, política de educação infantil e redes de políticas públicas, tomando como objeto de análise o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (2003-2005). O objetivo principal da pesquisa foi analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil, tomando como referencial teórico-metodológico a abordagem de redes de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998; SANTOS, 2002, 2005, 2006).

De modo especial, procuramos descrever a participação de atores não estatais no processo de elaboração dessa política, bem como caracterizar a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais. Buscamos ainda mapear as demandas que os atores não estatais representavam, tendo em vista identificar a influência exercida por esses atores nesse processo. Partimos da hipótese de que, no processo de elaboração de políticas públicas por meio de redes, os atores não estatais colaboram entre si e estabelecem interdependências, influenciando, dessa forma, o processo e o conteúdo da

política. Embora seja possível observar a participação de atores não estatais nas diferentes etapas do ciclo de uma política pública, na pesquisa elegemos a elaboração, visto que é nesse momento que opções técnicas e políticas são incorporadas e/ou rejeitadas.

No Brasil, a utilização da abordagem de redes de políticas públicas nos estudos sobre elaboração de política pública ainda é escassa e muito recente (SANTOS, 2002). Embora presente em estudos sobre políticas públicas em diversas áreas tais como: políticas industriais (SANTOS, 2002), políticas de saneamento (MARQUES, 1998), políticas de saúde (LOTTA e PAVEZ, 2008), políticas agrícolas (GRISA, 2010), políticas de meio ambiente (VILLA, 2001), políticas comerciais (SANCHEZ, 2007), políticas de turismo (BRANDÃO, 2010), gestão pública (AUGUSTINIS, 2011; FONTOURA, 2010), não identificamos essa abordagem na área da educação. Assim, esperamos contribuir para o campo de estudos sobre elaboração de políticas públicas educacionais a partir da abordagem de redes de políticas públicas.

Ao nos inserirmos nesse campo de estudos, compreendemos que na relação entre Estado e sociedade no processamento e condução das demandas em contextos de gestão compartilhada há a participação de atores estatais e não estatais no processo de elaboração de políticas públicas. Problematicamos fundamentalmente o papel do Estado na formulação de políticas públicas e na intermediação de diferentes interesses em contextos marcados por profundas alterações na relação entre Estado e sociedade, seja pelos efeitos da globalização econômica e aumento do poder de atores do mercado, seja pela presença e

relevância cada vez maior de atores da sociedade civil (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2002). Em outras palavras, conforme Santos argumenta, devemos “problematizar a maneira como o Estado se articula com atores não estatais a fim de otimizar parte de suas funções”, tendo em vista “saber de que maneira atores não estatais contribuem no processo de políticas públicas” (SANTOS, 2006, p. 10).

Borja (1997, p. 98 apud FREY et al., 2006, p. 2) destaca que esse contexto é marcado pela “descentralização política, pela revalorização das esferas e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não são satisfeitas por respostas estatais”. Nessa perspectiva, de acordo com o autor, a população não pode mais ser vista como mera receptora de políticas públicas, mas como um ator relevante na consolidação de políticas públicas que visem ao seu bem-estar.

Desse modo, Frey et al. argumentam que o grande desafio colocado para o Estado é o de

encontrar novas formas de gerenciar as suas incumbências, sobretudo no sentido de promover uma gestão de cunho mais participativo e democrático. Tais medidas tendem a fazer com que o Estado passe a nortear a sua ação, em relação às políticas públicas, não mais a partir de uma noção puramente tecnocrática e autoritária, passando a ampliar os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações organizacionais (FREY et al., 2006, p. 3).

Governança seria então compreendida, de acordo com Frey et. al. (2006, p. 3), como uma

tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

É por isso que para Schneider (2005) o termo governança reflete as mudanças nas teorias do Estado. A partir dos anos 1960, com a crítica à teoria estrutural-funcionalista dos sistemas, a perspectiva do conflito foi conduzida ao primeiro plano com a perspectiva marxista de lutas de classes. Schneider pontua que “nessa fase do redescobrimento do problema do conflito, contudo, ocorreu novamente uma modificação que conduziu cada vez mais o foco analítico do nível macro para o nível micro” (SCHNEIDER, 2005, p. 32). Dessa forma, principalmente a partir dos anos 1980, os processos e fenômenos sociais passaram a ser explicados como resultados da ação de indivíduos e atores coletivos (SCHNEIDER, 2005).

Outro aspecto a ser considerado para a compreensão do termo governança na atualidade, conforme Schneider (2005) destaca, é a retomada do enfoque na questão da integração das sociedades sob o foco da análise do nível micro, desta vez com a influência das vertentes do institucionalismo.

Passou então a ser discutido como a ordem social poderia ser reproduzida e mantida a despeito de interesses divergentes e racionalidade limitada. Isso implicava um retorno à perspectiva teórica sistêmico-cibernética, na qual a questão da capacidade de autocondução das sociedades é respondida com a microanálise de instituições sociais e seus efeitos integrativos (SCHNEIDER, 2005, p. 32).

Schneider (2005, p.33) destaca que o que emerge dessa abordagem da governança é a “tentativa de fundamentar a perspectiva microanalítica para mecanismos institucionais de coordenação. Trata-se da utilização de abordagens

teórico-institucionais para estruturas de interação individual”. É nessa perspectiva que o autor define governança como condução institucional.

Esse conceito contemporâneo de governança, de acordo com Schneider, não mais se limita à condução estatal, mas se aplica “ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social” (2005, p. 34). Assim, a análise da governança, para Schneider (2005, p. 36), “tenta determinar empiricamente sobre quais configurações de relação do intercâmbio de informações e recursos entre atores se encontra uma definição de objetivos e uma mobilização conjunta de recursos”. É nesse contexto que Schneider (2005) concebe as redes de políticas públicas como uma nova forma de governança política.

As redes de políticas públicas, de acordo com Kenis e Schneider, podem ser compreendidas como “mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados¹” (KENIS e SCHNEIDER, 1991, p. 41).

As redes de políticas públicas apresentam como característica principal a incorporação de “muitos atores distintos de diferentes setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política” (SCHNEIDER, 2005, p. 38). Além disso, as redes de políticas públicas têm sido vistas, conforme Teixeira

¹ As citações dos textos em espanhol e inglês apresentam traduções livres, de responsabilidade da autora desta Tese.

pontua, “como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã” (TEIXEIRA, 2002, p. 1). Nesta tese, consideramos que esse é o caso, por exemplo, da realidade do campo da educação infantil no Brasil.

Portanto, ao inserirmos a discussão sobre a participação dos atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas na área da educação infantil percebemos ao mesmo tempo a natureza complexa da realidade e a importância e o reconhecimento que essa área vem adquirindo, ao menos, nas últimas décadas (KRAMER, 2006; VIEIRA, 2007; ROSEMBERG, 2003b).

A inclusão do tema educação infantil na agenda política brasileira é resultado de um processo que envolveu e envolve diversos setores da sociedade civil, desde movimentos sociais às instituições de pesquisa. Além das influências externas de organizações internacionais, acordos ou documentos nos quais o Brasil é signatário. Esse tema, que envolve uma gama enorme de interesses e projetos, tem gerado, quando da elaboração de políticas públicas, polêmicas, debates e embates.

Inscrita na Constituição de 1988 como um direito das crianças, opção das famílias e dever do Estado (art. 227), a educação infantil é compreendida como um subsetor das políticas educacionais e de assistência aos trabalhadores, portanto integrante das políticas sociais (BRASIL, 1988). Elas se caracterizam como uma intervenção do poder público para atendimento das demandas dos

diversos segmentos da sociedade, onde as opções fundamentais se baseiam no modo de relacionamento entre Estado, economia e estrutura social e expressam concepções e escolhas por ideologias e interesses (ROSEMBERG, 2002).

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica destinada à educação e ao cuidado das crianças de zero a cinco anos², realizada em creches e pré-escolas (instituições educacionais), com vistas ao desenvolvimento integral das crianças em todas as suas dimensões: sensorial, cognitiva, afetiva, lúdica, estética e social. Mais do que uma definição formal acerca da educação infantil necessitamos de uma compreensão mais ampla da educação das crianças na perspectiva do direito. Essa perspectiva considera a passagem da educação e cuidado das crianças de zero a seis anos do âmbito privado para o âmbito público e isso traz para a definição uma dimensão fundamental quando vinculada às políticas públicas. A educação infantil transita dessa forma entre duas esferas da vida: a privada e a pública e como política pública procura um ponto de intersecção entre essas duas dimensões.

Assim, a educação infantil como uma política pública compreende toda a ação do poder público direcionada ao atendimento das necessidades de desenvolvimento integral da criança no âmbito da educação, envolvendo um trabalho diferenciado e compartilhado entre família, escola e sociedade. Nessa perspectiva, a educação infantil como política pública busca atender a um só

² A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a educação infantil passou a abranger o atendimento a crianças de zero a seis anos. As discussões durante a elaboração da PNEI foram feitas considerando essa faixa etária, embora, na época, estivesse em tramitação a lei que ampliou o ensino fundamental para nove anos e tornou obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental – Leis nº 11.114/2005 e 11.274/2006 (BRASIL, 2005c; 2006b). Atualmente a educação infantil abrange a faixa etária de zero a cinco anos de idade.

tempo as necessidades das crianças, os anseios de suas famílias, mas também as metas de desenvolvimento da sociedade como um todo.

O que observamos nas últimas duas décadas é que nem sempre o Estado tem obtido êxito nesse aspecto. As ações implementadas pelo Estado na área da educação infantil têm se mostrado incapazes de contemplar as demandas e, dessa forma, articular os diferentes interesses envolvidos, o que tem motivado muito debate e resistência, marcando o processo com avanços e retrocessos. Ressaltamos ainda que se trata de uma área que tende a concentrar as tensões, conforme mencionado anteriormente, oriundas dos diversos atores envolvidos, tais como a família, o Estado e as instituições da sociedade civil.

Desse modo, no estudo dessas políticas devemos considerar a participação efetiva desses atores. De acordo com Santos (2002), há uma tendência nas análises de políticas públicas em concentrar-se no papel do Estado negligenciando a participação de outros atores não estatais. Para este autor, o estudo insuficiente de outros atores que não o Estado “conduz a uma imagem distorcida da realidade, ou seja, a ideia de que as agências estatais atuam sozinhas na formulação e implementação de políticas públicas” (SANTOS, 2002, p. 193).

Uma abordagem que leve em consideração a participação desses outros atores no processo de elaboração das políticas públicas, além de permitir que se visualize com clareza esse processo, pode nos levar a uma melhor compreensão do desenvolvimento e situação da política de educação infantil do país. Nessa perspectiva, utilizamos como referencial teórico-metodológico a

abordagem de redes de políticas públicas no campo educacional por se apresentar, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de análise e uma teoria para melhor compreensão do processo de elaboração das políticas públicas, mais especificamente, de educação infantil no Brasil.

Conforme mencionamos anteriormente, no Brasil ainda são escassos os estudos sobre a participação de atores não estatais na elaboração de políticas públicas de educação utilizando-se de uma abordagem de redes de políticas públicas. Desse modo, ao buscarmos suporte nessa perspectiva teórico-metodológica, contamos com dois eixos de análise. O primeiro se concentra na identificação e caracterização da rede de políticas públicas formada em torno do processo de elaboração da política nacional de educação infantil, permitindo contextualizar o segundo eixo, o qual irá atender aos objetivos estabelecidos. O segundo eixo, e mais fundamental para esta pesquisa, consiste na análise da configuração dessa rede de forma a mapear as influências dos atores não estatais, bem como as relações estabelecidas entre eles.

Assumimos como fio condutor as seguintes questões: 1) Como os atores não estatais influenciaram a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI, 2003-2005)? 2) Quais as estratégias que foram utilizadas? 3) Houve algum tipo de interdependência e interação entre os diferentes atores? Quais foram os limites e as tensões da influência de atores não estatais na elaboração dessa política? 4) Que importância os atores não estatais tiveram no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil? Em síntese: Qual o papel e

a influência que os atores não estatais tiveram na elaboração da Política Nacional de Educação Infantil?

Conforme Santos (2006, p. 2), a presença de redes pode ser identificada “através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas”. Mencionamos, nesse caso, um processo pelo qual os cidadãos e atores institucionais, econômicos e sociais participam e podem ter influência ou não na elaboração, administração e avaliação de uma política pública.

Nesse sentido, o processo de elaboração da PNEI envolveu a participação de diversos atores. Constatamos que em 2003 foi elaborada uma versão preliminar desse documento, o qual foi apresentado e discutido em oito seminários regionais, realizados durante o ano de 2004, para colher contribuições. Em seguida, após as discussões e sugestões colhidas nos seminários, o documento foi apresentado aos membros do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB). Coube a esse Comitê discutir e decidir pela incorporação ou não das contribuições colhidas nos seminários. Após a redação final da PNEI, realizada pelo Comitê, o MEC submeteu o documento à validação no Seminário “Política nacional de educação infantil”, em 2005. Concluído o processo, o documento foi impresso e distribuído aos sistemas de ensino.

O documento intitulado Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à educação (BRASIL, 2005a) apresenta uma introdução, que resgata um pouco da história da educação infantil no Brasil, destaca os principais marcos legais e aponta algumas questões importantes que

emergem nessa trajetória, além de definir diretrizes, objetivos, metas e as estratégias da política nacional de educação infantil.

Em função do objetivo principal estabelecido e tendo como objeto de análise o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (2003-2005) tomamos como fontes para a pesquisa, além das duas versões do documento da PNEI (BRASIL, 2003b; 2005a) mencionado: a) as portarias que instituíram os comitês no período analisado (BRASIL, 2003a; 2004a); b) os relatórios de gestão e planejamento do MEC/SEB (BRASIL, 2003c; 2004b; 2005b; 2006); c) documentos produzidos pelos atores não estatais voltados para a área de educação (cartas, moções, análise de conjuntura, relatórios de gestão e outros); d) sítios oficiais da internet; e e) estudos e pesquisas produzidas por esses mesmos atores voltados para a área de educação infantil.

Recorremos à análise documental como forma de acesso às informações necessárias ao estudo pretendido. De acordo com Thiollent (1980, p. 32), a análise de documentos consiste em um questionamento indireto “que visa a captar uma informação que circula nos canais dos meios de comunicação ou que é estocada em arquivos”. A análise documental se constitui ainda, conforme Lüdke e André (1986, p. 38), “numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Para desenvolver a pesquisa, além da consulta à literatura e documentação mencionadas, utilizamos como ferramenta metodológica a realização de entrevistas com representantes das instituições que fizeram parte do

CONPEB. A realização dessas entrevistas implicou necessariamente no cumprimento de diversas etapas prévias, bem como numa consulta à bibliografia que aborda o uso de entrevistas na pesquisa (MANZINI, 1990/1991, 2003; DUARTE, 2004; entre outros).

Sobre as entrevistas, Manzini (1990/1991, p. 154) esclarece que a entrevista semiestruturada está focalizada em um tema sobre o qual se confecciona um roteiro com questões centrais, complementadas por outras inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para esse autor, a entrevista semiestruturada pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. Ainda de acordo com Manzini (2003) é possível um planejamento da coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos.

A primeira etapa prévia compreendeu a submissão do projeto ao Comitê de Ética na Pesquisa para autorização³, por envolver pesquisa com seres humanos.

Após a aprovação (Anexo 1) por esse Comitê, a segunda etapa envolveu a identificação e o contato com os atores. A seleção dos atores para as entrevistas ocorreu em dois momentos. No primeiro momento, após a identificação de atores não estatais presentes no processo analisado, decorrente dos primeiros contatos com os documentos, selecionamos os que tinham uma relação mais direta com a área da educação infantil; nesse momento identificamos ANPEd,

³ Processo registrado no site <http://www.saude.gov.br/plataformabrasil>.

MIEIB, CNTE e UNESCO⁴. O segundo momento ocorreu durante a realização das entrevistas quando outros atores eram citados, conforme sua participação no processo analisado, como foi o caso da CONTEE⁵.

Portanto, analisamos nesta tese a participação dos seguintes atores: ANPEd, CNTE, CONTEE, MIEIB e UNESCO. Eles representam pesquisadores da área de educação, movimentos sindicais, movimentos sociais e organizações internacionais, portanto são atores relacionados aos dois tipos de atores não estatais, conforme classificação utilizada nesta tese. Além deles, sublinhamos a atuação do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), do Departamento de Políticas de Educação Infantil e Fundamental, da Secretaria de Educação Básica (SEB), que foi o responsável pela condução do processo de elaboração da PNEI.

A terceira etapa envolveu a elaboração dos roteiros de entrevistas (Apêndice 1). Nesse sentido, elaboramos previamente um roteiro de entrevistas com questões diferenciadas para os atores estatais e não estatais. Agrupamos as questões em torno dos seguintes eixos: a) motivação para o envolvimento na elaboração da política; b) posicionamentos, ideias e conceitos defendidos pela instituição; c) relação da instituição com os demais atores; d) percepção sobre as influências dos diferentes atores; e) percepção sobre os processos de decisão em torno de conceitos e ações; e f) ações desenvolvidas pela instituição no processo.

⁴ Registramos que, além dos atores analisados, fizemos vários contatos por telefone, por e-mail e pessoalmente e, após esses esforços, não houve a concordância em participar da pesquisa por parte dos seguintes atores UNDIME e UNICEF.

⁵ Nesse momento a ANFOPE também foi citada, mas apesar das várias tentativas não conseguimos agendar a entrevista solicitada.

E, finalmente, a quarta etapa que envolveu a realização das entrevistas. Foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas entre agosto de 2012 e abril de 2013, sendo seis com atores não estatais e uma com um representante estatal.

Após a realização das entrevistas procedemos à análise dos documentos e dos depoimentos em busca das respostas às questões colocadas nesta pesquisa. Os procedimentos adotados nesta análise podem ser divididos em três etapas. Primeiro realizamos uma leitura panorâmica desses documentos e dos depoimentos para um reconhecimento geral de conteúdo. A partir dessa leitura, num segundo momento, procedemos, em função dos objetivos da pesquisa, uma primeira categorização. Foram definidas quatro unidades de análise: *a)* natureza da participação; *b)* interações estratégicas; *c)* interdependências; e *d)* Diálogo entre os atores não estatais e o Estado. Sob essas unidades foram agrupados os elementos, ideias ou proposições significativas presentes nos documentos e nas entrevistas.

No terceiro momento, de posse de um quadro com as referências mais significativas, procedemos a uma leitura dessas proposições. A partir dessa leitura, as proposições foram agrupadas novamente com a finalidade de organizar as mensagens segundo as relações que mantinham entre si.

Finalmente, com esse quadro mais amplo procedemos à análise propriamente dita, realizando reflexões, aproximações, inferências e relações, buscando relacionar os elementos relevantes e referências com o referencial teórico desta tese.

Em relação à apresentação dos resultados e conclusões, estruturamos

esta tese em quatro capítulos, conforme descrito a seguir.

No primeiro capítulo, intitulado Estado, políticas públicas e redes de políticas públicas: abordagem teórico-metodológica, delineamos a primeira parte do referencial teórico-metodológico o qual utilizamos na análise e discussão dos dados empíricos. Este capítulo aborda os seguintes conceitos fundamentais: a) Estado; b) políticas públicas; c) atores não estatais; c) elaboração de políticas públicas; d) redes de políticas públicas; e e) participação social. Com essa base conceitual analisamos a participação de atores não estatais no processo de elaboração da política nacional de educação infantil.

No segundo capítulo, intitulado Educação infantil como política pública no Brasil, apresentamos um breve panorama da constituição da educação infantil como política pública. Desvelamos os aspectos conflituosos da constituição dessa área como uma alternativa para solucionar os problemas que envolvem o atendimento de crianças em ambientes educativos. Além disso, propomos trabalhar com uma concepção de educação infantil, bem como uma compreensão de política pública de educação infantil. Este capítulo em consonância com o capítulo anterior fornece as lentes utilizadas para a interpretação da participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a), conforme a abordagem de redes de políticas públicas.

No terceiro capítulo, intitulado Elaboração da política nacional de educação infantil e a participação de atores não estatais, buscamos caracterizar o processo de elaboração da PNEI no âmbito do MEC/SEB, tendo em vista

demonstrar que tal processo transitou, no período de 2003-2005, de um dirigismo estatal (SANTOS, 2005) em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação. Além disso, evidenciamos por meio da comparação entre as duas versões do documento da PNEI, a dinâmica do processo de elaboração com as alterações, exclusões e inclusões de proposições à política.

No quarto capítulo, intitulado Rede de políticas públicas de educação infantil: a participação de atores não estatais, abordamos, com base na análise de documentos e entrevistas, as características e a composição da rede que se formou no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil, ressaltando a participação dos atores não estatais na elaboração da referida política, bem como a relação estabelecida entre eles.

Nas considerações finais, procedemos a uma análise daquilo que foi apresentado nos capítulos anteriores, direcionando a discussão para a resposta às questões postas para a constituição da pesquisa. As possíveis implicações e limites do trabalho são discutidos, ao tempo em que apresentamos alternativas para estudos futuros.

Por fim, esperamos com esta tese contribuir para a ampliação do conhecimento do campo de estudos de políticas públicas de educação infantil, em especial dos estudos do processo de elaboração de política pública, baseada na abordagem de redes de políticas públicas.

1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS⁶: abordagem teórico-metodológica.

O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos.

Volker Schneider

Neste capítulo abordamos alguns componentes fundamentais que serviram de embasamento teórico na realização da pesquisa: a) Estado; b) políticas públicas; c) atores não estatais; d) participação social; e) elaboração de políticas públicas; e f) redes de políticas públicas. Ao abordar as principais matrizes teóricas do processo de elaboração de políticas públicas, pretendemos compreender como opera o Estado no processo de elaboração das políticas públicas e como se articulam os diferentes atores e interesses nesse processo.

No que concerne às políticas públicas, este capítulo permite uma visão geral dos principais conceitos, tendo em vista configurar uma definição básica que permita auxiliar na compreensão da ação do Estado e dessa forma caracterizar o fenômeno das redes de políticas públicas. Para traçarmos a importância das redes de políticas públicas e, ao mesmo tempo, pensarmos a atuação do Estado dentro do campo pedagógico, buscamos suporte em um número relativamente delimitado de autores da Ciência Política (SANTOS, 2002, 2005; MARQUES, 1999; TEIXEIRA, 2002; SOUZA, 2006). Esse recorte toma como critério o fato de que alguns desses autores dialogam com o contexto brasileiro.

⁶ O termo redes de políticas públicas é utilizado neste texto como sinônimo de *policy networks*, termo utilizado na literatura internacional.

O capítulo está dividido em três partes. Inicialmente, abordamos a relação entre o Estado e as políticas públicas nas sociedades contemporâneas⁷. Na sequência, apresentamos uma revisão bibliográfica acerca do conceito de redes de políticas públicas. Finalmente, na última parte, discutimos o potencial da abordagem de redes de políticas públicas como uma alternativa para se analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas.

1.1. Estado e Políticas públicas: aproximações conceituais

Nas últimas décadas, no campo das políticas públicas, tem se visualizado a emergência do interesse por estudos que se voltam para os processos que orientam a configuração de políticas públicas, isto é, pelos processos de decisão, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (LEITE et al., 2007; SOUZA, 2006). De acordo com Souza (2006), tanto o ressurgimento quanto o reconhecimento da importância da área de políticas públicas podem ser atribuídos a vários fatores: a) adoção de políticas restritivas de gastos; b) novas visões acerca do papel dos governos na condução das políticas públicas; e, c) diretamente relacionado aos países em desenvolvimento, a incapacidade de formar coalizões capazes de equacionar, no desenho das

⁷ Neste texto, compreendemos como semelhantes os termos sociedades contemporâneas, sociedades industrializadas avançadas, sociedades industriais modernas e sociedades modernas.

políticas públicas, desenvolvimento econômico e inclusão social de grande parte da população.

Essa situação impõe a necessidade de se compreender o papel do Estado nas sociedades contemporâneas e sua relação com o processo de configuração de políticas públicas (SANTOS, 2005; SCHNEIDER, 2005). E quando mencionamos isso, tanto pode ser as sociedades desenvolvidas ou as denominadas em desenvolvimento. O desafio está em identificar as possibilidades que os diferentes atores possuem para fazer prevalecer seus objetivos e interesses frente ao espaço ocupado pelo Estado (SANTOS, 2002; 2005).

Não há dúvidas de que a compreensão do conceito de Estado está eivada de significativa complexidade. Além disso, há diferentes alternativas para compreensão do mesmo. Não é objetivo deste capítulo uma apresentação exaustiva da constituição deste conceito, mas apenas apontar para uma possibilidade de compreensão a qual se considera em condições de apresentar aquilo que corresponde às características centrais do Estado nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, uma primeira aproximação ao conceito de Estado pode ser realizada através da definição proposta por Ham e Hill (1993, p. 28), quando asseveram que o Estado pode ser visto “tanto em termos das instituições que o formam quanto das funções que estas instituições desempenham”. As instituições estatais são formadas por órgãos legislativos, executivos e judiciários, com funções específicas. É necessário reconhecer, entretanto, que existem variações

entre os sistemas de políticas dos países, que podem implicar em maior ou menor grau de separação e autonomia dessas instituições (HAM e HILL, 1993).

Ainda de acordo com os autores mencionados, os órgãos que compõem o Estado executam diversas funções: à polícia e às forças armadas compete a manutenção da lei, da ordem e da paz, que representam as funções mais primárias do Estado; além disso, é papel do Estado a proteção do direito à propriedade e a sua intervenção, através de um sistema de justiça; e por último, ao Estado cabe ainda a provisão de serviços e intervenção na economia. Como consequência destas últimas funções houve a necessidade de aumento na cobrança de impostos para financiar as atividades estatais (HAM e HILL, 1993).

Importante destacar, de acordo com os autores, é que

embora haja movimentos em vários sistemas de políticas para reverter essa tendência pela redução de impostos e pela privatização de funções previamente executadas pelo governo, permanece uma situação em que os indivíduos são afetados em quase todos os aspectos de suas vidas pelo que o Estado faz (HAM e HILL, 1993, p.30).

Nesse sentido, os autores destacam três áreas importantes de intervenção estatal: provisão de serviços públicos como educação, saúde, aposentadorias, seguro desemprego e habitação; regulação da economia, através de incentivos fiscais, subsídios e propriedade de empresas em certas áreas; atividades regulatórias com o fim de “limitar o impacto do comportamento individual”, relacionadas à proteção ambiental, à proteção do consumidor e ao controle de monopólios e cartéis (HAM e HILL, 1993, p.29-30).

Os autores chamam a atenção para o fato de que, numa perspectiva histórica, o crescimento da intervenção estatal está relacionado ao desenvolvimento da economia. Não há, porém, como afirmar que existe uma relação direta entre intervenção estatal e mudanças na economia, mas é possível reconhecer que o que o Estado faz é influenciado por aspectos econômicos. Daí que uma questão importante, a saber, é como se estabelece essa relação Estado/sociedade/mercado na configuração de políticas públicas, ou seja, importa saber como o Estado opera nas sociedades contemporâneas (HAM e HILL, 1993). Isso porque as políticas públicas se constituem em um dos principais resultados da ação do Estado (SANTOS, 2005).

No que concerne à compreensão de políticas públicas, talvez seja interessante mencionar que não há nem uma única nem a melhor definição acerca do que seja política pública (SOUZA, 2006). De acordo com Grisa (2012), o conceito de política pública tem sido objeto de reflexão por parte de diversos autores, porém continua um tema que ainda é marcado por fortes disputas em torno da sua compreensão. Apoiando-se em Muller e Surel (2004), Grisa (2012), enfatiza que, de um modo geral, as definições são genéricas e de difícil apreensão.

Souza (2006) ressalta, no entanto, que, apesar de existirem muitas definições, as quais optam por diferentes abordagens, é possível construir uma definição que dialogue com as contribuições dessas abordagens. Nessa perspectiva, política pública se constitui em campo multidisciplinar cujo foco concentra-se na explicação sobre a natureza da mesma e dos seus processos.

Esse pressuposto carrega duas implicações: a primeira é que a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos (SOUZA, 2006), e a segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que comporta vários ‘olhares’.

Nesse sentido, Souza (2006, p. 26) resume política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Portanto, as políticas públicas se constituem em um dos principais resultados da ação do Estado (SANTOS, 2005), que busca resolver determinados problemas públicos. Santos (2005, p. 62) identifica que “políticas públicas são o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não estatais”.

Para além dessa compreensão que visualiza as políticas públicas como uma forma dos governos democráticos traduzirem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, Grisa (2012), apoiando-se em Muller e Surel (2004), aponta três elementos que contribuem para caracterizar melhor o que é uma política pública. Primeiro, a política pública constitui um quadro normativo de ação.

Segundo, a política pública articula elementos de força pública e elementos de competência. Isso significa compreender que, ao contrário do que

comumente se enfatiza, de que a ação do Estado deriva de elementos coercitivos e autoritários, “a ação do Estado não deve culminar em reificação do poder público como um bloco homogêneo e autônomo. O Estado deve ser compreendido em suas várias instâncias e na interação entre espaço público e privado” (GRISA, 2012, p.31).

Um quadro normativo de ação funciona como uma ‘estrutura de sentido’ que mobiliza tanto elementos de valor e de conhecimento quanto instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos na interação entre atores públicos e privados (GRISA, 2012, p. 30).

Finalmente, a política pública tende a constituir uma “ordem local”. Isso significa que a política pública envolve decisões, inclui atores sociais (homens políticos, grupos de interesse etc.) os quais constroem uma “ordem local” (GRISA, 2012, p. 32).

Nesse sentido, em contextos de grandes mudanças nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil (SCHNEIDER, 2005), com os efeitos da globalização cada vez mais presentes, e no qual se destacam a presença de diversos atores não estatais, seja de mercado ou da sociedade civil, com agendas diversificadas e poder político, podemos questionar como o Estado mantém a legitimidade necessária para conduzir o processo de elaboração e implementação de políticas públicas (SANTOS, 2005).

Considerando esse aspecto, Souza (2006, p. 27) argumenta que no

processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma ‘autonomia relativa do Estado’, o que faz com que o

mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.

Vale destacar, conforme mencionado por Souza (2006), que a “autonomia relativa do Estado” pressupõe um espaço próprio de atuação, porém ainda sujeito a influências externas e internas, como dos grupos de interesses, movimentos sociais e outros setores da sociedade civil. A autora argumenta, entretanto, que mesmo considerando a permeabilidade do Estado e a existência de argumentos em torno da diminuição do papel dos governos diante de fenômenos como a globalização, não resta comprovada empiricamente a “diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar” (SOUZA, 2006, p.27). O que fica evidenciado nesse contexto é o fato de que as atividades de governar e formular políticas públicas tornaram-se mais complexas (SOUZA, 2006).

1.2. Participação social

O fenômeno da participação é bastante complexo, não podendo ser visualizado como algo episódico, individual, atomizado (TEIXEIRA, 1997). Teixeira (1997) identifica que esse processo é contraditório baseado em relação multifacetada de poder entre atores que são “diferenciados por suas identidades, interesses, valores, que expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político no qual estão inseridas” (TEIXEIRA, 1997, p. 184). No esforço de delimitar o conceito, Teixeira (1997) aponta que,

independente das formas que pode assumir, a participação significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 1997, p. 187).

Ainda nessa perspectiva, Teixeira (1997, p. 187) assevera: “a referência à parte implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação entre as partes entre si e das partes com o todo. Esse todo não é homogêneo; a parte tem interesses, aspirações, valores e recursos de poder diferenciados”. Nesse sentido, os processos de participação tendem a lidar com o desafio de como atingir interesses gerais em sociedades complexas e fragmentadas como as nossas. Sobre as possibilidades de efetivação da participação, Teixeira (1997) compreende que é necessária a existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 representou a consolidação do regime democrático. O processo de mobilização social e política ocorrida no período anterior a sua promulgação, marcado pela participação de diversos atores sociais, permitiu que se introduzisse na Carta Constitucional o princípio da participação social nas decisões e implementação das políticas sociais (SILVA et al., 2005).

As formas de interação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas no Brasil foram fortemente impulsionados pela Constituição Federal de 1988. Esse marco representou a consolidação de estruturas de participação democrática no

Estado brasileiro como resultado das ações de mobilizações sociais e políticas realizadas nas décadas de 1970 e 1980 (SILVA et al., 2005; PIRES e VAZ, 2012).

Ainda com a Constituição de 1988, segundo Silva et al. (2005), foram inseridos novos atores sociais, ausentes dos espaços públicos como, por exemplo, as ONGs, movimentos sociais, associações profissionais, entidades de defesa de direitos humanos entre outros. Para Silva et al. (2005, p. 374),

a Constituição alargou o projeto de democracia, compartilhando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas.

Com a criação dos conselhos nacionais, em 1988, a participação social nos processos de decisão das políticas sociais consolidou-se e institucionalizou-se no governo federal. Os conselhos criados ou reorganizados na década de 1990 foram compostos por representantes do Estado e da sociedade com o objetivo de apresentar e processar demandas, expressar e articular interesses, negociar, acompanhar e controlar a política pública e, em alguns casos, decidir (SILVA et al., 2005).

A participação social na execução das políticas sociais, em especial na década de 1990, foi reforçada em decorrência da denominada “crise do Estado”. Segundo Silva et al. (2005, p. 377) essa “crise” serviu para justificar a implantação de um projeto de reforma do Estado baseado na transferência de responsabilidade pela execução de um conjunto de ações sociais para a sociedade civil. Acerca dessa crise do Estado, Silva et al. (2005, p. 277) acrescentam:

identificada em várias dimensões – redução, entre outro, da capacidade estatal de intervenção na economia, de formulação e implementação de políticas públicas, assim como redução da legitimidade do Estado, fruto da perda de vigor dos aparatos de representação política -, a “crise do Estado” fortaleceu um projeto de reforma do Estado que pleiteava outra forma de ação pública assentada na transferência para a sociedade da execução de um conjunto de ações sociais.

Essas diferentes experiências e modalidades de atuação da sociedade civil revelam, de acordo com Silva et al. (2005, p. 377), que durante as décadas de 1980 e 1990, se estabeleceu um amplo consenso em torno da “participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais”.

Do mesmo modo, para Milani (2008, p. 552), a participação social, principalmente nos anos 1990, tornou-se

um dos princípios organizativos aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais no discurso de qualquer política pública (auto) considerada progressista.

Nessa perspectiva, a efetivação da participação social tem assumido diversas formas e mecanismos institucionais⁸ ao longo das últimas décadas, seja pela reestruturação de formatos já existentes seja pela criação de novos formatos (SILVA et al., 2005; PIRES e VAZ, 2012).

⁸ Atualmente, os principais canais de interação entre Estado e sociedade, no âmbito federal, são os conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, as reuniões com grupos de interesse, PPAs participativos, as ouvidorias, as audiências públicas e as consultas públicas, além de outros formatos específicos (SILVA et al., 2005; PIRES e VAZ, 2012).

No entanto, esse consenso formado em torno da participação social obscurece o debate que está permeado por ambiguidades e tensões e, portanto, exige análises críticas que busquem informar com clareza as concepções sobre as quais se assentam os diversos modelos e mecanismos de participação social (SILVA et al., 2005; MILANI, 2008).

Na verdade, projetos de sociedade podem se apropriar de um mesmo discurso progressista baseado em ideias como, por exemplo, participação social, cidadania, democracia, descentralização, porém apresentar resultados bastante diversos, pois as concepções podem ser ressignificadas com base em pressupostos políticos e ideológicos diferenciados.

As concepções de democracia e de participação social presentes na reforma do Estado brasileiro a partir de meados da década de 1990 são contrárias às concepções que emergiram dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 e das mudanças democráticas participativas iniciadas a partir de 1988.

Ambas continham um modelo de sociedade e ambas delineavam um papel explícito e protagonista para as organizações da sociedade civil no país: de um lado, instrumentos democráticos privilegiados para a influência e controle social das políticas públicas, e, de outro, prestadoras de serviços públicos, que contribuiriam para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p.13).

Assim sendo, conforme a concepção que se tenha de um ou outro princípio podemos ter projetos diferenciados de participação social. Esses projetos suscitam questionamentos acerca da atuação da sociedade civil ou do papel do

Estado (SILVA et al., 2005) ou ainda “quem participa e que desigualdades subsistem na participação?” (MILANI, 2008, p. 552).

1.3. Elaboração de Políticas Públicas e Interesses

No que se segue, abordaremos a elaboração de Políticas Públicas, tomando como foco a representação de interesses nas diversas abordagens teóricas, conforme o contexto da relação Estado e sociedade. Com isso, esperamos delimitar o escopo teórico que será utilizado na análise dos dados empíricos.

Nesse sentido, discutimos quatro matrizes teóricas sob as quais pode ser compreendido o processo de elaboração de políticas públicas no contexto de relação Estado/sociedade: a vertente pluralista, a neocorporativista, a marxista e a neo-institucionalista. A seguir, exploramos as principais características de cada uma dessas perspectivas.

1.3.1. Pluralismo

A primeira vertente mencionada, a pluralista, parte do princípio de que a “formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses, que atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos” (LOBATO, 2006, p.290). Ham e Hill (1993,

p. 31) destacam que “o pluralismo enfatiza as restrições impostas ao Estado por um amplo espectro de grupos e sustenta que a política pública é basicamente um reflexo das preferências destes grupos”. Nessa perspectiva, os indivíduos se reuniriam em grupos em torno de interesses comuns e disputariam com outros grupos contrários, evidenciando a capacidade política dos grupos mais fortes.

Ham e Hill (1993, p. 34) explicam, ainda, que no pluralismo “as fontes de poder estão distribuídas de forma desigual, mas de forma ampla entre indivíduos e grupos dentro da sociedade”. Assim, ainda que os grupos não possuam o mesmo grau de influência, todos podem participar do processo de tomada de decisões. Os autores acrescentam que “o poder é fragmentado e difundido em um sistema político pluralista e o quadro básico apresentado pelos pluralistas é o do mercado político onde o que um grupo alcança depende de seus recursos e de seu poder de vocalização” (HAM e HILL, 1993, p. 34).

Lobato (2006, p. 290-291) explica ainda que para os pluralistas “o equilíbrio entre forças opostas, garantidor de uma sociedade livre, no que tange às políticas públicas, ocorreria assim como no mercado econômico”. Os pluralistas não acreditam na existência de um interesse geral, que seria representado por um Estado neutro e imparcial, mas na existência de um interesse público, cujo papel seria de “aliviador de conflitos” (LOBATO, 2006).

De acordo com Lobato (2006), mesmo com as reformulações, a partir da década de 1970, reconhecendo a desigualdade de interesses no plano das decisões políticas, os pluralistas não conseguiram romper com suas teses originais acerca da teoria dos grupos. No entanto, mais recentemente, teorias

como o “jogo institucional” “partem do princípio de que a atuação governamental em relação ao conjunto da sociedade, expressa em última instância pelas políticas públicas, não pode ser entendida como um corpo uniforme e racional” (LOBATO, 2006, p. 292). As críticas são direcionadas aos modelos chamados “racional” ou “organizacional”, nos quais as políticas resultam ou do processo decisório do governo (visto como uma entidade individual) ou das diversas unidades de decisão do governo (vistas como organização) (LOBATO, 2006).

Para Lobato (2006), mesmo procedendo a uma desmistificação do “altruísmo dos interesses em jogo, essas teorias ainda pecam por insistir em uma falsa delimitação ‘público *versus* privado’, que não reconhece a ocupação de espaços públicos por diferentes grupos de interesse” (LOBATO, 2006, p. 292).

A falta de capacidade explicativa do pluralismo em relação ao processo de formulação de políticas nas sociedades industriais contemporâneas se dá menos pelo lado do reconhecimento da existência de grupos, e mais no que se refere à intermediação em si, referente ao relacionamento entre Estado e sociedade (LOBATO, 2006). Portanto, “para países com as características do Brasil essa matriz não se aplica já que, como afirmam seus próprios teóricos, requer um sistema político democrático e plural, o que ainda difere bastante do nosso” (LOBATO, 2006, p. 293).

1.3.2. Marxismo

A matriz marxista, de acordo com Lobato (2006, p. 296), tem proposto avanços na compreensão tanto do processo de formulação de Políticas Públicas como do relacionamento Estado/sociedade “através do aprofundamento da análise do Estado capitalista, buscando superar a visão clássica onde este representaria exclusivamente os interesses da classe dominante”. Há o reconhecimento de que a dinamização e setorização que ocorrem nas formações sociais tornam mais complexo o papel do Estado frente aos diversos interesses, não especificamente identificados com os interesses de classes (LOBATO, 2006).

Parsons (2007, p. 283) explica que os marxistas têm considerado em suas análises que há “um quadro mais complexo [do] que apenas a dominação de classe e o Estado como instrumento do poder de classe”.

De acordo com o conceito de “seletividade estrutural” do Estado capitalista de Offe (1989), caberia ao Estado selecionar as questões a serem ou não tratadas, conforme interesses invisíveis de classe. O Estado nem está a serviço nem é “instrumento” de uma classe contra a outra. Desse modo, o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes.

Para Lobato (2006), a crítica de Offe (1989) ao modelo pluralista consiste em rejeitar a ideia de que os grupos de interesse seriam os determinantes na formulação da política. Considera que o “status público” atribuído a um ou outro grupo seria mais determinante em sua constituição e na sua capacidade de interferir nas políticas. No caso do corporativismo, Offe (1989)

entende que o Estado, ao atribuir “status público” a organizações da classe trabalhadora, estaria impondo restrição e disciplina.

Para Lobato (2006), ao contrário do defendido pelo corporativismo, segundo o qual no capitalismo avançado as classes não seriam definidas relativamente à sua posição na estrutura produtiva, mas pela relação estabelecida por diversos setores com o Estado, “as análises marxistas procuram relevar o caráter de classe das relações entre Estado e setores sociais organizados” (LOBATO, 2006, p. 297).

Nesse contexto, para Lobato (2006), no caso do Brasil e de outros países capitalistas de industrialização retardatária, a formulação de políticas públicas apresenta outras dificuldades. De acordo com Lobato, diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade correspondem a formas diversas de surgimento das políticas públicas, desse modo, “a dificuldade estaria em conseguir estabelecer um *lócus* de análise dessas políticas que, mesmo embasando-se em suas características histórico-culturais, desse conta de explicá-las segundo sua especificidade” (LOBATO, 2006, p. 297).

1.3.3. Neocorporativismo

O neocorporativismo tem sua origem associado, por um lado, às críticas elaboradas ao pluralismo e, por outro, aos modelos adotados pelas democracias do *welfare state*. Para Lobato (2006, p. 33), havia um consenso em torno da necessidade de uma intervenção estatal, o que tornava mais estreita a relação

público e privado e resultava uma “maior complexidade no atendimento às demandas opostas, expondo o Estado a conflitos intensos, enfraquecendo os governos representativos e implicando maiores custos”. Entretanto, Offe (1989) esclarece que as demandas dos grupos de interesse se tornavam ‘excessivas’ dentro do pluralismo, excedendo os limites da ordem econômica. Daí novas formas de relação Estado/sociedade tentam superar o pluralismo.

O corporativismo é definido por Schmitter (1974, p. 93-94, apud LOBATO, 2006, p. 293)

como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio.

No corporativismo, diferente do pluralismo, a intermediação é institucionalizada. Reconhece que o conflito é algo inerente às relações políticas e identifica que a origem desses conflitos está na contradição de classes, mas acredita na superação dessa contradição, diferenciando-se da perspectiva marxista na forma dessa superação (LOBATO, 2006). Para Lobato (2006, p. 294), o corporativismo é o modo de intermediação de interesses próprio do capitalismo e, “como modelo, visa exatamente à sua manutenção, de forma pacífica e democrática. Ou seja, propugna um novo ‘contrato’ entre Estado e sociedade como forma de resolução de conflitos”. A institucionalização dos grupos os torna corresponsáveis no processo de elaboração de políticas públicas, permitindo agregar as diversas demandas numa visão intersetorial dessas políticas. Dessa

forma, esse novo 'arranjo' permite bloquear a excessiva politização dos conflitos existentes (LOBATO, 2006).

Não há, contudo, apenas um tipo de corporativismo. Schmitter (1974, apud LOBATO, 2006), por exemplo, menciona a existência de dois tipos: o societal e o estatal. O primeiro refere-se às democracias avançadas do *welfare state*, substituta dos sistemas liberal-pluralistas, com sistemas eleitorais partidários abertos e competitivos. O segundo refere-se aos estados autoritários, caracterizados pelo capitalismo retardatário e sem experiências plenas do pluralismo, além de estar referido a formações com forte centralização burocrática e sistemas partidário e eleitoral fracos ou inexistentes.

O corporativismo é questionado tanto pelos pluralistas como pelos marxistas, por tratar-se de uma matriz que busca abarcar aspectos tanto de uma quanto da outra abordagem teórica (LOBATO, 2006). Desse modo, de acordo com Lobato, o corporativismo

tem procurado se ajustar como modelo passível de aplicação a sistemas políticos diversos, que não aqueles que se aplicam ao seu constructo típico ideal, onde as políticas são negociadas sob a supervisão do Estado, tendo como premissa a negociação com vistas à redução do conflito e onde a democracia é premissa e resultado do ajuste de interesses de blocos do capital, trabalho e Estado (2006, p. 295).

Entretanto, adverte Lobato (2006), poucos países, inclusive o Brasil, apresentam as características necessárias de Estado no qual esse tipo de negociação pode ser praticada. Entretanto, independente da existência dessas características, "é inegável que é através da representação de interesses que se

desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas” (LOBATO, 2006, p. 295). Nesse sentido, essa matriz tem avançado de uma análise de nível macro, de difícil generalização, para análise de situações de formulação de políticas setoriais (LOBATO, 2006).

1.3.4. Neo-institucionalismo

O neo-institucionalismo tem tido grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas, uma vez que introduz aspectos analíticos para as pesquisas (ROCHA, 2005). Frey (2000) delinea como ponto de partida do neo-institucionalismo a preocupação com os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política. O termo tem sido bastante utilizado na Ciência Política, porém Hall e Taylor (2003) identificam que ainda há certa confusão sobre a utilização dele, bem como sobre os problemas que ele suscita. Aliás, Frey (2000) também identifica que nessa abordagem inexistente uma macro teoria das instituições políticas, mas que ela “[...] salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos” (FREY, 2000, p. 232).

Embora o neo-institucionalismo não se constitua em uma corrente de pensamento unificada, podemos enfatizar que ele “busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista” (ROCHA, 2005, p. 12). Marques (1996) aponta que o neo-institucionalismo é a corrente que

tem colocado ênfase na importância das instituições para entendimento dos processos sociais.

O neo-institucionalismo não se configura como uma corrente teórica unitária, mas como um lugar para o qual tem convergido teóricos e estudiosos de diversos matizes e origens disciplinares no interior das Ciências Sociais, desde a Economia neoclássica até a Ciência Política de inspiração marxista, por exemplo (MARQUES, 1996, p. 11).

Marques (1996) identifica que o fundamental é perceber que, de um modo geral, os estudiosos do neo-institucionalismo compreendem que as instituições são fundamentais e que devem ser consideradas como centrais nas análises relativas aos processos políticos e sociais. “São enfocadas sob esta ótica questões tão díspares como funcionamento do mercado, as políticas públicas, a formação das classes sociais e a constituição dos Estados nacionais” (MARQUES, 1996, p. 11). Nesse sentido, como aponta Théret (2003), as instituições são mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, permitindo a compreensão da ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas.

Se o neo-institucionalismo tem influenciado os estudos sobre políticas públicas ao enfatizar a contribuição das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas, as “instituições são [vistas como] regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” (SOUZA, 2006, p. 39). Dessa forma, para o neo-institucionalismo

a principal ideia é de que a vida está organizada por um conjunto de significados e práticas compartilhados que vem a ser tomado como dado por um longo tempo. As ações calculadas e intencionais dos indivíduos ou coletividades são fundamentadas nesses significados e práticas compartilhados, os quais podem ser chamados de identidades e instituições (MARCH e OLSEN, 1994, p. 250 apud FREY, 2000, p. 232).

A esse respeito, Frey (2000) destaca que os atores sociais e políticos não agem somente guiados por seus interesses pessoais, “regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias ‘apropriadas’” (FREY, 2000, p. 232).

A crença na influência das instituições nos resultados das políticas públicas reside no pressuposto de que as instituições “tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores” (SOUZA, 2006, p. 38).

Souza (2006) esclarece que a teoria neo-institucionalista ajuda a compreender que não são apenas os indivíduos ou grupos que influenciam as políticas públicas, “mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 38). No processo de elaboração de políticas públicas os grupos lutam pelo poder e por recursos, nesse sentido as instituições servem como mediadoras nessa luta, orientando as políticas públicas para certa direção, privilegiando, desse modo, determinados grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006).

O neo-institucionalismo possui várias vertentes. Leone (2003) ressalta, contudo, que as diversas propostas e trabalhos sobre o tema podem ser agrupados em duas grandes perspectivas. Na primeira, as instituições são exteriores aos atores estabelecendo distância entre eles.

O ator tem conhecimento dessa distância ou separação, assim pode operar conscientemente sobre as instituições com o fim de

modificá-las ou mantê-las e, assim, garantir os resultados políticos ou de políticas públicas favoráveis aos seus Interesses (LEONE, 2003, p. 43).

Na segunda perspectiva, em contraposição à primeira, atores e instituições se encontram imbricados por meio de práticas, procedimentos, rotinas etc. (LEONE, 2003). Nesse caso, os atores não podem se distanciar das instituições e, para Leone (2003), na maioria das vezes não conseguem provocar transformações institucionais. “[...] Na medida em que, como as instituições moldam tanto as estratégias como as preferências do ator, este último não pode se separar totalmente daquelas, nem estabelecer uma distância que permita mudanças conscientes” (LEONE, 2003, p. 43).

O fundamental, porém, é que, como assevera Leone (2003), o estudo das instituições se apresenta como um espaço analítico extremamente frutífero. Para o autor, tal espaço permite observar motivações, comportamentos e orientações individuais em relação às estruturas sociais e políticas mais amplas. “Neste sentido, o estudioso dos fenômenos políticos encontrará na incorporação das instituições a sua análise um componente de muita utilidade e capacidade explicativa para dar conta e apreender os resultados de interação em termos de política e em termos de formulação e implementação de políticas” (LEONE, 2003, p. 43-44).

1.4. Redes de Políticas Públicas (policy networks): características gerais

Antes de procedermos a um mapeamento acerca do conceito de redes de políticas públicas, apresentamos uma breve caracterização do que são redes e como elas implicam uma alteração na relação entre o Estado e a sociedade.

Para muitos autores, nas democracias modernas, as *redes* emergem como alternativas aos desafios contemporâneos relacionados ao processo de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005; TEIXEIRA, 2002). Nesse sentido, o Estado tem procurado articular os interesses presentes na sociedade, a fim de garantir maior eficiência no processo de formulação de políticas, sem, contudo, tornar-se refém desses interesses (SANTOS, 2005). Isso significa uma nova estruturação das políticas públicas que busca abarcar a complexa relação entre sociedade e Estado na resolução de problemas públicos. Assim, novos atores são incorporados e passam a fazer parte dos processos de formulação e implementação de políticas públicas (SANTOS, 2002; FONTOURA, 2010).

Nesse contexto, dois aspectos são considerados fundamentais: o primeiro se refere ao papel do Estado; e o segundo, à organização e participação da sociedade civil. Em relação ao primeiro, significa reconhecer que o processo de produção de políticas públicas não se constitui mais como uma atividade exclusiva do Estado (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005). Em relação à sociedade civil, implica reconhecer que os processos de globalização econômica e, no caso da América Latina, os processos de redemocratização contribuíram para a alteração do tecido social (TEIXEIRA, 2002).

O termo *redes*⁹ não é uma novidade e já foi utilizado nas Ciências Sociais nas décadas de 1940 e 1950, em trabalhos cujo objetivo consistia em analisar e traçar mapas das relações, interconexões e dependências pessoais. Para os politólogos da década de 1970, o emprego deste vocábulo permitia uma análise mais realista da interação social em diferentes níveis (PARSONS, 2007).

Mais recentemente, entretanto, o termo parece ter se convertido em “etiqueta de moda” (BÖRZEL, 1998) e está presente em estudos das mais variadas disciplinas científicas (Biologia, Informática, Ciências Sociais etc.). Nas Ciências Sociais (Sociologia da Ciência, Economia, Administração e Políticas Públicas) contemporâneas as *redes* têm sido estudadas “como uma nova forma de organização social” (BÖRZEL, 1998, p. 2).

Nos estudos sobre o processo de elaboração de políticas públicas, a partir das últimas décadas do século XX, a abordagem caracterizada pela análise das redes de políticas de públicas (*policy network*) tem se tornado mais frequente. Esta abordagem consiste em tentar oferecer uma visão geral da participação dos diferentes atores no processo de formulação ou ainda investigar a relação estabelecida entre eles nesse processo. Em outras palavras, aborda como o Estado efetiva a articulação entre os diferentes atores (estatais e não estatais) para realizar parte de suas funções e, por outro lado, como esses atores podem contribuir para o processo de políticas públicas (SANTOS, 2005).

⁹ Não é objetivo deste trabalho fazer uma revisão da literatura em relação ao vocábulo “redes”. Para este fim, ver Santos (2005); Schneider (2005).

Além disso, de acordo com Parsons, na elaboração de políticas públicas a abordagem de *redes* exerce um atrativo indiscutível por “enfatizar a maneira em que cada política é o resultado de uma complexa interação de pessoas e organizações, e apresenta um quadro mais informal da maneira como ocorre a política na realidade” (2007, p. 214).

Nessa perspectiva, procedemos, nesta tese, a uma primeira aproximação ao conceito de redes de políticas públicas através da formulação de Schneider (2005), segundo o qual, na política, contextos de condução policêntrica ou compartilhada podem ser concebidos como redes *de* políticas públicas.

Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. Para a realização de suas responsabilidades cada vez mais diferenciadas, o Estado é obrigado a adquirir os recursos políticos necessários por meio de um processo de intercâmbio com atores sociais, a deslocar as tarefas para unidades sociais de processamento (auto-regulação setorial parcial ou completa) ou produzir conjuntamente políticas em cooperação com atores sociais por meio de uma divisão do trabalho (SCHNEIDER, 2005, p. 40).

Nessa formulação, Schneider aponta para a possibilidade de se pensar dois aspectos fundamentais na abordagem de redes de políticas públicas, quais sejam: a ideia de que as políticas públicas resultam de processos complexos de interação entre os diferentes atores envolvidos na dinâmica de elaboração de políticas; e ainda que o Estado não ocupa mais a posição central nesse processo, ou seja, não é o único “ator relevante” (SANTOS, 2005).

Nessa perspectiva, Santos (2005, p. 62) define rede de políticas públicas como “o processo de formulação de políticas no qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência”.

Nesse sentido, Santos (2005, p. 4) esclarece que “a formulação via rede não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio. Este intercâmbio não significa, porém, que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente”. Há, portanto, diferença de poder entre os atores.

Outro aspecto fundamental a ressaltar nessa abordagem, de acordo com Santos (2005), é que o Estado não se torna “prisioneiro” dos interesses, nem frágil na execução de suas ações. O que muda é a maneira de processar as demandas da sociedade, isto é, os atores não estatais são incluídos na “identificação de problemas e na proposição de soluções, inclusive com alguns desses atores assumindo parcela da responsabilidade em sua implementação” (SANTOS, 2005, p. 4).

Outra definição que ajuda a complementar o conceito de redes de políticas públicas é proposta por Klijn (1998, p. 5), quando define redes como “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno dos problemas e / ou programas de política”.

Nessas formulações é importante destacar que as relações entre os atores está baseada na interdependência de recursos. Ao analisar a evolução da teoria de redes de políticas públicas, Klijn (1998) observa que as abordagens

teóricas que estiveram na raiz dessa teoria podem ser encontradas na ciência política, na ciência organizacional e na ciência de políticas. Da ciência política a ideia de que a elaboração de políticas tem lugar em comunidades relativamente fechadas; da ciência organizacional o enfoque da dependência de recursos e a ideia que as redes organizacionais podem ser analisadas em termos de problemas organizacionais ou recursos; da ciência de políticas o conceito de que os processos políticos são interações complexas que envolvem muitos atores.

Klijn (1998) destaca a definição de Scharpf, na qual se compreende “rede como o conjunto de vínculos diretos e indiretos definidos por relações mútuas de dependência” (1978, p. 362 apud KLIJN, 1998, p. 33). Para Klijn (1998) essa definição acerca das redes se mostra consistente por especificar a natureza da relação, ou seja, a dependência mútua. Dessa forma, a análise dos processos políticos dentro da perspectiva de redes “implica que o analista se concentre nos padrões de relação entre atores, suas interdependências e a forma pela qual esses padrões influem no processo político” (KLIJN, 1998, p. 34).

Esse autor enfatiza, ainda, que “as redes de políticas públicas formam o contexto no qual o processo político ocorre” (KLIJN, 1998, p. 5). Nessa formulação é importante ressaltar que na análise de redes de políticas públicas há a preocupação de contextualizar o enfoque do processo de políticas públicas. Nessa perspectiva, Klijn (1998) apresenta três características fundamentais das redes de políticas públicas, quais sejam: dependência, diversidade de atores e metas e relações.

A dependência se apresenta, conforme Klijn (1998), como uma pré-condição para a existência das redes. O autor assinala que “as redes se desenvolvem e existem graças à interdependência entre os atores”. A teoria interorganizacional, cuja influência está presente na teoria das redes, como mencionado anteriormente, destaca o fato de que os atores são dependentes dos recursos de outros atores para alcançar suas metas. Essa interdependência gera interação entre os atores, que cria e sustenta os padrões de relação. Além disso, esclarece o autor, “o termo interdependências também implica que há algum benefício para os atores envolvidos” (KLIJN, 1998, p. 35), como resultado de interesses mais ou menos articulados em determinados setores específicos da política.

Há que se considerar a vasta conceitualização sobre os tipos de interdependência. Klijn (1998) destaca, entretanto, duas dessas conceitualizações: a proposta por Thompson (1967) na qual distingue três tipos de interdependência: aliança, sequencial e interdependência mútua. A outra é a proposta por Scharpf (1978), baseado nas ideias de Emerson (1962) acerca da dependência e poder, no qual distingue duas dimensões de dependência - a importância de recursos e a do recurso. “Um ator é dependente de outro se sua relação com esse ator se caracteriza por baixa possibilidade de substituição e alto nível de importância” (KLIJN, 1998, p. 35). O autor adverte, no entanto, que ao utilizar as tipologias devemos considerar que a interdependência não é estática.

As redes de políticas públicas contam com uma variedade de atores, que por sua vez, possuem suas próprias metas e estratégias. Nessa perspectiva,

uma política resulta da interação entre diferentes atores. Isto significa que não há nenhum ator individual com poder para determinar as ações estratégicas dos demais atores e não há nenhum ator central e metas dadas a priori para servir de “mediação da política” (KLIJN, 1998, p. 36).

Esta característica significa que a ênfase recai sobre a interação estratégica entre os atores. De acordo com Klijn (1998, p. 36), “os atores necessitam uns aos outros em virtude das interdependências que existem, mas, ao mesmo tempo, eles tentam direcionar para suas próprias preferências”. Isto resulta em interações complexas e processos de negociação (KLIJN, 1998).

Klijn (1998) destaca ainda o caráter imprevisível e complexo dos processos políticos nas redes de políticas públicas. Numa situação onde estão envolvidos muitos atores com preferências que mudam ao longo do processo, que adotam estratégias diversas, os atores não podem saber com antecedência os resultados e objetivos do processo. A aprendizagem ocorre ao longo do processo. Isto significa, segundo Klijn (1998, p. 36), “que a interação estratégica é uma característica importante dos processos nas redes”.

Os padrões de interação entre os atores nas redes de políticas públicas resultam das interdependências entre esses atores e das interações desenvolvidas a partir dessas interdependências.

Klijn explica que na literatura de redes, duas perspectivas teóricas influenciam esta caracterização. A que se inspira na teoria da interorganizacional descreve os padrões de relação entre os atores em termos de regularidade de comunicação e interação, utilizando para caracterizar as posições dos atores,

conceitos matemáticos de redes como, por exemplo, frequência, proximidade e centralidade. Então, “os atores que ocupam uma posição central na rede [...] estão em uma melhor posição para alcançar seus objetivos” (KLIJN, 1998, p. 37), em virtude de possuírem mais informações, serem mais capazes de mobilizar melhor os recursos e a outros atores.

Já a que se inspira no enfoque de comunidade de políticas públicas tem a tendência a enfatizar no “papel de acordos organizacionais mais ou menos formalizados (corpo de assessores, procedimentos de consulta, permissão do Estado para entrar no processo de política ou para empreender a implementação de uma política)” (KLIJN, 1998, p. 37). A análise se centra também nas interações entre os atores nesses acordos, bem como nas posições que ocupam.

Klijn (1998, p. 38) salienta que os “padrões de relação estão caracterizados por regularidades no comportamento causadas pela existência de regras e divisões de recursos. A questão é sob quais condições mudam estas regras e divisões de recursos”. De acordo com Parsons (2007, p. 218), “os estudos das redes de políticas públicas têm por objetivo explorar as formas nas quais se desenham as políticas em contextos de uma rede de atores e organizações”.

Assim, a análise de políticas públicas baseada na abordagem de redes de políticas públicas procura responder a duas questões no processo de políticas públicas: a primeira é saber como se dá a relação entre os atores estatais e não estatais na produção de políticas; a segunda é saber de que maneira atores não estatais podem contribuir para o processo de políticas públicas (SANTOS, 2005).

As definições apresentadas anteriormente apontam para alguns marcos daquilo que constitui as redes de políticas públicas: primeiro, elas envolvem relações de interdependência entre os diversos atores do processo de políticas públicas; segundo, a elaboração de políticas públicas por meio de redes de políticas públicas resultam de processos de negociação e interação; terceiro, nesse processo o Estado já não ocupa mais a posição central.

1.5. Mapeamento do conceito de redes de políticas públicas.

Há na literatura uma ampla variedade de aplicações do conceito de redes de políticas públicas (BÖRZEL, 1998). No entanto, propomos uma releitura do mapeamento dessas formas de conceber e utilizar o conceito, conforme apresentado por Börzel (1998), mesmo ciente dos limites desse tipo de procedimento pode acarretar em termos de densidade teórica na caracterização de cada posição.

Em relação à compreensão que se tem do conceito de redes de políticas públicas, é possível identificar três grandes grupos. Enquanto alguns consideram que as redes são uma metáfora que denota que a elaboração de políticas públicas envolve um grande número e variedade de atores, outros compreendem que as redes são uma ferramenta analítica importante para analisar as relações entre os atores que interagem com outros num setor político específico. Há, finalmente, aqueles que compreendem que as redes de políticas públicas se constituem em método de análise da estrutura social, no entanto não

estão de acordo em utilizar a análise de redes como um método quantitativo ou qualitativo (BÖRZEL, 1998).

Para Börzel (1998), contudo, há entre os teóricos de redes um consenso em considerá-la uma ferramenta importante e útil para analisar a elaboração de políticas públicas. Porém, apenas uma minoria concede ao conceito um poder teórico. É por isso que Börzel (1998), na revisão da literatura realizada acerca dos conceitos de redes de políticas públicas, explora a utilidade desse conceito nos estudos de elaboração de políticas e também de governança.

Inicialmente, Börzel (1998) adverte que, embora existam muitas definições para redes de políticas públicas, todas apresentam uma convergência na compreensão do que seja uma rede de políticas públicas. Assim, para essa autora, todas convergem para uma compreensão básica de redes de políticas públicas como

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, associando uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política e que intercambiam recursos para perseguir esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar objetivos comuns (BÖRZEL, 1998, p.2).

Com o objetivo de estruturar essa literatura a autora faz uma primeira distinção, classificando os conceitos em três dimensões: 1. Análise quantitativa de redes x Análise qualitativa de redes; 2. As redes como uma tipologia de intermediação de interesses x Redes como forma específica de governança; e 3. Enfoques analíticos x Enfoques teóricos (FIGURA 1).

Dimensões	Conceito quantitativo de redes	Conceito qualitativo de redes
	<i>Escola de intermediação de interesses</i>	<i>Escola de governança</i>
<i>Redes de políticas públicas como ferramenta analítica</i>	As redes de políticas públicas como uma tipologia de relações Estado/sociedade.	As redes de políticas públicas como modelo para analisar formas não hierárquicas de interação entre atores públicos e privados na elaboração de políticas públicas.
<i>Redes de políticas públicas como enfoque teórico</i>	A estrutura das redes de políticas públicas como determinante do processo e resultado políticos.	As redes de políticas públicas como uma forma específica de governança.

FIGURA 1: Resumo dos conceitos de redes de políticas públicas
 Fonte: BÖRZEL (1998, p. 22).

A primeira dimensão está relacionada ao método. Tanto o enfoque quantitativo quanto o qualitativo utilizam as redes como ferramenta analítica (BÖRZEL, 1998).

No enfoque quantitativo, a análise de redes é utilizada como um método de análise das estruturas sociais. Nessa perspectiva, Börzel (1998) explica que a ênfase está nas relações entre os atores, analisadas em termos de sua coesão, equivalência estrutural e representação espacial, utilizando para isto métodos quantitativos como, por exemplo, classificação hierárquica ascendente, tabelas de densidade.

No enfoque qualitativo, a ênfase recai sobre os processos. Nesse enfoque a análise privilegia não mais a estrutura da interação entre os atores mas o conteúdo dessa interação, utilizando para isto métodos qualitativos como, por

exemplo, entrevistas em profundidade e análises de discurso e conteúdo (BÖRZEL, 1998).

A segunda dimensão proposta por Börzel (1998) está referida a redes de políticas públicas como teoria. Nessa dimensão, a autora identifica duas escolas: a escola da intermediação de interesses e a escola de governança.

Segundo a autora, a escola da intermediação de interesses é a mais proeminente. Nessa escola, as redes de políticas públicas são interpretadas como um “termo genérico de diferentes formas de relações entre os grupos de interesse e o Estado” (BÖRZEL, 1998, p. 5). Na escola de governança, as redes de políticas públicas são concebidas “como uma forma específica de governança, como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações nas quais estes recursos estão muito dispersos entre os atores públicos e privados” (BÖRZEL, 1998, p. 5).

Para a autora, essas duas escolas não são mutuamente excludentes, porém apresentam diferenças maiores. A escola de intermediação de interesses concebe as redes de políticas públicas como um conceito genérico aplicado a todos os tipos de relações entre os atores públicos e privados. Ao contrário, a escola de governança aplica o conceito para caracterizar apenas uma forma específica de interação público-privada em política pública (governança), ou seja, aquela baseada em interação não hierárquica, oposta aos modelos hierárquicos e de mercado (BÖRZEL, 1998).

Na escola de intermediação de interesses os estudos sobre a relação entre Estado e interesses sociais estiveram fortemente marcados por diferentes

versões do pluralismo. Nos anos 1970, porém, o pluralismo foi desafiado pela teoria neocorporativista. Börzel ressalta que ambos os modelos têm sido constantemente criticados, de acordo com a autora, por sua “falta de relevância empírica e consistência lógica” (BÖRZEL, 1998, p. 6).

As críticas sobre a relevância empírica e consistência lógica dos dois modelos básicos conduziram a uma variedade de ‘neologismos’ para descrever as relações entre Estado e grupos de interesses. Börzel (1998) destaca alguns como, por exemplo, “pluralismo de pressão”, “corporativismo estatal”, “triângulo de ferro”, “clientelismo”, afirmando que estes refinamentos parecem problemáticos porque utilizam “etiquetas” distintas para fenômenos similares e “etiquetas” similares para fenômenos distintos, produzindo “confusão e mal-entendidos sobre a relação entre o Estado e os interesses” (BÖRZEL, 1998, p. 6).

A alternativa de superação da confusão na compreensão da relação entre o Estado e os interesses envolve, para alguns autores, abandonar a dicotomia pluralismo x neocorporativismo, desenvolvendo “uma nova tipologia em que a rede seja um rótulo genérico que envolva diferentes tipos de relações entre o Estado e os interesses” (BÖRZEL, 1998, p. 6).

As tipologias de redes encontradas na literatura diferem de acordo com as dimensões utilizadas para distinguir os tipos de redes. A seguir apresentamos algumas dessas tipologias, de forma a evidenciar suas dimensões (FIGURA 2).

TIPOLOGIA SUGERIDA	AUTORES	INFLUÊNCIA
Tipologia baseada em três critérios: o nível de institucionalização (estável/instável), o alcance da configuração da elaboração de políticas (setorial/trans-setorial), e o número de participantes	Grant Jordan y Klaus Schubert (1992)	
A tipologia utiliza sete critérios: atores, função, estrutura, institucionalização, regras de conduta, relações de poder e estratégia de atores. Ao final singulariza em três critérios: número e tipo de atores sociais envolvidos, função principal da rede e poder.	Frans van Waarden (1992)	
Quatro tipos de redes de políticas públicas que resultam da combinação feita entre o corporativismo e pluralismo e dois modelos de relações entre Estado e os grupos de interesses no processo político (concertação e pressão), na qual o corporativismo está unido à concertação e o pluralismo à pressão. Alia ainda outra dimensão força do Estado (Estado forte e débil).	Hanspeter Kriesi (1994)	Influenciado pelos trabalhos de Schmitter (1974) e Lehbruch (1979).
Seis tipos de redes de políticas públicas baseadas em duas dimensões: a) a estrutura do Estado em termos de autonomia e concentração de poder, e b) a capacidade de mobilizar os interesses.	Michael Atkinson e William Coleman (1989)	
Cinco tipos de redes de acordo com o grau de integração de seus membros e a distribuição dos recursos entre eles.	Rod Rhodes (1988)	Baseado na definição de Benson sobre redes de políticas públicas.
Aplicam o “modelo de Rhodes” introduzindo três modificações: 1. Enfatizam a natureza desagregada das redes de políticas nos setores de políticas; 2. Põem ênfase nas relações interpessoais como aspecto chave das redes de políticas públicas; 3. Redefinem a terminologia de redes de políticas públicas. Fazem distinção entre “universo da política”, “comunidade de política” e “rede de política”. Universo da política é definido como a ampla população de atores ou potenciais atores que compartilham interesse comuns em relação a uma política. Já comunidade de política é definido como um sistema mais desagregado de atores e potenciais atores que compartilham interesse num setor específico da política e interagem com outros setores trocando recursos. Rede de política pública seria um processo que vincula os resultados dessas relações e intercâmbios.	Stephen Maurice Wilks e Wright (1987)	
Redes de políticas públicas heterogêneas e homogêneas. As redes são heterogêneas quando os atores envolvidos dispõem de interesses e recursos diferentes. As redes são homogêneas quando os atores têm interesses e recursos similares. Tipos de redes homogêneas: redes de profissionais, comunidades epistêmicas e redes baseadas em problemas.	Redes de profissionais - Burley e Mattli (1993); Comunidades epistêmicas – Hass (1992); Redes baseadas em problemas - Sikkink (1993).	

FIGURA 2 - Tipos de redes de políticas públicas

Fonte: BÖRZEL (1998).

O conceito de redes de políticas públicas da escola de intermediação de interesses tem sido amplamente utilizado nos estudos de elaboração de políticas setoriais em muitos países (BÖRZEL, 1998). Nesses estudos, as redes de políticas públicas são concebidas geralmente como uma ferramenta analítica, tendo por objetivo

examinar relações institucionalizadas de troca entre o Estado e as organizações da sociedade civil, permitindo uma análise mais detalhada, tendo em conta as diferenças setoriais, o papel desempenhado pelos atores públicos e privados e as relações formais e informais entre eles (BÖRZEL, 1998, p. 10).

A suposição básica, nessa concepção, é que a existência de redes de políticas públicas, a qual reflete o *status* relativo do poder de interesses privados numa área política, influencia nos resultados políticos (BÖRZEL, 1998, p. 10). Alguns autores da escola de intermediação de interesses buscam associar aos estudos, nos quais utiliza o conceito de redes de políticas públicas, algum valor explicativo aos diferentes tipos de redes. A ideia subjacente é a de que “a estrutura de uma rede tem influência maior na lógica de interação entre os membros das redes, de sorte que afeta tanto o processo político com o resultado político” (BÖRZEL, 1998, p. 10).

Na escola da governança o conceito de redes de políticas públicas é utilizado tanto como um conceito analítico quanto como um modelo para abordar as relações estruturais, interdependentes e dinâmicas entre atores em política e elaboração de políticas (BÖRZEL, 1998).

Desse modo, o conceito de rede, de acordo com Börzel (1998, p. 11), enfatiza “a interação de muitas organizações separadas, mas interdependentes, que coordenam suas ações através de interdependências de recursos e interesses”. Os atores, que possuem interesse na realização de certas políticas e de posse dos recursos necessários para a elaboração, decisão ou implementação, se unem para trocar esses recursos. As estruturas de uma rede são formadas por esses grupos de atores (BÖRZEL, 1998).

Esses grupos, por sua vez, possuem diferentes graus de intensidade, normalização, uniformização e frequência de interação. Denominadas de “estruturas de governança” de uma rede, elas determinam ainda o intercâmbio de recursos entre os atores, formando pontos de referência para o cálculo dos atores acerca dos custos/benefícios e estratégias.

Nesse sentido, a análise de redes de políticas leva a conclusões sobre o comportamento dos atores. Contudo, as redes de políticas são somente um modelo analítico, uma estrutura de interpretação, na qual diferentes atores interagem num setor de política, na qual se analisam os resultados dessa interação. Nessa perspectiva, a análise de redes de políticas públicas explica parcialmente o *porquê* e o *como* os atores individuais atuam e não substitui uma explicação teórica (BÖRZEL, 1998).

Kenis e Schneider (1991) vão além da utilização das redes como um conceito analítico, propondo que o padrão de vínculos e interação seja considerado como a unidade de análise em substituição à unidade individual. Em síntese, esses autores propõem que se desloque a unidade de análise do ator

individual para o conjunto de inter-relações que constitui a rede interorganizacional.

Enquanto o conceito analítico de rede descreve o contexto de elaboração de políticas de forma compartilhada e os fatores principais para essa forma de elaboração, o conceito de redes como relações interorganizacionais se centra na estrutura e processos através dos quais essa elaboração compartilhada de políticas públicas se organiza, por exemplo, em governança (BÖRZEL, 1998).

Assim, as redes de políticas públicas são concebidas como uma forma específica de governança nos sistemas políticos modernos (SCHNEIDER, 2005). Essa formulação, de acordo com Jordan e Richardson (1983, apud KENIS e SCHNEIDER, 1991), se baseia na suposição de que as sociedades modernas estão caracterizadas por diferenciação social, setorização e crescimento político, características essas que conduzem à sobrecarga política.

A consequência é uma interdependência funcional dos atores públicos e privados na elaboração de políticas. Estas mudanças têm favorecido ao surgimento de redes de políticas públicas “como uma nova forma de governança política, a qual reflete uma mudança na relação entre estado e sociedade” (KENIS e SCHNEIDER, 1991, p. 41). Dessa forma, as redes de políticas públicas permitem aos governos mobilizar recursos políticos em situações nas quais estes recursos estão dispersos entre atores públicos e privados (KENIS e SCHNEIDER, 1991).

Nessa perspectiva, as redes de políticas públicas são compreendidas como “redes de relações relativamente estáveis e contínuas que mobilizam e

reúnem os recursos dispersos de forma que a ação coletiva (ou paralela) seja orientada em direção à solução de um problema político comum (KENIS e SCHNEIDER 1991, p. 36). Nesse contexto, as redes de políticas públicas como forma de governança “se apresentam como uma solução aos problemas de coordenação típicos das sociedades modernas” (BÖRZEL, 1998, p. 14).

Entretanto, Börzel (1998) adverte que o conceito de redes de políticas públicas como uma forma específica de governança não se constitui numa teoria propriamente dita. O fenômeno das redes de políticas públicas como uma nova forma de governança é explicado a partir do institucionalismo centrado nos atores, desenvolvido por Renate Mayntz e Fritz Scharpf, o qual é utilizado em combinação com outros enfoques teóricos como, por exemplo, a *teoria de dependência de recursos* (KENIS e SCHNEIDER, 1991).

O institucionalismo centrado nos atores combina os fundamentos institucionalistas com os da escolha racional (*rational choice*) (BÖRZEL, 1998). Nessa concepção “as instituições são concebidas como estruturas reguladoras que proveem oportunidades e restrições para os atores racionais que se esforçam para maximizar suas preferências” (MAYNTZ e SCHARPF, 1995, apud BÖRZEL, 1998, p. 19). As instituições funcionariam como mediadora na solução dos problemas da ação coletiva, minimizando comportamentos egoístas ou oportunistas (BÖRZEL, 1998).

As redes são “instituições informais, organizadas de maneira não formal, recíprocas (não hierárquicas), com relações relativamente permanentes e

formas de interação entre os atores que se esforçam para alcançar os seus objetivos comuns” (SCHARPF, 1993, p. 72, apud BÖRZEL, 1998, p. 19).

Entre os autores filiados à escola da governança destaca-se a posição de Volker Schneider, teórico alemão da Escola de Max-Planck¹⁰. Schneider (2005) parte do pressuposto de que as sociedades modernas se caracterizam por uma diferenciação funcional e por subsistemas sociais parcialmente autônomos. Esses subsistemas surgem em consequência das relações interorganizacionais estabelecidas entre as organizações formais e outras organizações com as quais mantêm relação de dependência de recursos. A esse respeito, Börzel (1998, p. 14) explica que nas políticas, “organizações privadas têm recursos significativos e são, portanto, cada vez mais relevantes para a formulação e implementação de políticas públicas”.

Para Schneider (2005), os conceitos de redes e governança colocam em questão as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, compreende que a solução de problemas modernos por meio de políticas públicas apenas é possível baseado em novas estruturas políticas. O conceito contemporâneo de governança, de acordo com Schneider, não se limita apenas à condução estatal, mas aplica-se também ao governo, regulação e condução da sociedade. Para o autor, “governança transcende com isto o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social” (SCHNEIDER, 2005, p. 34).

¹⁰ A Escola de Max-Planck está referida aos teóricos vinculados de alguma forma com o *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* (MPIGF), em Colônia, na Alemanha.

Para Schneider (2005), governança ou “condução institucional”, como prefere traduzir o termo, compreende uma análise das instituições centrada em atores, sem partir necessariamente de uma teoria da ação racional. Para Schneider, “tanto a formulação e determinação de dimensões finais políticas quanto à problematização e estabelecimento da diferença de deve/é pressupõe suas percepções, decisões e emprego de seus recursos [dos atores]” (SCHNEIDER, 2005, p. 35).

Essa perspectiva, fundada na teoria dos atores, se diferencia das abordagens institucionalistas e estruturalistas tradicionais por considerar que os contextos de ação nos processos de condução e de regulação atuam sobre a ação “persistente” do ator (SCHNEIDER, 2005). De acordo com o autor,

os caminhos finais para o equilíbrio da sociedade não são fornecidos automaticamente pelo sistema, senão que devem ser procurados continuamente em contextos interativos de coordenação e sintonia. Assim, o controle ocorre sob condições em que atores possuem a autonomia de não reparar ou mesmo ignorar os chamados ‘imperativos sistêmicos’. A produção do esforço de condução não precisa estar concentrada em nenhum sujeito de condução como, por exemplo, sobre o Estado ou uma direção de uma organização. Além disso, é possível conceber formas descentralizadas ou ‘policentradas’ de condução política (SCHNEIDER, 2005, p. 36).

O autor argumenta ainda que o conceito de governança auxilia na compreensão dos mecanismos institucionais de condução e de resolução de problemas políticos modernos por meio de políticas públicas.

A ideia principal presente nessa formulação é a de responsabilidade compartilhada entre o Estado e atores não estatais na produção de políticas, através de processos de intercâmbio ou cooperação entre os atores.

Com base na literatura existente, Schneider (2005) apresenta algumas generalizações empíricas a respeito da estrutura de produção de políticas em democracias modernas. Algumas dessas generalizações apontadas são trazidas para o corpo deste texto:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a *formulação de políticas públicas* não é mais atribuída somente à *ação do Estado* enquanto *ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos*. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.

2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.

3. O próprio *conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas*.

4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles *diferença de poder e influência*.

5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica) (SCHNEIDER, 2005, p. 38) (grifos nossos).

Em síntese, podemos depreender que as redes de políticas públicas incorporam muitos atores distintos de diferentes setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política pública. Além disso, nas redes os interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas distintas, ou seja, entre os atores há uma assimetria de poder e influência.

Destacamos que além do entendimento de que o processo de formulação e implementação de políticas públicas não pode mais ser atribuído a um único ator (o Estado), mas a redes, nas quais participam atores não estatais; o

Estado não abrange mais uma “hierarquia pública”, mas “representa uma rede de organizações relativamente autônomas” (SCHNEIDER, 2005, p. 49).

Nessa perspectiva, as redes servem como uma estrutura institucional de autocoordenação horizontal, não hierárquica, entre os atores estatais e não estatais. Esses atores autônomos, mas interdependentes, formam redes para intercambiar seus recursos em direção à realização de seus objetivos comuns (KENIS e SCHNEIDER, 1991).

Esses aspectos, entretanto, não são novos. Principalmente, o que se refere à ideia da participação de grupos privados na política pública, que já estavam presentes, no início do século XX, na teoria pluralista, conforme visto anteriormente. Entretanto, nas décadas de 1980 e 1990, o conceito foi enriquecido com novos significados, referindo-se a mudanças na relação entre Estado e sociedade (SCHNEIDER, 2005), que passa a ser concebida como dependência funcional ou interdependência baseada em recursos (OFFE, 1984).

Como enfoque teórico da governança, as redes de políticas públicas assinalam que os processos de políticas públicas são de natureza interativa e destacam o contexto institucional no qual esses processos ocorrem. Esses contextos são caracterizados por relações relativamente estáveis entre organizações, que se sustentam em virtude da dependência de recursos (KLIJN, 1998; OFFE, 1984).

Nesse enfoque não há centralidade na condução dos processos de políticas, o poder está distribuído entre os diferentes atores. Isso não significa que

todos tenham igual poder e influência. O poder, nesse sentido, está relacionado com os recursos que cada ator possui (KLIJN, 1998).

No enfoque de rede de políticas públicas o papel dos atores estatais não está tão claro quanto nos enfoques tradicionais. Isto porque cada ator envolvido no processo pode desempenhar o papel de administrador, o qual também pode ser considerado distinto dos enfoques tradicionais. As atividades de administração, nesse caso, envolvem manter a interação entre os atores envolvidos e conjugar as metas e enfoques dos diversos atores. Desse modo, não só os atores estatais ocupam uma posição diferente como também estão envolvidos em atividades distintas (KLIJN, 1998).

1.6. Redes de políticas públicas: potencial teórico-metodológico para políticas públicas de educação

O objetivo central desta tese é analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil, tomando como referencial a abordagem de redes de políticas públicas. Como mencionado antes, procuramos, especialmente, descrever e examinar a participação de atores não estatais no processo de elaboração dessa política, tendo em vista caracterizar a influência exercida por esses atores nesse processo, bem como a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais.

Assim, nessa pesquisa, redes de políticas públicas podem ser vistas como ferramenta para descrever, explorar e compreender a participação e interações entre atores no processo de elaboração de uma política pública; mas

também será possível visualizar a partir dos resultados da pesquisa a importância dessas redes no processo de elaboração de uma política.

Buscamos, então, aplicar na análise dos dados empíricos a abordagem de redes de políticas públicas tanto como uma ferramenta analítica quanto como um enfoque teórico. Como ferramenta analítica pretendemos analisar a participação de atores não estatais na elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a).

Como enfoque teórico, a análise se concentra na forma como se estrutura a condução institucional (SCHNEIDER, 2005) nesse processo de elaboração de políticas públicas em redes. Características como coordenação não hierárquica em redes por meio de diversos atores estatais e não estatais, de diferentes níveis de governo e diversos setores da sociedade, podem ser compreendidas em termos de “transformação do Estado” e de emergência de uma nova arquitetura institucional. Descartamos dessa forma a ideia de enfraquecimento do Estado frente às novas demandas da sociedade (SOUZA, 2006; SANTOS, 2005). Isso permitirá a compreensão e caracterização da participação de atores não estatais.

Há nesse sentido uma mudança na forma de condução institucional de uma coordenação hierárquica centrada no Estado para a coordenação não hierárquica dos atores estatais e não estatais em todos os níveis de governo. As redes de políticas públicas compreendem uma nova forma de condução institucional, fomentando a necessidade de novos padrões de interação e coordenação na elaboração de políticas públicas.

Para Santos (2002, p. 201), uma das condições ideais para o surgimento das redes no processo de elaboração de políticas públicas é “a presença de questões de políticas públicas (*policy issues*), isto é, um tema deve se tornar objeto de um tratamento diferenciado por parte do governo”.

Nesta perspectiva, esta tese se insere no âmbito dos *estudos de políticas públicas*¹¹ e dentro desta temática optamos pela área das políticas públicas de educação infantil. Ao fazermos esta opção, levamos em conta a situação atual da educação no país e as inúmeras demandas provenientes da sociedade impulsionadas pelas recentes transformações ocorridas no campo da educação infantil. Além disso, consideramos a importância que essas políticas assumem na vida das crianças de zero a cinco anos e de suas famílias.

A crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, os avanços nos estudos sobre desenvolvimento da criança aliado ao reconhecimento da criança como sujeito de direitos e da educação infantil como um direito das crianças de zero a cinco anos, constituem um conjunto de fatores que contribuem para o incremento da demanda por educação infantil e conseqüente aumento da pressão por vagas nos sistemas públicos de ensino (BRASIL, 2005a).

As respostas dos sistemas públicos a essas demandas têm sido a formação de listas de espera na rede pública, sobretudo em creches, ou um atendimento de baixa qualidade em creches e pré-escolas, tanto na rede pública quanto nas unidades privadas, sobretudo nas conveniadas, transformando a

¹¹ Os estudos de políticas públicas se concentram, de um modo geral, a analisar os conteúdos, os impactos ou o processo de formulação e implementação de políticas públicas (SANTOS, 2005).

questão da educação infantil em problema público com reflexos na vida das crianças e de suas famílias.

A resposta a esse problema público tem assumido, nos últimos anos, a forma de diversas ações elaboradas em processos de articulação entre Estado (MEC e outros órgãos do governo) e sociedade civil (organizações não governamentais, pesquisadores, associações, sindicatos, entidades de classe entre outros).

Nessa perspectiva, tomamos como objeto de pesquisa o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a). Em especial, concentramos a análise na participação de atores não estatais na rede de políticas públicas em torno da elaboração dessa política, 2003-2005, conforme os enfoques mencionados anteriormente, tendo em vista caracterizar a influência exercida por esses atores nesse processo, bem como a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais.

Buscamos, assim, mapear os interesses que os atores não estatais representavam, como suas influências foram incorporadas ou não na Política Nacional de Educação Infantil e que tipo de relações foram estabelecidas entre os atores estatais e não estatais na produção dessa política pública.

Conforme mencionado antes, embora seja possível observar a participação de atores não estatais nos diferentes estágios de uma política pública, nesse trabalho o foco é o da elaboração, visto que, nesse momento, opções técnicas e políticas são incorporadas ou rejeitadas pelos responsáveis pela elaboração da política pública (FREY, 2000). Por atores não estatais,

compreendemos aqueles atores que não representam o Estado e são, ao mesmo tempo, potencialmente relevantes para a ação política.

De acordo com Sanchez (2013), de um modo geral não há critérios rígidos na definição de atores não estatais. A autora identifica que muitas vezes a referência a tais atores torna-se ambígua (SANCHEZ, 2013) e, de um modo geral, se refere a todas as formas de organização social que não o Estado e a família.

Em relação aquilo que é objeto desta tese, e tomando como inspiração a classificação proposta por Sanchez (2013) ao sistema internacional do comércio, esclarecemos que trabalhamos com três grupos principais de atores além do Estado. Primeiro, as organizações não governamentais compreendidas “[...] como organizações sociais que não são estatais nem mercantis, e que, sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, sendo animadas por objetivos por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (SANCHEZ, 2013, p. 4). Podemos incluir nesse grupo várias formas de organização tais como: “[...] cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações comunitárias ou de base, entre outras, que trabalham com diversos temas” (SANCHEZ, 2013, p. 4). Para Sanchez (2013), uma característica dos não governamentais, enquanto ator não estatal, é a pluralidade seja de formas de organização, seja de estruturas de funcionamento, seja dos temas que abordam.

Segundo, as organizações internacionais, as quais, de acordo com Sanchez (2013), apresentam uma estrutura desenvolvida pós-Segunda Guerra Mundial com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). De um modo geral, essas organizações internacionais ampliam sua interlocução sobre

determinados temas por meio da cooperação com organizações intergovernamentais e com organizações não governamentais. Terceiro, os atores de mercado são aqueles que têm interesse econômico em relação ao tema. De acordo com Sanchez (2013), eles se diferenciam dos outros atores por perseguirem interesses específicos relativos à produção de bens e serviços. Isso inclui, portanto, desde empresas que atuam dentro de um só país até mesmo os grandes grupos de empresas transnacionais. “Os atores de mercado frequentemente concentram a lógica econômica nas suas estratégias de atuação, excluindo a perspectiva política típica na atuação dos estados” (SANCHEZ, 2013, p. 6).

Se por um lado, podemos constatar que o Estado está cada vez mais exposto a variadas frentes de negociação na elaboração e implementação das políticas públicas (SANTOS 2005). Por outro lado, podemos questionar como se dá a própria governança nesses contextos de condução policêntrica ou compartilhada (SCHNEIDER, 2005).

Na análise da elaboração da Política Nacional de Educação Infantil levamos em consideração que a produção de políticas públicas não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental, mas de redes as quais envolvem uma grande quantidade de atores tanto estatais quanto não estatais (SCHNEIDER, 2005).

Interessa-nos particularmente, nesta pesquisa, compreender a participação de atores não estatais na elaboração de políticas nessa perspectiva. Além disso, esperamos contribuir de alguma forma com elementos teóricos que

permitam vislumbrar as potencialidades de redes de políticas públicas na compreensão do processo de elaboração de políticas públicas no campo educacional.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Ainda hoje, após a institucionalização – a partir da Constituição Federal de 1988 – do direito das crianças e das famílias a contarem com instituições de cuidados e educação das crianças desde o nascimento, são grandes os desafios, tanto no que se refere à cobertura do atendimento, quanto aos diversos elementos relativos à qualidade das experiências proporcionadas às crianças nas instituições de Educação Infantil – creches e pré-escolas.

Isabel Silva

Neste capítulo apresentamos um panorama da constituição da educação infantil como política pública. Procuramos ainda desvelar alguns aspectos conflituosos da constituição dessa área como uma alternativa para solucionar os problemas que envolvem o atendimento de crianças em ambientes educativos. Além disso, propomos apresentar um conceito de educação infantil, bem como uma compreensão de política pública de educação infantil. Este capítulo, em consonância com o capítulo anterior, oferece as lentes que serão utilizadas na interpretação da participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a), conforme a abordagem de redes de políticas públicas.

No que concerne à estrutura do capítulo, exploramos, inicialmente, os esforços dos últimos anos para lidar com o problema do atendimento das crianças de zero a cinco anos em instituições educativas e como eles têm falhado em acolher a contribuição dos diferentes setores da sociedade, caracterizando-se dessa forma como um dos principais problemas presentes na evolução das ações na área da educação infantil no Brasil.

Em seguida, analisamos a legislação brasileira e a constituição da atual política de educação infantil, procurando revelar as principais dificuldades que o Estado brasileiro enfrenta ao lidar com a tensão presente nos embates em torno dos conceitos, objetivos, estrutura e funcionamento da educação infantil, quando do esforço de elaborar uma política pública para a área.

Por fim, realizamos uma primeira aproximação da abordagem de redes de políticas públicas na educação infantil, enquanto abordagem que torna mais efetiva a elaboração de políticas públicas, uma vez que permite a participação ampliada de atores não estatais no processo de elaboração e a incorporação dos diferentes interesses. Além disso, considerando que esses interesses se relacionam a projetos em disputa na sociedade, acreditamos que esse processo permite minimizar as resistências e entraves na execução dessa política.

2.1. A política de educação infantil no Brasil: uma história recente

A educação infantil (EI) é compreendida atualmente como atendimento educacional às crianças de zero a cinco anos de idade, oferecida em creches e pré-escolas, constituindo-se como primeira etapa da educação básica (BRASIL, 1996). Essa compreensão, no entanto, é bastante recente, decorre da promulgação da Constituição Federal, em 1988, e da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, que incorporaram em seus textos algumas demandas da sociedade e importantes contribuições para a constituição da identidade da educação infantil brasileira.

O percurso histórico da educação infantil no Brasil esteve marcado por ações originárias de dois setores da administração pública: o da Assistência Social e o da Educação, nas esferas federal, estadual ou municipal (VIEIRA, 2007). Na assistência social a atuação se dava, principalmente, junto a organizações de origem filantrópica ou comunitária e estava orientada ao atendimento de crianças de zero a seis anos. Esse atendimento ocorria em creches coletivas, em regimes de tempo integral ou parcial e estava caracterizado pela baixa profissionalização dos profissionais envolvidos. Na educação a atuação se dava pelo atendimento em pré-escolas, em regime parcial, e se destinava a crianças de quatro a seis anos de idade (VIEIRA, 2007). Essa dualidade, assistencial e/ou educacional, foi característica marcante na evolução das ações de atendimento às crianças de até seis anos de idade e tornou-se um dos principais problemas para a constituição da identidade da área no Brasil.

Outro aspecto importante a ser destacado na história da educação infantil é a ausência de políticas claramente definidas (CASTRO, 1994). De acordo com Vieira (1988), de 1930 até o final dos anos 1960, período que marca a emergência e expansão das políticas sociais no País, “o Estado não produzia planos ou programas nessa área [educação infantil], ou seja, não dimensionava custos, metas, não planejava a ampliação do atendimento” (VIEIRA, 1988, p. 4). Corroborando com essa afirmação a análise realizada por Castro (1994, p. 32), a qual afirma que nesse período a política de educação infantil caracterizava-se por “um conjunto de ações compensatórias e desordenadas, de natureza estritamente assistencialista e descontínua no tempo”. Desse modo, podemos mesmo afirmar,

conforme Vieira (1988) e Castro (1994), que não havia uma política pública de educação infantil no país no período mencionado.

Embora não houvesse uma política pública clara, podemos destacar duas instituições criadas na década de 1940 que tiveram papel importante, são elas: o *Departamento Nacional da Criança* (DNCr), criado em 1940, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, cuja finalidade básica era atender as crianças do ponto de vista da saúde preventiva; e a *Legião Brasileira de Assistência* (LBA), criada em 1942, inicialmente com o objetivo de assistir às famílias dos convocados na II Guerra Mundial e posteriormente, a partir de 1945, com a finalidade de prestar assistência à maternidade e à infância (RODRÍGUEZ, 1988; RIZZINI, 1995).

De acordo com Vieira (1988, p. 4), por meio do DNCr e da LBA, a ação do Estado na área de creches “caracterizou-se pela execução indireta, na forma de associação com instituições particulares de caráter filantrópico, leigo ou confessional”. De fato, para Castro (1994, p. 32), uma característica das ações do governo nesse período era a concessão de subvenções “a entidades filantrópicas, que se constituíam em reais executoras dos programas implementados”. Verificamos, dessa forma, que o DNCr e a LBA funcionaram como órgãos repassadores de recursos para instituições particulares.

Apesar disso, Vieira (1988) destaca que essas duas instituições tiveram também atuações importantes na expansão da educação infantil: a LBA¹² chegou

¹² No final da década de 1970, a então Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição do Governo Federal extinta em 1995 e que teve suas atividades assumidas pela SEAS, criou e

a implantar creches ou casas da criança e o DNCr atuou, como órgão normativo, na adequação do funcionamento dessas creches, preocupando-se com a organização dos serviços, tanto de infraestrutura quanto educativo, preparação do pessoal e desenvolvimento da criança.

A partir dos anos 1970 até o final dos anos 1980, salvo algumas exceções, as características do período anterior se mantêm, ou seja, “ausência de uma política clara, superposição e fragmentação das ações, pulverização de recursos, informalidade das ações em parcerias público/privado” (CASTRO, 1994, p. 33).

Nesse período, apesar da manutenção das características anteriores, podemos observar, conforme Castro (1994), uma tendência à expansão da cobertura por meio do atendimento governamental institucionalizado. Fato este observado nos três níveis de governo: no nível federal, com a predominância das ações conveniadas e voltadas para o atendimento em creches; no estadual, sobressai a expansão do ensino pré-escolar; e, no nível municipal, confirma-se a tendência à expansão do atendimento público em creche e pré-escola e em convênios com entidades filantrópicas. Nos níveis estadual e municipal, “mantém-se, contudo o modelo dicotomizado: programas assistencialistas para crianças de zero a três anos e escolarização da pré-escola” (CASTRO, 1994, p. 33).

implantou o **Projeto Casulo**. O projeto teve significativa expansão na década de 1980, sendo operacionalizado por meio de convênios com instituições privadas ou com prefeituras que mantinham crianças de baixa renda em creches e pré-escolas. Essa ampliação foi realizada com a utilização de espaços ociosos disponíveis na comunidade e, frequentemente, com pessoal sem formação específica, atuando com condições de trabalho precárias (BARRETO, 2003). Para maior aprofundamento do tema ver: Vieira, 1988; Campos; Rosemberg; Ferreira, 1993.

De fato, conforme Barreto (1998) há nas décadas 1970, 1980 e 1990 um crescimento no atendimento às crianças de zero a seis anos na educação infantil (creches e pré-escolas). Para essa autora esse crescimento “apresentou maior significação, acompanhando tendência internacional” (BARRETO, 1998, p. 23).

Em busca de uma melhor caracterização da história recente da educação infantil brasileira, Rosemberg (2003a; 2003b) propõe trabalhar com três grandes períodos: a) entre os anos 1970 e o final dos anos 1980; b) entre final dos anos 1980 e 1996; e c) a partir de 1996.

O primeiro período (entre os anos de 1970 e o final dos anos 1980), de acordo com Rosemberg (2003a), pode ser caracterizado pela implementação de um modelo de educação infantil de massa, sob a influência de organizações internacionais, especialmente da UNESCO e UNICEF. Esse modelo, difundido através dos programas pré-escolares para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, apresentava-se impregnado por um caráter de *educação compensatória*¹³, ou seja, como instrumento de compensação de carências das crianças pobres.

Kramer (2006, p. 800) explica que a educação das crianças de zero a seis anos nesse período preocupava-se fundamentalmente em compensar “carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças

¹³ Para uma visão mais ampla acerca deste tema ver: KRAMER, Sonia. **A política de pré-escola no Brasil**: a arte do disfarce. São Paulo: Cortez, 2011.

provenientes das camadas populares”, e ao mesmo tempo buscava “salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar”.

Esse modelo incorporava, ainda, diversos elementos que possibilitaram, com utilização de poucos recursos públicos, a expansão da educação infantil em países pobres. Os programas baseados nesse modelo se assentavam no aproveitamento dos recursos já existentes, tais como, infraestrutura, material pedagógico, pessoal, recursos financeiros etc.

A educação infantil, nesse período, ficou caracterizada por aquilo que Rosemberg (2003b, p. 181) denominou de uma “articulação perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional do(a) educador(a)”, ou seja, um “modelo pobre destinado aos pobres”. Outra característica marcante desses programas é o recurso às comunidades como forma de expandir a educação infantil, a baixo custo, através de modelos não formais ou alternativos (ROSEMBERG, 2003a).

Quando esse modelo chega ao Brasil, em pleno regime de ditadura militar, encontra uma base ideológica propícia ao seu desenvolvimento¹⁴. Como explica Rosemberg (2003b, p. 181), “a Doutrina de Segurança Nacional incluía o combate à pobreza [...] e a participação da comunidade na implementação de políticas sociais”, como forma de combater os “bolsões de ressentimento”. Dessa maneira, a implementação de programas pré-escolares conforme o modelo de educação infantil de massa com pouca utilização de recursos públicos “teve

¹⁴ Para melhor caracterização da educação pré-escolar nesse período ver ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 82, p, 21-30, ago. 1992.

impacto tanto na extensão do atendimento, quanto em sua qualidade”, estes considerados nefastos (ROSEMBERG, 2003b, p. 181).

O segundo período, entre final dos anos 1980 até 1996, tem início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 5 de outubro de 1988 e vai até 1996. A década de 1980 inaugura uma nova fase para a educação infantil no Brasil. O processo de abertura política e fim do regime de ditadura militar foram marcados pela intensa mobilização e forte presença dos movimentos sociais¹⁵. Esse processo, do qual participaram vários movimentos ligados aos direitos da criança, culminou com a promulgação da Constituição Federal, a qual reconheceu a educação infantil como um direito das crianças de zero a seis anos (ROSEMBERG, 2003a).

Esse fato suscitou, no Ministério da Educação, grande movimentação em direção à elaboração de propostas de políticas nacionais de educação infantil que se caracterizassem por uma ruptura em relação ao modelo de educação infantil anterior. Um dos documentos elaborados como resultado desse processo foi a “Política Nacional de Educação Infantil” (BRASIL, 1994), o qual propõe um modelo de política que se afasta dos modelos não formais ou alternativos e prioriza investimento público na expansão do atendimento de qualidade às crianças de zero a seis anos, e visa a orientar a formulação e implementação das políticas de educação infantil (ROSEMBERG, 2003b).

¹⁵ Acerca do movimento de mulheres e a política de creches ver: ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. **Cad. Pesq.**, n. 51, p. 73-79, Nov. 1984.

Nesse documento, “a nova concepção de educação infantil equipara o educar ao cuidar”, e “não diferencia creches de pré-escolas pelo padrão de qualidade, pela formação dos educadores e pela responsabilidade administrativa” (ROSEMBERG, 2003a, p. 35). A autora observa, no entanto, que nesse período a expansão da EI, de acordo com esse modelo, foi menos intensa que a ocorrida no período anterior.

O terceiro período tem início com a aprovação e implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b). Esse período corresponde, também, ao início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, onde são mais contundentes as reformas nas quais se alteram concepções relativas à relação entre Estado, sociedade e política social, como consequências da reestruturação econômica e globalização (ROSEMBERG, 2003a).

A educação infantil nesse período passa a receber influência mais intensa do Banco Mundial (BM), que opera, entre outras organizações internacionais, na elaboração e divulgação de modelos de política educacional, na redefinição de prioridades e estratégias fundamentadas, por exemplo, na focalização de políticas sociais para a população pobre (ROSEMBERG, 2003a).

Ressaltamos, nesse momento, o contraste entre a concepção de educação infantil como direito universal, adotada no período anterior, resultado da promulgação da Constituição de 1988 e a definida e divulgada pelo BM, como mecanismo de atendimento às necessidades dos mais pobres (focalização).

Esta concepção recupera, na análise de Rosemberg (2003a), o modelo de EI de massa implementado no período da ditadura militar. Retoma especialmente o princípio de expansão do atendimento da educação infantil através de programas que requeiram baixo investimento público. Para Rosemberg, há um conflito entre dois modelos de educação infantil, sendo este último, fortemente contrário às determinações da LDB.

Nesse período, a opção adotada pelo país foi a prioridade de investimentos públicos no ensino fundamental, conforme orientações das organizações internacionais, como um dos focos da reforma do sistema de educação. A criação do FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a) e a sua regulamentação pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c), reflete essa orientação (ROSEMBERG, 2003b).

A reforma educacional implementada no governo FHC no Brasil a partir de 1995 é fortemente influenciada pelo BM. As propostas apresentadas por essa instituição aos países em desenvolvimento contêm recomendações para reformas educacionais, que, de modo geral, são fornecidos como um “pacote” a ser utilizado pelo país (ROSEMBERG, 2003b).

Na educação infantil, de acordo com Rosemberg (2003b, p. 186), o BM “atribui ao DI¹⁶ [desenvolvimento infantil] uma função instrumental, visando a

¹⁶ Rosemberg (2003b) esclarece que nos documentos do Banco Mundial a expressão Desenvolvimento Infantil é utilizada para designar a Educação Infantil nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento e a expressão Educação Infantil é utilizada somente em referência à EI nos países desenvolvidos.

prevenir ou compensar carências de crianças pobres, procurando, especialmente, maior eficiência do ensino fundamental e, assim, combater o ‘círculo vicioso de reprodução da pobreza’”.

Essas orientações têm se situado no campo das políticas compensatórias, dirigidas, essencialmente, às populações mais pobres. Desse modo, temos uma associação entre educação infantil e programas de combate à pobreza, conforme observa Campos (2008) ao analisar as organizações internacionais e suas influências na educação infantil.

Rosemberg (2003b, p. 189), ao analisar as recomendações do BM para a educação infantil, nota, entre outras, as seguintes características que contribuem para a manutenção dos custos de programas a níveis baixos: “*focalizar os serviços em populações limitadas e desfavorecidas*; usar agentes comunitários treinados ou membros da família como professores ou provedores de atenção; usar todos os recursos disponíveis (pessoas de todas as idades, instalações disponíveis, material reciclado)” (grifos meus). Nesse sentido, as políticas de educação infantil formuladas e implementadas a partir da lógica da compensação apresentam uma tendência, ou seja, a retirada do caráter de direito da educação infantil e a sua inserção no campo das ações ou serviços emergenciais, pontuais ou focalizados.

Essa história recente da educação infantil demonstra que há uma regra que caracteriza o seu atendimento no Brasil e conseqüentemente as políticas públicas brasileiras. Essa regra tem sido o apoio ao atendimento não formal ou

alternativo, baseado em programas de baixo investimento público como forma de resolver um problema ainda não priorizado pelo Estado.

O que se observa, contraditoriamente, é que os direitos das crianças permanecem sendo reconhecidos, ao mesmo tempo em que o papel do Estado no provimento destes direitos vem sendo relativizado. O que tem marcado as políticas de educação infantil, no Brasil, são as tensões entre a garantia do direito, demandada pela sociedade e ações emergenciais, propostas pelo Estado (ROSEMBERG, 2003b).

E, nesse sentido, a análise das políticas de educação infantil necessita ser compreendida num quadro mais amplo, onde as ações do Estado refletem uma variedade de influências. Entendemos que há, por exemplo, uma influência das organizações internacionais nas políticas educacionais de forma geral e na educação infantil, mais especificamente, que ocorre no contexto da globalização econômica e de todos os seus desdobramentos (BURBULES e TORRES, 2004; CANÁRIO, 2006). Entretanto, consideramos que, embora essas influências sejam constantes e, em alguns momentos, se estabeleçam como alternativas únicas e consensuais há, no campo das políticas, tensões e espaços para a contestação e pressão (BURBULES e TORRES, 2004; CANÁRIO, 2006; CORAGGIO, 1996). A questão que nos interessa, nesse caso, é saber quais as relações que se estabelecem na elaboração dessas ações? Qual o espaço que os diversos atores têm para atuar e, dessa forma, garantir sua participação nas decisões?

2.2. A educação infantil na legislação brasileira e a constituição de uma política pública

Embora as mudanças ocorridas no Brasil após a Constituição de 1988 tenham afetado as políticas públicas para a infância de uma maneira geral, neste texto, nosso foco recai sobre a política pública de educação infantil, destacando a legislação formulada pelo poder Estatal vinculada à área da educação. Nesta perspectiva, procuramos apreender, através de uma revisão de estudos sobre a legislação brasileira nessa área, as principais diretrizes, conceitos e características que se fazem presentes na política pública de educação infantil formulada no país. Necessitamos registrar, porém, alguns aspectos da legislação anterior com vistas à compreensão da dimensão das mudanças ocorridas no processo histórico.

Estudos realizados por Didonet (1993) e Cury (1998) sobre a legislação brasileira relacionada à educação infantil revelam a *omissão* ou *silêncio total* em relação à educação das crianças de zero a seis anos, tanto no século XIX quanto nas décadas iniciais do século XX.

Didonet (1993, p.14) esclarece que a Constituição de 1934 traz a afirmação do princípio do direito universal à educação, mas, em relação às crianças pequenas, estabelece que cabe à família, com exclusividade, a educação de seus filhos menores de sete anos. A Constituição de 1937, de acordo com Didonet (1993), segue o mesmo princípio da anterior (CF 1934) e confere aos pais o dever e o direito natural de educar seus filhos, cabendo ao Estado uma ação subsidiária somente nos casos em que a família vier a faltar, “causando abandono moral, intelectual ou físico da infância” (art. 127 da Constituição de 1937). Há,

portanto, o reconhecimento de que a questão da educação das crianças de zero a seis anos é um assunto da esfera privada, não sendo uma responsabilidade do Estado a provisão de serviços nessa área, exceto em casos em que a família venha a faltar.

A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.422 - CLT), de 1º de maio de 1943, estabeleceu de forma específica a atenção à criança de zero a seis anos de idade. A preocupação, porém, é atender as necessidades da mãe trabalhadora e não da criança em particular. De qualquer forma, conforme Didonet (1993, p. 17) ressalta, “há que se admitir que a CLT foi um pouco além da proposta de ‘guardar’ a criança no período da amamentação [...]. Fala em creches distritais (artigo 389, 2º), escolas maternais e jardins de infância (artigo 397), mas sem obrigatoriedade”.

Nas Constituições de 1946 e 1967 reaparece o princípio do direito universal à educação, suprimido do texto Constitucional de 1937, mas permanece ainda como atribuição da família a tarefa de educar seus filhos menores de até seis anos de idade.

A Emenda nº. 1, de 17 de outubro de 1969, propõe que uma Lei própria deverá dispor sobre a assistência à maternidade, à infância e sobre a educação de excepcionais. Todavia, de acordo com Didonet (1993, p. 18), “a ‘infância’ ficou sem a prometida lei”.

De acordo com Didonet (1993) e Cury (1998), as leis que tratam especificamente da educação também trazem referências à educação infantil, ainda que discretas. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 - Lei nº

4.024, de 20 de dezembro de 1961 - faz uma referência discreta à educação infantil, considerando a educação infantil dentro do Grau Primário (CURY, 1998). A Lei 4.024/61, dentro do Grau Primário, distingue Educação Pré-Primária do Ensino Primário e define em seu art. 23 que “a educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternais e jardins-de-infância” (BRASIL, 1961).

Essa mesma Lei, em seu art. 24 dispõe que “as empresas (*sic*) que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária” (BRASIL, 1961).

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que dispõe sobre o Ensino de 1º e 2º Graus, é bastante tímida em relação à educação da criança de zero a seis anos de idade (Didonet, 1993). O Artigo 19, em seu parágrafo 1º dispõe que “as normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade”. E em seu parágrafo 2º dispõe que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971).

Para Didonet (1993), o verbo *velar* não significa responsabilidade, mas simplesmente “assistir, olhar, acompanhar” e que “a educação da criança pequena continua sendo responsabilidade da família, com progressiva atribuição de encargos para as empresas e o poder público, este principalmente estimulando a iniciativa empresarial” (DIDONET, 1993, p. 19).

A luta pela creche surge nesse período como um dos principais movimentos de reivindicação na área (CAMPOS, 1999). Nesse movimento, Campos (1999) destaca que

são as mulheres, lutando pelo atendimento de necessidades básicas em seus bairros, que incluem a creche na agenda de reivindicações dos movimentos que protagonizam, entendendo-a como um desdobramento de seu direito ao trabalho e à participação política (CAMPOS, 1999, p. 122).

Os principais impactos desses movimentos não são sentidos no setor educacional, mas principalmente na área de assistência social. Destarte, tem relevância nesse momento a atuação da LBA com a ampliação do atendimento às crianças em creches e pré-escolas. Nessa perspectiva, de acordo Didonet (1993) e Cury (1998) esses avanços são resultado de um intenso processo de mobilização da sociedade civil e participação nacional que culminaram com a promulgação da Constituição de 1988.

2.2.1. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 tornou-se um marco na história da educação infantil brasileira ao afirmar o direito das crianças de zero a seis anos à educação (DIDONET, 1993; CURY, 1998; ROSEMBERG, 2002). A Constituição dispõe em seu art. 205 que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Além disso, estabelece que o dever do Estado em prover a educação das crianças de zero a cinco anos será efetivado mediante a garantia de atendimento em

creches e pré-escolas (art. 208). É, portanto, a afirmação do direito constitucional à educação para as crianças de zero a seis anos de idade.

Para Didonet (1993, p. 22) a Constituição de 1988 “consagrou, no plano jurídico, o que já se considerava uma nova maneira de entender a criança no contexto social” e estendeu o direito à educação às crianças de zero a seis anos de idade.

Nessa mesma perspectiva, Cury (1998, p. 11) destaca:

(...) a Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. [...] Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto.

Para além da disposição interna em afirmar a educação como um direito da criança de zero a seis anos, registramos nesse período o debate internacional em torno da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e a ocorrência de eventos que tinham por objetivo elevar a educação à condição de prioridade nas agendas políticas dos países, sobretudo, os países mais pobres e os em desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos¹⁷, em Jomtien (Tailândia), em 1990, se constituiu como um importante

¹⁷ “Essa reunião foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco –, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef – e Banco Mundial; o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – atuou como um dos co-patrocinadores. O propósito fundamental da reunião foi o de gerar um contexto político favorável para a educação e orientar as políticas

evento para a educação e, em especial, para a educação infantil. Nessa Conferência, os países presentes (inclusive o Brasil) assumiram os compromissos de “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos; erradicar o analfabetismo e *universalizar o acesso à escola na infância*. A Declaração de Jomtien *reconhece que a aprendizagem inicia com o nascimento*” (UNESCO, 2002, p. 9, grifos nossos).

De acordo com Casassus (2001, p. 10), a Conferência tinha por objetivo “situar a educação como uma das principais prioridades da política pública”, e assim o fez. A Conferência transformou-se no marco legal internacional e fixou a educação como eixo central dos discursos políticos. As recomendações presentes na declaração assinada nessa Conferência serviram de base para as reformas, projetos e programas de educação em vários países do mundo, especialmente, nos países da América Latina dentre eles Argentina, Costa Rica, *Brasil*, Uruguai e Colômbia, para citar alguns (CASASSUS, 2001).

Nesse sentido, em relação às crianças, a Constituição de 1988 incorporou reivindicações dos movimentos sociais acerca de questões presentes na sociedade, mas também doutrinas e concepções presentes em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959) e nos debates acerca dos direitos da criança em curso na ONU naquele período.

Nesse processo, Oliveira (1999) destaca a importância de ter-se estendido o direito à educação às crianças de zero a seis anos, abrindo-se com

educacionais para fortalecer a educação básica, proporcionar maior atenção aos processos de aprendizagem e buscar satisfazer as necessidades fundamentais de aprendizado” (CASASSUS, 2001).

isto a possibilidade de considerá-la parte da educação básica; o autor argumenta que o avanço em relação à legislação anterior, onde a educação infantil era “livre”, permitiu a possibilidade de incorporação desta etapa de ensino ao sistema regular e passou a exigir sua regulamentação e normatização na legislação educacional complementar. No texto dessa legislação, a concepção de creches e pré-escolas mudou, pois essas passaram a ser compreendidas como instituições educativas, e não de assistência social.

Essas mudanças trazidas pela Constituição de 1988 foram ratificadas tanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996.

O ECA reafirma em seus arts. 53 e 54 o direito da criança de zero a seis anos à educação e dispõe que é dever do Estado ofertar os serviços para atendimento da demanda por creches e pré-escolas (BRASIL, 1990).

Esse Estatuto é um instrumento fruto de parceria com a sociedade civil organizada, que incorporou em seu texto os mais modernos preceitos da legislação internacional, como os contidos na Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1989). Nesse sentido, é um documento que se apresenta, em muitos pontos, como uma legislação de vanguarda, trazendo questões para a sociedade discutir e avançar na consolidação de uma cultura de proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil (FULLGRAF, 2001; MARCÍLIO, 1998).

O ECA é portanto um documento legal de grande importância no contexto de evolução dos direitos da criança no Brasil. Figurando, juntamente com a Constituição de 1988, como os primeiros documentos legais brasileiros em que crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos. Há, nesses documentos, uma alteração substancial em relação à concepção de infância e de criança no Brasil. Passa-se da concepção de criança-objeto para a concepção de criança sujeito de direitos.

O Estatuto assinala uma mudança conceitual significativamente importante: a passagem da Doutrina da Situação Irregular, embasada pelo Código de Menores (1979), para Doutrina de Proteção Integral, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

De acordo com a doutrina da proteção integral, a criança deixa de ser objeto de tutela, conforme o Código de Menores (1979), passando a se constituir sujeito de direitos, de acordo com o Estatuto. Conforme Adorno (1993, p. 109), esse “estatuto legal define a criança e o adolescente como sujeitos de direito, abolindo sua condição de objetos de intervenção, quer da sociedade ou do Estado”.

2.2.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Sob a inspiração da Constituição de 1988 e do Estatuto de 1990, além das orientações e compromissos internacionais mencionados, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB inova em alguns

aspectos, especialmente no que diz respeito à regulamentação da educação infantil no sistema de ensino (ROSEMBERG, 2002).

A LDB contemplou pela primeira vez o direito à educação infantil como responsabilidade do setor educacional e reafirmou a responsabilidade do Estado em relação à educação infantil, conforme o art. 4º “o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1996b).

Nessa mesma perspectiva, Rosemberg (2002) enfatiza que a educação infantil, que não ocupou lugar de destaque na legislação brasileira até a Constituição de 1988, a partir desse momento e, pela primeira vez, passa a ser reconhecida pelo Estado brasileiro como um direito que “se inicia antes do ensino fundamental” (ROSEMBERG, 2002, p. 51). Além disso, avança no reconhecimento das instituições próprias para a educação infantil e aponta o município como ente federativo que atuará com prioridade nessa etapa de ensino.

Cury (1998) destaca a inovação da Constituição quanto a esse novo papel dos municípios, pois rompe com um caráter dualista, que esteve presente nas outras constituições desde 1891, quando havia de um lado a União e de outro os Estados, e nesses os municípios, havendo desse modo uma hierarquização. Com o texto de 1988, cada ente tem seu âmbito de competência e de aplicabilidade, mas isto só é viável sob a figura da mútua complementação e colaboração.

Além disso, em seu art. 29, a LDB coloca a educação infantil como primeira etapa da educação básica, definindo como sua finalidade “o desenvolvimento integral da criança de até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996b). É importante ressaltar ainda o que estabelece o Art. 30, em relação à forma de atendimento na educação infantil: “I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade” (BRASIL, 1996b). No que se refere à formação dos profissionais da área de educação infantil, conforme o art. 62, a formação mínima é a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Em síntese, as principais definições acerca da educação infantil, presentes na LDB, são: a educação infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos de idade (art. 4º); a educação infantil é a primeira etapa da educação básica (Arts. 21 e 29); e a responsabilidade por sua oferta será dos municípios (art. 11) (BRASIL, 1996b).

A partir da LDB as creches e pré-escolas passam a integrar o sistema educacional, assumindo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais, sociais.

Os desafios da educação infantil no Brasil após a LDB são muitos, pois a nova concepção de educação infantil, que incorpora todos os avanços teóricos e todas as conquistas legais do período, confronta-se no momento de sua

implementação, com um novo momento histórico, no qual “se alteram concepções de Estado e de política social, em decorrência de razões econômicas (globalização da economia) e de outras modificações sociais [...]” (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

Esse novo cenário inclui, ainda, de acordo com a autora, a entrada do Banco Mundial (BM) no campo da Educação Infantil. O BM passa a interferir na política educacional, orientando estratégias de ação sob a influência de conceitos como o de rede de proteção social e o de focalização de políticas sociais para os pobres. Nessa perspectiva, Rosemberg (2002; p.36) aponta uma “tensão entre a concepção construída no período anterior [Constituição 1988] – educação infantil como direito universal – e a atual (prioridade aos pobres)”, observada no contexto brasileiro de extrema pobreza, passa a justificar, para alguns, a implantação de modelos baratos.

Outro aspecto importante apontado pela autora se refere a mudança de concepção introduzida pelo BM no campo da educação infantil brasileira. Segundo Rosemberg, o BM recupera

o antigo modelo de massas, com nova terminologia: a de ‘desenvolvimento infantil’, que pode significar alteração de concepção, pois programas para desenvolvimento infantil podem ser implantados por mães, visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de outras instâncias administrativas além das educacionais (2002, p. 36).

Isso significa uma retomada dos modelos assistencialistas de atendimento à criança pequena, em detrimento das tentativas de integrar todas as

instituições existentes ao sistema educacional, fato observado por Rosemberg (2002) no âmbito federal e também no estadual de omissão das instâncias educacionais e um fortalecimento da assistência social em detrimento do esforço dos municípios de implantar as determinações contidas na LDB.

Há, portanto, conforme Rosemberg (2002), a presença de dois modelos de educação infantil no Brasil, no momento da implementação da LDB. De um lado um modelo “alternativo” ou “não formal” e de outro, o modelo completo, conforme determinação da lei de educação.

Além disso, há que ressaltar que a implementação da LDB, no caso da Educação Infantil, foi marcada por tensões entre os setores de assistência e educação (secretarias, técnicos, professores e sindicatos), que dividiam a responsabilidade pelas ações na área da Educação Infantil no Brasil, até a LDB (ROSEMBERG, 2002). Há ainda que se destacar que a questão dos recursos financeiros para a educação infantil não estava definida, o que gerou grande preocupação sobre sua implementação pelos municípios.

2.2.3. O FUNDEF, o FUNDEB e a questão do financiamento na educação infantil.

Não há política pública sem recursos financeiros que garantam sua efetivação. Essa questão tem mobilizado diversos atores sociais da área no sentido de garantir uma fonte de recursos para o financiamento da educação infantil. A opção pela política de fundos, adotada pelo Brasil nas últimas décadas, tem gerado grande movimentação na área da educação. As discussões, de

acordo com Davies (2006), não refletem com clareza as definições dos termos. Para o autor a existência de vinculação de impostos para financiamento da área de educação já se constitui em si um fundo, embora não seja definido como tal. A polêmica está, de acordo com Davies (2006), em instituir um fundo e vinculá-lo a uma parte do sistema de educação, a exemplo do FUNDEF e do FUNDEB, além de outras fragilidades apontadas pelo autor no que se refere à origem das receitas que compõem os fundos.

Para Davies (2006, p. 755),

no caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação.

Em especial no caso da educação infantil os efeitos dessa fragmentação mencionada por Davies ficaram evidenciados com a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que alterou o artigo 60 da Constituição Federal de 1988 no que se refere à destinação de recursos para o ensino fundamental (BRASIL, 1996a). O FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou esse artigo, vigorou de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006 e provocou impactos sobre a oferta de educação infantil no Brasil (BRASIL, 1996c).

Para Rosemberg (2002), pesquisas realizadas apontam que em alguns Estados houve expansão da oferta de educação infantil enquanto noutros registrou-se retração. Nessa perspectiva, Correa (2011) explica que, em virtude do direcionamento dos recursos desse fundo ao ensino fundamental, alguns municípios, nos quais havia um processo de expansão na educação infantil, apresentaram estagnação em relação às matrículas, interrompendo o processo de expansão dessa etapa de ensino.

Castro (2010) analisa o gasto público em educação infantil no período de 1995 a 2005 e registra que houve entre 2000 e 2003 um decréscimo tanto em valores constantes quanto em termos percentuais em relação ao PIB. Há, portanto, uma redução do investimento público na educação infantil nesse período (TABELA 1). O autor aponta ainda que há, em comparação com o ensino fundamental, um descompasso. Enquanto no ensino fundamental os gastos públicos são crescentes, sobretudo após 1998, os gastos com a educação infantil sofrem pequenos acréscimos ou são decrescentes, como verificado no período mencionado acima (CASTRO, 2010).

Tabela 1 – Gasto Público em educação infantil, em valor constante: 1995-2005.

Ano	Unidade Federada (*)			Total	Número Índice 1995=100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)					
1995	4.861	1.190	22	6.073	100	100	100	100
1996	4.920	1.169	24	6.112	101	98	109	101
1997	5.234	816	40	6.090	108	69	179	100
1998	5.289	607	31	5.927	109	51	138	98
1999	5.704	530	-	6.234	117	45	-	103
2000	4.552	121	38	4.711	94	10	169	78
2001	4.819	132	32	4.984	99	11	145	82
2002	5.370	135	47	5.552	110	11	209	91
2003	5.516	131	18	5.665	113	11	79	93
2004	6.040	140	9	6.189	124	12	40	102
2005	6.030	148	15	6.192	124	12	65	102
2006	6.271	163	21	6.454	129	14	92	106
2007	6.753	261	50	7.064	139	22	225	116

Fonte: CASTRO (2010, p. 17).
 (*) valores em percentual do PIB.

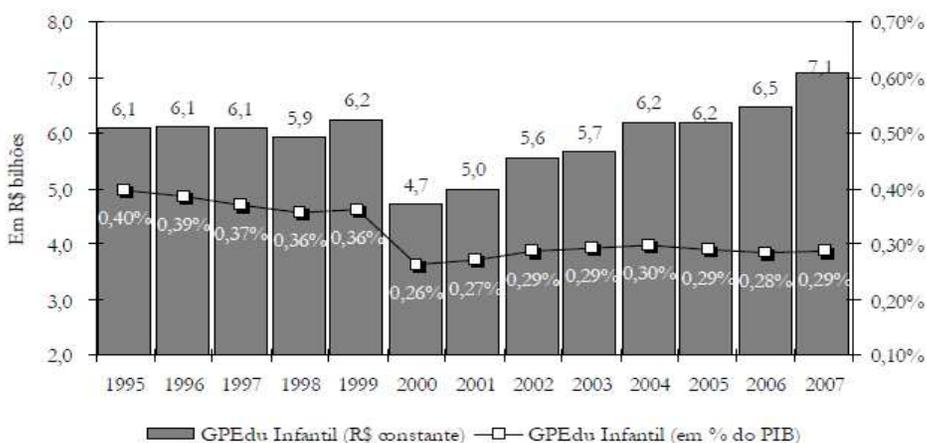


FIGURA 3 – Variação do gasto público em educação infantil, em valor constante e em % do PIB: 1995-2005.

Fonte: CASTRO (2010, p. 20).

Com relação às matrículas, Guimarães (2002, p. 50) constata, ao analisar a evolução das matrículas no período de 1996 a 2000, que “houve desaceleração nas taxas de oferta de matrículas para a educação infantil, após a implantação do Fundef”. O autor registra que houve, após a estagnação no período 1998 e 1999, uma “incipiente retomada de crescimento no ano de 2000” (GUIMARÃES, 2002, p. 51).

Semelhante constatação é apresentada por Castro (2010) na análise da evolução das matrículas na educação infantil no período de 1995-2005 (TABELA 2). Os dados mostram queda a partir de 1996, em relação ao ano de 1995 e retomada de crescimento a partir de 2000.

Tabela 2 – Matrículas por nível educacional: 1995-2005

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educação infantil	4367	3252	3537	3381	3720	3914	4278	4424	4605	4916	5156

Fonte: adaptado de CASTRO (2010, p. 22).

A criação do Fundef não significou aporte de recursos novos para a educação, mas redistribuição dos recursos existentes. Como a complementação que estava prevista não foi efetivamente realizada pela União, exceto nos casos em que o valor do custo anual do aluno do ensino fundamental esteve muito aquém do que determinava a legislação (estados nordestinos e Pará), os recursos adicionais que Estados e Municípios tiveram que investir no ensino fundamental, comprometeu o investimento na educação infantil (GUIMARÃES, 2002; AGUIAR, 2002).

Com a extinção do Fundef em 31 de dezembro de 2006, o governo propôs a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007). A proposta desse novo fundo, em princípio, era corrigir as distorções do Fundef no que se refere à abrangência: tratava-se agora de financiamento para toda a educação básica (embora a proposta inicial não considerasse as matrículas na creche, incluídas somente após muita pressão e mobilização¹⁸ da sociedade nesse sentido).

Em vigor desde 2007, os impactos do Fundeb na educação infantil ainda não são totalmente conhecidos. Em pesquisa realizada por Bassi (2011) em seis capitais brasileiras (Belém, Teresina, Fortaleza, Campo Grande, Florianópolis e Rio de Janeiro), ficaram evidenciados alguns aspectos que podem ser elucidativos dos impactos desse fundo na política de educação infantil.

O autor esclarece que a análise do financiamento da educação infantil nessas seis capitais evidenciou “as marcantes desigualdades no acesso aos recursos e na capacidade de financiamento da educação infantil, assim como a diversidade na composição do atendimento escolar” (BASSI, 2011, p.128).

No que se refere à diversidade na composição do atendimento escolar (distribuição das matrículas entre atendimento público e conveniado, em creches e

¹⁸ O movimento “Fundeb Pra Valer!” foi fundado em 31 de agosto de 2005 com uma “carrinhata” de carrinhos de bebês na rampa do Congresso Nacional. Foi um movimento liderado pela Campanha Brasileira pelo Direito à Educação, que reuniu diversas instituições da sociedade civil comprometidas com a educação pública e foi considerada uma ação bem-sucedida de pressão política e controle social, registrando significativas conquistas na criação do Fundeb. Fonte: disponível em http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/conquistas/fundeb_AA_portugues.pdf, acesso em 29/09/2011.

pré-escolas e o período de permanência da criança na instituição), o autor chama a atenção para a participação do atendimento conveniado no total do atendimento municipal, que varia de 5% a 16% nas capitais estudadas. Inclusive há registro de atendimento conveniado na pré-escola em duas das capitais analisadas, Teresina e Campo Grande (esse tipo de atendimento é desestimulado no Fundeb).

Ainda no que se refere à diversidade, Bassi (2011) apresenta a desproporção que existe no atendimento público feito em creches e pré-escolas, onde a maioria das capitais concentra seu atendimento na pré-escola, com exceção de Campo Grande que concentra 64% de seu atendimento em creches.

Outro aspecto da diversidade revelada pela pesquisa diz respeito ao tempo de permanência das crianças na instituição. De acordo com Bassi (2011), na maioria prevalece o atendimento em tempo parcial, com exceção de Campo Grande, que concentra 81% de seu atendimento em creches e pré-escolas de tempo integral.

Em relação à educação o aspecto mais importante evidenciado na pesquisa, de acordo com Bassi (2011), diz respeito ao cumprimento da vinculação constitucional da receita de impostos destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entre as seis capitais analisadas, apenas o Rio de Janeiro fica abaixo do mínimo obrigatório. De acordo com Bassi (2011, p. 132), “no segundo ano de vigência do Fundeb as seis capitais contaram, de modo geral, com um maior volume de recursos financeiros para a educação do que no ano anterior”.

Em relação ao financiamento da educação infantil o autor aponta que na análise dos dados de 2008 as seis capitais com exceção de Florianópolis

priorizavam “a aplicação de recursos no ensino fundamental em detrimento da educação infantil”.

2.2.4. O ensino fundamental de nove anos e a obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental aos seis anos

Os aspectos polêmicos presentes no debate e embate acerca das Leis nºs 11.114/2005 e 11.274/2006 que tratam, respectivamente, da ampliação do ensino fundamental para nove anos e da obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade colocaram novamente em evidência a temática da educação infantil.

Acerca do ensino fundamental de nove anos, com a inclusão das crianças de seis anos, Kramer (2006) considera que este fato se constitui em importante conquista para as crianças e suas famílias. Nessa linha de argumentação, Kramer (2006) se baseia na história recente da educação infantil brasileira ressaltando dois aspectos fundamentais dessa trajetória: a) as características assumidas pelo atendimento à criança de zero a seis anos instituído no Brasil e os debates suscitados por intelectuais, militantes e movimentos sociais; e b) o processo de reconhecimento dos direitos sociais da criança, por meio da legislação nacional e as tentativas por parte do Estado de tornar efetivos esses direitos com a oferta de uma educação infantil de qualidade sem garantir recursos financeiros para tal.

Nesse contexto, no qual figuram permanentemente o reconhecimento e a negação, a exclusão e a inclusão, as discussões e os embates, a entrada das

crianças de seis anos no ensino fundamental obrigatório é defendida pela autora como um importante avanço, por garantir a um só tempo o reconhecimento do direito à educação e assegurar sua efetivação por meio dos sistemas de ensino estaduais ou municipais. As discussões, entretanto, permanecem latentes em torno tanto dos significados quanto dos impactos que essa inclusão pode vir a acarretar no processo educacional das crianças.

Nessa perspectiva, Kramer recupera a análise elaborada por Campos (1997), a qual se baseia em pesquisas da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da América Latina sobre os efeitos da frequência a programas de educação infantil no desenvolvimento e escolaridade das crianças, para afirmar “que a frequência à pré-escola favorece o desempenho das crianças [...]”. Além disso, a autora acrescenta que “as crianças mais pobres parecem se beneficiar mais dessa experiência e a qualidade da pré-escola e da própria escola são fundamentais para que se conserve o benefício” (KRAMER, 2006, p. 802-803).

Para Kramer (2006), alia-se a esses argumentos a importância da educação infantil no plano dos direitos sociais da infância, os quais se configuram como possibilidade para enfrentar o panorama de desigualdade. Os debates suscitados por essa Lei (a alfabetização precoce, a integração/transição entre a educação infantil e o ensino fundamental, as fronteiras entre essas duas etapas, a relação cuidar/educar) são polêmicos na academia e na sociedade e, ao que parece, não encontraram ainda um consenso.

Para Abramowicz (2006, p. 318), a ampliação do ensino fundamental para nove anos “não fazia parte da pauta e nem da agenda de reivindicação

daqueles que lutam pela criança pequena”. No entanto, para Abramowicz esse fato por si mesmo não indica uma posição contrária à ampliação, uma vez que envolve ampliação de direitos e isto significa combate à pobreza, porém, existem questões que necessitam de esclarecimentos quando se propõe inserir a criança pequena na escola de nove anos.

Em relação à ampliação, Abramowicz (2006) argumenta que essa política reflete as influências economicistas do Banco Mundial sobre a política de educação infantil e ensino fundamental no Brasil, representando, portanto, uma “política educacional econômica”. Essa argumentação está relacionada ao modelo de investimento defendido pelo Banco Mundial que concentra os recursos no ensino fundamental obrigatório. A ampliação do ensino para nove anos veio atender e normatizar diversas situações já existentes nos municípios brasileiros, os quais já haviam implantado em seus sistemas a escola fundamental de nove anos.

Abramowicz (2006) chama a atenção para o fato de que essa ampliação pode significar importantes conquistas para as crianças da educação infantil que entram na escola fundamental, mas a educação infantil segue sendo oferecida com baixíssima qualidade em muitos municípios brasileiros, sem estrutura física, material e humana.

Além disso, Abramowicz (2006) argumenta que é necessário garantir às crianças de seis anos, que ingressam no ensino fundamental, “as experiências da infância”, defendida na educação infantil. Para que essa perspectiva não se perca

no ensino fundamental é necessário, de acordo com Abramowicz (2006, p. 321), que a escola promova a infância.

2.3. Política pública de educação infantil e redes de políticas públicas: primeiras aproximações

Como se observa, a política de educação infantil no Brasil é uma construção recente que compreende, mais ou menos, os últimos trinta anos. Está claro ainda que é uma área que está eivada de tensões, as quais caracterizam o próprio processo de constituição da política de educação infantil brasileira.

A transição de uma responsabilidade exclusiva da família, âmbito privado, a uma atividade oferecida pelo Estado como um direito, âmbito público, ainda é um processo que precisa ser amadurecido. Outro aspecto conflituoso assumido nesse processo foi a diferenciação do atendimento oferecido às crianças: educacional x assistencial. Essa dicotomia instituída em períodos anteriores à Constituição de 1988 se constituiu em principal obstáculo à constituição da identidade da educação infantil no Brasil.

Além desses aspectos, os debates se referem, como foi visto anteriormente, a questões como estrutura e financiamento, ao currículo, às características do atendimento na educação infantil (educar e cuidar) e a diferenciação/integração entre educação infantil e ensino fundamental. A questão da qualidade na educação infantil tem sido uma das questões mais debatidas entre os pesquisadores da área. Todos esses aspectos remetem a princípios que são defendidos como basilares na constituição da educação infantil como um

direito da criança e da família e dever do Estado e na elaboração mesmo da política pública.

Portanto, é necessário compreender que o processo de elaboração de Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a) envolveu não somente equacionar essas questões como também incorporar influências dos diferentes projetos em disputa na sociedade sem perder de vista a essência do projeto de educação infantil brasileira sob risco de macular os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Nesse sentido, entendemos que o processo de elaboração de política de educação infantil numa perspectiva de redes de políticas públicas, considerando os aspectos teóricos e metodológicos, pode ser compreendido como um avanço para a área, principalmente pela incorporação da participação de atores não estatais.

Do ponto de vista teórico, implica compreender que o Estado não detém o monopólio da decisão. A perspectiva de distribuição de poder entre os diferentes atores e a ideia de compartilhamento no processo decisório apresenta-se efetivamente como uma forma de proporcionar que diferentes pontos de vista, interesses e projetos em disputas sejam explicitados e equacionados no momento da elaboração da política pública.

Acreditamos que no momento em que se abre o debate em torno de uma política pública a diversos atores e facultá-lhes a possibilidade de participar do processo decisório busca-se minimizar as resistências existentes tanto na aceitação da política quanto na sua implementação.

Do ponto de vista metodológico, a ideia de participação de diferentes atores do processo de elaboração de uma política pública por meio de redes de políticas públicas proporciona uma dinâmica especial ao processo. Analisar a constituição de redes de políticas públicas na educação infantil do ponto de vista metodológico significa compreender e apreender como se dá todo o processo de elaboração da política, identificando essencialmente quais atores estão envolvidos, que tipo de relação mantém entre si, quais as relações de poder estabelecidas e que tipo de intercâmbio de recursos pode ser observado, entre outros aspectos; no caso específico desta tese, contudo, o foco se concentrará na participação dos atores não estatais, reconhecendo que será necessário, ao mesmo tempo, a caracterização mais ampla da rede.

A elaboração de uma política pública que se utilize das redes de políticas públicas como base para o processo decisório abre espaço para a participação efetiva de diferentes atores e, ao possibilitar esse espaço, amplia o debate e a tendência a incorporar diversos olhares na discussão sobre a política.

Nesse sentido, ao abordar o processo de elaboração numa perspectiva de redes devemos considerar na análise que o processo de participação envolve debates, embates, tensões e disputas, que ficam registrados na política e evidenciados por meio das relações de poder e influência que são estabelecidos no processo. Por isso, acreditamos que essa abordagem teórico-metodológica possibilita a análise da participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil.

3 ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução ou controle de ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores, que, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo.

Sônia Teixeira

Este capítulo tem por objetivo caracterizar o processo de elaboração da PNEI no âmbito do MEC/SEB, tendo em vista demonstrar que tal processo transitou, no período de 2003-2005, de um dirigismo estatal (SANTOS, 2005) em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação. Além disso, evidenciamos por meio da comparação entre as duas versões do documento da PNEI, a dinâmica do processo de elaboração com as alterações, exclusões e inclusões de proposições à política.

Em termos de estrutura do capítulo, no que se segue: a) abordamos o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), enfatizando atores e mecanismos que permitiram a construção da referida política; b) em seguida, exploramos a estrutura e concepções que permeiam o documento da PNEI; c) na sequência, procuramos identificar que temas, ideias e interesses foram incorporados durante o processo de elaboração; d) finalmente, agrupamos essas ideias e interesses em quatro grandes eixos os quais expressam aquilo que

denominamos nesta tese de eixos estruturantes da Política Nacional de Educação Infantil.

Conforme mencionado anteriormente, tomamos como objeto de análise o processo de elaboração (2003-2005) da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2005a), adotando como lentes de análise a abordagem teórico-metodológico de redes de políticas públicas (SANTOS, 2002; 2005; SCHNEIDER, 2005; KENIS e SCHNEIDER, 1991; BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998). Focamos nossa análise na participação de atores não estatais na rede de políticas públicas em torno da elaboração dessa política, conforme a perspectiva delineada anteriormente, tendo em vista caracterizar a influência exercida por esses atores no processo, bem como a natureza da relação estabelecida entre eles.

Buscamos, assim, mapear as demandas que os atores não estatais representavam, como suas influências foram incorporadas ou não na Política Nacional de Educação Infantil e que tipo de relações foram estabelecidas entre esses atores na produção dessa política pública, compreendendo a política pública como o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não estatais (SANTOS, 2005).

Se no primeiro capítulo efetuamos o delineamento do escopo teórico deste trabalho focando especialmente nos conceitos de redes de políticas públicas, atores não estatais, políticas públicas, elaboração de políticas; e se no segundo capítulo, após a apresentação da constituição da educação infantil como política pública no Brasil, ressaltamos os principais problemas existentes quando da elaboração da PNEI, neste terceiro capítulo, procuramos caracterizar que o

processo de elaboração da PNEI, no âmbito do MEC/SEB), transitou, no período de 2003-2005, de um dirigismo estatal (SANTOS, 2005) em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação, por meio da constituição de Comitês, os quais por sua composição e dinâmica de funcionamento indicavam a existência de uma rede de políticas públicas de educação infantil.

Destacamos que a construção dessa política se constituiu em um processo que incluiu a participação de diversos atores não estatais dentro de um marco político que se insere no período de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula, caracterizado como um período de rompimento com o governo anterior e ampliação da participação da sociedade civil nos processos de decisão, elaboração, implementação, avaliação de políticas públicas (SILVA et al., 2005). Nessa perspectiva, assinalamos ainda que o MEC, no âmbito da educação infantil, procurou ampliar a participação de setores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Aliás, a esse respeito, o então Candidato à Presidência da República Federativa do Brasil, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva (coligação PT/PCB/PL/PMN/ PC do B), em resposta ao MIEIB, um dos atores não estatais atuantes na educação infantil, se compromete a reconhecer esse movimento social como interlocutor na formulação da política educacional. Nesse sentido, explicita:

[...] entendendo a Educação Infantil como direito da Criança, dever do Estado e primeira etapa da Educação básica a ser oferecida em creches e pré-escolas. Esse reconhecimento se expressa também no apoio às ações do Movimento e na inclusão de uma representação do mesmo nas discussões da transição e nas

definições da política de Educação Infantil (LULA DA SILVA, 2002).

Em 2002, a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva representou, para muitos atores sociais, grande expectativa em relação ao atendimento de suas aspirações. Nesse sentido, Fulgraff (2007, p. 65), afirma que “na área da educação não foi diferente, pois muitos grupos de intelectuais, professores e militantes sindicais traziam consigo projetos para a educação”.

Assim, o Governo Lula, em consonância com o exposto na Carta mencionada, representa, pelo menos no período analisado 2003-2005, um esforço de rompimento com o período imediatamente anterior, especialmente em relação às características assumidas a partir de meados da década de 1990, correspondentes ao início dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O governo Lula implicou a emergência de novos atores políticos, envolvidos em promessas de rompimento com aquilo que eles próprios denominavam de “políticas e práticas neoliberais”. Esses novos atores políticos assumem o poder com a defesa de, entre outras promessas, ampliação da participação dos diferentes segmentos da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Em síntese, foi nessa conjuntura política da transição dos anos finais do Governo Fernando Henrique Cardoso para os anos iniciais das promessas do Governo Lula na qual se vislumbra uma mudança de perspectiva em relação à participação social nos processos de elaboração, implementação e controle das

políticas públicas, que se inseriu o processo analisado. Entretanto é necessário analisarmos, por meio da participação dos atores não estatais, se esse processo se configurou efetivamente em um método de gestão compartilhada da decisão política, no âmbito da educação infantil, numa perspectiva de ampliação do espaço democrático e formação de uma rede de políticas públicas (KENIS e SCHNEIDER, 1991; SCHNEIDER, 2005).

3.1 O processo de elaboração

Entendemos a Política Nacional de Educação Infantil como um conjunto de definições e orientações gerais acerca da política de educação infantil para o país (BRASIL, 2003c, 2004b), caracterizando-se como uma ação do Estado (SANTOS, 2005) destinada a atender às necessidades da sociedade no âmbito da educação infantil (ROSEMBERG, 2002; FULGRAFF, 2007). Essa política pública, conforme vimos no primeiro capítulo, inclui a noção de política pública como um quadro normativo de ação, que articula elementos de força pública e elementos de competência e, finalmente, tende a constituir uma ordem local (GRISA, 2012).

A PNEI foi elaborada no período de 2003-2005 em processo que contou com a participação de diversos atores estatais e não estatais. O documento que sistematiza a PNEI foi publicado pelo MEC, em 2005, com o título “Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos da criança de zero a seis anos à educação” (BRASIL, 2005a). Para a Coordenadora da COEDI/MEC, o documento se caracteriza como um

[...] regulador da própria legislação. É como se o documento trouxesse uma interpretação da legislação e criasse então meios e estratégias de se chegar às metas da legislação. Como alcançar as metas do PNE? Então a gente ia lá e criava submetas e orientações para se chegar lá, porque uma coisa é você dizer que cem por cento dos professores tem que estar formado, mas como os municípios fazem isso? Não tem dinheiro, não têm faculdades. Então a gente foi criando essas metas. Eu resumo o documento como isso, como um documento conceitual que coloca definitivamente a educação infantil no seu lugar, no lugar da educação, com direito de igualdade tanto para creche quanto para pré-escola e que traz alternativas, aponta saídas, para que todos nós possamos alcançar as metas que a lei coloca para qualificar a educação de um modo geral (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

O documento é composto de duas partes, uma introdutória, relacionada aos aspectos mais relevantes da educação infantil no Brasil como, por exemplo, sua história, concepções e seus principais marcos legais; e outra parte na qual define os componentes da política, quais sejam, as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias.

Na sequência, examinamos a estratégia proposta e adotada pelo MEC para a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil. Esperamos demonstrar que esse processo reuniu atores estatais e não estatais com anseios e expectativas diversas relacionadas à educação infantil e ao próprio processo de elaboração da política. Procuramos demonstrar que esse processo - inclusive com a constituição de Comitês - configurou a existência de uma rede de políticas públicas de educação infantil. Isso resultou em alterações qualitativas no conteúdo da política conforme serão evidenciadas quando da comparação entre as versões preliminar e final.

O processo teve início em 2003, quando o MEC, por meio da então Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), elaborou, em colaboração com o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental, uma versão preliminar do documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação infantil (BRASIL, 2003b).

Esse processo coincide com o início do Governo Lula (2003-2010) em que há uma nova configuração política, proporcionando expectativas para a área da educação infantil. Nesse período, o discurso da participação social foi incorporado como um dos “eixos do governo” (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012), o qual emerge com um conjunto de promessas que, pelo menos em um primeiro momento, procura romper com as práticas e posturas adotadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no que concerne à educação infantil e ao processo de elaboração da política pública nesse campo.

De acordo com dados do Relatório do Projeto Diálogos Setoriais União Europeia e Brasil (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012), isso se refletiu, em termos de estratégia do governo federal em relação à participação social, em ampliação do “diálogo com as organizações da sociedade civil e os cidadãos”, por meio da “criação, reformulação e ampliação dos mecanismos de participação social” existentes (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p.15); ou seja, agora se volta a um esforço de

ampliação da participação de atores não estatais na elaboração de políticas públicas.

Para ilustrar, o Relatório aponta que

entre 2003 e 2010 foram realizadas no Brasil 74 processos de conferências nacionais, sobre diferentes temas, sendo que 70% deles foram debatidos pela primeira vez: como a Conferência de Comunicações, Segurança Pública, Igualdade Racial, Juventude etc. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas das conferências, no âmbito municipal, estadual e nacional (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p.15).

Além das conferências, foram reformulados ou criados Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, objetivando a ampliação dos “espaços de diálogos com a sociedade nos processos de formulação e monitoramento das políticas públicas”. Para além desses mecanismos, foram ainda criados novos espaços e modalidades de participação como, por exemplo, as mesas de negociação (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p.15).

Ainda de acordo com esse Relatório, a ampliação dos espaços de interlocução com os cidadãos por meio de suas organizações e movimentos sociais gerou melhorias nas estruturas do governo federal em relação à abertura do diálogo, especialmente nos anos iniciais desse Governo. Contudo, o Relatório aponta que esse processo de “escuta” seria “apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que tem como objetivo o compartilhamento do poder, a partir de uma ideia ampliada de democracia” (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p. 15).

Assim, é no contexto acima mencionado que se insere a constituição, no âmbito do MEC, do Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental (BRASIL, 2003a). Assinalamos que as informações acerca desse Comitê que colaborou com a elaboração da versão preliminar do documento e deu início ao processo são escassas. As referências a esse Comitê existentes tanto nos Relatórios de Gestão e Planejamento do MEC do período 2003-2006 quanto na entrevista realizada com a Coordenadora da COEDI são confusas e imprecisas. Nos relatórios pudemos constatar as seguintes referências: Comitê Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 2003; 2004a) e Comissão Nacional de Educação Infantil (2006).

Da mesma forma, em entrevista, a Coordenadora da COEDI/MEC no período de 2004-2007¹⁹, quando questionada acerca de quem havia elaborado a versão preliminar da PNEI, dá a seguinte informação:

foi um comitê, chamava Comitê de políticas de educação infantil e ensino fundamental. Era um Comitê consultivo e já existia dois anos antes da nossa chegada e a gente manteve esse Comitê. Então as ações sempre que a gente fazia apresentava para o Comitê e eles davam opinião sobre como fazer. Eles discutiram muito com a gente o FUNDEB, discutiram muito o Pro-Infantil, eles discutiram muito o documento de política, de qualidade, de infraestrutura. Um Comitê que têm várias instituições ligadas à educação de um modo geral, não só a educação infantil (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

O que identificamos, após confrontar as informações, é que em 2003, foi instituído no âmbito da SEIF/MEC, por meio da portaria nº 2.085, de 05 de

¹⁹ A Coordenadora da COEDI entrevistada foi nomeada em 04 de março de 2004 e permaneceu no cargo até 16 de fevereiro de 2007. Sua antecessora, que assumiu o cargo no início do Governo Lula e que esteve à frente desse processo inicial foi contatada, mas não se dispôs a participar da pesquisa.

agosto de 2003, pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental. Esse Comitê tinha por objetivo discutir, propor, acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. A Figura abaixo apresenta a composição desse Comitê.

Nome do órgão/secretaria/organização	Representante(s)
1. Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC	Aloylson Gregório Toledo Pinto
2. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/MEC	Isaac Roitman Fernando Spagnolo
3. Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC	Cláudia Maffini Griboski Leandro da Costa Fialho
4. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC	José Marcelino de Rezende Pinto Carlos Henrique Ferreira de Araújo
5. Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC/MEC	Francisco Luiz Danna Rosiver Pavan
6. Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC	Maria Inês Laranjeira Mário Portugal Pederneiras
7. Conselho Nacional de Educação – CNE/MEC	Atáide Alves Eliana Maria França Carneiro
8. Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED	Rosineide Lima Lins Costa Mozart Neves Ramos
9. União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME	Adeum Hilário Sauer Walderês Nunes Loureiro
10. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	Marta Vanelli Gilmar Soares Ferreira Denilson Bento da Costa
11. Fórum de Pró-Reitores de Graduação das universidades brasileiras – FORGRAD	Roberto Quental Coutinho Celene Cunha M. A. Barreira

FIGURA 4 - Composição do Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental

Fonte: BRASIL (2003a).

De fato, sete desses componentes aparecem como colaboradores no documento preliminar da política são eles: CNTE, CONSED, UNDIME, SESu, SETEC, SEESP, e SEED. Além desses, no documento são citados outros colaboradores que, embora não fizessem parte do Comitê, participaram da

elaboração da versão preliminar da PNEI como, por exemplo, a ANPEd, o UNICEF, a UNESCO, a OMEP e o MIEIB.

Dessa forma, ao analisarmos o conjunto das informações fornecidas pela Coordenadora da COEDI, pelos Relatórios de Gestão do MEC e informações contidas no Diário Oficial, apesar de algumas imprecisões, depreendemos que o Comitê que assessorou a elaboração do documento preliminar é o acima descrito. Além do fato de que na época não havia outro Comitê ou Comissão em funcionamento no âmbito da SEIF/MEC, pelo menos oficialmente instituído.

Enfatizamos que a criação desse Comitê era uma reivindicação dos movimentos sociais. O MIEIB, por exemplo, em junho de 2003, em audiência com o Ministro da Educação Cristovam Buarque, apresentou uma carta onde constava uma síntese de suas posições em relação à política de educação infantil. As sugestões constantes dessa carta viriam a ser objeto de discussão ou execução ainda naquele ano. Entre elas havia uma que dizia respeito à criação de um Comitê Consultivo de Educação Infantil (MIEIB, 2003). Em seguida, em agosto de 2003, o Ministro Cristovam Buarque instituiu o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental, conforme mencionado anteriormente.

Nesse momento, podemos identificar que essa demanda dos movimentos sociais por participação nos processos de decisão e elaboração da política de educação infantil no país ganha mais sentido se levarmos em conta que o Governo anterior vinha se caracterizando na educação infantil pela restrição dos mecanismos de participação social.

Assim, se o Governo pós-Collor implicou a ampliação da participação de setores da sociedade civil e atores não estatais nos processos de elaboração das políticas públicas, a sequência com o governo de Fernando Henrique Cardoso consolidou um processo em que houve uma tendência de eliminação da participação dos representantes da sociedade civil e de atores não estatais na elaboração das políticas públicas. No caso específico da educação infantil, procedeu-se a um esvaziamento no governo de Fernando Henrique Cardoso dos comitês, sugerindo, também, uma desvalorização da área de educação infantil.

Ainda sobre esse processo e tendo em vista caracterizá-lo melhor, mencionamos que, no início da década de 1990, é criada, pelo MEC, a Comissão Nacional de Educação Infantil (CNEI). Essa Comissão foi instituída no Governo Itamar Franco, pelo Ministro da Educação, Murílio de Avellar Hingel, por meio da Portaria nº 1.264, de 31 de agosto de 1993, com a atribuição de subsidiar a formulação e implementação de políticas na área de educação infantil. Essa Comissão foi composta por representantes de órgãos do governo federal e de outras instituições da sociedade, ampliada por meio da Portaria nº 173, de 25 de janeiro de 1994, conforme descrito a seguir.

Nome do órgão/secretaria/organização	Representante(s)
1. Secretaria de Educação Fundamental SEF/MEC	Maria Aglaê de M. Machado
2. Departamento de Políticas Educacionais – SEF/MEC	Célio da Cunha
3. Secretaria de Projetos Educacionais Especiais – MEC	Ivany Câmara Neiva
4. Ministério da Saúde	Ana Goretti Kalune Maranhão
5. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	Antônio Carlos Caruso Ronca
6. Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação - CONSED	Marcos José de Castro Guerra
7. União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME	Maria Helena Guimarães de Castro
8. Organização Mundial de Educação Pré-Escolar – OMEP/Brasil	Elaine Paes e Lima
9. Legião Brasileira de Assistência - LBA	José Roberto da Costa
10. Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF	Antenor Napolini
11. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Rita Helena Pochmann Horn
12. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA	Eliana Cristina Ribeiro Taveira Crisóstomo
13. Pastoral da Criança – CNBB	Maria Lúcia Thiessen
14. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO	Luzia Maria Dias Carneiro Rodrigues
15. Fundação de Assistência ao Estudante – FAE	Walter Esteves Garcia
16. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP	Divonzir Arthur Gusso

FIGURA 5 - Composição da Comissão Nacional de Educação infantil (CNEI)
Fonte: BRASIL (1993).

A CNEI era composta por dezesseis instituições e órgãos, atuou de 1993 a 1996 e foi criada pelo MEC para definir uma política nacional para a educação infantil, em conformidade com os projetos de LDB que ainda tramitavam no Congresso Nacional. Muitos dos representantes convidados a participar dessa Comissão faziam parte do movimento Criança Constituinte (BARRETO, 2008), portanto dos movimentos sociais. Essa Comissão participou efetivamente na discussão e aprovação do documento Política Nacional de Educação Infantil, publicado em 1994²⁰.

²⁰ Nesse período também foram elaborados e publicados pela COEDI/MEC, sob a coordenação de Ângela Barreto, vários documentos sobre a educação infantil. Esses documentos foram resultados

O processo de elaboração dessa Política teve início em 1993, quando uma proposta desse documento foi discutida no âmbito da CNEI e levada para discussão em todo país, por meio da realização de seminários e encontros. Esse processo culminou com a realização, em Brasília, em agosto de 1994, do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Nesse evento, o qual foi preparatório para a Conferência Nacional de Educação para Todos, o documento definitivo da Política Nacional de Educação Infantil foi aprovado (BRASIL, 1994).

Nesse período, de acordo com o MEC, as iniciativas adotadas serviram para ampliar a estratégia de articulação e coordenação dos esforços na consolidação das alianças entre o Governo e a sociedade civil (BRASIL, 1994). Esse processo implicava, pois, ampliação da participação de atores não estatais na elaboração das políticas.

Em 1998, ainda no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), estratégia diferente foi adotada²¹. A Comissão Nacional de Educação Infantil (1993-1996), que não estava mais em funcionamento, deu lugar à consulta a especialistas, consultores, contratados para elaborar o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), restringindo, dessa maneira, a discussão e a participação de atores não estatais. Embora houvesse embasamento legal para a sua elaboração, o Referencial não teve uma aceitação

de amplo debate nacional com profissionais, técnicos e educadores ligados à área da educação infantil. São eles: “Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil” (BRASIL, 1994); “Critérios para um Atendimento em Creches e Pré-escolas que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças” (BRASIL, 1995).

²¹ Esta afirmação é fruto de análise realizada pela autora desta Tese em pesquisa de Mestrado sobre a relação infância e cidadania e a construção discursiva presente no Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (SILVA, 2006).

positiva, especialmente na academia, provocando muitas controvérsias que envolveram desde a estratégia restritiva de elaboração adotada pelo MEC, passando pelo seu conteúdo até a sua implementação (FARIA e PALHARES, 2001; KRAMER, 2002), tendo sido avaliado por muitos atores engajados na educação infantil como um retrocesso.

No processo de elaboração do Referencial, no qual a participação da sociedade é bastante relegada, coube ao MEC a centralidade da ação, caracterizando uma mudança nas estratégias de ação desse órgão em relação ao período anterior, implicando, portanto, nesse caso, redução na participação da sociedade civil e, especialmente no caso desta tese, na participação de atores não estatais no processo de elaboração da política. De acordo com Cerisara (2002, p. 336), alguns pareceres sobre o Referencial traziam recomendações para que o MEC estabelecesse amplo debate com os interessados no momento da divulgação, considerando que a estratégia adotada pelo MEC não havia sido marcada “por um processo democrático e participativo” (CERISARA, 2001, p. 41), algo que permitisse incorporar diferentes interesses. Em resumo, esse processo de esvaziamento dos mecanismos de participação é mais um elemento que denota a relevância da reivindicação posta pelos movimentos sociais, em especial pelo MIEIB.

Assim, quando da constituição do Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental, em 2003, já no Governo Lula, embora o MEC tenha atendido a reivindicação dos movimentos sociais e que alguns atores não estatais tenham eventualmente contribuído na elaboração da versão preliminar, a

composição desse primeiro Comitê que, de alguma forma, estabelecia as principais diretrizes da política, estava ainda concentrada em atores estatais. Identificamos que, logo a seguir, ocorrerá a ampliação da participação dos atores não estatais nesse processo.

Em 2004, Tarso Genro²², sucessor de Cristovam Buarque no Ministério da Educação, ao assumir o cargo, reestrutura a Secretaria de Educação Básica²³ e renova a equipe da Coordenadoria Geral de Educação Infantil do MEC. Nesse período, assume a COEDI/MEC a Coordenadora entrevistada nessa tese, a qual será a responsável dentro do MEC pela condução do processo de elaboração da PNEI, a partir daquele momento. Em relação a esse momento específico, a Coordenadora esclarece:

na época que eu cheguei ao MEC, que foi logo no começo da gestão do Tarso, e foi nessa época de transformação da Secretaria de Educação Básica. No início, o próprio Secretário dizia que não tinha muito investimento, muito dinheiro para a educação infantil. Mas o nosso Departamento, quando a Jeanete Beauchamp assumiu a Diretoria de política de educação infantil e ensino fundamental tinha a Coordenação de Ensino Fundamental, Educação Infantil, Livro Didático e uma Coordenação de Formação que a gente criou. E nessa época a Jeanete queria alavancar a educação infantil, então botou bastante energia, acho que a gente fez, criou e acabou cavando condições internas no MEC pra que a educação infantil pudesse ser retirada “debaixo do tapete”, como a gente dizia. Isso muito internamente na nossa Secretaria, na nossa Diretoria, no Ministério como um todo, a questão da creche de zero a três ainda gerava muita dúvida, tinha gente que ainda questionava naquela época se creche era realmente educação e

²² No período analisado nesta Tese, três ministros estiveram à frente do Ministério da Educação. O primeiro, Cristovam Buarque, ficou de 1º de janeiro de 2003 a 27 de janeiro de 2004; o segundo, Tarso Genro, ficou de 27 de janeiro de 2004 a 29 de julho de 2005; e o terceiro, Fernando Haddad, ficou de 29 de julho de 2005 a 24 de janeiro de 2012.

²³ Em 2003, a Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF) foi responsável pela coordenação da elaboração do documento preliminar da Política Nacional de Educação Infantil. Em 2004, houve uma reestruturação no MEC e a SEIF passou a ser denominada Secretaria de Educação Básica (SEB) englobando a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

acho que a gente foi com essa força do DPE, que era o nosso Departamento, cavando essas condições porque não adiantava a gente ter só dentro do Departamento. E o processo de discussão desse documento, que foi logo que a gente assumiu o Departamento e a Secretaria, ele gerou muito elogio e foi visto com muito bons olhos, pelo MEC como um todo e pelos sistemas. Na verdade tinha um mínimo de condições e as ações foram mostrando a importância da educação infantil e a necessidade de a gente ter mais espaço (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Esse depoimento expõe a situação da educação infantil dentro do Ministério da Educação naquele momento, ou seja, de poucos recursos e de muitos desafios. Além disso, aponta pressupostos que permitem a constituição de uma rede de políticas públicas. Primeiro, é necessário que o Estado passe a focar o problema, que nesse caso, se evidencia no movimento ressaltado pela Coordenadora para resgatar a importância da educação infantil dentro do MEC. Segundo, como esclarece Santos (2005), em um contexto de redes, um pressuposto é que o Estado perde as suas pretensões de dirigismo, mas que continua no seu papel de formulador de políticas. O terceiro pressuposto evidenciado nesse trecho do depoimento mostra que uma das formas que o Estado pode utilizar na condução de suas ações em contextos caracterizados por poucos recursos é a mobilização de diversos atores estatais e não estatais (KENIS e SCHNEIDER, 1991).

Nessa perspectiva, a Secretaria de Educação Básica realizou oito Seminários Regionais intitulados “Política Nacional de Educação Infantil em Debate”, os quais tinham por objetivo ampliar a discussão do documento

preliminar, bem como incluir outros atores e questões relacionadas à Política Nacional (BRASIL, 2004b).

Além da discussão em torno da Política Nacional para a Educação Infantil (versão preliminar) foram apresentadas e discutidas nesses seminários as seguintes temáticas: a) Parâmetros de qualidade para o atendimento nas instituições de educação infantil; b) Padrões de infraestrutura para as instituições de educação infantil; c) Integração das creches aos sistemas de ensino; d) Formação inicial, ampliação da escolaridade e formação continuada do professor de educação infantil; e e) Financiamento da educação infantil.

A metodologia adotada na realização desses seminários compreendia uma discussão prévia das temáticas propostas, utilizando-se para isso de documentos preliminares elaborados pelo MEC. Esses documentos foram enviados às Secretarias, antes da realização dos eventos, para que pudessem conhecer mais acerca das temáticas. Durante os seminários, cada temática era apresentada por representantes da Secretaria de Educação Básica do MEC e/ou pelos responsáveis pela elaboração do respectivo documento. Na sequência, ocorria o debate em grupos, finalizando com a socialização das discussões. Em cada seminário houve o registro das sugestões de alterações, complementações e emendas, bem como a sistematização e discussão em plenária do documento alterado pelos grupos.

A esse respeito, a Coordenadora da COEDI na época salienta que

em cada seminário era como se a gente tivesse saído com oito documentos diferentes. Em cada seminário fechou uma versão do documento. [...] A gente conseguia no debate garantir o mesmo

alinhamento que a gente fazia em todos os seminários, porque a visão do MEC era a mesma nos oito. Então, mesmo assim, a gente saiu com oito documentos diferentes, vamos pensar assim. Depois desse processo que a gente arrumou o documento, sem ferir aprovações que a gente fez. De forma alguma a gente aprovou uma emenda em um seminário e no outro uma emenda totalmente contraditória, porque isso ia dar problema para a gente. Em todos eles as aprovações de emendas seguiram um caminho, um caminho que era um caminho muito alinhavado pela nossa equipe, pelo próprio MEC (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Os seminários ocorreram no período de julho a setembro de 2004²⁴, nas seguintes capitais: Belo Horizonte(MG), Natal(RN), Belém(PA), Recife(PE), São Paulo(SP), Porto Alegre(RS), Goiânia(GO) e Manaus(AM). De um modo geral, o público alvo dessas discussões eram os representantes dos sistemas estaduais e municipais de educação, de setores governamentais com atuação junto à criança de 0 a 6 anos e instituições da sociedade civil envolvidas com a educação infantil.

Os Seminários foram realizados em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que auxiliou o MEC na definição dos critérios para escolha dos municípios participantes e elaboração da lista de municípios a serem convidados e na parte operacional dos Seminários.

De acordo com a Coordenadora da COEDI, para ter uma boa representatividade dos Estados nos Seminários foram utilizados os critérios de

²⁴ Os Seminários Regionais “Política Nacional de Educação Infantil em debate” ocorreram nas seguintes datas: o primeiro em Belo Horizonte – MG de 21 a 23/07/2004; o segundo em Natal-RN de 28 a 30/07/2004; o terceiro em Belém-PA de 04 a 06/08/2004; o quarto em Recife-PE de 11 a 13/08/2004; o quinto em São Paulo-SP de 18 a 20/08/2004; o sexto em Porto Alegre-RS de 25 a 27/08/2004; o sétimo em Goiânia-GO de 01 a 03/09/2004; e o oitavo em Manaus-AM de 08 a 10/09/2004.

proporcionalidade, que definia quantos municípios seriam convidados, além de população e classificação do IDH. Acerca desses critérios ela esclarece:

[...]o critério foi feito junto com a UNDIME e aí a gente convidava a Secretaria de Educação. O convite era para o Secretário, mas às vezes ele encaminhava uma pessoa; em alguns casos a gente até achava bom, porque era importante que fosse alguém que entendesse de educação infantil. Então, se era um município grande, a gente sabe que eles se dividem em departamentos, agora se era um município pequeno muitas vezes vai o próprio Secretário mesmo, porque às vezes é uma equipe: o Secretário e outra pessoa. Então, porque a gente também fez um critério de proporcionalidade, vamos pensar assim: Minas teve um encontro que foi para Minas e Rio de Janeiro, obviamente que dos trezentos convidados, Minas tinha mais da metade, porque Minas tem muito mais municípios do que o Estado do Rio de Janeiro. Então essa proporcionalidade a gente fez. [...]; aí a UNDIME pegava duzentos municípios em Minas de pequeno, médio e grande porte. E aí a UNDIME fazia uma relação dos convidados inicialmente e depois uma lista de espera, para o caso de eles não confirmarem presença. E a gente ia convidando para ter uma representatividade tanto do número de municípios quanto das características. E a gente usava bastante, porque na época não tinha o IDEB ainda, o IDH pra poder pensar nisso. Então o município com baixo IDH, com alto IDH, com IDH médio ajudou a gente a pensar nesses critérios, mas a UNDIME foi a grande parceira (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Registramos que nos Seminários, embora abertos à participação de atores não estatais e devido aos critérios adotados pelo MEC, conforme mencionado acima, houve uma quantidade maior de representantes dos sistemas estaduais e municipais de educação. Essa questão sobre a presença predominante de atores estatais nos seminários é reforçada pela Coordenadora no trecho do depoimento a seguir:

[...] na verdade, os nossos grandes interlocutores foram os secretários, a gente não queria gente da academia, especialistas, assessores, trazendo aquelas coisas teóricas que dizem muita coisa e pouca coisa para o secretário efetivamente entender e fazer, porque a gente tem também uma realidade brasileira muito diversa. Então a gente queria que o documento fosse acessível,

compreensível e utilizável. E pelas discussões a gente pode também sentir um pouco do nível mesmo de discussão, de compreensão dos secretários sobre os aspectos da política de educação infantil e isso ajudou muito a gente a pensar na linguagem que o documento tinha que ter. Então o nosso grande interlocutor foram as secretarias. (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Esse depoimento evidencia que havia até aquele momento uma tendência, por parte do MEC, a manter uma interlocução privilegiada com os representantes das secretarias de educação, portanto com os atores estatais.

Não sem razão, o MIEIB explicita suas posições e preocupações a esse respeito, em Carta emitida na XVII Reunião Nacional, realizada em Goiânia, em agosto de 2004, portanto durante a realização dos Seminários Regionais. Nessa carta, o MIEIB expõe suas posições em relação a quatro assuntos em debate naquele momento: o processo de formulação da Política Nacional de Educação Infantil, os parâmetros de qualidade, formação de profissionais e financiamento (MIEIB, 2004). Além disso, o MIEIB faz menção ao que considera importante nesse processo de elaboração da política, no que se refere à interlocução e debate com a sociedade. Reconhece as estratégias e metodologias adotadas na formulação da política nacional, mas expõe algumas preocupações, como segue:

garantia da interlocução com o MIEIB na formulação e implementação das políticas educacionais; **instalação imediata do Comitê Nacional de Educação Básica; ampliação de prazos do cronograma da definição** da Política Nacional de Educação Infantil, tendo em vista assegurar uma **ampla discussão**, incluindo outros segmentos da sociedade civil; **realização de um Encontro Nacional, em 2004, para consolidar a elaboração da proposta de Política Nacional de Educação Infantil, debatida nos Seminários Regionais** (MIEIB, 2004). (grifos nossos).

De fato, até aquele momento as instâncias de elaboração e discussão da PNEI tinham sido o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental e os Seminário Regionais, ambos, como visto anteriormente, com participação predominante dos atores estatais. Em síntese, a reivindicação principal do MIEIB em relação ao processo era para que houvesse uma ampliação dos espaços de interlocução e discussão, bem como a inclusão de atores não estatais nesse processo. Destacamos ainda a indicação para a instalação imediata do Comitê Nacional de Educação Básica (CONPEB).

Nessa perspectiva, salientamos com Santos (2005) e Schneider (2005), que em contextos de grandes mudanças nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, no qual se destacam a presença de variados atores não estatais com agendas diversificadas e poder político, o Estado se caracteriza por uma “permeabilidade” às influências externas (SOUZA, 2006). Além disso, como enfatiza Avritzer (1994, citado por Santos, 2005), quando se pensa em sociedade civil no Brasil, três fenômenos emergem: a) atores sociais modernos e democráticos; b) busca por um espaço intermediário entre Estado e sociedade; e c) constituição de estruturas legais adequadas para institucionalização das reivindicações. Assim, a sociedade civil organizada passa a exigir a ampliação dos espaços de participação, conforme verificado na carta do MIEIB.

Nesse sentido, outro Comitê foi instituído pelo Ministro da Educação Tarso Genro por meio da Portaria nº 2.464, de 19 de agosto de 2004, em substituição ao Comitê anteriormente mencionado. As atribuições do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB) eram: a) propor e discutir

políticas para a Educação Básica; b) viabilizar a articulação entre as diferentes entidades, órgãos e instituições que atuam na Educação Básica; e c) apoiar e acompanhar a implementação da Política Nacional de Educação Básica (BRASIL, 2004a).

Ao compararmos os objetivos dos dois Comitês, destacamos que há uma ampliação dos objetivos especialmente com a inserção do reconhecimento de que é papel do Comitê viabilizar a articulação entre diferentes atores estatais e não estatais.

O CONPEB era composto por até dezoito membros, além de outros que poderiam ser convidados a participar de reuniões sobre temas pontuais, conforme indicação na Portaria nº 2.464/2004. De acordo com o Art. 3º da Portaria 2664/2004, que instituiu o CONPEB, algumas instituições poderiam ser convidadas para participar de reuniões em discussões pontuais, quais sejam, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC), a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC/MEC), a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, o Fórum de Pró-Reitores de Extensão, a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES).

A figura a seguir apresenta a composição do CONPEB.

Nome do órgão/secretaria/organização	Representante(s)
1. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC	Francisco das Chagas Fernandes
2. Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – SEB/MEC	Jeanete Beauchamp
3. Departamento de Políticas do Ensino Médio – SEB/MEC	Lúcia Helena Lodi
4. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC	Thimoty Denis Ireland Maria Margarida Machado
5. Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC	Cláudia Maffini Griboski Francisca Roseneide Furtado do Monte
6. Conselho Nacional de Educação – CNE/MEC	Antônio Cesar Russi Callegari Clélia Brandão Alvarenga Craveiro
7. Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – ANFOPE	Márcia Ângela da Silva Aguiar Ivone Garcia Barbosa
8. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd	Ana Lúcia Goulart de Faria Ivone Garcia
9. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	Marta Vanelli Denilson Bento da Costa
10. Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED	Eliana Maria França Carneiro Rosane Dutra
11. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE	José Thadeu Rodrigues de Almeida Cristina Castro
12. Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação das Universidades Públicas – FORUNDIR	Merion Campos Bordas Erasto Fortes Mendonça
13. Fórum de Pró-Reitores de Graduação das universidades brasileiras – FORGRAD	Ana Maria Lório Anne Marie Moor
14. Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB	Rita de Cássia de Freitas Coelho Maria do Socorro M.de Oliveira Brasil
15. União Nacional de Conselhos Municipais de Educação - UNCME	Ivanilda Soares de Gusmão Verçosa Zuleica Maria Tavares de Brito Leitão
16. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	Adeum Hilario Sauer Walderês Nunes Loureiro
17. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO	Alvana Bof Katherine Grigsby
18. Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.	Niki Abrishamian Silvio Kaloustian

FIGURA 6 - Composição do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica
Fonte: BRASIL (2004a).

Ao compararmos a composição desse novo Comitê com o anterior, observamos que há uma significativa ampliação da presença de atores não estatais nele. Conforme Sanchez (2013) esses atores são compreendidos, de um modo geral, como todas as formas de organização social diversas do Estado e da

família. Nesta tese, estamos trabalhando com uma classificação inspirada em Sanchez (2013), que envolve três grandes grupos de atores não estatais, quais sejam, organizações não governamentais, organizações internacionais e atores de mercado.

No primeiro Comitê identificamos a presença de sete atores estatais e quatro atores não estatais. No CONPEB, além de uma redução no número de atores estatais (seis), há uma significativa ampliação de atores não estatais (doze), classificados seja como organizações não governamentais seja como organizações internacionais. Essa comparação nos permite dizer que, se no primeiro Comitê, os atores estatais representavam a maioria dos membros, na constituição do CONPEB a presença de atores não estatais denota a importância dos mesmos. Isso corrobora a posição de Santos (2005), quando afirma que os atores da sociedade civil vêm ocupando cada vez mais espaços na interlocução com o Estado na decisão, formulação e implementação das políticas.

Também merece destaque, em relação a essa composição, a ausência de atores do mercado ou atores econômicos, embora o campo da educação seja permeado pela presença de grandes grupos econômicos, com interesses específicos relativos à produção de bens e serviços para a área. É possível que esses atores tenham participado do processo em análise em alguma fase, especialmente nos Seminários Regionais, que eram abertos à participação de atores diversos da sociedade civil. Entretanto, podemos afirmar que formalmente eles não fizeram parte da composição dos Comitês.

De acordo com o Regimento Interno, o CONPEB seria composto por duas comissões, a de educação infantil e a de ensino fundamental e ensino médio, cuja finalidade seria encaminhar questões relativas às respectivas etapas da educação básica. Ao Secretário de Educação Básica do MEC competia a presidência do CONPEB, e a Secretaria Executiva seria exercida pelo Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. O CONPEB deveria se reunir ordinariamente, no mínimo, três vezes ao ano, ou extraordinariamente, quando necessário.

O CONPEB foi instalado em setembro de 2004 com a posse de seus representantes. Sobre a atuação do Comitê, o Relatório de Gestão 2004, da SEB/MEC, ressalta que ele se constituiu em “espaço privilegiado para discutir políticas públicas para educação infantil, ensino fundamental e médio, com a participação da sociedade civil” (BRASIL, 2004b).

Após a realização de todos os Seminários Regionais, os quais funcionavam como um espaço de atuação e interação de diferentes atores, nos dias 9 e 10 de dezembro de 2004, o documento foi levado ao Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB)²⁵.

²⁵ Participaram dessa reunião: representantes do MEC, das secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e de Educação Especial (SEESP); do Conselho Nacional de Educação (CNE); da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE); da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino (CONTEE); do Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação das Universidades Públicas (FORUNDIR); do Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (FORGRAD), do Movimento interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); além de

Assim, coube à Comissão de Política de Educação Infantil do CONPEB sistematizar as contribuições e decidir quais delas seriam incorporadas ou não ao documento, conforme discussão e análise das informações colhidas na forma de emendas durante os seminários (BRASIL, 2004a).

Nesse sentido, compreendemos que a versão final do documento carrega essa marca de forte presença de atores não estatais na elaboração da política. O documento final foi apresentado para consolidação no Seminário Nacional “Política de educação infantil”, realizado no período de 6 a 8 de julho de 2005. Após esse seminário, o Comitê conclui a elaboração do documento, o qual foi publicado em 2005 e distribuído aos sistemas de ensino e setores representativos da sociedade civil²⁶.

Em síntese, o processo de elaboração da política nacional de educação infantil, envolveu as seguintes etapas: a) inicialmente o MEC elaborou um documento preliminar da política, em parceria com o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental; b) na sequência, essa versão foi levada para discussão em todas as regiões do país, por meio da realização de oito Seminários Regionais; c) após a realização desses Seminários, o documento foi reelaborado pelo CONPEB com base nas contribuições apresentadas pelos participantes dos eventos; d) o documento final foi apresentado no Seminário “Política Nacional de Educação Infantil”; e) sendo, finalmente, concluído, impresso

representantes de organizações e entidades da sociedade civil atuantes na área de educação básica. (Matéria publicada no site da ABRELIVROS, em 10/12/2004).

²⁶ Após o documento da Política Nacional foram publicados, em 2006, os Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil e os Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil, elaborados no mesmo período de discussão da PNEI.

e distribuído aos sistemas de ensino. Para melhor visualização desse processo, apresentamos abaixo Figura com o cronograma de elaboração da PNEI.

Período	Ação	Responsáveis/Envolvidos
2003	Elaboração da versão preliminar da Política Nacional de Educação Infantil.	O MEC em parceria com o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental e outras instituições colaboradoras.
De julho a setembro de 2004	A versão preliminar foi discutida em 8 Seminários Regionais.	Participaram desses Seminários representantes das secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação, órgãos do governo e entidades não governamentais.
Dezembro de 2004	Análise e discussão das emendas colhidas nos 8 Seminários Regionais pelo CONPEB.	Participaram dessa reunião: representantes do MEC; do CNE; da ANFOPE; da ANPEd; da CNTE; do CONSED; CONTEE; do FORUNDIR; do FORGRAD, do MIEIB; da UNCME; da UNDIME; da UNESCO; do UNICEF; além de representantes de organizações e entidades da sociedade civil atuantes na área de educação básica.
Julho de 2005	Apresentação e consolidação da versão final do PNEI no Seminário “Política Nacional de Educação Infantil”.	Participaram desses Seminários representantes das secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação e entidades não governamentais.
2005	Versão definitiva da PNEI é publicada e divulgada pelo COEDI/MEC.	MEC

FIGURA 7 - Cronograma de elaboração da PNEI
Fontes: BRASIL (2003c; 2004b; 2005a; 2005b; 2006).

A metodologia utilizada para elaboração desse documento seguiu, de acordo com o MEC (BRASIL, 2004b), o preceito constitucional da descentralização administrativa. O objetivo era incorporar as especificidades regionais na Política Nacional e permitir a participação de diversos atores da

sociedade na formulação das políticas públicas. A existência dos Comitês instituídos pelo do MEC com o objetivo de propor, discutir e avaliar as políticas para a educação infantil já indicava uma tendência à abertura ao diálogo com outras instituições. Ao longo do processo, esse diálogo foi se aperfeiçoando tanto em relação à composição dos Comitês, quanto à ampliação das etapas no próprio processo.

No que concerne aos objetivos gerais estabelecidos para esta tese, assinalamos que houve, no processo de elaboração da política, a mudança na composição do Comitê que assume, especialmente na última etapa do processo de elaboração, o papel de coordenador do mesmo. Essa mudança de natureza implica a ampliação da participação de atores não estatais no processo de configuração da referida política.

3.2 Estrutura, concepções e conteúdos da PNEI

A parte inicial do documento permite ao leitor uma visão geral acerca da educação infantil no Brasil, resgatando um pouco da sua trajetória (BRASIL, 2005a). Nessa trajetória destacamos a referência aos modelos de atendimento presentes na história da educação das crianças pequenas no país, apresentando-os segundo os seus objetivos e público-alvo diferenciados. Dessa forma, fica caracterizada a dicotomia no atendimento criada por esses modelos que diferenciavam a creche, destinada à população de baixo poder aquisitivo, da pré-escola, destinada aos filhos das classes média e alta. Além disso, há outra

diferenciação existente em função da faixa etária. Para a faixa etária de zero a três anos, predominavam os cuidados em relação à higiene, saúde e alimentação; para a faixa etária de quatro a seis anos, a ênfase recaía sobre a antecipação/preparação para o ensino fundamental.

Ao resgatar esses aspectos, houve a intenção de contextualizar e ao mesmo tempo esclarecer algumas das principais dificuldades na afirmação de uma nova concepção de educação infantil no país, a qual o documento se assume como catalisador. Essa nova concepção de educação infantil que emerge do documento remete, portanto, à noção de educação como um direito das crianças pequenas, cuja função indissociável de educar e cuidar deve ocorrer em instituições educacionais (creches ou equivalentes e pré-escolas), legalmente regulamentadas (BRASIL, 1988; 1996b; BRASIL, 2005a). Essa concepção se fundamenta em pesquisas que apontam a importância da intervenção educacional desde a mais tenra idade, numa perspectiva de ação compartilhada e diferenciada entre a instituição familiar e a instituição escolar.

No texto, a criança, por sua vez, é concebida como sujeito de direitos, capaz de se relacionar com os outros e com o meio, sendo produtora de cultura e nela inserida, fazendo, nesse caso, o contraponto a uma noção que a concebe como um “vir a ser” (BRASIL, 2005a). Assumindo tais concepções, o trabalho pedagógico é compreendido como aquele que “visa atender às necessidades determinadas pela especificidade da faixa etária, superando a visão adultocêntrica em que a criança é concebida apenas como um vir a ser e, portanto, que necessita ser ‘preparada para’” (BRASIL, 2005a, p. 8).

Essa visão, característica de determinadas práticas pedagógicas disseminadas pelo país (ROSEMBERG, 2002; 2003a; 2003b), de alguma forma, encontra a sua crítica no documento. A emergência de uma concepção de criança ativa e participante do seu desenvolvimento, conforme delineado no documento, procura fazer frente a uma concepção que, em nome de uma preparação para o futuro, compreende essa criança como totalmente dependente no processo educacional.

A presença de tais concepções no documento indica que, de alguma forma, há na constituição dessa política a incorporação de demandas postas por diversos atores da sociedade civil, especialmente aqueles envolvidos com a área, sejam especialistas ou pesquisadores, sejam militantes em defesa da educação infantil. Diferenciando-se de períodos anteriores caracterizados por influências marcantes de organismos internacionais como Banco Mundial, UNICEF ou UNESCO (ROSEMBERG, 2003a; 2003b; CAMPOS, 2008), por exemplo, ou ainda por um “dirigismo estatal”, muitas vezes distantes das reais demandas da sociedade em termos de educação infantil (ANPEd, 1998; CERISARA, 2001; FARIA e PALHARES, 2001; KRAMER, 2002).

Além das concepções mencionadas, no texto introdutório foram ressaltados os principais marcos legais que colocaram a educação infantil no campo do direito, quais sejam: a) Constituição da República - 1988; b) Lei de Diretrizes e Bases (LDB) -1996; e c) Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001.

De fato, a Constituição da República, 1988, em seu Art. 227, determinou com dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança,

com absoluta prioridade, entre outras coisas, o direito à educação. A educação das crianças pequenas, por vezes concebida como assistência, passou à esfera do direito, inserida no capítulo da educação (BRASIL, 1988). O texto da política corroborou essa perspectiva ao conceber a educação infantil como um direito das crianças pequenas (BRASIL, 2005a). Essa perspectiva provocou significativas mudanças nas concepções e práticas da educação infantil.

A LDB, 1996, evidencia essas mudanças e destaca a importância da educação infantil, considerando-a como a primeira etapa da educação básica. Em consonância com a LDB, no texto da política são ressaltados três aspectos: o trabalho pedagógico, o papel do profissional da educação infantil e a formação desse profissional. O trabalho pedagógico com as crianças de zero a seis anos assume a finalidade de atender às especificidades do desenvolvimento delas. Em decorrência dessa finalidade há uma valorização do papel do profissional dedicado ao cuidado e educação das crianças de zero a seis anos, nessa etapa. Desse profissional passa-se a exigir uma formação adequada e habilitação derivadas das responsabilidades sociais e educativas dele. Assim, a LDB, Art. 62, estabelece que a formação de docentes para a educação infantil deverá ocorrer em “nível superior, admitindo-se, como formação mínima, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal” (BRASIL, 1996b).

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) vem estabelecer diretrizes, objetivos e metas quantitativas e qualitativas para dez anos para todas as etapas da educação, inclusive a educação infantil. Um aspecto importante presente no PNE, e evidenciado no texto do documento, diz respeito às

competências dos entes federados em relação à educação infantil. Essa questão, presente tanto na Constituição quanto na LDB, é explícita em relação a corresponsabilidades das três esferas de governo. A cooperação que deve existir entre os entes, consoante às definições constitucionais e legais vigentes, visa a atender ao objetivo comum de garantia do direito à educação infantil das crianças de zero a seis anos.

Para além desses textos normativos, o texto referencia ainda outros documentos elaborados que tiveram grande repercussão e influenciaram o processo histórico, político e técnico de definição das orientações gerais para a área. Entre eles estão: a) Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 1994a); b) Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil (BRASIL, 1994b); c) Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil (BRASIL, 1998a); d) Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998b); e e) Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (BRASIL, 1999).

Compreendemos que essas referências e a incorporação de avanços já existentes em documentos e normas legais que tratam da educação infantil – muitos desses avanços frutos da participação de membros da sociedade civil, mesmo que em contextos de participação limitada - também são indícios de que os atores não estatais influenciaram de forma significativa a elaboração da referida política, visto que o próprio campo da educação infantil já vivenciou fases em que documentos semelhantes negligenciaram esses avanços, a exemplo do que explicita Cerisara (2001) em relação ao processo de elaboração do Referencial

Nacional Curricular para a Educação Infantil (BRASIL, 1998b), no Governo FHC. Nem sempre, na história da Educação Infantil brasileira, avanços presentes em documentos do MEC, por exemplo, foram considerados e resgatados em processos de elaboração de políticas.

Entre os textos mencionados, merece destaque a Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 1994a). Esse documento foi elaborado no início dos anos 1990, ainda sob a influência dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança. Na ausência de uma lei da educação que contemplasse as recentes alterações ocorridas na Constituição relativas à educação infantil, o MEC convidou pessoas integrantes desses movimentos para elaborar um documento baseado nessas novas concepções (BARRETO, 2008). Esse documento, elaborado no início dos anos pós-Collor, foi levado para discussão em vários seminários realizados pelo país. Em 1994, após as discussões, o documento de Política Nacional de Educação Infantil, contendo diretrizes e objetivos foi publicado. Esse documento se constituiu em base e inspiração para a elaboração de muitos outros documentos do MEC no período e referência na implementação das políticas de educação infantil.

Mencionamos, ainda, que apesar da existência de garantias legais, conforme estabelecem as normas mencionadas, o texto da PNEI evidencia, com base em dados estatísticos, que o atendimento na educação infantil, principalmente na faixa etária de 0 a 3 anos, ainda exige grandes esforços do poder público para atingir as metas de ampliação desse atendimento, estabelecidas no PNE - 2001-2011 (BRASIL, 2001). A necessidade premente de

ampliação de vagas para atender a faixa etária de 0 a 3 anos emerge, de fato, como um problema a ser equacionado pela política.

Finalmente, considerando o processo de evolução da educação infantil apresentado, bem como o conjunto de definições, concepções e orientações mais gerais, são definidas as diretrizes, objetivos, metas e estratégias da Política Nacional de Educação Infantil.

3.3. Diretrizes, objetivos, metas e estratégias da PNEI: versão inicial e versão final

Na parte anterior deste capítulo, colocamos a ênfase no processo de elaboração da PNEI, destacando atores e mecanismos que permitiram a construção da referida política. Conforme evidenciado nos documentos e entrevistas analisados, os Comitês tiveram um papel fundamental nesse processo, bem como a possibilidade de interação e inserção da participação de diferentes atores, especialmente os não estatais.

No que se segue, procuramos identificar que temas, ideias e interesses foram incorporados durante o processo de elaboração. A questão central a ser respondida neste tópico, em consonância com os objetivos da tese, é saber se, tendo sido apresentada a versão inicial da política e com a consequente participação de atores não estatais nos debates e no CONPEB, foram ou não inseridas alterações significativas na PNEI. Além disso, procuramos abordar quais os temas e as ideias que foram privilegiadas nessas alterações. Com a finalidade

de permitir a fluência da leitura, na apresentação a seguir, mostramos os resultados da análise comparativa de forma integrada, evitando a disposição em separado daquilo que está contido em cada versão.

Consideramos fundamental visualizar essas diretrizes, objetivos, metas e estratégias numa perspectiva comparativa entre a versão preliminar e a versão final do documento. Isso se justifica em função de que a primeira versão do documento foi elaborada pelo MEC em parceria um Comitê composto majoritariamente por atores estatais, enquanto que a versão final teve a sua elaboração coordenada por um Comitê bem mais amplo que o primeiro, que tinha na sua constituição uma presença maior de atores não estatais.

A seguir, esses componentes que resultam do processo de discussão e elaboração da política são detalhados um a um de forma a contemplar todas as proposições constantes da versão final do documento da PNEI.

3.3.1. Diretrizes

No que concerne às diretrizes, a versão preliminar do documento apresentava quinze. Dessas, na versão final, apenas uma permaneceu com o texto inalterado, que é a que estabelece o pressuposto da indissociabilidade entre cuidar e educar na educação infantil; acreditamos que isso ocorreu por se tratar de uma questão consolidada entre os diversos atores.

Outras cinco diretrizes foram retiradas deste item, embora tenham permanecido no documento (uma transformou-se em Objetivo e quatro transformaram-se em Recomendações), conforme relação a seguir.

1. A reflexão coletiva sobre a prática pedagógica, com base nos conhecimentos historicamente produzidos, tanto pelas ciências quanto pela arte e pelos movimentos sociais, norteará as propostas de formação.
2. A prática pedagógica deverá considerar os saberes produzidos pelas crianças e pelos professores no seu cotidiano.
3. As iniciativas inovadoras, que levam ao avanço na produção de conhecimentos teóricos na área da Educação Infantil, sobre a infância e a prática pedagógica, devem ser asseguradas e difundidas.
4. Os espaços físicos, os equipamentos, os brinquedos e os materiais adequados para a garantia de um trabalho de qualidade com as crianças, inclusive com aquelas que apresentam necessidades educacionais especiais, deverão ser garantidos nas instituições de Educação Infantil.
5. As instituições de Educação Infantil devem oferecer, no mínimo, 4 horas diárias de atendimento educacional e, sempre que possível, em tempo integral, considerando a demanda real. (BRASIL, 2003b, p,14-16)

Essas exclusões talvez revelem mais uma inadequação de forma do que um debate sobre o conteúdo, mas não deixa de ser relevante a constatação de que houve essa movimentação.

Ainda sobre as alterações nas diretrizes, na versão final, nove foram reelaboradas, conforme destacado a seguir:

DIRETRIZES - DOCUMENTO PRELIMINAR	DIRETRIZES - VERSÃO FINAL
A Educação Infantil tem função complementar à ação da família, o que implica uma profunda, permanente e articulada comunicação entre elas.	A Educação Infantil tem função diferenciada e complementar à ação da família, o que implica uma profunda, permanente e articulada comunicação entre elas.
O processo pedagógico deve considerar as crianças em sua totalidade, as diferenças entre elas e a sua forma privilegiada de conhecer o mundo por meio do brincar.	O processo pedagógico deve considerar as crianças em sua totalidade, observando suas especificidades, as diferenças entre elas e sua forma privilegiada de conhecer o mundo por meio do brincar.
As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil devem conter diretrizes referentes ao processo de avaliação da criança pequena.	As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil devem explicitar concepções, bem como definir diretrizes referentes à metodologia do trabalho pedagógico e ao processo de desenvolvimento/aprendizagem, prevendo a avaliação como parte do trabalho pedagógico, que envolve toda a comunidade escolar.
As instituições de Educação Infantil devem elaborar suas propostas pedagógicas com a participação dos professores, dos demais profissionais da instituição, da família, da comunidade e das crianças, segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, e fundamentadas na produção teórica da área.	As instituições de Educação Infantil devem elaborar, implementar e avaliar suas propostas pedagógicas a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil e com a participação das professoras e dos professores.
As professoras e os outros profissionais que atuam na Educação Infantil exercem um papel nitidamente educativo, devendo ser qualificados especificamente para o desempenho de suas funções junto das crianças de 0 a 6 anos.	As professoras e professores e os outros profissionais que atuam na Educação Infantil exercem um papel socioeducativo, devendo ser qualificados especialmente para o desempenho de suas funções com as crianças de 0 a 6 anos.
A formação inicial e a continuada do professor de Educação Infantil são direitos e devem ser asseguradas a todos.	A formação inicial e a continuada das professoras e professores de Educação Infantil são direitos e devem ser asseguradas a todos pelos sistemas de ensino com a inclusão nos planos de cargos e salários do magistério.
Os sistemas de ensino devem assegurar a valorização do professor de Educação Infantil, incentivando-o a participar do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) e intervindo nos municípios na perspectiva de sua inclusão nos planos de cargos e salários. O processo de seleção e admissão de professores deve assegurar a formação específica na área. Para os que atuam na rede pública, a admissão deve ser por meio de concurso.	Os sistemas de ensino devem assegurar a valorização de funcionários não docentes que atuam nas instituições de Educação Infantil, promovendo sua participação em programas de formação inicial e continuada. O processo de seleção e admissão de professoras e professores que atuam nas redes pública e privada deve assegurar a formação específica na área e mínima exigida por lei. Para os que atuam na rede pública, a admissão deve ser por meio de concurso.
A Política de Educação Infantil articular-se-á com as de Ensino Fundamental, Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Discriminação Racial, entre outras, para assegurar, nas instituições, o atendimento integral à criança, considerando os seus aspectos físico, afetivo, cognitivo/lingüístico, sociocultural, bem como as dimensões lúdica, artística e imaginária.	A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversidades, bem como aos fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil.

FIGURA 8: Diretrizes da PNEI versão preliminar e versão final
Fontes: BRASIL (2003b; 2005a).

Como podemos observar essas reelaborações, em alguns casos, implicaram mudanças profundas de significados. A esse respeito, se na versão preliminar a educação infantil estava pensada apenas como função complementar, na versão final do documento ela aparece de forma mais característica, demarcando a especificidade da educação infantil, evidenciada pela sua função complementar, mas “diferenciada” da formação familiar.

Essa preocupação em demarcar a especificidade da educação infantil decorre, ao que parece, do processo de combate às interferências de organizações internacionais como, por exemplo, o UNICEF na definição de programas para a educação infantil, principalmente em países considerados pobres ou em desenvolvimento.

Aliás, essa alteração também se aproxima daquela que, ao contrário do que consta na versão preliminar, reforça, no documento final, a importância de considerar as especificidades da criança no processo pedagógico. Em função disso, no que concerne a esse processo, merece destaque a alteração que pontua uma proposta de avaliação inserida na dinâmica mais ampla do processo de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

Sublinhamos, ainda, como alteração importante a referência de gênero que permeia as duas versões. Se na versão preliminar, por exemplo, fazia-se referência apenas “as professoras” como sendo as responsáveis pelo processo educativo, na versão final, emerge a menção direta às “professoras e professores” como os responsáveis pelo processo socioeducativo. Nesse caso, não se

restringe mais apenas a “figura feminina” como aquela que pode exercer a profissão de educador nessa etapa.

Ainda merece destaque, a mudança que altera a compreensão do processo de formação inicial e continuada. Se em um primeiro momento, não se percebia uma relação direta entre os processos de qualificação e possíveis melhorias salariais, a versão final expressa claramente que esses processos de formação devem estar atrelados aos planos de cargos e salários. Isso implica, também, uma nítida valorização do profissional. Essa mesma valorização profissional torna-se evidente quando, ao contrário do que consta na versão preliminar, passa-se a exigir, não apenas para a rede pública, mas também para a privada, formação específica na área e mínima exigida por Lei.

Finalmente, não podemos deixar de comentar que, ao comparar a versão preliminar e a final do documento, identificamos que há, nessa última, uma clara referência a interlocução entre o Estado e as organizações da sociedade civil, muito especialmente, movimentos sociais no processo da política de educação infantil. Na versão final, chega-se mesmo a explicitar que a Política Nacional de Educação Infantil deve estar articulada com a atuação dos fóruns de educação infantil e demais organizações da sociedade civil. Esses fóruns a que o texto se refere são identificados com os fóruns que compõem o MIEIB.

Finalmente, seis novas diretrizes foram incluídas, conforme descritas abaixo:

1. A educação e o cuidado das crianças de 0 a 6 anos são de responsabilidade do setor educacional.

2. É dever do Estado, direito da criança e opção da família o atendimento gratuito em instituições de Educação Infantil às crianças de 0 a 6 anos.
3. A educação de crianças com necessidades educacionais especiais deve ser realizada em conjunto com as demais crianças, assegurando-lhes o atendimento educacional especializado mediante avaliação e interação com a família e a comunidade.
4. A qualidade na Educação Infantil deve ser assegurada por meio do estabelecimento de parâmetros de qualidade.
5. As políticas voltadas para a Educação Infantil devem contribuir em âmbito nacional, estadual e municipal para uma política para a infância.
6. A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular com as de Ensino Fundamental, Médio e Superior, bem como com as modalidades de Educação Especial e de Jovens e Adultos, para garantir a integração entre os níveis de ensino, a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como o atendimento às crianças com necessidades especiais (BRASIL, 2005a, p. 17-18).

Identificamos que essas novas diretrizes inseridas na versão final demarcam claramente uma valorização da educação infantil, afirmando sua especificidade e identidade. Elas recuperam aspectos fundamentais estabelecidos na legislação como, por exemplo, a questão do dever do Estado, direito das crianças e opção das famílias em relação ao atendimento gratuito em instituições de educação infantil, mas também demandas históricas relacionadas a setores dos movimentos sociais. E não só, nessa mesma dinâmica, afirma que a educação infantil é de responsabilidade do setor educacional e deve contemplar o processo de inclusão das crianças com necessidades especiais, baseadas na Constituição Federal, na LDB e na PNE - 2001-2011 (BRASIL, 2001).

Por fim, podemos ainda comentar que as diretrizes inseridas na versão final, de um modo geral, demonstram uma preocupação com a qualidade da

educação infantil, com a existência de articulação entre os entes federativos quanto ao desenvolvimento de política de educação infantil e com a articulação dessa com as demais etapas de ensino. Nesse aspecto, há uma preocupação em relação ao processo de passagem da criança da educação infantil para o ensino fundamental. Ao mesmo tempo em que se pensa nas especificidades da educação infantil, define-se também que ela não seja vista como algo deslocado das outras etapas de ensino; ao contrário disso, defende que a educação infantil esteja, conforme as diretrizes, articulada com as demais etapas.

Nesse sentido, podemos identificar nesse confronto entre a versão preliminar e a versão final que o processo de negociação e de participação de diferentes atores implicou em mudanças substanciais nesse componente da política. O texto definitivo com as suas dezesseis diretrizes, muitas delas apresentando uma compreensão mais completa e integrada da educação infantil, nos leva a afirmar que a dinâmica do processo de elaboração influenciou decisivamente, pelo menos no que concerne às diretrizes, na configuração da política.

3.3.2 Objetivos

Em relação aos objetivos, inicialmente foram propostos seis. Desses, quatro foram reelaborados, conforme se percebe na Figura 9. As reelaborações não necessariamente implicaram em mudanças substanciais de conteúdos, mas em alterações de forma, como podemos perceber em relação ao objetivo referente

à exigência de mecanismo para financiamento da educação infantil. No entanto, identificamos que há nessas adequações da linguagem entre as duas versões, uma mudança de uma forma mais flexível (“criar”, “incrementar” e “promover”) para uma forma mais determinada (“garantir”, “expandir” “assegurar”). Abaixo, apresentamos figura que permite visualizar a comparação entre as duas versões:

OBJETIVOS - VERSÃO PRELIMINAR	OBJETIVOS - VERSÃO FINAL
Criar mecanismo permanente e estável de financiamento para a Educação Infantil.	Garantir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Infantil.
Incrementar o ritmo de expansão do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade no país, visando a alcançar as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação.	Expandir o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade, visando alcançar as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação e pelos Planos Estaduais e Municipais.
Assegurar a qualidade do atendimento à Educação Infantil em creches e pré-escolas.	Assegurar a qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil (creches, entidades equivalentes e pré-escolas).
Promover a valorização dos professores da Educação Infantil, por meio de formação inicial e continuada e sua inclusão nos planos de carreira.	Assegurar a valorização das professoras e professores de Educação Infantil, promovendo sua participação em Programas de Formação Inicial para professores em exercício, garantindo, nas redes públicas, a inclusão nos planos de cargos e salários do magistério.

FIGURA 9 - Objetivos da PNEI versão preliminar e versão final
Fontes: BRASIL (2003b; 2005a).

Finalmente, após análise das informações contidas nessa figura, identificamos que há uma preocupação em manter coerência com as diretrizes estabelecidas. Recupera-se mais uma vez, aspectos já definidos nos marcos legais como, por exemplo, o objetivo relacionado à expansão do atendimento que faz referência às metas do PNE.

Além desses quatro objetivos que foram alterados, dois outros foram excluídos desse item, sendo um deles transformado em Estratégia e o outro não mais se fazendo presente em nenhuma parte do documento. Depreendemos que

a exclusão total do objetivo relativo à contribuição da PNEI para a consolidação da Política Nacional para a Infância ocorreu em função do fato de que, de alguma forma, essa proposição já estava contemplada nas demais.

Por outro lado, identificamos, na versão final, uma ampliação no quantitativo de objetivos em relação à versão preliminar. Nesse aspecto, registramos a inclusão de quatorze novos objetivos. Abaixo, apresentamos os novos objetivos presentes na versão final:

- a) Integrar efetivamente as instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino por meio de autorização e credenciamento destas pelos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação.
- b) Fortalecer as relações entre as instituições de Educação Infantil e as famílias e/ou responsáveis pelas crianças de 0 a 6 anos matriculadas nestas instituições.
- c) Garantir o acesso de crianças com necessidades educacionais especiais nas instituições de Educação Infantil.
- d) Garantir a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos da realidade da Educação Infantil no país para orientar e definir políticas públicas para a área.
- e) Garantir espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de Educação Infantil, considerando as necessidades educacionais especiais e a diversidade cultural.
- f) Ampliar os recursos orçamentários do Programa Nacional de Alimentação Escolar para as crianças que frequentam as instituições de Educação Infantil.
- g) Garantir que todas as instituições de Educação Infantil elaborem, implementem e avaliem suas propostas pedagógicas, considerando as diretrizes curriculares nacionais, bem como as necessidades educacionais especiais e as diversidades culturais.
- h) Assegurar a participação das professoras e professores no processo de elaboração, implementação e avaliação das propostas pedagógicas das instituições de Educação
- i) Garantir a valorização das professoras e professores da Educação Infantil por meio de formação inicial e continuada e sua inclusão nos planos de carreira do magistério.
- j) Garantir, nos programas de formação continuada para professoras e professores de Educação Infantil, os conhecimentos específicos da área de Educação Especial,

- necessários para a inclusão, nas instituições de Educação Infantil, de alunos com necessidades educacionais especiais.
- k) Garantir a valorização dos funcionários não docentes que atuam na Educação Infantil.
 - l) Garantir a inclusão dos professores de Educação Infantil nos planos de cargos e salários do magistério.
 - m) Assegurar que estados e municípios elaborem e/ou adequem seus planos de educação em consonância com a legislação vigente.
 - n) Fortalecer parcerias para assegurar, nas instituições competentes, o atendimento integral à criança, considerando seus aspectos físico, afetivo, cognitivo/linguístico, sociocultural, bem como as dimensões lúdica, artística e imaginária (BRASIL, 2005a, p.19-20).

Entre os novos objetivos inseridos, uma análise mais geral dos mesmos aponta que eles privilegiam: a) uma valorização significativa da educação infantil, prevendo, por exemplo, estudos pesquisas e diagnósticos sobre esse campo; b) adequação da PNEI ao atendimento de algumas normas da legislação sobre educação infantil; c) atendimento a aspectos pedagógicos importantes para o funcionamento das instituições de educação infantil; d) preocupação com a valorização profissional de professores e professoras, bem como de funcionários não docentes que atuam na educação infantil.

3.3.3 Metas

Em relação às metas, a versão preliminar do documento apresentava vinte e uma. Dessas, após as discussões, apenas uma permaneceu inalterada, aquela que se refere às metas do PNE – 2001-2011 (BRASIL, 2001) que prevê para até o ano de 2010 atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a

6 anos, configurando um total de 6,5 milhões de crianças na primeira faixa e 8 milhões na segunda faixa.

Além dessa meta que permaneceu inalterada, outras seis foram reelaboradas. Destacamos, inicialmente, que a mudança ocorrida na versão final no tocante ao financiamento da educação infantil aponta que é necessário assegurar e priorizar recursos para a educação infantil, não sendo mais, como na primeira versão, apenas um apelo vago ao financiamento. Observamos que, nessa época já estavam ocorrendo alguns debates acerca da questão do financiamento, inclusive com propostas de criação do FUNDEB. Nesse sentido, na primeira versão a meta propõe a inclusão da educação infantil (creche e pré-escola) nessa nova proposta. Nessa perspectiva, o movimento de alteração na segunda versão, ao que parece, foi o de assegurar e priorizar a partir daquele momento e ainda com o FUNDEF recursos para a educação infantil.

Ainda sobre as reelaborações, torna-se visível que a versão final do documento ampliou de forma significativa a compreensão sobre a questão da infraestrutura necessária ao funcionamento adequado da educação infantil. Ao contrário de um vago e amplo apelo por padrões mínimos de infraestrutura, a versão final especifica melhor os termos nos quais esses padrões precisam ser definidos. Além disso, pontua algumas questões como, por exemplo, que esses padrões sejam exigidos tanto do sistema público quanto do privado, que respeitem as diversidades regionais e assegurem o atendimento das especificidades das faixas etárias e necessidades do processo educativo.

Mais uma vez notamos a preocupação em definir as proposições de acordo com as determinações legais. No caso da infraestrutura, ele já está no PNE - 2001-2011 (BRASIL, 2001) com os aspectos que devem ser observados quando do estabelecimento de padrões mínimos. Outra questão a ser observada é que na época de elaboração da PNEI já estava em discussão o documento que estabelecia os padrões mínimos para a educação infantil. Dessa forma, faz sentido a alteração do verbo “elaborar” para “divulgar”.

Também no que concernem as alterações nas metas, quando são comparadas as duas versões, os parâmetros de qualidade da educação infantil passam a ser vistos como instrumento que pode contribuir para a própria gestão do sistema. Ao se propor a divulgação dos mesmos, e que eles devam ser utilizados como instrumento que permite orientar melhorias no sistema, supera-se a proposta contida na versão inicial de apenas referência a uma vaga definição de parâmetros de qualidade.

Finalmente, ainda sobre as alterações, identificamos que, na última versão, emerge um esforço em apontar, claramente, para o âmbito da educação infantil a preocupação com a qualidade do profissional, seja estabelecendo e impondo a criação de programas de formação, incluindo a obrigatoriedade de que tais profissionais se qualifiquem, bem como esforço de pensar qualificação para os profissionais que não estão em salas de aula.

E não só, há um esforço, na versão final, de que as metas se tornem mais precisas, principalmente quanto ao estabelecimento de prazos para a execução de algumas delas.

A seguir, apresentamos as metas na versão preliminar e na versão final.

METAS – VERSÃO PRELIMINAR	METAS – VERSÃO FINAL
Incluir a Educação Infantil creche e pré-escola no sistema de financiamento da educação básica.	Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil.
Definir o custo criança/ano da Educação Infantil, com base nos parâmetros de qualidade.	Realizar estudos sobre o custo da Educação Infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento até 2011.
Elaborar padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil.	Divulgar, permanentemente, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a: 1) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; 2) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; 3) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; 4) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da Educação Infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar; 5) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; 6) adequação às características das crianças com necessidades educacionais especiais.
Definir parâmetros de qualidade dos serviços da Educação Infantil.	Divulgar permanentemente parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil como referência para a supervisão, o controle e a avaliação e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade
Definir programa de formação inicial dos professores em exercício na Educação Infantil que não tenham a habilitação mínima exigida, por meio de Curso de Ensino Médio, modalidade Normal, com habilitação em Educação Infantil.	Formar em nível médio, modalidade Normal, todos os professores em exercício na Educação Infantil que não possuam a formação mínima exigida por lei.
Promover a valorização dos professores que atuam na Educação Infantil e que não tenham a habilitação mínima exigida por lei, incentivando-os a participarem do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil).	Colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como para a formação dos funcionários não docentes.

FIGURA 10: Metas da PNEI versão preliminar e final
Fonte: BRASIL (2003b; 2005a).

Ainda sobre as metas, constatamos que quatorze delas foram retiradas desse item, sendo onze delas transformadas em Estratégias e três excluídas do documento. Essas três exclusões se deram por inadequações e defasagem, especialmente em relação ao tempo de execução delas. As que foram transformadas em estratégias serão referenciadas mais adiante.

Finalmente, sete novas metas aparecem no documento quando de sua versão final. De um modo geral, elas apontam para: a) a necessária integração da educação infantil seja pública ou privada aos sistemas de ensino; b) uma busca por integração entre a instituição escolar e a instituição familiar; c) um apelo para que o Estado passe a controlar e regular, autorizando ou não, o funcionamento de instituições de educação infantil; d) uma preocupação, a qual já se faz bem presente em outras partes do documento, com a qualidade da educação infantil, especialmente em relação à infraestrutura, aspectos pedagógicos e formação do profissional; e) finalmente, também aqui nas metas, percebemos na versão final a referência a organizações não governamentais como um parceiro na busca da expansão e garantia da qualidade de ensino nessa etapa.

A seguir as metas que foram inseridas no texto final:

1. Integrar efetivamente, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino.
2. Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, pela saúde e pela assistência social e de organizações não governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

3. Somente autorizar construção e funcionamento de instituições de Educação Infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura.
4. Adaptar os prédios de Educação Infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conforme os padrões de infraestrutura estabelecidos.
5. Assegurar que, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação nelas envolvidos, suas propostas pedagógicas.
6. Admitir somente novos profissionais na Educação Infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade Normal.
7. Extinguir progressivamente os cargos de monitor, atendente, auxiliar, entre outros, mesmo que ocupados por profissionais concursados em outras secretarias ou na secretaria de Educação e que exercem funções docentes (BRASIL, 2005a, p. 21-22).

Em suma, identificamos que as metas apresentam substanciais mudanças, as quais, também aqui, se aproximam de mudanças qualitativas que, acreditamos, sugerem relação com a ampliação da participação dos atores na elaboração da PNEI.

3.3.4. Estratégias

Já em relação às estratégias, das nove presentes na proposta inicial do documento, cinco permaneceram inalteradas, quais sejam:

1. Desenvolver ações de apoio técnico à elaboração e implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com atenção especial ao capítulo de Educação Infantil.
2. Definir e implementar a ação supletiva e redistributiva da União, com base em decisões políticas e em compromissos sociais firmados nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.

3. Implementar as ações atribuídas à União pelo Plano Nacional de Educação e participar das ações conjuntas com os sistemas estaduais e municipais de ensino, definidas em seus respectivos planos.
4. Fortalecer a gestão democrática dos sistemas de ensino.
5. Criar grupos de trabalho para estudar a situação das creches vinculadas às empresas e aos órgãos públicos (BRASIL, 2005a, p. 23-26).

Como podemos verificar tais estratégias, de alguma forma, não estão diretamente articuladas a grupos específicos de interesses, sendo mais relativa a uma possível orientação geral da atuação do Estado, talvez por isso mesmo não tenham sido objeto de disputas ou alterações. Outras quatro estratégias presentes na versão inicial do documento aparecem reelaboradas, em termos de forma e conteúdo, na versão final. De modo geral, percebemos nessas alterações uma preocupação na delimitação de responsabilidades, algo que não se faz tão evidente na primeira versão.

Além disso, identificamos o esforço de valorização do campo da educação infantil, bem como a busca pela reafirmação da identidade e especificidade da criança. De fato, se na versão inicial menciona-se apenas, por exemplo, a passagem da criança de uma etapa para a outra, na versão final, nitidamente se apela para que sejam respeitadas e garantidas as “culturas infantis”. Finalmente, também identificamos que na versão final as alterações nesse item apontam para a ampliação da participação e da presença de diferentes atores na implementação e no acompanhamento da política.

Abaixo, figura que visualiza a comparação mencionada.

ESTRATÉGIAS – VERSÃO PRELIMINAR	ESTRATÉGIAS – VERSÃO FINAL
Garantir recursos financeiros para a Educação Infantil.	Incluir a Educação Infantil – creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) – no sistema de financiamento da Educação Básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos.
Realizar estudos, seminários e encontros, tendo em vista o avanço e a atualização de conhecimentos na área.	Realizar estudos, pesquisas, simpósios, seminários e encontros, tendo em vista o avanço e a atualização de conhecimentos na área.
Articular a Educação Infantil com o Ensino Fundamental, de forma que se evite o impacto da passagem de um período para o outro.	Articular a Educação Infantil com o Ensino Fundamental, de forma que se evite o impacto da passagem de um período para o outro em respeito às culturas infantis e garantindo uma política de temporalidade da infância.
Consolidar o Comitê Nacional de Educação Infantil como parceiro na implementação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Educação Infantil.	Consolidar a Comissão de Política de Educação Infantil do Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica e ambos como parceiros na implementação, no acompanhamento e na avaliação da Política Nacional de Educação Infantil.

FIGURA 11: Estratégias da PNEI versão preliminar e final
Fontes: BRASIL (2003b; 2005a).

Ainda no que se refere às estratégias, chama atenção o fato de que, quando comparadas as duas versões, houve uma ampla inserção de novos itens. Na versão final, temos trinta e três estratégias, algumas que vieram de outras partes do documento e outras são novas.

As seguintes estratégias vieram de outras partes do documento:

1. Contribuir para o fortalecimento da integração das instituições de Educação Infantil no sistema educacional, por meio de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, campanhas nos meios de comunicação, publicações e discussões em seminários.
2. Apoiar técnica e pedagogicamente a construção de políticas municipais de Educação Infantil, envolvendo a formação de equipes técnicas.
3. Orientar os sistemas de ensino, em conformidade com a legislação vigente, na perspectiva do fortalecimento institucional da Educação Infantil.
4. Apoiar financeiramente os municípios e o DF na construção, na reforma ou na ampliação das instituições de Educação Infantil.

5. Apoiar financeiramente os municípios e o Distrito Federal na aquisição de brinquedos e materiais pedagógicos para a Educação Infantil (0 a 6 anos).
6. Apoiar financeiramente os municípios e o DF na aquisição de equipamentos, mobiliário, brinquedos e livros de literatura infantil, com prioridade para os que construíram, reformaram e ampliaram as instituições de Educação Infantil.
7. Distribuir livros e periódicos de circulação nacional para a rede pública de Educação Infantil, com o objetivo de socializar informações e debates.
8. Realizar o Prêmio Qualidade na Educação Infantil
9. Produzir e distribuir a Revista Criança para os profissionais da Educação Infantil, como meio de divulgação de ideias, pesquisas, reflexões e experiências na área.
10. Apoiar técnica e financeiramente as secretarias estaduais e municipais de Educação na promoção de programas de formação continuada.
11. Promover e apoiar financeiramente a formação em serviço dos profissionais não docentes que atuam nas instituições de Educação Infantil.
12. Apoiar técnica e financeiramente os municípios e o Distrito Federal para que promovam a habilitação dos dirigentes das instituições de Educação Infantil.
13. Realizar simpósios de Educação Infantil visando ao fortalecimento de uma política nacional para a área (BRASIL, 2005a).

De fato, a leitura desses itens mostra que eles se aproximam de estratégias, por isso a readequação dos mesmos. Finalmente, vinte novas estratégias aparecem pela primeira vez no documento quando feito a comparação entre os dois documentos, conforme figura a seguir:

ESTRATÉGIAS

1. Estimular e apoiar tecnicamente os sistemas de ensino a acompanhar e a supervisionar o funcionamento das instituições de Educação Infantil nas redes públicas e privadas
2. Apoiar a implementação de Sistemas Educacionais Inclusivos.
3. Estabelecer parceria com órgãos governamentais e não governamentais.
4. Elaborar e implementar programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos.
5. Criar formas de controle social dos recursos da Educação Infantil.
6. Apoiar tecnicamente momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando o acompanhamento de seus filhos.
7. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar local na melhoria do funcionamento das instituições de Educação Infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.
8. Definir parâmetros nacionais de qualidade para o atendimento nas instituições de Educação Infantil, considerando as legislações vigentes, as teorias e as pesquisas da área.
9. Elaborar padrões de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil, considerando as características regionais.
10. Elaborar e implementar a Política Nacional de Formação de Leitores tendo como foco as crianças, as professoras e os professores da Educação Infantil.
11. Divulgar e discutir a LDB, o PNE, as DCNEI, bem como pareceres e resoluções do CNE que dizem respeito à área.
12. Colocar em pauta em todos os momentos de formação (seminários, Rede Nacional de Formação Continuada, encontros regionais, etc.) a proposta pedagógica e seus processos de elaboração, implementação e avaliação.
13. Apoiar tecnicamente os estados, os municípios e o Distrito Federal para que promovam a formação inicial dos professores em exercício na Educação Infantil que não possuem a formação mínima exigida por lei.
14. Implementar o programa de formação inicial para professores em exercício na Educação Infantil (Proinfantil), incentivando a participação dos estados, dos municípios e dos docentes.
15. Colaborar para que a especificidade da Educação Infantil esteja assegurada no Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica do Ministério da Educação.
16. Implementar a Rede Nacional de Formação Continuada de professores da Educação Básica.
17. Apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino no que diz respeito à articulação com as universidades que compõem a Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.
18. Valorizar e apoiar a formação dos professores em cursos de nível superior com habilitação em Educação Infantil.
19. Criar mecanismos de acompanhamento e de avaliação da Política Nacional de Educação Infantil, visando ao seu fortalecimento e à sua reorganização.
20. Articular a Política Nacional de Educação Infantil com os fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil que atuam na área.

FIGURA 12 - Estratégias novas inseridas na PNEI versão final
Fontes: BRASIL (2005a).

Uma análise delas aponta para: a) preocupação quanto ao papel do Estado em monitorar não apenas o sistema público, mas também privado; b) apelo para ampliar articulação entre os órgãos governamentais e não governamentais; c) ampliação da articulação entre a instituição familiar e a instituição escolar; d) valorização da especificidade da criança; e) consolidação da especificidade da educação infantil e, finalmente, f) a preocupação com o estabelecimento de critérios de qualidade.

Para concluir essa apresentação geral da versão final do documento em uma perspectiva de comparação com a versão inicial, tendo como foco o mapeamento do tipo de alteração que se efetivou durante o processo, convém mencionar que a versão definitiva da PNEI incorpora um conjunto de seis recomendações gerais a serem observadas na implementação da política.

1. A prática pedagógica considere os saberes produzidos no cotidiano por todos os sujeitos envolvidos no processo: crianças, professoras e professores, pais, comunidade e outros profissionais;
2. Estados e municípios elaborem ou adequem seus planos de educação em consonância com a Política Nacional de Educação Infantil;
3. As instituições de Educação Infantil ofereçam, no mínimo, 4 horas diárias de atendimento educacional, ampliando progressivamente para tempo integral, considerando a demanda real e as características da comunidade atendida nos seus aspectos socioeconômicos e culturais;
4. As instituições de Educação Infantil assegurem e divulguem iniciativas inovadoras, que levem ao avanço na produção de conhecimentos teóricos na área da Educação Infantil, sobre a infância e a prática pedagógica;
5. A reflexão coletiva sobre a prática pedagógica, com base nos conhecimentos historicamente produzidos, tanto pelas ciências quanto pela arte e pelos movimentos sociais, norteie as propostas de formação;

6. Os profissionais da instituição, as famílias, a comunidade e as crianças participem da elaboração, da implementação e da avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2005a, p.).

Tais recomendações, em síntese, apontam para a importância da participação dos sujeitos envolvidos no processo; para a importância do papel dos entes federados na Política Nacional de Educação Infantil; que a expansão leve em consideração as especificidades regionais; e que as instituições de educação infantil se envolvam diretamente no processo de fortalecimento teórico do campo.

3.4 Eixos estruturantes da Política Nacional de Educação Infantil

Ao observarmos de forma articulada as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias, compreendemos que a análise anterior, tanto na comparação entre as duas versões quanto mais restrita aos elementos contidos na versão final, aponta para a possibilidade de agrupá-los em quatro grandes eixos os quais expressam aquilo que denominamos nesta tese de eixos estruturantes da Política Nacional de Educação Infantil, conforme descrição a seguir: Eixo 1 - Consolidação da educação infantil como primeira etapa da educação básica; b) Eixo 2 - Financiamento da educação infantil; c) Eixo 3 - Proposta pedagógica e formação dos profissionais da educação; e d) Eixo 4 – Infraestrutura.

Assim, todas as diretrizes, objetivos, metas ou estratégias estão relacionados, de alguma forma, a um desses eixos. Por exemplo, no Eixo 1 podemos agrupar itens como:

Diretrizes	Objetivos	Metas	Estratégias
A educação e o cuidado das crianças de 0 a 6 anos são de responsabilidade do setor educacional.	Integrar efetivamente as instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino por meio de autorização e credenciamento destas pelos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação.	Integrar efetivamente, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino.	Contribuir para o fortalecimento da integração das instituições de Educação Infantil no sistema educacional, por meio de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, campanhas nos meios de comunicação, publicações e discussões em seminários.

FIGURA 13 - Modelo de classificação dos componentes da PNEI por eixo
Fonte: BRASIL (2005a).

Em função dos objetivos deste capítulo, não apresentamos aqui a totalidade dessa classificação a qual poderá ser verificada no Apêndice 4. No entanto, verificamos, após essa classificação, que os eixos 1 - consolidação da educação infantil e 3 - proposta pedagógica e formação dos profissionais da educação congregam o maior número de proposições. Isso significa que foi em torno de questões relacionadas a esses dois eixos que os atores estatais e não estatais se concentraram no processo de elaboração da PNEI. A questão que se coloca é: Por que os eixos do financiamento e infraestrutura não receberam maior atenção desses atores?

Talvez a explicação para essa questão esteja no fato de que tanto a infraestrutura como o financiamento eram objetos de discussões específicas, em paralelo à elaboração da Política Nacional de Educação Infantil. Em 2004 e 2005, quando a discussão da PNEI foi mais intensa, estava em discussão os Padrões de

infraestrutura para as instituições de educação infantil, tanto no CONPEB como nos Seminários Regionais. O financiamento da educação infantil também já estava em discussão e contava com várias propostas em torno da substituição do FUNDEF e criação do FUNDEB que tramitavam no Congresso Nacional, e mobilizações da sociedade civil em torno dessa questão (ROSSINHOLI, 2008).

Em relação ao financiamento, a Coordenadora da COEDI, quando da elaboração da política, admitiu que essa era uma questão polêmica nas discussões da PNEI.

A questão do financiamento era um ponto de tensão sempre, por causa da discussão do FUNDEB. Essa era sempre uma discussão: vai incluir a creche, não vai incluir a creche e como vai incluir? (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC)

Ao mesmo tempo em que ela reconheceu que o financiamento estava em discussão e era uma questão polêmica, ela explicou que os atores compreendiam que a COEDI não tinha poder para resolvê-la, por isso não houve muita pressão. Acerca dessa questão, a Coordenadora esclareceu:

eu acho que eles foram muito condescendentes com a gente, porque a gente estava ali chamando eles para a luta pelo FUNDEB. [...] Nessa questão do financiamento a discussão acabava saindo do documento, porque o documento de política não ia resolver o FUNDEB, não era essa a função [...] (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Portanto, de acordo com a entrevistada, os atores envolvidos no processo de elaboração compreenderam os limites da atuação do COEDI nesse aspecto.

Em suma, a comparação realizada entre os componentes apresentados na versão preliminar do documento da política e dos constantes da versão final demonstra que, por meio das alterações, exclusões e, principalmente, pelas inclusões, houve um intenso processo de discussão e articulação em torno da PNEI. Acreditamos que se na versão final não se constatassem alterações significativas, isso implicaria compreender que o processo de participação dos diferentes atores teria sido ineficaz.

Corroboram a nossa afirmação acerca da participação ativa dos diversos atores na discussão, proposição ou reelaboração dos componentes da política, as informações da Coordenadora da COEDI/MEC, acerca desse processo no momento dos Seminários Regionais. Com ela assevera:

[...] tinha toda uma organização desse trabalho, elas [as pessoas] tinham que dizer qual era o parágrafo e a linha, porque a gente tinha um documento todo numerado, e exatamente o texto que estava e o que elas queriam: se era substituir, se era suprimir ou se era adicionar alguma coisa. E aí a gente depois recolhia tudo no final do dia e juntava linha por linha quais eram as emendas que tinham. Esse método foi bem interessante porque às vezes tinha emenda muito contraditória, por exemplo, tinha um grupo de secretários que queriam adicionar coisas que outros queriam suprimir. Então a gente levava no dia seguinte para uma grande plenária e ia votando emenda por emenda. Claro que algumas emendas a gente já chegava dizendo que o MEC era contra, que a gente propunha tirar e às vezes tinha muitas emendas parecidas, nesse caso a gente já chegava com uma proposta que juntava todas as emendas para transformar o texto. A gente já chegava com o trabalho resumido e sistematizado das emendas, mas a decisão era desse coletivo (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Especialmente em relação aos atores não estatais, conforme informações da Coordenadora, essa participação era constante, porque o Comitê se reunia com bastante frequência e a COEDI “sempre levava para discussão com

eles e em vários momentos eles puderam acompanhar o processo” (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Não é temerário pensar que as várias alterações inseridas, tanto pela sua natureza quanto pela sua relação histórica com determinados anseios da sociedade civil, quando vistas em uma perspectiva de conjunto, levantam indícios de que a inserção delas talvez tenha sido muito mais resultado de uma ação articulada e ampla em um processo de elaboração que privilegiou diferentes atores, do que de eventos esporádicos.

Nesse sentido, também depreendemos dessa análise comparativa que o processo de elaboração, conforme delineado antes, implicou em mudanças substanciais na PNEI; além disso, a partir da análise de algumas alterações que se fazem presentes na versão final, somos levados a pensar que alguns atores não estatais influenciaram a elaboração da política, visto que há demandas que são, historicamente, pleiteadas e identificadas com os mesmos. Mesmo que algumas dessas demandas estivessem presentes em marcos legais, compreendemos que a ausência na primeira versão expressava uma forma de lidar com tais demandas e que, de alguma forma, a efetivação delas na versão final não é apenas fruto de uma mera adequação aos marcos mais amplos, mas fruto da participação e pressão dos diferentes atores, inclusive não estatais, relacionados a defesa dessas demandas.

4 REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: a participação de atores não estatais.

Este capítulo tem por objetivo abordar, com base na análise de documentos e entrevistas, as características e a composição da rede que se formou no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil, ressaltando a participação dos atores não estatais na elaboração da referida política. Nesse sentido, este capítulo tem a seguinte estrutura: inicialmente, caracterizamos a rede de políticas públicas de educação infantil, ressaltando seus atributos e sua composição. Na sequência, abordamos os atores não estatais selecionados, destacando sua atuação, estrutura, abrangência de ação, área de interesse e objetivos. E, finalmente, analisamos a participação desses atores no processo de elaboração da PNEI, tendo em vista caracterizar a influência exercida por eles, bem como a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais nesse processo. Para essa caracterização, utilizamo-nos das seguintes unidades de análise: a) natureza da participação; b) interações estratégicas; c) interdependências; e d) Diálogo entre os atores não estatais e o Estado.

No capítulo anterior, procuramos caracterizar que o processo de elaboração da PNEI, no âmbito do MEC/SEB, transitou, no período de 2003-2005, de um dirigismo estatal (SANTOS, 2005) em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação, especialmente por meio da constituição do CONPEB, o qual, em função de suas características, indicava a existência de uma rede de políticas públicas de educação infantil. Nesse sentido, ressaltamos o

papel do MEC que criou mecanismos de participação e interação por meio da constituição de Comitês. Assim, nesta tese, compreendemos que o CONPEB, por seus objetivos, por suas características e por incorporar atores distintos no contexto de produção da política, configurou-se como um espaço institucional que possibilitou a constituição de uma rede de políticas públicas de educação infantil (KENIS e SCHNEIDER, 1991; SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005; KLIJN, 1998, BÖRZEL, 1998).

Conforme a análise empreendida no capítulo anterior, constatamos que o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (MEC, 2005a) foi marcado pela presença de diversos atores estatais e não estatais em etapas bem definidas ocorridas no período de 2003-2005. Essa presença assumiu características específicas e significou uma participação ativa desses atores no processo de elaboração da PNEI. Ela se caracterizou como uma política pública, uma vez que conforma um conjunto de definições e orientações gerais acerca da política de educação infantil para o país, caracterizando-se como uma ação do Estado (SANTOS, 2005) destinada a atender às necessidades da sociedade no âmbito da educação infantil (ROSEMBERG, 2002; FULLGRAF, 2007). Enquanto política pública, a PNEI se constituiu em um quadro normativo de ação, articula elementos de força pública e elementos de competência e, finalmente, visa a constituir uma “ordem local” (GRISA, 2012).

Admitindo a existência dessa rede de políticas públicas e em consonância com o objetivo estabelecido na pesquisa, nossa análise recaiu sobre a participação de atores não estatais no processo de elaboração da PNEI,

destacando suas relações, interdependências, metas e estratégias (KLIJN, 1998), tendo em vista caracterizar a influência exercida por esses atores, bem como a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais nesse processo. Conforme recorte explicitado antes, foi analisada a participação dos seguintes atores: ANPEd, MIEIB, CNTE, CONTEE, UNESCO, além do MEC.

Para essa análise, buscamos suporte no referencial teórico-metodológico de redes de políticas públicas, nos documentos analisados, bem como nas entrevistas semiestruturadas obtidas junto aos atores estatais e não estatais. Foram realizadas sete entrevistas entre agosto de 2012 e abril de 2013, sendo seis com representantes dos atores não estatais, os quais foram designados para compor o comitê, e uma com um representante do MEC, nesse período. No texto, eles são referenciados por um número escolhido de forma ocasional e pela instituição que representavam, conforme descrito na Figura abaixo.

ATOES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS	REPRESENTANTE DA INSTITUIÇÃO ENTREVISTADO	PERÍODO E DURAÇÃO DA ENTREVISTA	OBSERVAÇÃO	REFERÊNCIA NO TEXTO
MEC	Coordenadora da Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI/MEC)	09/2012, 10h-12h	entrevista realizada por telefone.	Entrevista 7
CNTE	Secretário de Assuntos Educacionais da CNTE.	08/2012, 10h-12h	entrevista realizada pessoalmente.	Entrevista 5
UNESCO BRASIL	Representante da área de Educação da UNESCO Brasil	03/2013	entrevista realizada por e-mail.	Entrevista 3
ANPEd	Membro do GT 7 e representante da ANPEd	10/2012, 18h-19h	entrevista realizada pessoalmente.	Entrevista 6
MIEIB	Membro do Fórum PE - MIEIB	09/2012 09h-11h	entrevista realizada pessoalmente.	Entrevista 1
MIEIB	Direção Nacional do MIEIB	03/2013, 14h-14h40	entrevista realizada por telefone.	Entrevista 2
CONTEE	Secretário de Assuntos Educacionais da CONTEE	02/2013	entrevista realizada por e-mail.	Entrevista 4

FIGURA 14 - Informações sobre as entrevistas realizadas
Fonte: elaboração própria.

A maioria dos entrevistados tem vínculo com a educação infantil, eram representantes com posição de destaque em suas instituições e tiveram participação efetiva no processo analisado. Dessa forma, acreditamos que o conjunto das entrevistas realizadas, além dos documentos analisados, permitiu compor o quadro de análise do tema proposto nesta tese.

4.1. Rede de políticas públicas de educação infantil: natureza, principais características e composição.

A rede de políticas públicas que se formou em torno da educação infantil foi composta por atores que fizeram parte do CONPEB instituído no âmbito da MEC/SEB, em 2004. Assim, ressaltamos que uma característica importante dessa rede foi o fato dela ter sido constituída pelo próprio Estado. Nesse sentido, conforme mencionamos antes, as redes emergem como alternativas aos desafios contemporâneos relacionados ao processo de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005; TEIXEIRA, 2002). A constatação da presença desses atores no processo de elaboração da PNEI corrobora a afirmação de que o Estado pode articular os interesses presentes na sociedade, a fim de garantir maior eficiência no processo de elaboração de políticas, sem, contudo, tornar-se refém desses interesses (SANTOS, 2005).

A ideia principal presente nessa formulação é a de responsabilidade compartilhada entre o Estado e atores não estatais na produção de políticas, através de processos de intercâmbio ou cooperação entre os atores. Essa participação denota uma nova estruturação das políticas públicas que envolve a complexa relação entre sociedade e Estado na resolução de problemas públicos, no caso específico desta tese, nos problemas de educação infantil.

O MEC instituiu o CONPEB e, além disso, por meio da COEDI/SEB, foi o responsável pela condução do processo. Nessa perspectiva, identificamos que houve uma clara intenção de mobilizar recursos dos diversos atores, estatais e não estatais, para a elaboração da PNEI. Assim, em conformidade com a

definição de rede de políticas públicas trabalhada nesta tese (KENIS e SCHNEIDER, 1991; SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005; KLIJN, 1998, BÖRZEL, 1998), podemos afirmar que a rede se enquadra em um modelo de governança (SCHNEIDER, 2005) instituída como uma política de governo (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012).

Na Figura a seguir, visualizamos a composição dessa rede de políticas públicas formada em torno da educação infantil, destacando as instituições, bem como a categoria na qual se inserem.

INSTITUIÇÕES	Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB) – 2004	Categoria
1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd	X	NE
2. Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – ANFOPE	X	NE
3. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	X	NE
4. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE	X	NE
5. Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação – CONSED	X	NE
6. Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – SEB/COEDI/MEC	X	E
7. Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF	X	NE
8. Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB	X	NE
9. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO	X	NE
10. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC	X	E
11. União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME	X	NE
Total de instituições	11	

FIGURA 15 - Instituições que compõem a Rede de Políticas Públicas de Educação Infantil
Fonte: BRASIL (2004a).

LEGENDA: E – Estatal
NE – Não Estatal

Essa rede é composta por onze atores entre estatais (2) e não estatais (9). Em relação à distribuição dos participantes pelas categorias estatais e não estatais, observamos que há uma superioridade numérica de atores não estatais nessa rede. Entretanto, essa diferença numérica, *a priori*, não expressa muito em relação ao arranjo decisório na rede, somente uma análise detida da participação desses atores, conforme veremos mais adiante, é que pode revelar o grau de envolvimento, intervenção e poder de persuasão deles.

Entre os atores não estatais, encontramos representantes dos movimentos sociais, movimentos sindicais, organizações internacionais, associação de pesquisadores em educação e outras entidades da sociedade civil. Conforme classificação apresentada antes, exploramos três grupos principais de atores além do Estado nesta tese, quais sejam, as organizações não governamentais, as organizações internacionais e os atores de mercado (SANCHEZ, 2013). Identificamos que a rede em análise incorporou os dois primeiros tipos, estando ausentes os atores do mercado. Considerando a existência de grandes grupos econômicos no fornecimento de produtos e serviços na área de educação infantil (Grupo Abril Educação, por exemplo), esse fato não deixa de ser relevante em termos de constituição da rede. É possível que esses atores tenham participado do processo em análise em alguma fase, especialmente nos Seminários Regionais²⁷, os quais eram abertos à participação de atores diversos da sociedade civil, mas a ausência desse tipo de ator na constituição do

²⁷ Apesar dos inúmeros esforços não foi possível ter acesso a um número maior de documentos referentes a esse processo, tais como, atas de registro de presença nos Seminários. O acesso a esse tipo de documento talvez tivesse revelado a presença de outros atores no processo.

CONPEB revela que, possivelmente, o MEC tenha privilegiado determinados tipos de atores.

Ao não incluir atores do mercado, a análise, do ponto de vista teórico-metodológico, poderia implicar, de alguma forma, limitação na classificação quanto ao tipo de rede de políticas públicas de educação infantil, principalmente, em relação à distribuição de poder entre os atores e à natureza da relação estabelecida entre eles. Entretanto, podemos afirmar que a ausência desses atores não descaracteriza a rede nem prejudica sua classificação. O que anotamos é que os atores do mercado poderiam trazer alguma contribuição, mesmo que conflitos fossem estabelecidos dentro da rede.

Em relação aos atores listados na Figura 15, conforme ressaltado, nem todos tiveram a mesma relevância no processo em análise. No cruzamento das informações obtidas por meio das entrevistas e da verificação dos documentos, percebemos que alguns atores são citados com maior frequência pelos entrevistados e/ou aparecem mais em alguns documentos analisados, revelando que alguns deles foram mais atuantes. Essa atuação diferenciada está relacionada à interação estabelecida com outros atores e ao intercâmbio de recursos entre os mesmos. Outros, porém, não foram lembrados pelos entrevistados e não aparecem nos documentos analisados, a não ser quando citados de maneira formal como instituições que compõem o Comitê, por exemplo.

Essa característica da rede revela, de acordo com Schneider (2005) e Santos (2005), que, embora muitos atores estejam envolvidos no processo de elaboração da política pública, há diferenças de poder entre eles. A relevância ou

não de um ator na rede será determinada em função da sua maior ou menor capacidade de interação e intercâmbio de recursos. Além disso, observamos que alguns desses atores tiveram atuação nesse processo desde os debates nos Seminários Regionais até a consolidação da versão definitiva e apresentação no Seminário Nacional.

Destacamos que o nosso interesse é analisar a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da política. Entre aqueles que são listados na Figura 15, selecionamos os que tinham uma relação mais direta com a área da educação infantil e que tiveram uma atuação no processo analisado. Esses critérios de seleção foram aplicados em dois momentos. O primeiro critério, de relação com a área da educação infantil, foi definido após os primeiros contatos com os documentos analisados, como foi o caso da ANPEd, MIEIB, CNTE e UNESCO²⁸. O segundo critério, de atuação no processo, foi aplicado no decorrer das entrevistas quando a instituição era citada por outra, como foi o caso da CONTEE²⁹.

Desse modo, analisamos nesta tese os seguintes atores: ANPEd, CNTE, CONTEE, MIEIB e UNESCO. Eles representam pesquisadores da área de educação, movimentos sindicais, movimentos sociais e organizações internacionais, portanto são atores relacionados aos dois tipos de atores não estatais, conforme classificação utilizada nesta tese. Além deles, sublinhamos a

²⁸ Registramos que, além dos atores analisados, fizemos vários contatos por telefone, por e-mail e pessoalmente e, após esses esforços, não houve a concordância em participar da pesquisa por parte dos seguintes atores UNDIME e UNICEF.

²⁹ Registramos que a ANFOPE também foi citada, mas não foi possível agendar entrevista até o momento da finalização desta tese.

atuação do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), do Departamento de Políticas de Educação Infantil e Fundamental, da Secretaria de Educação Básica (SEB), que foi o responsável pela condução do processo de elaboração da PNEI. Apresentamos a seguir cada um desses atores, destacando alguns aspectos relevantes acerca de sua atuação, abrangência de atuação, área de interesse, estrutura e objetivos.

4.1.1. O Ministério da Educação

No Brasil, o Ministério da Educação, órgão da administração direta do governo federal, atua na formulação de políticas educacionais, coordenação nacional de ações voltadas para a melhoria do desempenho do sistema educacional e apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios (BRASIL, 2003c). Portanto, o MEC exerce ações de natureza política, quando coordena ações, de suporte financeiro, quando financia as ações.

Seguindo os preceitos constitucionais e as determinações constantes da LDB (BRASIL, 1996), a educação infantil, primeira etapa da educação básica, encontra-se vinculada ao Ministério da Educação. A Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC engloba as três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Cada uma dessas etapas está sob a responsabilidade de uma coordenação geral que, no caso da educação infantil, é a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI). De acordo com o Regimento

Interno da SEB, compete à COEDI “subsidiar, orientar e coordenar o processo de formulação de políticas educacionais para a educação infantil” (BRASIL, 2004a).

Ressaltamos ainda que uma das metas do MEC, para o período analisado, era a construção coletiva das políticas públicas para a educação, por meio da participação dos diversos atores da sociedade na elaboração dessas políticas (BRASIL, 2005b). No Governo Federal, essa participação tinha formas e mecanismos variados postos à disposição da sociedade (SILVA et al., 2005). Uma das estratégias adotadas pelo MEC, no âmbito da SEB, foi a criação de comitês de políticas públicas os quais contavam com a participação de representantes de órgãos do governo federal, mas também de entidades da sociedade civil, e tinham por objetivo central propor e discutir políticas para as três etapas da educação básica.

O Relatório de Gestão de 2003, da então Secretaria de Educação Infantil e Fundamental do MEC, especialmente sobre essa forma de gestão, diálogo e negociação com os diferentes atores explicitava:

com efeito, a abertura para a permanente interlocução com a sociedade é a característica que mais acentuadamente traduz a ação da atual gestão da SEIF. Não por outra razão, uma de suas primeiras medidas foi a instituição do Comitê Permanente de Políticas da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental [...] (BRASIL, 2003c).

De fato, como observamos, esse Comitê foi instituído com o objetivo de discutir, propor, acompanhar e avaliar as políticas de educação infantil e fundamental. E, logo no início, propôs a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil.

Uma síntese da situação da educação infantil no início do Governo Lula é expressa no Relatório de Gestão (BRASIL, 2010). Nesse relatório há um diagnóstico da situação da educação em 2003, início do Governo Lula, onde são explicitados os principais problemas da educação herdados do governo FHC que necessitariam de atenção por parte do Governo Lula. De modo geral, constatou-se que a educação “apresentava problemas estruturais e conjunturais” (BRASIL, 2010, p.1), e tinha adotado mecanismos de financiamento que focavam apenas no ensino fundamental, desprezando a educação infantil e o ensino médio (BRASIL, 2010). De fato, a questão do financiamento aparece entre os principais problemas apontados em relação à educação infantil. “[...] a insuficiência de recursos financeiros fragilizava a concepção da educação infantil como dever de Estado e direito de todas as crianças” (BRASIL, 2010). O relatório aponta ainda outros problemas que revelam a situação geral da educação infantil no país, como segue.

[...] Uma ambivalência crônica do governo federal na gestão da política, dividida entre a assistência social e a educação. [...] O quadro geral exigia melhoria da qualidade, expansão da oferta, integração das creches aos sistemas de ensino, garantia de recursos vinculados à matrícula na educação infantil, investimentos na formação inicial e continuada (BRASIL, 2010, p.1).

Foram questões como essas que se constituíram em temas discutidos no âmbito do MEC no primeiro mandato do Presidente Lula (BRASIL, 2003a; 2003b; 2005).

4.1.2. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação³⁰

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1976, resultado do esforço de alguns Programas de Pós-Graduação da Área da Educação. Em 1979, a ANPEd consolidou-se como sociedade civil e independente, admitindo sócios institucionais (os Programas de Pós-Graduação em Educação) e sócios individuais (professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação em educação). A finalidade da ANPEd, explicitada em seus documentos, é a busca do desenvolvimento e da consolidação do ensino de pós-graduação e da pesquisa na área da Educação no Brasil. Nessa perspectiva, a ANPEd atua buscando se constituir como um importante fórum de debates das questões científicas e políticas da área.

Atualmente a ANPEd está estruturada em torno de 23 grupos de trabalho e o Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (FORPRED), que se reúnem anualmente com a finalidade de socializar o conhecimento produzido em pesquisas realizadas em diversas áreas da educação. Além disso, a ANPEd publica trimestralmente a Revista Brasileira de Educação (RBE), com artigos acadêmico-científicos, dirigida a professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação das áreas de ciências sociais e humanas.

³⁰ Informações disponíveis em www.anped.org.br, acesso em março de 2013.

Entre os Grupos de Trabalho, destacamos o GT 7 – Educação das crianças de 0 a 6 anos, que reúne pesquisadores na área da educação infantil. Esse GT foi criado em 1981 com o nome “Educação Pré-escolar”. Em 1988, passa à denominação atual “Educação das crianças de 0 a 6 anos”, considerada mais ampla e adequada, em consonância com as novas determinações constitucionais. Nos anos 1990, o GT 7, por meio de seu Coordenador e membros, participou de discussões importantes para a área de educação infantil como, por exemplo, os debates acerca das questões curriculares. Colaborou para a elaboração do documento “Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil”, publicado pelo MEC em 1998 e atuou nos debates em torno da elaboração do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), formulando Parecer Institucional sobre esse Referencial, com base em diversos pareceres de pesquisadores do GT. Mais diretamente relacionado a esta pesquisa, destacamos a participação do GT 7 na elaboração e discussão da PNEI, parâmetros de qualidade e parâmetros de infraestrutura (AQUINO, 2007).

Em sua trajetória, o GT 7 tem acompanhado e contribuído para a consolidação das pesquisas sobre educação infantil no Brasil. O tema da formação das professoras e dos professores da educação infantil tem sido uma constante nas pesquisas apresentadas (pôster, comunicação ou trabalho encomendado) nesse GT desde a década de 1990 (AQUINO, 2007). Conforme Aquino a formação

tem sido objeto de manifestação do GT em moções destinadas a entidades como MEC, Comissão de Educação do Congresso Nacional ou, ainda, a candidatos à presidência da República e a

governos estaduais. Afirma-se sempre o compromisso com a garantia de formação e profissionalização (AQUINO, 2007, p.8).

Assim, uma das questões pautadas pelo GT 7 tem sido a formação dos profissionais da educação infantil. Não por acaso, em 2002, um documento elaborado pela ANPEd e assinado por um conjunto de instituições³¹ foi dirigida ao Presidente recém-eleito, Luis Inácio Lula da Silva. Nesse documento, a ANPEd explicitava “seu interesse e disposição para dialogar e contribuir com o processo de definição de novas políticas para a formação qualificada dos profissionais da educação em todos os níveis” (ANPEd, 2002, p. 1).

A principal reivindicação constante no documento dizia respeito à necessidade de mudança de postura do governo federal em relação à elaboração e implementação de políticas educacionais. A ANPEd fundamentou sua reivindicação argumentando que as reformas educacionais efetivadas na década de 1990, em especial, no governo FHC, haviam sido concretizadas sem levar em consideração as reivindicações históricas dos movimentos sociais nem as diferentes experiências existentes no Brasil, desenvolvidas com a participação dos educadores. Como está evidenciado no texto:

Sem dúvida, qualquer avaliação das ações governamentais, em especial, no governo de FHC, revela a prática da tomada de decisões unilaterais; a opção por não dialogar com representações do setor público enquanto desenvolvia uma política de ampliação da participação de múltiplas instâncias do setor privado na

³¹ Além da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), assinaram o documento: a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), o Fórum de Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e o Fórum Nacional em Defesa da Formação do Professor.

formulação e implementação de políticas da educação; a falta de diálogo com as entidades representativas da área; a indução do esvaziamento de processos autônomos de construção de projetos institucionais das IES pela submissão aos objetivos vinculados aos resultados das estatísticas educacionais. Pode-se caracterizar tais procedimentos como uma forma tecnocrática de gestão, submetida aos ditames de agências internacionais e que reiteradamente desconsiderou as representações legítimas dos educadores (ANPEd, 2002, p.1).

Assim, constituía uma expectativa em relação ao governo Lula a instauração de um novo padrão de gestão que tivesse como essência

os compromissos com uma educação pública de qualidade social discutida e construída em processos participativos e democráticos, com interlocutores legitimamente qualificados, incorporando as referidas experiências que permitiram acumular conhecimentos e possibilidades de toda ordem (ANPEd, 2002).

Nessa perspectiva, as entidades que assinaram o documento apresentaram ao presidente Lula as principais teses com as quais estavam comprometidas, solicitando dele que elas fossem incluídas na agenda de discussão do seu governo. Entre essas teses, destacamos àquelas que caracterizam o foco de atuação dessas entidades:

1. As propostas para a formação de profissionais da educação devem considerar, além dos avanços teóricos, os debates acadêmicos, as múltiplas experiências e a rede de trocas existentes na área.
2. A formação dos professores de todos os níveis deve realizar-se no âmbito das universidades.
3. Urgência na formulação de uma política global de formação dos profissionais da educação que articule formação inicial e continuada, plano de carreira e salários condignos.

Nesse sentido, a ANPEd, assim como as demais entidades, demarcaram um campo de ideias e de atuação no que concerne à formação dos profissionais de educação, da educação infantil ao mesmo tempo em que faziam emergir a urgência da participação de atores não estatais na elaboração das políticas públicas.

4.1.3. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação³²

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação é uma entidade civil de caráter sindical que integra os professores, funcionários da educação e pedagogos/especialistas vinculados às redes públicas estaduais e/ou municipais de educação básica do Brasil. Atualmente, conta com mais de 44 entidades sindicais filiadas (sendo 27 estaduais, 15 municipais e duas distritais) e mais de um milhão de sindicalizados.

A CNTE tem sede em Brasília e é dirigida por uma diretoria composta pelos seguintes cargos: Presidência e Vice-Presidência; Secretarias Geral, de Finanças, de Assuntos Educacionais, de Imprensa e Divulgação, de Relações Internacionais, Relações de Gênero, Políticas Sociais, Política Sindical, Formação, Organização, Aposentados e Assuntos Previdenciários, Legislação, Assuntos Jurídicos, Projeto e Cooperação, Direitos Humanos. A essas Secretarias somam-se quatro Secretarias Adjuntas.

³² Informações disponíveis em www.cnte.org.br, acesso em março de 2013.

Além dessas secretarias, a CNTE possui dois Departamentos Setoriais: o Departamento de Especialistas em Educação, que integra a Secretaria de Assuntos Educacionais, e o Departamento dos Funcionários em Educação, que faz parte da Secretaria de Política Sindical.

São instâncias da CNTE: o Congresso Nacional, a Plenária Intercongressual, o Conselho Nacional de Entidades, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. O Congresso Nacional é a instância soberana da CNTE e se reúne ordinariamente a cada três anos. Ao Congresso Nacional compete, entre outras coisas, definir a política educacional, cultural, social, econômica e associativa da CNTE e fixar o plano de lutas em nível nacional.

De um modo geral, a CNTE evidencia preocupação com a valorização da escola pública como espaço social, plural e democrático, a garantia do financiamento para a educação, a valorização dos profissionais da educação (professores e demais profissionais da escola). Nesse aspecto, inclui-se a luta pela implementação do piso nacional para todos os profissionais de educação e política de formação inicial e continuada (CNTE, 2008). Além dessas lutas, existia um posicionamento da entidade em defesa da participação dos segmentos representativos dos trabalhadores no processo de construção das políticas públicas ou reformas, em espaços institucionais deliberativos e consultivos (CNTE, 2008).

4.1.4. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino³³

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino é uma entidade sindical que representa os sindicatos dos professores e técnico-administrativos da educação privada de todo o Brasil, da educação infantil ao ensino superior. A CONTEE congrega 77 sindicatos e 7 federações filiados, envolvendo mais de 800 mil trabalhadores da educação.

A CONTEE defende a educação como direito e bem público, de responsabilidade do Estado. A entidade defende ainda o fortalecimento da educação pública, democrática e de qualidade e entende que o estabelecimento da educação como direito também se dará por meio da regulamentação do setor privado de ensino, com a exigência do cumprimento do papel do Estado no controle, regulação, credenciamento e avaliação da educação, com as devidas referências sociais.

Os órgãos de deliberação da CONTEE são o Congresso, o Conselho Sindical, a Diretoria Plena e a Diretoria Executiva. O Congresso é o órgão máximo de deliberação e se reúne ordinariamente a cada três anos. A Diretoria Plena é composta por um colegiado eleito em Congresso para cumprir mandato de 3 anos, constituída por 41 membros, que ocupam 1 coordenação geral, 5 coordenações regionais e 8 secretarias. A Diretoria Executiva é formada por 14 membros, composta pelos titulares da coordenação geral, das coordenações regionais e das secretarias.

³³ Informações disponíveis em www.contee.org.br, acesso em março de 2013.

Em relação à educação infantil, a CONTEE explicita como principal preocupação as condições de trabalho, formação e valorização dos professores e auxiliares, tendo em vista que nessa área grande parte dos trabalhadores não tem formação adequada, recebem baixa remuneração e trabalham em condições precárias (ANÁLISE DE CONJUNTURA, 2006-2009). Outra questão diz respeito ao financiamento da educação infantil. A CONTEE se posiciona contra a destinação de verbas públicas para as creches conveniadas e defende maior controle social sobre os convênios entre essas creches e as prefeituras.

No Relatório de Gestão (2006-2009), a CONTEE ressalta o papel que teve na luta pela regulamentação da educação infantil e defesa da necessidade de regulamentação da relação “público x privado” na estruturação desse nível de ensino.

4.1.5. O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil³⁴

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil é um movimento social suprapartidário que surgiu, em 1999, da necessidade de uma articulação nacional em torno da defesa da educação infantil. O MIEIB é composto por fóruns estaduais, regionais e municipais de educação infantil, que se organizam autonomamente, mas que se integram nacionalmente em torno de um plano de luta comum (BARRETO, 2008).

³⁴ Informações disponíveis em www.mieib.org.br, acesso em março de 2013.

O MIEIB possui um comitê diretivo, eleito a cada dois anos em reuniões nacionais e conta também com uma secretaria executiva. Dessas reuniões resultam cartas nas quais o MIEIB sistematiza suas posições e estabelece suas linhas de ação.

São objetivos do MIEIB: “promover mobilização e articulação nacional no campo da educação infantil, junto aos organismos responsáveis ou representativos do setor no plano nacional; Divulgar para a sociedade brasileira uma concepção de educação infantil comprometida com os direitos fundamentais das crianças e com a consciência coletiva sobre a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento do ser humano”.

Entre os princípios básicos do MIEIB destacamos:

o reconhecimento do direito constitucional das crianças de 0 a 6 anos (independentemente de raça, idade, gênero, etnia, credo, origem sócio-econômica-cultural, etc.) ao atendimento em instituições públicas, gratuitas e de qualidade; A implementação de políticas públicas que visem à expansão e a melhoria da qualidade do atendimento educacional abrangendo toda a faixa etária 0 a 6 anos (CARTA DE PRINCÍPIOS DO MIEIB).

Em audiência com o Ministro da Educação Cristovam Buarque, em junho de 2003, o MIEIB apresentou carta na qual delineava síntese de suas posições em relação à política de educação infantil. É interessante ressaltar que nessa carta constavam sugestões que viriam a ser objeto de discussão ou execução ainda naquele ano.

A primeira sugestão do MIEIB dirigida ao Ministro Cristovam Buarque foi que a educação infantil constasse no Plano Plurianual 2004-2008 como um dos

objetivos setoriais, organizado em programa específico, dentro do qual estariam as ações voltadas para o setor da educação infantil.

As demais sugestões constantes da carta explicitavam ações que deveriam ser contempladas dentro desse programa específico de educação infantil. Entre as sugestões destacamos:

1. formação e valorização dos professores, aqui incluído um programa para a habilitação dos leigos que estão em exercício;
2. elaboração de padrões mínimos de infraestrutura de funcionamento de instituições de Educação Infantil (creche e pré-escola);
3. ações de apoio à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos de Educação Infantil;
4. extensão da alimentação escolar para a Educação Infantil, inclusive rede comunitária (MIEIB, 2003).

Em carta emitida na XVII Reunião Nacional, realizada em Goiânia, em agosto de 2004, o MIEIB explicita suas posições em relação a quatro assuntos em debate naquele momento: o processo de formulação da política nacional de educação infantil, os parâmetros de qualidade, formação de profissionais e financiamento.

Acerca do processo de formulação da política, o MIEIB faz menção ao que considera importante nesse processo, no que se refere à interlocução e debate com a sociedade. Reconhece as estratégias e metodologias adotadas na elaboração da política nacional, mas expõe algumas preocupações, conforme observamos abaixo:

garantia da interlocução com o MIEIB na formulação e implementação das políticas educacionais; **instalação imediata do Comitê Nacional de Educação Básica**; ampliação de prazos do cronograma da definição da Política Nacional de Educação Infantil, tendo em vista assegurar uma ampla discussão, incluindo

outros segmentos da sociedade civil; **realização de um Encontro Nacional, em 2004, para consolidar a elaboração da proposta de Política Nacional de Educação Infantil, debatida nos Seminários Regionais** (MIEIB, 2004). (grifos nossos)

Observamos que essas preocupações demarcam um campo de ideais que configuram as reivindicações do MIEIB junto ao governo federal, no período analisado.

4.1.6. A Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura³⁵

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura foi criada em 1945 pela ONU “com o propósito de fazer avançar, através das relações educacionais, científicas e culturais entre os povos do mundo, os objetivos da paz internacional, e do bem-estar comum da humanidade” (UNESCO, 2002, p. 2).

Nessa perspectiva, a missão da UNESCO é “contribuir para a construção da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural por meio da educação, ciências, cultura, comunicação e informação”, definidas como áreas de atuação da organização (UNESCO, 2013). Com sede em Paris, a UNESCO está presente em vários países por meio de seus Escritórios de Representação, inclusive no Brasil.

Atualmente, a organização se concentra em duas prioridades globais: a África e a igualdade de gênero. Para além dessas prioridades, ela trabalha em

³⁵ Informações disponíveis em www.unesco.org, acesso em março de 2013.

torno de grandes objetivos entre eles o de “atingir a qualidade da educação para todos e de aprendizagem ao longo da vida” (UNESCO, 2013).

Desde a sua criação, em 1945, a UNESCO tem realizado ações na área da educação em todo o mundo por acreditar que ela seja a “chave para o desenvolvimento social e econômico” (UNESCO, 2013). Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, que resultou na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (UNESCO, 1990), a Educação para Todos tornou-se um dos grandes objetivos da UNESCO e um compromisso global para oferecer educação básica de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos.

A Educação para Todos baseia-se fundamentalmente em garantir que todos – crianças, jovens e adultos – obtenham conhecimentos e as habilidades de que necessitam para melhorar suas vidas e desempenhar seu papel na construção de sociedades mais pacíficas e equitativas (UNESCO, 2005).

Em 2000, a UNESCO realizou o Fórum Mundial de Educação, em Dakar, Senegal, no qual seis metas de educação foram acordadas internacionalmente, visando alcançar a educação para todos até 2015. Uma dessas metas diz respeito à educação infantil: “Meta 1 - Ampliar e aperfeiçoar os cuidados na primeira infância e educação, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas” (UNESCO, 2001). Nessa perspectiva, a UNESCO apoia as iniciativas voltadas para a universalização da educação básica.

4.2. Atores não estatais: relações, interdependências, metas e estratégias.

A seguir, analisamos as relações, interdependências, metas e estratégias relacionadas à participação dos atores não estatais, especialmente com base nas informações coletadas por meio das entrevistas semiestruturadas. Em outras palavras, buscamos apreender as formas de interação entre os atores, aspectos relevantes do processo de elaboração da política, bem como as interdependências estabelecidas nesse processo, objeto de nossa análise.

Compreendemos, como Duarte (2004), que as entrevistas são essenciais quando se deseja mapear crenças, valores e sistemas classificatórios de determinados universos sociais, especialmente quando há conflitos e contradições não explicitados.

[...] elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebem e significam sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (DUARTE, 2004, p.215).

As entrevistas foram organizadas em um quadro de análise que resultou em um conjunto significativo de informações as quais detalhamos a seguir. Considerando as informações obtidas nas entrevistas, bem como as questões orientadoras da pesquisa e a bibliografia consultada, estabelecemos unidades de análise. São quatro unidades em torno das quais consolidamos o conjunto das informações. São elas: *a)* natureza da participação; *b)* interações

estratégicas; c) interdependências; e d) Diálogo entre os atores não estatais e o Estado.

4.2.1. Natureza da participação

De acordo com Teixeira (1997), o fenômeno da participação é bastante complexo, não podendo ser visualizado como algo episódico, individual, atomizado. O autor identifica ainda que esse processo é contraditório baseado em relação multifacetada de poder entre atores que são “diferenciados por suas identidades, interesses, valores, que expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político no qual estão inseridas” (TEIXEIRA, 1997, p.184). No esforço de delimitar o conceito, Teixeira (1997) aponta que, independente das formas que pode assumir, a participação significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 1997, p.187).

Ainda nessa perspectiva, Teixeira (1997, p.187) assevera: “a referência à parte implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação entre as partes entre si e das partes com o todo. Esse todo não é homogêneo; as partes tem interesses, aspirações, valores e recursos de poder diferenciados”. Nesse sentido, os processos de participação tendem a lidar com o desafio de como atingir interesses gerais em sociedades complexas e fragmentadas como as nossas. Sobre as possibilidades de efetivação da participação, Teixeira (1997)

compreende que é necessária a existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não.

Nesse aspecto, destacamos inicialmente a percepção dos atores em relação à sua participação no processo de elaboração da PNEI. Para a maioria dos atores a participação no processo de elaboração de políticas públicas era algo desejável e reivindicado, corroborando aquilo que Teixeira (1997) aponta que a criação de mecanismos de participação é fruto de processos de luta e disputa na construção de um projeto de democracia participativa. Nesse sentido, destacamos o momento político no qual se insere o processo, conforme abordado anteriormente, que é, para muitos atores, como os movimentos sociais, movimentos sindicais e entidades ligadas à pesquisa, de renovadas esperanças com a eleição do Presidente Lula.

Além disso, destacamos que o conhecimento da área e a experiência acumulada daqueles que estão mais diretamente ligados à pesquisa ou execução das políticas são apontados pelas instituições como motivadores dessa participação, ou seja, a *expertise*.

Para o MIEIB, o movimento tinha uma condição especial que era a de congregar, em um só grupo, diversos especialistas, pesquisadores, educadores e gestores com um perfil da educação infantil. Essa condição especial credenciava o MIEIB, de acordo com o seu representante, a ocupar uma posição privilegiada na interlocução com o MEC, conforme se apreende dos trechos a seguir:

O MIEIB é um parceiro do MEC e sempre reivindicou uma interlocução na formulação da política. Inclusive ele chegou a defender que o MEC deveria ter um conselho consultivo ou um

grupo de assessoramento específico exatamente nessa fase, início dos anos 2000, que é a fase de maior, digamos, novidade da integração da educação infantil nos sistemas de ensino. Ainda existem muitas ambiguidades, muitas incompreensões, inclusive no âmbito do próprio Governo Federal, dos governos municipais, das universidades. Então, o MIEIB sempre defendeu essa articulação, na medida em que ele é um movimento que congrega um grupo de especialistas, de pesquisadores, de educadores, de gestores, que tem esse perfil específico da educação infantil. Então, ele teve e tem uma participação importante no diálogo com o MEC (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Comprendemos, conforme o depoimento, que o MIEIB teve uma relação de maior proximidade com o MEC. De fato, constatamos que o MIEIB procurou se constituir em um interlocutor relevante junto ao MEC mesmo antes do início do processo de elaboração da PNEI. Nesse sentido, é importante relembrar, por exemplo, que o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, pouco antes das eleições presidenciais de 2002, enviou carta ao MIEIB assumindo o compromisso de inseri-lo, caso eleito, nas decisões sobre a política de educação infantil. Também é conveniente retomar que o MIEIB foi recebido em audiência pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003, início do Governo Lula, no qual apresentou uma síntese de suas principais demandas (MIEIB, 2003).

Assim, constatamos que o MIEIB teve atuação importante na instituição de um espaço de diálogo entre o MEC e a sociedade civil e, posteriormente, nas discussões da PNEI. Das demandas dos atores não estatais resultou a instituição do Comitê Permanente de Política de Educação Infantil (BRASIL, 2003a), em agosto de 2003, e sua substituição pelo Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (BRASIL, 2004a), em agosto de 2004.

A participação diferenciada dos diversos atores é inerente à rede, devido, em grande parte, ao envolvimento de determinados atores com o tema, bem como a capacidade de estabelecer contatos com os demais atores relevantes (SANTOS, 2006). Assim, além do MIEIB, mencionamos, por exemplo, que a UNESCO mantinha, já antes da elaboração da PNEI, relação de proximidade com o MEC no desenvolvimento de políticas e programas de educação no Brasil. No período da elaboração da PNEI, a instituição mantinha, ainda, parceria com o MEC na elaboração de pesquisas sobre as políticas e serviços de educação infantil no Brasil. Como podemos observar no fragmento de entrevista abaixo:

A UNESCO apoia governos no desenvolvimento de políticas e programas de educação em várias áreas. Particularmente nos anos de 2004 a 2006 a UNESCO estava envolvida com a realização do estudo sobre as políticas e serviços de educação infantil em alguns países, incluindo o Brasil. Houve uma parceria entre a UNESCO e o MEC para a realização do estudo “Avaliação de políticas de Educação Infantil no Brasil”, que, junto às inúmeras discussões com o Comitê, também ofereceu subsídios à formulação da política nacional (ENTREVISTA 3 – UNESCO).

Aliás, sobre o papel da UNESCO naquele momento em especial, de acordo com dados dos Relatórios de Gestão e Planejamento do MEC (BRASIL, 2004a; 2005a; 2006), ela financiava vários projetos, inclusive o próprio processo de elaboração da PNEI.

Constatamos ainda que a participação na rede obtém legitimidade à medida que o ator tem o domínio de um tema específico relativo à política. Podemos perceber, por exemplo, que a participação da CONTEE, semelhante ao MIEIB, ganha legitimidade em função do conhecimento, que no caso da CONTEE se refere à realidade do setor privado do país, especialmente no que diz respeito

às escolas comunitárias de educação infantil. Como explicitado no depoimento a seguir:

No período, a necessidade de atendimento e a falta de estrutura dos municípios geraram uma expansão de escolas de educação infantil, chamadas “comunitárias” e o crescimento dos convênios destas com os municípios. Por trabalharmos com o setor privado, conhecíamos de perto a realidade dessas instituições. A falta de estrutura física adequada, as contratações precárias de profissionais sem formação adequada, a ausência de legislação por parte dos municípios regulamentando o funcionamento dessas instituições, seu credenciamento e autorização, como também o pequeno número de conselhos municipais de educação. Sendo assim entendíamos como fundamentais um processo de orientação, construção de diretrizes e regulação nacional que permitisse o atendimento do direito com qualidade social (ENTREVISTA 4 - CONTEE).

Outro aspecto relevante a ser destacado referente à participação na rede envolve a compreensão de que nesse espaço também se efetivava uma dimensão política, no sentido amplo que focava no encaminhamento de problemas. Assim, os atores se organizaram e definiram suas estratégias de luta, as quais foram levadas ao espaço de discussão. Isso fica evidenciado a partir dos trechos de depoimentos abaixo:

a CNTE organiza a cada três anos o congresso da entidade. O congresso é a maior instância que a entidade tem que delibera sobre as políticas, o plano de lutas, as ações que a diretoria deve desenvolver durante os três anos do mandato. Então, essa discussão da participação, todos os passos, a discussão sobre a política educacional nós temos deliberações de congressos. Então o Fórum de Educação, o CONAE, o CONEB tudo que vai discutir a educação tem deliberações para participar dessas atividades. Essa participação vai no sentido de fazer a intervenção dentro daquilo que nós entendemos como políticas educacionais que vem a atender ao direito à educação com qualidade social. (ENTREVISTA 5 – CNTE).

O MIEIB sempre participou com pautas sistematizadas, porque como movimento ele primeiro negociava a pauta dentro do

movimento e depois ele apresentava a pauta (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Ainda no que concerne à participação, evidenciamos que, no caso da rede de políticas públicas, os atores representavam um contraponto à forma como o Governo FHC conduzia os processos na educação infantil. Isso se evidencia no trecho do depoimento a seguir:

[...] Então é isso que eu te falei no começo, que a política da COEDI é universidade, municípios e movimento social. [...] Você lembra que no começo está escrito no documento inspirador, que se deu continuidade, assumindo que o Referencial Nacional Curricular de Educação Infantil do Governo de Fernando Henrique interrompia aquela forma de trabalho técnico; o Referencial foi feito sozinho, dentro do Gabinete, contrata professor para fazer. [...] Aí, quando tem o primeiro Governo Lula - que Karina é a nossa coordenadora – junto com a Jeanete, eu fui chamada. Tinha o CONPEB, tinha outras reuniões, para discutir, então éramos muitas pessoas. A Karina viu que eu tinha uma importância, uma colaboração, porque eu era mesmo muita apoiadora do próprio partido, da própria iniciativa; e também porque eu tinha colaborado no Governo de Itamar, nos “Cadernos das Carinhas”. [...] Então, eles convidaram um órgão da Universidade, chamado ANPEd, que congrega as pesquisas da Universidade, as pesquisas em Educação (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Como vimos, por exemplo, os trechos acima evidenciam que o tripé universidade, municípios e movimentos sociais procurou romper com um modelo de trabalho presente no governo anterior, e passou a privilegiar a dimensão política. Assim, a participação se revestiu de um caráter mais amplo, em que os problemas foram abordados de forma coletiva pelos diferentes atores, em contraponto ao modelo tecnocrático de gestão até então existente.

Nesse processo, existiram espaços formados para discussão da política, entre eles já registramos as reuniões do Comitê, os Seminários Regionais

e o Seminário Nacional, nos quais a participação de cada ator no processo de elaboração da PNEI ocorreu de forma diferenciada.

O MIEIB, por exemplo, participou das reuniões do Comitê e dos Seminários Regionais, conforme se extrai da entrevista com o seu representante, transcrita a seguir.

Ele participou no debate e na leitura final do documento, ele encaminhou sugestões. Esse documento foi discutido em seminários regionais. O MEC fez seminários nas cinco regiões e o grupo gestor tinha representantes dos fóruns nessas discussões que encaminhavam propostas e sugestões (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Como vimos anteriormente, o MIEIB reivindicava uma maior interlocução com o MEC no momento da elaboração da PNEI. Considerando que o movimento congrega os fóruns estaduais e/ou municipais de educação infantil, acreditamos que isso tenha permitido a participação em todos os Seminários Regionais realizados. O que não ocorreu com a UNESCO, a CONTEE e a ANPEd, visto que suas participações aconteceram especialmente nas reuniões do Comitê, conforme se depreende dessas afirmações:

Participávamos das reuniões e tínhamos um contato mais próximo também em virtude do estudo que estava sendo realizado. A COEDI/SEB foi uma parceira muito importante na realização dos estudos e participava das reuniões de coordenação e revisão ativamente. Propiciou, inclusive, as visitas do comitê internacional às cidades cujas políticas estavam sendo analisadas (ENTREVISTA 3 – UNESCO).

Principalmente no GT específico que elaborou o documento depois aprovado pelo comitê nacional, além da produção de documentos que subsidiaram os debates nos seminários nacionais desenvolvidos pelo MEC. Nossa participação foi fundamental para esclarecer a realidade do setor privado/comunitários que em princípio estava à margem dos estudos desenvolvidos por

especialistas ou pelos trabalhadores do setor público (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Fui indicada pelo GT7, e aí eu ia às reuniões que eles me chamavam (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Em relação à CNTE, a participação do representante entrevistado ocorreu principalmente no Comitê, tendo em vista que sua indicação para o processo ocorreu após a realização dos seminários. Embora a CNTE tenha tido um representante desde o início do processo, registramos que em contato com o primeiro indicado, fomos informados de que sua participação teria sido “tímida” e sem muitas contribuições naquele momento.

Observamos que cada ator se apropriou desses espaços de discussão do processo de elaboração da política de forma diferenciada, em função das características de cada um deles. As reuniões do Comitê foram restritas aos seus membros e alguns convidados, nos termos da portaria de criação. Os Seminários Regionais e o Seminário Nacional foram abertos à participação de mais atores, além dos membros do Comitê. Salientamos, ainda, que, em termos quantitativos, há presença maior de representantes das secretarias estaduais e municipais de educação nos Seminários. No entanto, consideramos que não é temerário afirmar que o Comitê se constituiu no *locus* privilegiado de interação, articulação dos diferentes atores no processo de elaboração da política.

As entrevistas também evidenciaram que, entre os atores, houve uma tendência a construir “identidades”, grupos internos à rede. Assim, a CNTE, por exemplo, tinha críticas em relação ao que ela denominava de representantes “da

academia”. Para o entrevistado, “o debate mais forte era quando juntava essas pessoas da academia, porque muitas vezes ficava muito sobre a concepção do que estava colocado, um debate muito teórico” (ENTREVISTA 5 – CNTE). Identificamos nessa fala uma crítica ao “teórico” em contraponto aqueles que estavam mais focados nas expressões da realidade.

Aliás, o próprio MEC parecia compartilhar de semelhante crítica, conforme podemos perceber no fragmento a seguir do depoimento da representante da COEDI/MEC, em referência aos Seminários Regionais.

Na verdade, os nossos grandes interlocutores foram os secretários, a gente não queria gente da academia, especialistas, assessores, trazendo aquelas coisas teóricas que dizem muita coisa e pouca coisa para o secretário efetivamente entender e fazer, porque a gente tem também uma realidade brasileira muito diversa. Então a gente queria que o documento fosse acessível, compreensível e utilizável. E pelas discussões a gente pode também sentir um pouco do nível mesmo de discussão, de compreensão dos secretários sobre os aspectos da política de educação infantil e isso ajudou muito a gente a pensar na linguagem que o documento tinha que ter. Então o nosso grande interlocutor foram as secretarias (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Na citação anterior, o “debate teórico” é contraposto, pelo representante do MEC, a uma postura mais voltada para aquilo que possa ser “acessível, compreensível e utilizável”. Assim, podemos identificar que se constituiu em um eixo articulador dos diferentes atores na rede essa contraposição entre os “acadêmicos” e os “práticos”. Esse aspecto pode ser apontado como um ponto de tensão em relação à participação de atores da academia ou especialistas. Essa postura fornece indícios do lugar que ocupou a comunidade acadêmica na

construção da política. Se esse ator não pode ser rechaçado do processo, sem dúvida, pelos depoimentos, o seu discurso foi combatido.

Até aqui ressaltamos aspectos relevantes que caracterizaram a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da PNEI, mas como esse tipo de participação influenciou o processo e a própria política? Essa é uma questão complexa. A análise das entrevistas evidenciou que a participação dos atores não estatais na rede pautou-se por demandas bem delimitadas.

Na entrevista do representante do MIEIB, é possível identificar que o movimento pautou o tema da consolidação da concepção de educação infantil. De fato, esse período de elaboração da PNEI corresponde ao momento de transferência do âmbito da assistência para o da educação, e isso era uma reivindicação de movimentos como o MIEIB. Abaixo, apresentamos fragmento da entrevista fornecida pelo representante do movimento que mostra a ênfase posta na concepção de educação infantil:

Já começando essa discussão. [...] sair da assistência, ter a conotação de cuidar e educar, que foi a saída da assistência para educação. Como a educação infantil se transformava em primeira etapa da educação básica? Acho que uma discussão muito forte, junto com o financiamento, foi sobre a concepção de educação infantil. [...] Essa discussão sobre a identidade da educação infantil, da concepção de educação infantil começou a tomar espaços muito importantes nas discussões tanto dos fóruns, quanto dos encontros, como na ANPEd também [...]. Coisa que a gente discute até hoje, essa história não está arrumada, isso é uma grande discussão até hoje (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

No caso do MIEIB, ressaltamos que a ênfase foi dada à necessidade de consolidação de uma concepção de educação infantil, resgatando a identidade e

especificidade dela em relação às demais etapas de ensino. Essa posição é, também, corroborada pela segunda entrevistada do MIEIB, conforme trecho do depoimento dela acerca dessa questão:

o MIEIB defende uma concepção de educação infantil que vem se consolidando. Para a própria elaboração do documento, o MIEIB fez pressão para que esse documento fosse atualizado, porque já existia um documento de política nacional, que era o amarelinho, o MEIB então pediu uma atualização. O MIEIB sempre teve uma relação com o MEC propositiva, de colaboração, de apontar questões, de recomendar aprimoramento, então acho que é uma relação em que as identidades são diferentes, mas o objetivo é comum. (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Outra atuação marcada por pauta bem delimitada pode ser observada em relação aos movimentos sindicais. Se para o MIEIB o tema da identidade da educação infantil parece ter pontuado a atuação do movimento na rede, a CNTE focou a atuação nas condições de trabalho, formação e valorização do profissional da educação, entendidos aqui como inserção nos planos de cargos e salários. O seguinte fragmento da entrevista com o representante da CNTE ilustra essa afirmação:

Então, por exemplo, o fato de indicar que a educação infantil, a creche e a pré-escola, tem que trabalhar com o profissional da educação é um elemento importante colocado no documento. Tem que ser garantido o profissional da educação. [...] A nossa posição é essa: todos são profissionais da educação, tem que ter concurso público, habilitado, dentro do plano de cargos e carreiras. Isso é um ponto importante, que a gente defendia e que foi complementado com a reformulação das diretrizes do curso de pedagogia, que exige que o professor de pedagogia, seja o professor da educação infantil e dos anos iniciais na sua formação. Aquele documento indica que é necessário o profissional, é o que a gente defende junto com a ANFOPE, tem que ser formado mesmo para atuar na educação infantil (ENTREVISTA 5 – CNTE).

No caso, quando você discute a educação infantil claro que nós temos dentro dessa atuação um foco: os nossos trabalhadores.

Que eles sejam considerados como trabalhadores da educação, que sejam incluídos no plano de cargos e carreiras, que façam parte do estatuto do magistério. Então essa é a nossa defesa (ENTREVISTA 5 – CNTE).

O trecho de entrevista que segue abaixo também reafirma aquilo que foi mencionado antes sobre a participação dos atores não estatais, de que os mesmos tinham sua atuação marcada por uma pauta bem delimitada. Nele é possível identificar que, no caso da CONTEE, a preocupação envolvia a relação público e privado. Aliás, quando retomamos o quadro comparativo delineado no terceiro capítulo, identificamos que, na versão final, emerge uma clara ampliação dos critérios de qualidade aplicados à educação infantil no âmbito público para a iniciativa privada. No contexto da rede, a CONTEE reivindicava que houvesse controle por parte do Estado em relação às escolas comunitárias. Segue o trecho em que o representante da CONTEE aponta para a preocupação com o binômio “público-privado” por parte dessa entidade:

Considerando o exposto nas questões anteriores e fazendo-se uma leitura do documento, fica clara a incorporação de nossas demandas, principalmente ao observarmos a inclusão do binômio “público e privado”. As demais defesas eram comuns às outras entidades (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Em suma, verificamos que a participação dos atores não estatais na rede revela uma complexidade, apresenta características específicas e está pontuada por pautas próprias, compartilhadas ou não entre eles. Assim, compreendemos que o Comitê se caracterizou como um espaço institucional, aberto à participação de diversos atores da sociedade civil no processo de decisão e elaboração da política pública. Nesse contexto, esses atores constituíram uma

rede de políticas públicas de educação infantil caracterizada pela existência de relações estáveis, contínuas no tempo, por possuir uma estrutura não hierárquica, com relações de poder que são assimétricas e interdependência de recursos visando a alcançar fins políticos (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005) e com a função de elaboração de uma política pública.

4.2.2. Interação estratégica

Compreendemos, nos termos de Klijn (1998), que as redes de políticas públicas possuem uma variedade de atores, os quais, por sua vez, possuem suas próprias metas e estratégias. De fato, conforme constatamos em nossa análise e explicitamos antes, os atores não estatais que participaram do processo de elaboração da PNEI possuíam demandas específicas, as quais foram levadas ao espaço de interação na rede. Nessa perspectiva, a política é o resultado da interação entre diferentes atores. Em consequência, não há nenhum ator individual com poder para determinar as ações estratégicas dos demais atores e não há nenhum ator central (KLIJN, 1998).

Assim, ressaltamos que uma das características mais importantes dos processos nas redes de políticas públicas, de acordo com Klijn (1998), é a interação estratégica entre os atores. “Os atores necessitam uns aos outros em virtude das interdependências que existem, mas, ao mesmo tempo, eles intentam direcionar para suas próprias preferências” (KLIJN, 1998, p.36), o que resulta em interações complexas e processos de negociação (KLIJN, 1998).

Em termos gerais, constatamos na nossa análise que alguns atores estabeleceram relações como estratégia visando a suas próprias preferências. Nesse sentido, vejamos que a CNTE explicita as interações com o MIEIB, a ANFOPE e a CONTEE.

A gente buscava se entender com a posição do MIEIB, com a posição da ANFOPE, o que a CONTEE está defendendo dentro daquilo que a gente defendia. Com a CONTEE a gente conversava mais por que é do movimento sindical (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Com esses atores, a CNTE manteve intercâmbio de informações que supriram de alguma forma as lacunas relativas às questões específicas sobre as quais ela não tinha convicção. Por isso a articulação com o MIEIB, que é um movimento social em defesa da educação infantil, com especialistas na área e uma articulação política consolidada, e a ANFOPE, a qual tem uma tradição de focar o problema da formação dos profissionais da educação. Assim, compreendemos o motivo pelo qual eles serviram de referência à CNTE em momentos em que esse conhecimento específico se mostrou essencial.

Embora o representante tenha mencionado que essas interações ocorreram “sem ferir” as determinações gerais da CNTE, em relação à questão da formação do profissional para a educação infantil, observamos que houve um posicionamento na rede que contrariava as posições defendidas pela CNTE. Conforme os trechos dos depoimentos a seguir, havia uma convergência de posição entre a CNTE, o MIEIB, a ANFOPE e a CONTEE em relação à defesa de que o profissional de educação para atuar na educação infantil deveria ter o curso de Pedagogia.

Então, por exemplo, o fato de indicar que a educação infantil, creche e pré-escola, tem que trabalhar com o profissional da educação é um elemento importante colocado no documento. O MIEIB colocava isso e tinha até dúvida, porque segundo eles a CNTE não defende a educação infantil, mas não é bem assim. A nossa posição é essa: todos são profissionais da educação, tem que ter concurso público, habilitado, dentro do plano de cargos e carreiras. Isso é um ponto importante, que a gente defendia e foi complementado com a reformulação das diretrizes do curso de pedagogia, que exige que o professor de Pedagogia, seja o professor da educação infantil e dos anos iniciais. Aquele documento indica que é necessário o profissional, é o que a gente defende junto com a ANFOPE, tem que ser formado mesmo, para atuar na educação infantil (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Outra questão importante era sobre a formação dos profissionais de educação, por nós defendida como necessária a educação superior (pedagogia) para os professores. Alguns assessores do ministério chegaram a defender as mães “crecheiras”, principalmente para a realidade do Rio de Janeiro (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Verificamos que, nos debates, a CNTE acompanhou as posições da ANFOPE, do MIEIB e da CONTEE quanto à exigência de formação em nível superior de Pedagogia para atuar na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, posição que não prevaleceu na versão final do documento. No entanto, essa posição contrariava as determinações internas da CNTE, que é a formação do magistério, nível médio, para atuar na educação infantil, conforme explicitado no trecho a seguir.

Claro que internamente na CNTE, tanto no congresso da CNTE quanto na CONEB e na CONAE, nós mantivemos a posição de ter ainda a formação no magistério, nível médio, normal médio. Isso por conta da demanda nacional que existe. Não adianta você extinguir o normal médio e abandonar e colocar qualquer profissional lá. Então, se a gente não dá conta ainda de ter todos com nível superior, todos formados em Pedagogia para estar lá atuando, e precisa em muito locais ter o normal médio, então a gente continua defendendo a formação no normal médio. A CNTE é a única entidade que continua defendendo isso, as outras

defendem o profissional com nível superior, mas a gente continua defendendo isso, mas por conta da realidade que está colocada aí. O ingresso na carreira para esse profissional para atuar na educação infantil tem que ser, no mínimo, essa formação, do normal médio, abaixo disso, nós não aceitamos. Isso foi um ponto importante (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Essas posições indicam que houve, por parte desse ator, uma estratégia para manter uma unidade em torno da questão da formação profissional mínima para a educação infantil. Nesse sentido, a CNTE cedeu, estrategicamente, para formar um consenso em torno da questão da formação naquele espaço, possivelmente visando a alcançar outras metas. Aqui ressaltamos, conforme Klijn (1998), o caráter imprevisível e complexo dos processos políticos nas redes, porque resultam de negociação entre os atores. Numa situação onde estão envolvidos muitos atores com preferências que mudam ao longo do processo, que adotam estratégias diversas, os atores não podem saber com antecedência os resultados e objetivos do processo. A aprendizagem ocorre ao longo do processo (KLIJN, 1998).

De outra parte observamos evidências de interações estratégicas no combate aos interesses dos atores do mercado dentro desse processo.

Nesse espaço, o que é interessante é que, claro com a ajuda de quem estava coordenando no MEC, nós conseguimos abafar um pouco a intervenção do setor privado. A nossa forma de ir para cima e de ir buscar, conseguiu abafar. Tanto é que não conseguia se soltar, passar as suas ideias, era como se tivesse guardando para o momento, não sei, da aplicação ou momento final que pudesse alterar, mas mesmo assim eles não se soltaram (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Embora não tivéssemos identificado atores do mercado na rede, conforme mencionamos anteriormente, essa referência pode significar um ator presente em algum momento de discussão da política ou ideias desse setor que eram defendidas por atores da rede. Observamos, por exemplo, que a questão da destinação de recursos públicos para as creches conveniadas era defendida pelo MIEIB, ou seja, não havia um representante formal do setor, mas algumas de suas ideias estavam ali representadas.

Semelhante estratégia foi observada na entrevista com o representante da ANPEd, que enalteceu um posicionamento forte em relação ao que acreditava representar outros interesses, que fugiam às ideias mais consensuais, os quais eram representados, para esse ator, principalmente pelo UNICEF e OMEP.

Olha, o que foi importante aí, foi tentar deixar claro e excluir alguns atores, que eram muito fortes como, por exemplo, essas “UNICEF’s”, essas “OMEP’s”, essas aí que tem outros interesses, que não estão definindo política para o país; estão mais interessados em definir, no caso da UNICEF, formas de educação das crianças pobres, então a gente é contra -, ou a OMEP, que é das escolas privadas. O que nós conseguimos foi ter isso claro. Eu acho que isso aí foi forte (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Em relação ao combate às concepções dos organismos internacionais mencionamos que, de fato, houve êxito na estratégia adotada pelos atores na rede, visto que o próprio representante da UNESCO situa a sua contribuição, nesse processo, em termos mais amplos. Entretanto, considerando tanto o caso da UNICEF quanto da UNESCO, por exemplo, que têm uma trajetória no Brasil bastante importante em termos de influências na educação infantil e de relação com o MEC (ROSEMBERG, 2002; FULLGRAF, 2007), o poder desses

organismos não pode ser desprezado. Nesse sentido, anotamos a presença do UNICEF, por meio de parceria com o MEC, em 2004, início do Governo Lula e período de elaboração da PNEI, com o Programa Família Brasileira Fortalecida³⁶ (BRASIL, 2004a), implementado pela Coordenação Geral de Educação Infantil, com recursos da UNESCO, além dos projetos financiados pela UNESCO, conforme mencionamos antes.

Mesmo assim, esses depoimentos refletem que houve um trabalho de articulação dentro da rede por parte de alguns atores no sentido de estabelecer um conjunto de interesses válidos dentro daquele arranjo reticular. Isto é, estabelecer que certas concepções ou ideias não podiam ocupar espaço de discussão no processo de elaboração da PNEI. É interessante observarmos que essa atitude assegura à rede um compartilhamento de interesses e valores, que são defendidos em busca da concretização dos objetivos da política, ou seja, atender aos anseios da sociedade em relação à educação infantil.

Essa busca pela construção de valores comuns dentro da rede favorece o trabalho porque permite que se consolidem ideias e concepções sem muitos embates. Ao mesmo tempo, essa ação dos atores buscando a defesa de interesses comuns e agindo contra pensamentos ou ideias consideradas “ameaçadoras” de outros atores da rede merece outra reflexão. Podemos inferir baseado nesse tipo de estratégia, que, ao tentar estabelecer essa unidade de

³⁶ A influência do UNICEF na educação infantil no primeiro mandato do Governo Lula foi objeto de análise na Tese intitulada “O UNICEF e a política de educação no Governo Lula”. Essa influência é abordada a partir da elaboração e implementação do Programa Família Brasileira Fortalecida (FULLGRAF, 2007).

pensamento, estivessem evitando o conflito, o que seria interessante, mas também estivessem evitando tratar de questões polêmicas, provenientes de atores considerados fortes.

Dentro da rede de políticas públicas o que deve prevalecer é o trabalho colaborativo e cooperativo entre os seus participantes, mediado por processos de negociação (KLIJN, 1998), em busca de posições consensuais. No caso da participação dos atores na PNEI, havia o reconhecimento de que, no geral, as posições consensuais eram construídas e acatadas pela maioria. “As falas durante o processo de construção se apresentavam muitas vezes consensuais para o conjunto, apareciam contradições, essas contradições dentro dos movimentos sociais mesmo, ora dentro do próprio governo” (ENTREVISTA 5 – CNTE). Quando algumas divergências se tornavam impasses, especialmente relacionadas a aspectos legais, os atores buscavam suporte junto ao MEC, conforme observamos nos trechos a seguir:

Uma polêmica colocada e que passava o seminário e ela era mantida, aí o pessoal do MEC é quem definia o que ia fazer” (ENTREVISTA 5 – CNTE).

As outras questões, a negociação foi tomar como base a legislação e aí não tem muita discussão, por mais que a gente não concorde com a lei ela é lei; ou ela é norma, algo determinado pelo CNE, por exemplo, que tem caráter normativo. Mas olha, em nenhum momento houve algo muito complicado ou uma saia justa muito grande. Eu acho que as discussões foram muito mais de tornar as metas mais possíveis de serem alcançadas pelos municípios e pelo próprio MEC, de tornar o documento mais de acordo com as necessidades reais do que discussão mesmo (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

Em síntese, em relação às interações entre os atores na rede de políticas públicas de educação infantil ressaltamos como característica fundamental a busca por posições consensuais, evitando, sempre que possível, o conflito. Com base nessas indicações compreendemos que a estratégia dentro da rede foi de combater as ideias mais divergentes, tornando o grupo o mais homogêneo possível. Assim, os consensos não foram difíceis de alcançar e, mesmo quando uma divergência emergia, ela poderia ser incorporada, porque não estaria tão distante daquilo que os atores defendiam. Essa estratégia foi focada principalmente no combate às ideias das organizações internacionais. Podemos afirmar que essa estratégia foi exitosa na medida em que essas ideias não se fazem presentes na PNEI. Ressaltamos a importância das interações estratégicas no alcance de objetivos mais amplos estabelecidos na rede, em detrimento de demandas de um ator específico.

Nesse sentido, as análises dos documentos e das entrevistas mostram que, no processo de elaboração da PNEI, um tipo de ator se mostrou mais influente, prevalecendo seja nas articulações seja na hegemonia das ideias. Estamos nos referindo aos atores vinculados às organizações não governamentais. Essa influência ocorre em contraposição ao enfraquecimento, dentro da rede, dos dois outros tipos de atores não estatais mencionados anteriormente, quais sejam, os atores de mercado e os atores vinculados aos organismos internacionais. Assim, até mesmo em consonância com o contexto político da época, em termos de Governo, a elaboração da PNEI carrega as “marcas” da participação dos atores não estatais vinculados às organizações não

governamentais, ou seja, os movimentos sociais, sindicatos, e outras entidades da sociedade civil etc.

4.2.3. Interdependências

Como demarcamos antes, em redes de políticas públicas, o processo de elaboração envolve uma relação de interdependência entre os atores participantes, tendo em vista alcançar determinados objetivos políticos (SANTOS, 2005; KLIJN, 1998; SCHNEIDER, 2005). Essa relação de interdependência na rede se estabelece porque os atores necessitam da participação e dos recursos do demais com vistas a obter os seus objetivos. Em suma, os atores necessitam de recursos (conhecimento, financeiro, capilaridade social, legitimidade política, pessoal etc.) dos demais para alcançar suas metas (KLIJN, 1998). A questão que nos interessa, neste tópico, é identificar essas relações entre atores em função da proximidade, apresentando os tipos de recursos que originaram as interdependências estabelecidas quando da elaboração da PNEI.

Já assinalamos, com Klijn (1998), que as interdependências geram interações entre os atores na rede de políticas públicas, as quais criam e mantêm os padrões de interação. Assim, compreendemos que por meio das interdependências podemos verificar os padrões de relação entre os atores na rede, os quais “estão caracterizados por regularidades no comportamento causadas pela existência de regras e divisões de recursos” (KLIJN, 1998, p. 38). Assim, a análise aponta para padrões de relação em termos de interações entre

os atores e posições que ocupam na rede em decorrência das interdependências entre eles.

Na rede em análise, identificamos interdependências em função de recursos como conhecimento, financeiro, além de capilaridade social e legitimidade política. Constatamos, por exemplo, que houve uma relação de proximidade entre o MIEIB e a UNDIME, conforme trecho do depoimento abaixo.

A UNDIME sempre foi caracterizada como um parceiro, mais junto do MIEIB, na verdade fomos parceiros de trabalho. O embate com o CONSED era mais efetivo. A UNDIME a gente pode caracterizar como parceiros de trabalho, sempre tiveram essa característica (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

Por parte da UNDIME, compreendemos que essa parceria se estabeleceu em função de troca de conhecimentos e da capilaridade social do MIEIB, uma vez que o movimento possui essa característica de aglutinar especialistas de educação infantil, além de trabalhar com aspectos práticos relacionados à implementação das políticas na área e identificados com as demandas da sociedade. Para o MIEIB era importante contar com um parceiro que aglutinasse os dirigentes municipais de educação que significava legitimidade política para implementar as propostas. Do mesmo modo, podemos perceber essa mesma relação de proximidade com o MEC. “O MIEIB é um parceiro do MEC” (ENTREVISTA 2 – MIEIB). De outra parte, a relação com o CONSED tinha como característica principal o embate.

De um modo geral, as análises apontam para uma relação de cordialidade, debate democrático e ético entre os atores da rede, apesar do

reconhecimento das diferenças existentes entre eles. “Olha a gente tem posições e sempre tem diferenças de posições entre as entidades, entre os diferentes papéis, mas sempre foi uma relação de debate democrático e ético” (ENTREVISTA 2 – MIEIB). A UNESCO afirma que havia uma relação cordial com todos os atores, porém ressalta uma relação mais próxima com o MIEIB, “uma vez que eles também participaram na pesquisa” (ENTREVISTA 3 – UNESCO). Essa pesquisa, mencionada anteriormente, é a que se refere à revisão de políticas e serviços na área de educação infantil, realizada com recursos financeiros da UNESCO. Identificamos que essa relação entre o MIEIB, MEC e UNESCO era marcada, principalmente, pela troca de recursos de conhecimentos e financeiros. Relembramos que “houve uma parceria entre a UNESCO e o MEC para a realização do estudo ‘Avaliação de políticas de Educação Infantil no Brasil’, que, junto às inúmeras discussões com o Comitê, também ofereceu subsídios à formulação da política nacional” (ENTREVISTA 3 – UNESCO).

Entre os atores do movimento sindical, a interdependência estabelecida estava marcada pela troca de conhecimentos e capilaridade social. A CONTEE aponta a relação mais próxima foi estabelecida “principalmente com a CNTE e a UNDIME” (ENTREVISTA 4 – CONTEE). A CNTE explicita que “com a CONTEE a gente conversava mais porque é do movimento sindical, a gente conversava mais essas questões fora daqueles espaços” (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Na nossa análise, identificamos que apenas um ator não estatal revelou um possível isolamento na rede, no que concerne às interdependências, o que não significa que não tenha tido influência no processo de elaboração. Assim, a

entrevistada da ANPEd argumenta que não houve relação de proximidade com nenhum ator em especial nesse processo de elaboração, por não acreditar nessa forma de “fazer política” e “por acreditar que a riqueza da educação infantil está em não ter consensos”. Assim, explica a entrevistada:

olhe, eu não sei responder a essa pergunta [acerca das relações com outros atores], porque isso aí é um jeito de fazer política que eu não confio. Mas eu posso te dizer que a CNTE não concorda que a gente chame a professora que não tem diploma, que trabalha na creche, que ganha mal, que ela tem função docente. [...] Eu era indicada e depois na reunião anual eu contava. Então, não busquei nenhuma [relação]; tentei levar essas ideias que eu defendo na ANPEd, e que eles confiaram em mim, para eu defender lá. E elas não eram hegemônicas, isso é importante falar, não eram hegemônicas (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Além disso, como mencionamos antes, houve, por parte de alguns atores, certo distanciamento em relação às posições consideradas acadêmicas. Podemos depreender, ainda, que existiam divergências com a CNTE, embora não significasse um problema para a ANPEd, uma vez que isso representava a riqueza da educação infantil. Da mesma forma, o MIEIB relata divergências com a CNTE em torno da questão do financiamento público para as escolas comunitárias, como segue:

a CNTE sempre defende recursos públicos para educação pública e a escola comunitária fica de fora. A gente não! A gente sempre incluiu a escola comunitária. Não tem outra forma, o que nós fizemos algum tempo depois, foi dar um tempo, a rede comunitária está dentro do FUNDEB até tal ano. Isso foi um consenso (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

Em relação às interdependências, os atores analisados, quando indagados sobre a existência de algum ator com ascendência sobre os demais,

expressam posições que não apontam para a prevalência de um ator em especial. Embora, às vezes, mencionem a atuação diferenciada em relação a algum ator. A seguir, destacamos trechos dos depoimentos que corroboram com essa afirmação.

Não sei se teve um que tenha tido essa posição. Mas pelo que eu vi, eu vivenciei, eu acho que cada um teve um papel, acho que teve uma diversidade dos papéis e cada um dentro da sua importância. A ANPEd para poder sedimentar a discussão mais teórica de concepção de infância, de concepção de professor, de professora de educação infantil, de concepção de qualidade (ENTREVISTA 1 - MIEIB).

Não. Acho que a UNDIME (ENTREVISTA 2 - MIEIB).

Acho que talvez o MIEIB, ele teve um papel bastante importante (ENTREVISTA 3 – UNESCO).

Cada uma teve sua peculiaridade, porém merece destaque a UNDIME (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Pelo formato que foi produzido o material com pequenas reuniões e então ela foi crescendo, chegando até os Estados, ninguém teve uma posição diferenciada (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Acho que eu tive o meu papel, eles me chamaram mesmo sabendo que eu tenho essa briga, que é defender a primeira etapa da Educação Básica, e esse que foi o “grande ator”, a primeira etapa da Educação Básica, pensar nisso (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Ainda que os atores estabelecessem relações privilegiadas com outros atores da rede, podemos afirmar, por meio dos depoimentos, não houve a identificação clara da prevalência de um ator. Nem mesmo o MEC é citado nessa perspectiva.

A figura a seguir procura ilustrar as interações e interdependências identificadas nessa rede:

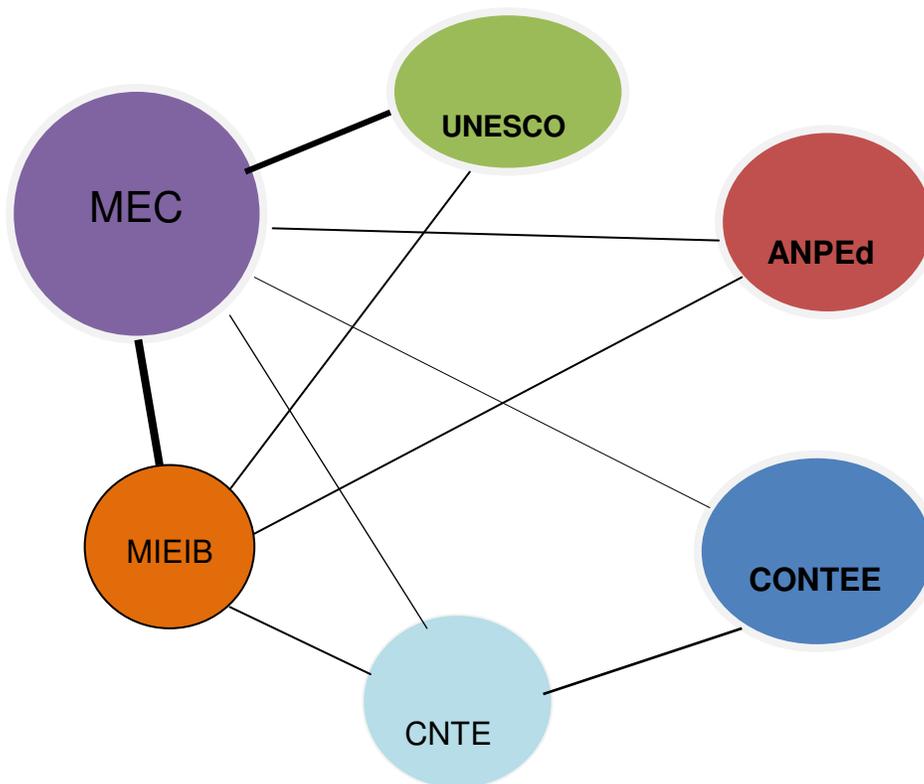


FIGURA 16 – Representação gráfica das interações e interdependências na rede.
 Fonte: adaptada de Sandström (2008, p.163).

Assim, constitui característica dessa rede de políticas públicas a inexistência de um ator central, revelando, de acordo com Schneider (2005), que a rede se estruturou de forma não hierárquica entre os atores estatais e não estatais. Na rede, o intercâmbio “não significa, contudo, que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente ou que exista simetria quanto aos recursos (capital, conhecimento, capilaridade social, legitimidade política etc.) acumulados por cada um desses atores”. (SANTOS, 2006, p. 3). A elaboração de políticas, nesse caso, não se baseou em comando ou ordem, mas em negociação

e intercâmbio em que todos os atores se beneficiaram dessa relação (SANTOS, 2005).

4.2.4. Diálogo entre os atores não estatais e o Estado

Quanto ao diálogo estabelecido entre os atores não estatais e o MEC ressaltamos a visão de cada entrevistado e sua avaliação dos canais postos à disposição dos atores. O MIEIB, conforme vimos anteriormente, sempre reivindicou uma interlocução com o MEC na elaboração da política. Em relação à questão do financiamento havia sérias divergências entre MEIB e MEC.

[...] sempre foi um pouco difícil a relação com o pessoal do MEC nesses momentos. Eu acho que a gente não se sentia representado, porque o MEC também sofria pressão, a gente sabia disso. Pressão do CONSED, da CNTE, que não podia dirigir os recursos para rede comunitária. E o MEC sabia que quem fazia educação infantil nesse país era a rede comunitária. Então como atender? Eu sei que política é isso, você tem que ouvir todo mundo e fazer as considerações e fazer as articulações, e vê o que é que sobra disso tudo, entendeu? Porque tem muito poder de barganha, tem muita força política (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

Nesse processo parece que a instituição não se sentiu plenamente contemplada, segundo o trecho do depoimento a seguir:

Eu acho que é uma relação de colaboração e de contradição. Então, eu me lembro de que nessa época a gente também estava lutando por um programa de formação, lutando pela constituição do CONPEB, que era um conselho que a gente propôs ao Cristovam como um conselho consultivo da educação infantil e, na época, a Maria José Féres, que era Secretária, acabou transformando num conselho consultivo da educação básica. Eu lembro que nesse CONPEB o diálogo era muito difícil, porque a gente tinha aquela expectativa de decidir questões da educação infantil, mas como tinha outras questões, prevaleciam também, às

vezes, o ensino médio, as outras discussões. Então eu lembro que tinha certa insatisfação do MIEIB pela não priorização da educação infantil, uma coisa que hoje não acontece mais (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Diferente é a avaliação que a UNESCO faz do diálogo com o MEC. Para esse ator “o diálogo com o MEC foi sempre muito produtivo. Havia uma parceria efetiva na realização do estudo e nas discussões realizadas” (ENTREVISTA 3 – UNESCO). Ressaltamos que a relação entre a UNESCO e o MEC, embora não tão explícito nos depoimentos, se revestia de uma condição especial, dado os projetos existentes naquele momento que envolviam ambos os atores, embora, acreditamos, isso não teve consequências em termos de determinar a inserção de temas na política. Então, mesmo que não evidenciada pelos outros atores, essa relação dava a UNESCO um papel importante no processo de elaboração da política.

A visão compartilhada pelos atores vinculados ao movimento sindical era de que houve um ganho, de forma mais geral, em relação ao diálogo com o MEC, desde o início do Governo Lula. Assim, conforme a CONTEE, “com as mudanças de gestão, houve maior capacidade de diálogo e de respeito à posição das entidades, servindo de mediador das diferentes posições” (ENTREVISTA 4 - CONTEE).

Para a CNTE,

o diálogo com o Ministério da Educação, desde a chegada do governo Lula, mudou muito, sempre coloco isso nos debates. Antes de ser diretor na CNTE, eu integrava o Conselho. Então eu acompanhei, durante o período de Fernando Henrique Cardoso, na gestão de Paulo Renato, pelo Conselho. E o Paulo Renato só nos recebeu enquanto CNTE uma vez. Entregamos um documento

para ele e ele não considerou nada do documento. Com o Fernando Henrique Cardoso a gente nunca se reuniu, apesar de ter solicitado várias vezes. No governo Lula, durante esses oito anos, nos reunimos com ele quatro vezes, com o Ministro perdemos as contas. E como a estrutura foi montada com as comissões, comitês para poder participar da construção política, então nós participamos de todos, participando e fazendo o debate (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Esses depoimentos privilegiam o aspecto político-partidário para avaliar a abertura do diálogo e a criação dos espaços, numa perspectiva institucional. Embora tenham esse viés, essas avaliações permitem evidenciar mais um olhar sobre o mesmo processo.

Avaliação semelhante podemos visualizar no depoimento da ANPEd, que apresenta além do aspecto político-partidário um componente pessoal, conforme o trecho a seguir destacado.

O diálogo com o MEC foi sempre perfeito, porque cada uma com suas idiossincrasias. A Jane tinha alguma coisa comigo, um pouquinho de briga comigo, mas eram coisas que por mais que interferisse todo mundo estava vendo. Então, não era um problema, era uma situação pessoal, e ao mesmo tempo eu a admirava, que era uma petista guerreira (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

Ao analisarmos esses depoimentos, podemos observar a presença de vários arranjos. Temos o descontentamento do movimento social, uma avaliação positiva e acrítica da organização internacional, a aprovação numa perspectiva institucional com um viés político-partidária e, por fim, uma avaliação personalizada, também com um viés político-partidário. Quanto ao processo que se instalou em torno da elaboração da PNEI, os atores avaliam, de forma geral, que o processo foi importante e positivo, porém apresentou falhas.

A representante do MIEIB registra que houve uma mudança de percepção em relação ao movimento a partir desse processo. Nesse sentido, relata que “o MEC percebeu que o grupo de educação infantil é um grupo com *experts*, tem pessoas muito poderosas intelectualmente, cujas questões devem ser consideradas” (ENTREVISTA 1 – MIEIB). Além disso, o MIEIB avalia “que a participação na educação infantil é fundamental, porque a educação infantil é muito polêmica, é cheio de problemas, tem muitas controvérsias” (ENTREVISTA 1 – MIEIB). E, finalmente, destaca que

se não for uma política de participação, não se “garante”. Como é que numa questão polêmica como a educação infantil, faz-se política de gabinete? Não vinga. Quando você legitima a participação você ouve, garante as mudanças e o redirecionamento (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

Ainda de acordo com o MIEIB, temos a seguinte avaliação sobre o processo:

avalio que o processo, o debate, os seminários regionais, ele foi muito bom. Esse processo democrático e de sistematizar um documento também foi uma decisão muito importante. Agora, internamente, a gente já tinha a discussão do FUNDEB, a discussão da inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental, a discussão de rever as diretrizes curriculares, esses eram pontos de tensão, e as metas de atendimento, que já eram, naquela época, 50% de crianças de 0 a 3 (ENTREVISTA 2 - MIEIB).

Em síntese, esses depoimentos apontam para uma avaliação positiva tanto do processo quanto do papel do movimento. Revelam ainda a compreensão de que questões complexas e polêmicas como a educação infantil devem ser encaminhadas por meio de estratégias de participação efetiva. Nessa perspectiva,

afirma que a forma participativa e democrática de elaboração da política permite dar maior legitimidade às decisões em contraposição às “políticas de gabinete”.

Nesse ponto, as avaliações do MIEIB e da UNESCO coincidem.

Vejamos o que a UNESCO expõe sobre essa questão.

O processo de discussão foi importante para a consolidação da política. O ponto positivo é trazer à discussão as entidades e movimentos ligados às questões da Educação Infantil. Não há dúvidas que este processo é muito mais rico do que se fosse feito somente fechado no âmbito do MEC (ENTREVISTA 3 – UNESCO).

Novamente as visões dos atores do movimento sindical são convergentes. Para a CNTE e CONTEE há uma associação entre processo e produto, assim o processo é avaliado positivamente a partir do documento final elaborado. O aspecto negativo ressaltado se refere à falta de divulgação do documento e consequente desconhecimento da base acerca do que foi produzido. Para a CONTEE, “os pontos positivos são aqueles contidos no documento final. O maior ponto negativo foi a falta de divulgação desse documento e a instituição deste como referência efetiva para as políticas locais de educação infantil, principalmente aos municípios” (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Vejamos o depoimento da CNTE acerca dessa questão:

ele é positivo, mas um positivo incompleto. Porque antes o MEC contratava as pessoas e lá no gabinete produzia as políticas, não discutia conosco, só publicava e cumpria-se. Na prática, elas não eram cumpridas e na hora de um conflito é que essas orientações eram levadas em consideração. Essa mudança é positiva porque começa a construir a política com aqueles que são representantes desse conjunto. Mas ela ainda é incompleta. Porque, nessa construção de 2004 e 2005, se chegar hoje na escola de educação infantil e perguntar ao trabalhador da educação se ele conhece o documento ou as diretrizes, se ele aplica, pode até ter uma

fragmentação de aplicação, mas não pelo conhecimento daquilo que foi construído (ENTREVISTA 5 – CNTE).

Em relação à avaliação do documento temos uma unanimidade. Todos os atores entrevistados avaliam que o documento foi bem elaborado, sintetiza a discussão que houve na época, incorpora questões importantes, reflete os consensos estabelecidos em torno da educação infantil, além de atual.

Assim temos a avaliação do MIEIB,

eles são bons documentos. Eles expressam a essência da discussão. É claro que tem algumas coisas que a gente avalia e tem que ser adaptadas, é uma política nacional. Como é que se comporta em cada Estado, depende de cada Estado, então eu acho que valeu a pena (ENTREVISTA 1 – MIEIB).

Eu acho que é um documento muito importante e muito claro, que tem metas e estratégias muito boas e que continuam atuais. Tanto no sentido de que todas essas metas foram sendo atingidas, porque o MEC foi atuando coerentemente nessas metas, colocou o programa de formação, defende a admissão de professores formados, criou um programa de construção de creches, continua realizando estudos sobre a educação infantil, divulga permanentemente as questões de qualidade, os parâmetros de qualidade vem aprimorando, criou o FUNDEB. Eu vejo um documento que poucas coisas nele não seriam presentes, atuais e essas estratégias definidas foram muito adequadas (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

O MIEIB reconhece a importância do MEC como uma instância coordenadora dessa política e a importância das orientações e do papel do MEC. Então o documento de política ele é um documento que não só explicita metas, como também ele explicita uma concepção, uma concepção nacional. Uma concepção de Estado e isso é muito importante para a implementação da política (ENTREVISTA 2 – MIEIB).

Aspectos semelhantes são ressaltados pela UNESCO, vejamos:

penso que o documento final sintetiza o resultado de todo o processo. Deixa diretrizes, estabelece objetivos, metas e estratégias e oferece recomendações. Sem dúvida, é um documento importante para orientar a ampliação do atendimento

com qualidade às crianças de 0-6 anos no País (ENTREVISTA 3 - UNESCO).

Os movimentos sindicais levantam aspectos diversos presentes no documento.

No geral contém os elementos necessários para a constituição de parâmetros nacionais de qualidade, além de fazer uma avaliação consistente da EI à sua época (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Ele é bom. Ele é bom, está no papel, mas aqueles que deveriam ter conhecimento dele, entender esse documento e colocar ele em prática não tem conhecimento. É uma falha de todo mundo, inclusive nossa, enquanto sindicato (ENTREVISTA 5 – CNTE).

No depoimento do representante da ANPEd emerge, nesse aspecto, a questão do consenso, esclarecendo que o documento sintetiza aquilo que existe de consenso entre os atores participantes do processo de elaboração.

Eu gosto do documento, acho bom, acho que a gente pode fazer coisas melhores. Não acho que ele é prova de consenso, acho que aquilo lá, tudo bem, ele é prova daquilo que nós temos de consenso. Talvez uma coisa ou outra eu não concorde, mas ele revela: isso aqui, o grupo concorda, como documento. Aparece uma diferença aqui e ali, e pronto. E gosto demais da infraestrutura, que teve a assessoria de um grupo do Rio de Janeiro, que é muito ligada com a gente. Esse grupo tem Engenheiro, Arquiteto, Pedagogo e Psicólogo. E esse documento aí é para usar a frase do Lula: 'Pela primeira vez na história desse país', e é mesmo. Porque falava que a creche e a pré-escola eram diferentes, mas não dizia como. Mas agora fala: a infraestrutura da pré-escola é assim, não tem nada que ver com mesinha, cadeirinha, tem que ter isso (ENTREVISTA 6 – ANPEd).

No geral, os atores manifestaram satisfação e crença no processo.

eu me sinto gratificada por ter tido oportunidade de ter uma participação efetiva na construção das políticas, porque a gente se sente mais sujeito, tem mais responsabilidade com aquilo que a gente está produzindo, com aquilo que a gente está fazendo. Eu acho que o que eu aprendi nesse tempo todo é que os mecanismos de participação são imprescindíveis para a criação de

uma política, isso em qualquer meio. [...] Um Estado que consegue fazer isso, consegue fazer uma conferência, que ouve e que considera as questões levantadas, eu acho que legitima uma política. O MEC quando convoca ou aceita as reivindicações de convocação da sociedade civil pra poder opinar sobre as políticas, ele só cresce (ENTREVISTA 1 – MEIB).

Em síntese, podemos afirmar que a rede de políticas públicas de educação infantil foi composta por diversos atores, estatais e não estatais, que tinham metas específicas, mas que estavam reunidos em torno de um objetivo comum, a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil. Foi caracterizada ainda por uma relação estável de seus integrantes ao longo do tempo. O processo de elaboração compreendeu o período de 2003 a 2005 e envolveu diversas etapas, os Seminários Regionais, reuniões nos comitês e, finalmente, Seminário Nacional e publicação.

Assim, em relação ao CONPEB compreendemos que se caracterizou como um espaço institucional, aberto à participação dos diversos atores da sociedade civil no processo de decisão e elaboração da política pública, constituindo-se no *lócus* privilegiado para articulações, cooperações e decisões em relação ao processo de elaboração da política. Em conformidade com nossos objetivos, constatamos que a participação dos atores não estatais na rede apresentou três características principais: esteve fundamentada pelo conhecimento e na experiência acumuladas desses atores (UNESCO, MIEIB), revestiu-se de um caráter político (CNTE, CONTEE) e incorporou aspectos político-partidários (ANPED). Do conjunto das entrevistas depreendemos, de maneira geral, que os representantes reconhecem que: a) a participação no

processo de elaboração da política foi positiva e importante, apesar de apontar algumas falhas nesse processo; b) que apesar das diferenças, a relação com as outras instituições foi sempre de cordialidade e busca do debate democrático e ético; e c) que o documento da política elaborado nesse processo aponta para avanços importantes no âmbito da educação infantil, revelando consensos possíveis naquele momento.

Outro aspecto relevante evidenciado em relação à participação no processo de elaboração da política envolve o protagonismo dos atores. Quando questionados diretamente se alguma instituição ocupou lugar de destaque nesse processo, a maioria respondeu que não. Embora todos tenham em algum momento da entrevista se referido à atuação de algum ator em especial, essa atuação não foi considerada como preponderância de um ator sobre os demais. Essa é uma característica importante a ser observada na rede. Nas redes de políticas os resultados decorrem da interação estratégica entre os atores. Não há um ator central (KLIJN, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese se inseriu nos estudos sobre o processo de elaboração de políticas públicas com base na abordagem de redes de políticas de públicas (policy network). A partir das últimas décadas do século XX, essa abordagem tem se tornado mais frequente, por oferecer uma visão geral da participação dos diferentes atores no processo de elaboração ou ainda por investigar a relação estabelecida entre eles nesse processo. Assim, buscamos suporte nessa abordagem para compreender a participação de atores não estatais no processo de elaboração da política pública de educação infantil no Brasil, bem como a relação estabelecida entre esses atores.

Ao nos inserirmos nesse campo, compreendemos que na relação entre Estado e sociedade no processamento e condução das demandas em contextos de gestão compartilhada há a participação de atores estatais e não estatais no processo de elaboração de políticas públicas. A questão é saber como se dá essa participação dos atores não estatais e se eles interferem no processo e no conteúdo da política.

Algumas razões justificaram o desenvolvimento da pesquisa apresentada nesta tese. Entre elas, mencionamos: a) a emergência das redes de políticas públicas como alternativas aos desafios contemporâneos relacionados ao processo de políticas públicas; b) a participação de novos atores no processo de elaboração de políticas públicas; c) a educação infantil como um campo marcado

por tensões e a sua constituição como política pública; e d) finalmente, a falta de estudos na área de educação, especialmente na educação infantil, que envolvam todos esses aspectos.

As questões que se apresentaram como fio condutor para o trabalho apresentado nesta tese são: 1) Como os atores não estatais influenciaram a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI, 2003-2005)? 2) Quais as estratégias que foram utilizadas? 3) Houve algum tipo de interdependência e interação entre os diferentes atores? Quais foram os limites e as tensões da influência de atores não estatais na elaboração dessa política? 4) Que importância os atores não estatais tiveram no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil? Em síntese: Qual o papel e a influência que os atores não estatais tiveram na elaboração da Política Nacional de Educação Infantil?

Assim, tivemos por objetivo geral analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil. Mais especificamente, procuramos descrever essa participação, bem como caracterizar o tipo de relações estabelecidas entre atores estatais e não estatais. Buscamos, ainda, mapear as demandas dos atores não estatais e com isso identificar a influência exercida por eles nesse processo. Compreendemos que, embora seja possível observar a participação de atores não estatais nas diferentes etapas de uma política pública, na pesquisa elegemos a elaboração, visto que é nesse momento que opções técnicas e políticas são incorporadas ou rejeitadas, possibilitando, assim, atingir os objetivos traçados.

Estruturamos a análise com base em alguns conceitos, tais como: a

concepção de rede de políticas públicas, noções sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas, a concepção de políticas públicas, participação social, elaboração de políticas públicas e interesses, atores estatais e não estatais. Isso nos possibilitou abordar as questões sobre como se deu a participação dos atores não estatais e se eles influenciaram no processo e no conteúdo da política, em uma perspectiva de redes de políticas públicas. Esse referencial foi montado com o aporte teórico de Schneider, Santos, Klijn, Börzel, Duarte, Teixeira, Rosemberg, Vieira entre outros.

Nessa perspectiva, partimos da hipótese de que no processo de elaboração de políticas públicas por meio de redes os atores não estatais cooperam entre si e estabelecem interdependências, influenciando, assim, o processo e o conteúdo da política.

Conforme vimos em capítulos anteriores, o campo de análise da pesquisa se restringiu ao processo de elaboração da PNEI, ocorrido no período de 2003 a 2005. Com vistas ao levantamento de informações, utilizamos as seguintes fontes: a) as portarias que instituíram os comitês no período analisado (BRASIL, 2003a; 2004a); b) as duas versões do documento da PNEI (BRASIL, 2003b; 2005a); c) os relatórios de gestão e planejamento do MEC/SEB (BRASIL, 2003c; 2004b; 2005b; 2006); d) documentos produzidos pelos atores não estatais voltados para a área de educação (cartas, moções, análise de conjuntura, relatórios de gestão e outros); e) sítios oficiais da internet; f) estudos e pesquisas produzidas por esses mesmos atores voltados para a área de educação infantil; e g) depoimentos de representantes das instituições.

Especialmente sobre os depoimentos, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas entre agosto de 2012 e abril de 2013, sendo seis com representantes dos atores não estatais e uma com um representante estatal. Os atores não estatais entrevistados foram ANPEd, CNTE, CONTEE, MIEIB e UNESCO. Além desses, entrevistamos um representante do MEC, que além de instituir o CONPEB, foi também o responsável pela condução do processo de elaboração da PNEI.

As análises evidenciaram que o processo de elaboração da PNEI, no âmbito do MEC/SEB, transitou, no período de 2003-2005, de um dirigismo estatal em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação, especialmente por meio da constituição de comitês. Identificamos que a constituição desses espaços, no âmbito da educação infantil, ocorreu nos primeiros anos do Governo Lula; inicialmente foi instituído um comitê com forte presença de atores estatais, que, após reformulação, em 2004, passou a ser composto, majoritariamente, por atores não estatais. Assim, observamos que o período analisado correspondeu ao início do Governo Lula, que representou um esforço de rompimento com o período imediatamente anterior, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), caracterizado, em termos de educação infantil, por aquilo que Santos (2005) denomina de dirigismo estatal.

As análises apontaram para a existência de uma rede de políticas públicas, formada em torno da educação infantil. Constatamos que essa rede foi o resultado de uma ação intencional de mobilização de atores diversos, estatais e não estatais, com vários tipos de recursos que, por meio de processo de

negociação, buscavam resolver um problema político, mais especificamente propor diretrizes e metas para uma política nacional de educação infantil.

Na análise, concluímos tratar-se de uma rede instituída pelo próprio Estado, representando um modelo de governança. Assim, notamos que esse modelo foi adotado, no caso da educação infantil, como uma política de governo, voltada à ampliação da participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas. Essa característica da rede permitiu-nos afirmar que o Estado buscou cooperação para além das suas fronteiras, com vistas a realizar a tarefa de elaboração da política, com a clara intenção de mobilizar recursos dispersos entre os diversos atores da sociedade civil.

Nesse sentido, entendemos que houve responsabilidade compartilhada entre o Estado e atores não estatais na produção da política, conforme nos indicou a própria constituição dos comitês. Os recursos, por sua vez, foram intercambiados entre os diversos atores na rede, em processos de negociação, como, por exemplo, as relações estabelecidas MIEIB/UNESCO/MEC, entre outras. Assim, percebemos que a participação ocorreu por meio de interações e interdependências, resultando em padrões mais ou menos estáveis de relações entre os diversos atores na rede.

Identificamos que essa rede foi composta por onze atores, sendo dois estatais e nove não estatais, os quais faziam parte do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB), instituído no âmbito do MEC/SEB, em 2004. Em relação ao CONPEB compreendemos que se caracterizou como um espaço institucional, aberto à participação dos diversos atores da sociedade civil

no processo de decisão e elaboração da política pública, constituindo-se no *locus* privilegiado para articulações, cooperações e decisões em relação ao processo de elaboração da PNEI.

Por atores não estatais, compreendemos aqueles atores que não representam o Estado e são, ao mesmo tempo, potencialmente relevantes para a ação política. Ao tomarmos como inspiração a classificação proposta por Sanchez (2013), trabalhamos com três grupos principais de atores além do Estado. Primeiro, as organizações não governamentais; segundo, as organizações internacionais; terceiro, os atores de mercado, que são aqueles que têm interesse econômico em relação ao tema. Assim, a rede em análise incorporou, além do Estado, dois tipos de atores, os atores não governamentais e as organizações internacionais, estando ausentes os atores do mercado. Nesse caso, embora ela não se descaracterize com a ausência de atores de mercado, esse fato não deixou de ser relevante em relação a sua constituição, visto que a ausência desse tipo de ator revelou que o MEC privilegiou determinados tipos de atores.

As interações estratégicas e interdependências analisadas revelaram um caráter de complexidade e imprevisibilidade dos processos de negociação, porém a cooperação e a busca de posições consensuais foram características marcantes dessa rede. As informações analisadas apontaram que a estratégia dentro da rede foi a de combater as ideias mais divergentes, tornando o grupo o mais homogêneo possível, conforme vimos em relação à formação mínima exigida para os profissionais com atuação na educação infantil, como também no tocante às ideias identificadas com as organizações internacionais. Observamos embates,

por exemplo, sobre a concepção da função da educação infantil. Nesse aspecto, percebemos que houve a rejeição de uma determinada concepção.

No processo de elaboração, identificamos, inicialmente, uma concepção identificada com as organizações internacionais que defendia uma educação infantil caracterizada apenas por uma função complementar à ação da família. Essa concepção abre espaço para criação de programas “alternativos”, já evidenciados em outros momentos da trajetória da educação infantil, os quais trabalham com conceitos como “desenvolvimento infantil”, “cuidadoras”, “mães crecheiras”, entre outros. De outro lado, percebemos no documento final uma concepção identificada com as reivindicações das organizações não governamentais, de busca de afirmação da educação infantil com função diferenciada e complementar à ação da família. Essa concepção, em consonância com a legislação educacional brasileira, permite inserir definitivamente a educação infantil no campo da educação. Nesse sentido, abre espaço para o estabelecimento de projetos pedagógicos voltados ao atendimento das especificidades dessa etapa, bem como a inserção de profissionais qualificados para a atuação com as crianças dessa faixa etária.

Em síntese, as interações estratégicas estabelecidas dentro da rede serviram para consolidar ideias e concepções conforme a busca de posições consensuais ao grupo, permitindo a consolidação de ideias e concepções sem muitos embates.

Na análise, observamos padrões de relações entre os atores, decorrentes de interdependências de recursos, especialmente, os relacionados ao

conhecimento e recursos financeiros. Conforme delineado antes, o processo de elaboração nas redes de políticas públicas envolve relações de interdependências de recursos (financeiros, conhecimento, capilaridade social, legitimidade política e recursos humanos etc.) entre os atores, tendo em vista a alcançar os seus objetivos.

Assim, dentro da rede observamos que entre o MIEIB e o MEC, entre o MIEIB e a CNTE e entre a CNTE e CONTEE houve interdependência relacionada ao intercâmbio de informações e conhecimentos. Entre o MEC e a UNESCO havia interdependência de recursos financeiros, conforme registramos em relação ao financiamento do processo de elaboração da PNEI.

Constatamos que as relações entre os atores na rede, resultantes das interdependências de recursos, criaram padrões de relacionamento baseados na cooperação. Ainda que os atores estabelecessem relações privilegiadas com outros atores da rede, observamos que não houve prevalência de um ator sobre os demais; nem mesmo o MEC apareceu com esse *status*. Assim, compreendemos que a rede se estruturou de forma não hierárquica.

Embora não tenhamos identificado o protagonismo por parte de um ator específico, consideramos que houve o predomínio de um *tipo de ator*. As análises das informações indicaram que um tipo de ator se mostrou mais influente, prevalecendo seja nas articulações seja na hegemonia das ideias. Referimos-nos aos atores vinculados às organizações não governamentais. Essa influência ocorreu em contraposição ao enfraquecimento, dentro da rede, dos atores vinculados aos organismos internacionais. Assim, até mesmo em consonância

com o contexto político da época, em termos de Governo, a elaboração da PNEI carregou as “marcas” da participação dos atores não estatais, vinculados às organizações não governamentais, ou seja, aos movimentos sociais, sindicatos e outras entidades da sociedade civil.

A análise permitiu visualizar a incorporação de demandas, as quais se aproximam de reivindicações dos diversos atores não estatais. Mencionamos, por exemplo, a incorporação da exigência de que os padrões mínimos de infraestrutura fossem aplicados tanto ao sistema público quanto ao privado, identificada como uma reivindicação da CONTEE, naquele momento. Outro exemplo se refere à concepção de educação infantil presente na versão final do documento, identificada com o MIEIB e com a ANPEd.

Além disso, ressaltamos que a comparação realizada entre os componentes das duas versões do documento da PNEI revelou, por meio das alterações, exclusões e, principalmente, pelas inclusões, que houve um intenso processo de negociação em torno das questões apresentadas.

Em síntese, constatamos que a participação dos atores não estatais na rede revelou três características importantes: a) esteve fundamentada pelo conhecimento e na experiência acumuladas dos atores (UNESCO, MIEIB); b) revestiu-se de um caráter político (CNTE, CONTEE) e c) incorporou aspectos político-partidários (ANPED). Das análises, depreendemos que: a) a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da política foi positiva e importante, na medida em que permitiu, além da cooperação mencionada antes, a inclusão de demandas desses atores na política, conforme vimos nos dois últimos

capítulos desta tese; e b) que o documento da política elaborado nesse processo incorporou avanços importantes no âmbito da educação infantil, revelando consensos possíveis naquele momento.

Assim, afirmamos que os atores não estatais tiveram um papel importante no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil especialmente por três razões: a) por incorporar ao debate da política suas experiências e conhecimentos da área de educação infantil; b) por traduzir de forma mais objetiva os anseios oriundos de diversos setores de sociedade; e c) por demonstrar capacidade de negociação.

Finalmente, a análise dos dados possibilita-nos inferir que houve a confirmação da hipótese, visto que a participação dos atores não estatais influenciou de forma significativa o processo de elaboração, bem como o conteúdo da PNEI. Constatamos a existência de um espaço institucional, aberto à participação de diversos atores da sociedade civil no processo de decisão e elaboração da política pública. Nesse contexto, atores estatais e não estatais constituíram uma rede de políticas públicas de educação infantil que se caracterizou pela existência de relações estáveis, contínuas no tempo, por possuir uma estrutura não hierárquica, com relações que são assimétricas e interdependência de recursos, influenciando a natureza da rede, o processo de elaboração e o conteúdo da política.

Mencionamos, ainda, que a elaboração de políticas públicas por meio de rede de políticas públicas, identificada como uma forma específica de governança, permitiu-nos pensar, conforme a análise empreendida, que ela se

mostrou uma forma eficaz no encaminhamento de problemas complexos, como foi o caso da educação infantil. Nesse sentido, como uma estrutura política, ela possibilita, além de incorporar conhecimentos e novas informações, favorecer a resolução de conflitos e diminuir os riscos da implementação (SANDSTRÖM, 2008). Em suma, concluímos que a participação de atores não estatais em rede potencializa o poder de influência desses atores ao mesmo tempo em que racionaliza as escolhas políticas nos processos decisórios.

Por fim, compreendemos que essa constatação têm duas implicações, uma teórica e outra prática. Do ponto de vista prático, significa que a rede de políticas públicas revela um potencial enorme para os processos de políticas, porém não pode ser vista como uma “panaceia” para a solução de todos os tipos de problemas públicos. É necessário reconhecer que determinadas condições são necessárias para a constituição da rede.

Do ponto de vista teórico, podemos apontar que o estudo realizado apresenta como desafio a necessidade de análises que verifiquem não apenas o processo de elaboração, mas se, uma vez constituída e observada a contribuição da rede nessa elaboração, influenciando no processo e no conteúdo da política, se há implicações para os processos de implementação. De outro modo, pensamos que é necessário verificar se há alguma relação entre a forma de elaboração da política por meio da rede, incluindo a participação e cooperação entre diferentes atores, com o processo de implementação, tendo em vista saber se os atores mobilizados na rede procuram formas de acompanhar e contribuir no processo de

implementação da política que elaboraram. Saber se eles continuam ou não comprometidos com a política envolve trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS³⁷

ABRAMOWICZ, Anete. Educação infantil e a escola fundamental de 9 anos. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, v. 02, n. 09, p. 317-325, 2006.

AGUIAR, Rui Rodrigues. Alternativas para a gestão e financiamento da educação infantil no Brasil: argumentos para qualificação da discussão. In: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB. **Educação Infantil: construindo o presente**. Campo Grande/MS: UFMS, 2002.

AQUINO, Lígia Maria Motta Leão de. **ANPEd – 30 anos de pesquisa e compromisso social**. GT 7 - Educação da criança de 0 a 6 anos. 2007. 15p. (mimeo).

ANPEd. **Pronunciamento conjunto das entidades ANPEd, ANFOPE, ANPAE, FORUMDIR, CEDES e Fórum nacional em defesa da formação do professor ao presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva**. 2002. Disponível em: <http://www.anped.org.br/docs/cartas/112002cartaniteroi.htm>. Acesso em: maio, 2013.

AUGUSTINIS, Viviane Franco de. **Gestão em redes para a construção de políticas públicas: um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil**. 2011. 171p. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. Pelo Direito à educação infantil: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. **Revista Criança**, n. 46, p. 24-26, dez. 2008.

_____. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 53-65, set./out./Nov./dez., 2003.

_____. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. v. II, p. 23-33.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, jan./abr. 2011.

³⁷ Baseadas na norma NBR 6023, de 2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea** – cidades estratégicas e organizações locais. RJ: FGV, 1997.

BÖRZEL, Tanja A. **¿Qué tienen de especial los policy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em julho de 2011.

_____. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, USA, vol. 76, p. 253-273, 1998.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. 2010. 215p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de jun. 2007.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2006**. Brasília: MEC, SEB, 2006a.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 2006b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2005a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2005**. Brasília: MEC, SEB, 2005b.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 2005c.

_____. **Portaria nº 2.464, de 18 de agosto de 2004**. Institui o Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de ago. 2004a. Seção 2, p. 9.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2004**. Brasília: MEC, SEB, 2004b.

_____. **Portaria nº 2.085, de 05 de agosto de 2003**. Institui o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de ago. 2003a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2003b (versão preliminar).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Relatório de Gestão 2003**. Brasília: MEC, SEIF, 2003c.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de jan. 2001.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Resolução CNE/CEB n.º 1, de 7 de abril de 1999. Brasília, DF, 1999.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1998a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**, Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1998b, Vol. 1, 2, e 3.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de set. 1996a.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b.

_____. **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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de dez. 1996c.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Critérios para um atendimento em creches e pré escolas que respeite os direitos das crianças**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994b.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente** - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispões sobre a proteção integral à criança e do adolescente. Brasília, DF, 1990.

_____. **Constituição da República Federal do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial, Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, DF, 1971.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1969.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 20 de out. 1961.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de ago. 1943.

BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. Globalização e educação: uma introdução. In: BURBULES, N. C. et al. **Globalização e Educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 117-127, mar./1999.

_____. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p.113-127, jul./1997.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1993.

CAMPOS, R. **Educação infantil e os organismos internacionais**: quando focalizar não é priorizar. 2008. 15p. Disponível em <www.anped.org.br> Acesso em: novembro de 2008.

CANÁRIO, R. A escola e a abordagem comparada. Novas realidades e novos olhares. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 1, p. 27-36. 2006.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov./2001.

CASTRO, J. A. de. **Financiamento e gastos na educação infantil**. 2010. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/clipart/File/Forumeducao/Jorge%20Abraham%20de%20Castro.pdf>. Acesso em: abril, 2010.

CASTRO, M. H. G. de. A política de educação infantil no âmbito do estado brasileiro. In: **BRASIL**, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 32-35.

CERISARA, A. B. O referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 326-345, set. 2002.

_____. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira. (Org.). **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2001. p. 19-49.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, M. L; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas nacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUCSP, 1996, p. 75-124.

CORRÊA, B. **Políticas de educação infantil no Brasil**: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0084.pdf>. Acesso em: agosto, 2011.

CORSARO, W. A. **Sociologia da infância**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. v. II, p. 9-15.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal**: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2012.

DIDONET, V. Representação da criança na sociedade brasileira. In: MAGALHÃES, Antônio Rocha; GARCIA, Walter (Org.). **Infância e desenvolvimento**: propostas e desafios. Brasília: IPEA, 1993. p. 7-39.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

EMERSON, R. M. Power-dependence relations, **American Sociological Review**, 27, p. 31-40, 1962.

EVANS, M. Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva britânica. **Gestión y Política Pública**, v. vii, n. 2, p. 229-266, seg. sem. 1998.

FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). **Educação Infantil Pós-LDB**: rumos e desafios. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2001.

FONTOURA, L. H. **A influência de atores não estatais na formulação da Lei das OSCIPS no Rio Grande do Sul**: um estudo a partir da teoria das redes de políticas públicas. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, Brasília, 2000.

_____. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, UFSC, n. 18, set., 1999.

FREY, K. et. al. **Redes de políticas públicas e sua análise**. 2006. Disponível em: http://acd.ufri.br/~interacao/resultados/relatorio_frida_final/anexos/06_frey.pdf; Acesso em: agosto de 2011.

FULLGRAF, J. B. G. **O UNICEF e a Política de Educação Infantil do Governo Lula**. 2007. 194 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FULLGRAF, J. B. G. **A infância de papel e o papel da infância**. 2001. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2001.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line**, n. 1, v.4, Jun. 2010.

_____. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 p. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GUIMARÃES, J. L. O financiamento da educação infantil: quem para a conta? In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Texto original: The policy process in the modern capitalist state. Prentice-Hall; Ed Edition, 1993. (mimeo).

JORDAN, A. G.; RICHARDSON, J. J. Policy communities: the British and European style. **Policy Studies Journal**, n. 11, p. 603-615, junho, 1983.

KENIS, P. N.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Eds.). **Policy networks**: Empirical evidence and theoretical considerations. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991, p. 25-59. Disponível em: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=68822>. Acesso em junho de 2011.

KENIS, P; RAAD, J. W. **A good network theory of policy making**. Disponível em: <http://www.pmrnet.org/conferences/georgetownpapers/Kenis.pdf>. Acesso em setembro de 2011.

KLIJN, E-H. **Redes de políticas públicas**: una visión general. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Acesso em julho de 2011.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação infantil e é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, 27 (96), p. 2006.

KRAMER, S. Propostas pedagógicas ou curriculares de educação infantil: para retomar o debate. **Pro-Posições**, Campinas, v. 13, n. 2 (38), maio/ago. 2002.

LEITE, S. P. et al. **Relatório de pesquisa**. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy makers. 2007. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/547/Projeto CPDA-NEAD 3 - Produto 13.2 Gepolagri .pdf>. Acesso em dez. 2012.

LEONE, J. A. R. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. **Reflexión política**, Colômbia, Ano 5, n. 9, jun. 2003.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p.289-313.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de Implementação e a Mediação das Políticas Públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. In: Encontro Anual da ANPOCS, 32., 2008, Caxambu. **Anais eletrônicos...**, Caxambu, 2008. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2611&Itemid=230, Acesso em: maio 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LULA DA SILVA, L. I. [carta] 2002, São Paulo, [para] Grupo Gestor do MIEIB, Belo Horizonte. 1p. **Compromisso do Candidato a Presidência da República com o Movimento de Interfóruns de Educação Infantil do Brasil**.

MACHADO, M. L. de A. **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, 2003. p.11-25.

_____. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien et. al. (orgs.). **Systemrationalität und Partialinteresse**. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: Nomos, 1994.

MARCÍLIO, M. L. A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX. **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 46-57, mar./maio 1998.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **RBCS**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out./99.

_____. **Redes sociais e permeabilidade do Estado**: instituições e atores políticos na produção da infraestrutura urbana no Rio de Janeiro. 1998. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

_____. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB — Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 43. 1996.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**, 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

OFFE C. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE C; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus (org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação na constituição federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, maio/ago. 1999.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989.

_____. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (Declaração de Jomtien). 1990.

_____. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração dos Direitos da Criança**. 1959.

PARSONS, W. **Políticas públicas**: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Tradução: Atenea Acevedo. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. IPEA - 1707 Texto para discussão. Rio de Janeiro, fev., 2012.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

RIZZINI, I. O menor filho do Estado – pontos de partida para uma história da assistência à infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño; Universidade Santa Úrsula, 1995. p. 243-298.

ROCHA, E. A. C.; KRAMER, S. (Orgs.). **Educação infantil**: enfoques em diálogo. Campinas: Papirus, 2011.

RODRÍGUEZ, R. V. Análise da Política Brasileira de Educação Pré-Escolar nos últimos 50 anos. In: Congresso de Educação Pré-Escolar dos países do Cone-Sul: o desafio da formação infantil, I, 1988. Santa Maria, RS. **Anais...** Santa Maria, RS: OMEP/BR, 1988. p. 337-352.

ROSEMBERG, F. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: Simpósio Educação infantil: construindo o presente. **Anais...** Brasília, DF: Unesco Brasil, 2003a.

_____. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 177-194. Jan./abr. 2003b.

_____. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n.115, São Paulo, mar., 2002.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDE**. 2008. 173 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

SANDSTRÖM, A. **Policy Networks**: The relation between structure and performance. 2008. 254 p. Tese (Doutorado) - Department of Business Administration and Social Sciences, Luleå University of Technology, 2008.

SANCHEZ, M. R. Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio. 2013. 19p. Disponível em: www.geocities.ws/cesariopereira/mestrado/atoresnaoestataiseaOMC.doc. Acesso em: jan. 2013.

_____. Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 77-110, jul./dez. 2007.

_____. Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC. *Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos*. [online] v. 3, n. 4, p. 102-125, 2006.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

_____. Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos. 2006. Disponível em: http://www.iepim.com.br/artigos/Artigo_Hermilio_Santos.pdf. Acesso em: julho de 2011.

_____. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação da política industrial. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, ano 02, n. 01, p. 193-210, jun. 2002.

SARMENTO, M. J.; PINTO, M. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto (Coord.). **As Crianças: Contextos e Identidades**. Braga, Portugal: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997. p. 9-30.

SCHARPF, F. W. **Interorganizational policy studies**: issues, concepts and perspectives. In: HANF, K.I.; SCHARPF, F.W. (Eds.). p. 345-370, 1978.

SCHMITTER, P. C. 'Still the Century of Corporatism?', **Review of Politics**, v. 36, p. 85-131, 1974.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. 2005, p.373-407. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/livro_questao_social.pdf. Acesso em: junho de 2012.

SILVA, I. de O. **Educação infantil no coração da cidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n.16, p. 20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: janeiro de 2011.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez., 1997.

TEIXEIRA, S. M. F. **O desafio da gestão das redes de políticas**. 2002. Disponível em: http://www.lead.org.br/filemanager/download/375/O_Desafio_da_Gest%C3%A3o_de_Redes_de_Pol%C3%ADticas.pdf. Acesso em janeiro de 2011.

THIOLLENT, M. J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Editora Polis, 1980. (Coleção Teoria e História 6)

THOMPSON, J. D. **Organizations in Action**, Mcgraw-Hill, New York, 1967.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância**: grandes desafios. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.

VIEIRA, L. M. F. **Educação da criança pequena na legislação educacional brasileira do século xx**: abordagem histórica do estado de Minas Gerais (1908-2000). 2007. Disponível em: <http://www.ANPED.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT07-3692--Int.pdf>. Acesso em: setembro/2008.

_____. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 67, p. 3-16, nov. 1988.

VILLA, R. A. D. Atores não-estatais e meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba/PR, Editora da UFPR, n. 4, p. 45-57, jul./dez. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE Resolução nº 196/96 – Conselho Nacional de Saúde

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada “*Política Nacional de Educação Infantil: análise de redes de políticas públicas em educação*”, que tem por objetivos: a) analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da política nacional de educação infantil; b) descrever e examinar a participação de atores não estatais no processo de elaboração dessa política, tendo em vista caracterizar a influência exercida por esses atores nesse processo, bem como a natureza da relação estabelecida entre atores estatais e não estatais; e c) mapear os interesses que os atores não estatais representavam. Este estudo tem uma abordagem qualitativa e utiliza como referencial teórico-metodológico a análise de redes de políticas públicas (policy network). Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder a perguntas realizadas pelo pesquisador sob a forma de entrevista. A entrevista será gravada em formato digital (MP3) para posterior transcrição e os dados serão utilizados apenas nesta pesquisa. A pesquisa tem duração de 5 anos, com término previsto para fevereiro de 2013.

Suas respostas serão tratadas de forma **anônima** e **confidencial**, isto é, em nenhum momento da pesquisa o seu nome será divulgado. Quando for necessário referir situações determinadas, sua privacidade será assegurada através da substituição do seu nome por uma identificação aleatória. Os dados

coletados utilizados nesta pesquisa serão divulgados na redação final da Tese de Doutorado, em eventos e/ou revistas científicas.

Sua participação é **voluntária**, isto é, a qualquer momento você poderá desistir de participar da pesquisa e retirar o seu consentimento. Sua recusa em participar da pesquisa não trará nenhum prejuízo para você ou sua instituição. Da mesma forma, não haverá custo ou quaisquer compensações financeiras.

Não haverá riscos de qualquer natureza relacionada à sua participação. O benefício relacionado à sua participação será a contribuição para a pesquisa científica na área de Educação e de Políticas Públicas.

Informo que você receberá uma cópia deste Termo onde constam os dados do pesquisador responsável, para contatos, esclarecimento de dúvidas sobre o projeto e sua participação, em qualquer fase da pesquisa. Bem como os dados do Comitê de Ética em Pesquisa da Unicamp, para denúncias e/ou reclamações acerca de aspectos éticos da pesquisa.

Recife, _____ de _____ de 2012.

Pesquisadora Responsável: Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva
Telefones: 81 – 92764845 / 81 – 30343551
e-mail: ialimas@yahoo.com.br

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Faculdade de Ciências Médicas (FCM)
Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)
Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126
Distrito de Barão Geraldo
Campinas – SP
CEP: 13083-887
Fone/Fax: (19) 3521-8936
Fone/Fax: (19) 3521-7187
e-mail: cep@fcm.unicamp.br

Declaro estar ciente do inteiro teor deste TERMO DE CONSENTIMENTO e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Sujeito da Pesquisa: _____
(assinatura)

APÊNDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA NÃO ESTATAIS

Informações iniciais:	
1.	Em sua opinião, qual a questão mais importante que a política de educação infantil deve levar em conta?
2.	Qual a sua relação com a educação infantil?
3.	Defina como foi a sua participação nos debates sobre a política nacional de educação infantil (2003-2006).
4.	Que instituição representava?
5.	Quanto tempo participou?
Questões:	
1.	O que motivou sua instituição a participar no processo de elaboração da política nacional de educação infantil, configurada no documento Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL/MEC, 2006)?
2.	Qual foi a principal demanda levada por sua instituição na época?
3.	De que forma sua instituição participou da elaboração da política nacional de educação infantil (das reuniões dos comitês, dos seminários regionais; produzindo documentos, pareceres, pesquisas/informações etc.)?
4.	Como você avalia essa participação?
5.	Como foi a relação com as outras instituições na época?
6.	Houve alguma questão polêmica que gerou impasse durante o processo?
7.	Como sua instituição se posicionou?
8.	Como a sua instituição influenciou na elaboração da política?
9.	Alguma demanda de sua instituição foi incorporada ao documento final?
10.	Em sua opinião alguma instituição se destacou no processo de discussão da política e elaboração do documento?
11.	Como você avalia o diálogo com o MEC?
12.	Como você avalia o processo de discussão da política nacional de educação infantil?
13.	Quais os pontos positivos e negativos desse processo?
14.	Qual a sua avaliação do documento final publicado?
15.	Há mais alguma questão que você considera relevante a ser mencionado sobre o processo de elaboração da política nacional de educação infantil?

APÊNDICE 3

ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA PARA O MEC

Informações iniciais:
1. Em sua opinião, qual a questão mais importante que a política de educação infantil deve levar em conta?
2. Quais são seus vínculos com a educação infantil?
3. Defina como foi a sua participação nos debates sobre a Política Nacional de Educação Infantil. Quanto tempo participou?
Questões:
1. Quais posições o MEC defendia na época em relação à Política de Educação Infantil?
2. Qual o método adotado pelo MEC na elaboração do documento Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL/MEC, 2006)?
3. O que motivou a escolha desse método?
4. Quem elaborou a proposta inicial?
5. Quem foi convidado para participar das discussões (instituições/pessoas)?
6. Havia regras/critérios, estabelecidas pelo MEC, para participação no processo? Quais?
7. Como foi a mobilização dessas instituições para participar na elaboração desse documento? Descreva como foi a organização, as ações realizadas e quais estratégias foram utilizadas?
8. Quais foram as instâncias institucionais de debate e aprovação do documento?
9. Com quais atores sociais o MEC manteve contato mais frequente durante o processo de elaboração?
10. Que influências tiveram os diferentes atores sociais na elaboração da proposta de política nacional de educação infantil? Algum ator teve maior influência?
11. As contribuições dadas por essas instituições foram incorporadas ao documento final?
12. Como foram tomadas as decisões sobre a incorporação das ideias e sugestões/posições dos participantes?
13. Quais foram os principais pontos de debate e tensão? Quais as questões polêmicas?
14. Como o MEC negociava os pontos polêmicos? Como os consensos foram construídos?
15. O que foi mais difícil negociar no processo de elaboração do documento?
16. Como o MEC avaliou a participação dos atores não estatais nesse processo?
17. Como foi o diálogo do MEC com essas instituições?
18. O que você apontaria como pontos positivos e negativos no processo?
19. Como você avalia o processo de elaboração do documento da política?
20. Quem foi responsável pela redação final?
21. Como você avalia o documento final publicado?
22. Há mais algum ponto que você considera relevante a ser mencionado sobre o processo de elaboração da Política nacional de educação infantil?

APÊNDICE 4

Eixo 1 - Consolidação da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Diretrizes	Objetivos	Metas	Estratégias
<p>A educação e o cuidado das crianças de 0 a 6 anos são de responsabilidade do setor educacional.</p> <p>A Educação Infantil deve pautar-se pela indissociabilidade entre o cuidado e a educação.</p> <p>A Educação Infantil tem função diferenciada e complementar à ação da família, o que implica uma profunda, permanente e articulada comunicação entre elas.</p> <p>É dever do Estado, direito da criança e opção da família o atendimento gratuito em instituições de Educação Infantil às crianças de 0 a 6 anos.</p> <p>A educação de crianças com necessidades educacionais especiais deve ser realizada em conjunto com as demais crianças, assegurando-lhes o atendimento educacional especializado mediante avaliação e interação com a família e a comunidade.</p> <p>As políticas voltadas para a Educação Infantil devem contribuir em âmbito nacional, estadual e municipal para uma política para a infância.</p> <p>A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular</p>	<p>Integrar efetivamente as instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino por meio de autorização e credenciamento destas pelos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação.</p> <p>Fortalecer as relações entre as instituições de Educação Infantil e as famílias e/ou responsáveis pelas crianças de 0 a 6 anos matriculadas nestas instituições.</p> <p>Garantir o acesso de crianças com necessidades educacionais especiais nas instituições de Educação Infantil.</p> <p>Expandir o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade, visando alcançar as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação e pelos Planos Estaduais e Municipais.</p> <p>Garantir a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos da realidade da Educação Infantil no país para orientar e definir políticas públicas para a área.</p>	<p>Integrar efetivamente, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, pela saúde e pela assistência social e de organizações não governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 6 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.</p> <p>Atender, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos, ou seja, 6,5 milhões, e 80% das de 4 a 6 anos, ou seja, 8 milhões de crianças.</p>	<p>Elaborar e implementar programas para fortalecer as funções diferenciadas das instituições e das famílias no que diz respeito à educação e ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos.</p> <p>Apoiar técnica e pedagogicamente a construção de políticas municipais de Educação Infantil, envolvendo a formação de equipes técnicas.</p> <p>Desenvolver ações de apoio técnico à elaboração e à implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com atenção especial ao capítulo de Educação Infantil.</p> <p>Estimular e apoiar tecnicamente os sistemas de ensino a acompanhar e a supervisionar o funcionamento das instituições de Educação Infantil nas redes públicas e privadas.</p> <p>Implementar as ações atribuídas à União pelo Plano Nacional de Educação e participar das ações conjuntas com os sistemas estaduais e municipais de ensino, definidas em seus respectivos planos.</p> <p>Apoiar a implementação de Sistemas Educacionais Inclusivos.</p> <p>Criar grupos de trabalho para estudar a situação das creches vinculadas às empresas e aos órgãos públicos.</p>

<p>com as de Ensino Fundamental, Médio e Superior, bem como com as modalidades de Educação Especial e de Jovens e Adultos, para garantir a integração entre os níveis de ensino, a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como o atendimento às crianças com necessidades especiais.</p> <p>A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversidades, bem como aos fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil.</p>	<p>Assegurar que estados e municípios elaborem e/ou adequem seus planos de educação em consonância com a legislação vigente.</p>	<p>Estabelecer parceria com órgãos governamentais e não-governamentais.</p> <p>Definir e implementar a ação supletiva e redistributiva da União, com base em decisões políticas e em compromissos sociais firmados nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.</p> <p>Apoiar tecnicamente momentos de formação para as famílias e as comunidades escolares, oportunizando o acompanhamento de seus filhos.</p> <p>Orientar os sistemas de ensino, em conformidade com a legislação vigente, na perspectiva do fortalecimento institucional da Educação Infantil.</p> <p>Fortalecer a gestão democrática dos sistemas de ensino.</p> <p>Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar local na melhoria do funcionamento das instituições de Educação Infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.</p> <p>Consolidar a Comissão de Política de Educação Infantil do Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica e ambos como parceiros na implementação, no acompanhamento e na avaliação da Política Nacional de Educação Infantil.</p> <p>Divulgar e discutir a LDB, o PNE, as DCNEI, bem como pareceres e resoluções do CNE que dizem respeito à área.</p> <p>Produzir e distribuir a Revista Criança para os profissionais da Educação</p>
---	--	---

			<p>Infantil, como meio de divulgação de ideias, pesquisas, reflexões e experiências na área.</p> <p>Criar mecanismos de acompanhamento e de avaliação da Política Nacional de Educação Infantil, visando ao seu fortalecimento e à sua reorganização.</p> <p>Realizar simpósios de Educação Infantil visando ao fortalecimento de uma política nacional para a área.</p> <p>Articular a Educação Infantil com o Ensino Fundamental, de forma que se evite o impacto da passagem de um período para o outro em respeito às culturas infantis e garantindo uma política de temporalidade da infância.</p> <p>Articular a Política Nacional de Educação Infantil com os fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil que atuam na área.</p>
--	--	--	--

Eixo 2 - Financiamento da educação infantil

Diretrizes	Objetivos	Metas	Estratégias
	<p>Garantir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Infantil.</p> <p>Ampliar os recursos orçamentários do Programa Nacional de Alimentação Escolar para as crianças que frequentam as instituições de Educação Infantil.</p>	<p>Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil.</p>	<p>Criar formas de controle social dos recursos da Educação Infantil.</p> <p>Incluir a Educação Infantil – creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) – no sistema de financiamento da Educação Básica, garantindo a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do atendimento às crianças de 0 a 6 anos.</p> <p>Apoiar financeiramente os municípios e o DF na construção, na reforma ou na ampliação das instituições de Educação Infantil.</p> <p>Apoiar financeiramente os municípios e o Distrito Federal na aquisição de brinquedos e materiais pedagógicos para a Educação Infantil (0 a 6 anos).</p> <p>Apoiar financeiramente os municípios e o DF na aquisição de equipamentos, mobiliário, brinquedos e livros de literatura infantil, com prioridade para os que construíram, reformaram e ampliaram as instituições de Educação Infantil.</p>

Eixo 3 - Qualidade na educação infantil: proposta pedagógica e formação profissional

Diretrizes	Objetivos	Metas	Estratégias
<p>A qualidade na Educação Infantil deve ser assegurada por meio do estabelecimento de parâmetros de qualidade.</p> <p>O processo pedagógico deve considerar as crianças em sua totalidade, observando suas especificidades, as diferenças entre elas e sua forma privilegiada de conhecer o mundo por meio do brincar.</p> <p>As instituições de Educação Infantil devem elaborar, implementar e avaliar suas propostas pedagógicas a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil e com a participação das professoras e dos professores.</p> <p>As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil devem explicitar concepções, bem como definir diretrizes referentes à metodologia do trabalho pedagógico e ao processo de desenvolvimento/aprendizagem, prevendo a avaliação como parte do trabalho pedagógico, que envolve toda a comunidade escolar.</p>	<p>Assegurar a qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil (creches, entidades equivalentes e pré-escolas).</p> <p>Garantir que todas as instituições de Educação Infantil elaborem, implementem e avaliem suas propostas pedagógicas, considerando as diretrizes curriculares nacionais, bem como as necessidades educacionais especiais e as diversidades culturais.</p> <p>Assegurar a participação das professoras e professores no processo de elaboração, implementação e avaliação das propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil.</p> <p>Fortalecer parcerias para assegurar, nas instituições competentes, o atendimento integral à criança, considerando seus aspectos físico, afetivo, cognitivo/linguístico, sociocultural, bem como as dimensões lúdica, artística e imaginária.</p>	<p>Divulgar permanentemente parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil como referência para a supervisão, o controle e a avaliação e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.</p> <p>Realizar estudos sobre o custo da Educação Infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento até 2011.</p> <p>Assegurar que, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação nelas envolvidos, suas propostas pedagógicas.</p>	<p>Realizar estudos, pesquisas, simpósios, seminários e encontros, tendo em vista o avanço e a atualização de conhecimentos na área.</p> <p>Definir parâmetros nacionais de qualidade para o atendimento nas instituições de Educação Infantil, considerando as legislações vigentes, as teorias e as pesquisas da área.</p> <p>Distribuir livros e periódicos de circulação nacional para a rede pública de Educação Infantil, com o objetivo de socializar informações e debates.</p> <p>Realizar o Prêmio Qualidade na Educação Infantil.</p> <p>Elaborar e implementar a Política Nacional de Formação de Leitores tendo como foco as crianças, as professoras e os professores da Educação Infantil.</p>
<p>As professoras e professores e os outros profissionais que atuam na Educação Infantil exercem um papel socioeducativo, devendo ser qualificados especialmente para o desempenho de suas funções com as crianças de 0 a 6 anos.</p> <p>A formação inicial e a continuada das professoras e professores de Educação Infantil são direitos e devem ser asseguradas a todos pelos sistemas de ensino com a inclusão nos planos de cargos e salários do magistério.</p>	<p>Assegurar a valorização das professoras e professores de Educação Infantil, promovendo sua participação em Programas de Formação Inicial para professores em exercício, garantindo, nas redes públicas, a inclusão nos planos de cargos e salários do magistério.</p> <p>Garantir a valorização das professoras e professores da Educação Infantil por meio de formação inicial e continuada e sua inclusão nos planos de carreira do magistério.</p> <p>Garantir, nos programas de</p>	<p>Admitir somente novos profissionais na Educação Infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade Normal.</p> <p>Formar em nível médio, modalidade Normal, todos os professores em exercício na Educação Infantil que não possuam a formação mínima exigida por lei.</p> <p>Extinguir progressivamente os cargos de monitor, atendente, auxiliar, entre outros, mesmo que ocupados por profissionais</p>	<p>Colocar em pauta em todos os momentos de formação (seminários, Rede Nacional de Formação Continuada, encontros regionais, etc.) a proposta pedagógica e seus processos de elaboração, implementação e avaliação.</p> <p>Apoiar tecnicamente os estados, os municípios e o Distrito Federal para que promovam a formação inicial dos professores em exercício na Educação Infantil que não possuem a formação mínima exigida por lei.</p>

<p>Os sistemas de ensino devem assegurar a valorização de funcionários não-docentes que atuam nas instituições de Educação Infantil, promovendo sua participação em programas de formação inicial e continuada.</p> <p>O processo de seleção e admissão de professoras e professores que atuam nas redes pública e privada deve assegurar a formação específica na área e mínima exigida por lei. Para os que atuam na rede pública, a admissão deve ser por meio de concurso.</p>	<p>formação continuada para professoras e professores de Educação Infantil, os conhecimentos específicos da área de Educação Especial, necessários para a inclusão, nas instituições de Educação Infantil, de alunos com necessidades educacionais especiais.</p> <p>Garantir a valorização dos funcionários não-docentes que atuam na Educação Infantil.</p> <p>Garantir a inclusão dos professores de Educação Infantil nos planos de cargos e salários do magistério.</p>	<p>concurados em outras secretarias ou na secretaria de Educação e que exercem funções docentes.</p> <p>Colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como para a formação dos funcionários não-docentes.</p>	<p>Implementar o programa de formação inicial para professores em exercício na Educação Infantil (Proinfantil), incentivando a participação dos estados, dos municípios e dos docentes.</p> <p>Colaborar para que a especificidade da Educação Infantil esteja assegurada no Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica do Ministério da Educação.</p> <p>Implementar a Rede Nacional de Formação Continuada de professores da Educação Básica.</p> <p>Apoiar técnica e financeiramente as secretarias estaduais e municipais de Educação na promoção de programas de formação continuada.</p> <p>Apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino no que diz respeito à articulação com as universidades que compõem a Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.</p> <p>Valorizar e apoiar a formação dos professores em cursos de nível superior com habilitação em Educação Infantil.</p> <p>Promover e apoiar financeiramente a formação em serviço dos profissionais não-docentes que atuam nas instituições de Educação Infantil.</p> <p>Apoiar técnica e financeiramente os municípios e o Distrito Federal para que promovam a habilitação dos dirigentes das instituições de Educação Infantil.</p>
--	--	---	--

Eixo 4 - Infraestrutura

Diretrizes	Objetivos	Metas	Estratégias
	<p>Garantir espaços físicos, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de Educação Infantil, considerando as necessidades educacionais especiais e a diversidade cultural.</p>	<p>Divulgar, permanentemente, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a: espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da Educação Infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; adequação às características das crianças com necessidades educacionais especiais.</p> <p>Somente autorizar construção e funcionamento de instituições de Educação Infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura.</p> <p>Adaptar os prédios de Educação Infantil de sorte que, em cinco anos, todos</p>	<p>Elaborar padrões de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil, considerando as características regionais.</p>

		estejam conforme os padrões de infraestrutura estabelecidos.	
--	--	--	--

ANEXOS

PROJETO DE PESQUISA

Título: Política Nacional de Educação Infantil: uma análise de redes de políticas públicas em educação.

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 01876512.8.0000.5404

Pesquisador: Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva

Instituição: Faculdade de Educação

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

Número do Parecer: 86620

Data da Relatoria: 28/08/2012

Apresentação do Projeto:

Trata-se de pesquisa de doutorado de caráter qualitativo com objetivo de investigar a participação de sujeitos não estatais na proposta de políticas públicas para a educação infantil com base no documento intitulado Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação (BRASIL, 2006). Serão analisados também relatórios de gestão governamental e outros documentos produzidos pelos participantes na época. Além da análise dos documentos mencionados propõe-se a realização de entrevistas semi-estruturadas com os atores não estatais envolvidos no processo de elaboração da política nacional de educação infantil

Objetivo da Pesquisa:

Analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da política nacional de educação infantil, tomando como referencial teórico a abordagem de redes de políticas públicas (Policy network).

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não apresenta riscos. E os benefícios estão voltados para a área da Educação Infantil, com estudos relacionados à redes de políticas públicas (policy network).

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa é relevante para a área da educação e apresenta fundamentação teórica e proposta metodológica coerente.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O Termos de consentimento livre e esclarecido encontra-se adequado.

Recomendações:

Não há

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto encontra-se adequado não apresentando pendências

FACULDADE DE CIENCIAS
MEDICAS - UNICAMP (CAMPUS
CAMPINAS)



Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Conforme discussão em reunião do colegiado aos 28/08/2012.

CAMPINAS, 31 de Agosto de 2012

Assinado por:
Carlos Eduardo Steiner

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo **CEP:** 13.083-887
UF: SP **Município:** CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8936 **Fax:** (19)3521-7187 **E-mail:** cep@fcm.unicamp.br