

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis:
entre o FUNDEB e a focalização.

Thaís Neiverth

Florianópolis, 2009

THAISA NEIVERTH

A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis:
entre o FUNDEB e a focalização.

Trabalho a ser apresentado para defesa de
Mestrado em Educação do Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
Federal de Santa Catarina.

Área de concentração: Educação, História e
Políticas
Orientadora: Prof^ª. Dra. Olinda Evangelista

Florianópolis, 2009.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**"A TRANSIÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS CRECHES CONVENIADAS EM
FLORIANÓPOLIS: ENTRE O FUNDEB E A FOCALIZAÇÃO"**

**Dissertação submetida ao Colegiado do
Curso de Mestrado em Educação do
Centro de Ciências da Educação em
cumprimento parcial para a obtenção
do título de Mestre em Educação**

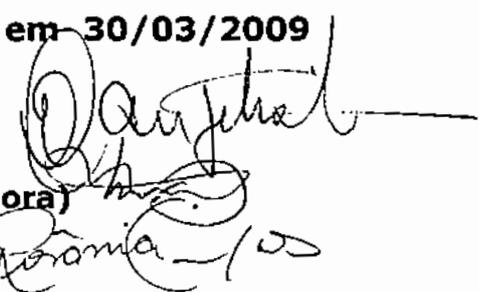
APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA em 30/03/2009

Dra. Olinda Evangelista (CED/UFSC-Orientadora)

Dra. Marileia Maria da Silva (UDESC/SC-Examinadora)

Dra. Rosânia Campos (UNISUL/SC-Examinadora)

Dra. Maria Helena Michels (CED/UFSC-Suplente)


Prof. João Josué da Silva Filho
Coordenador do Programa de
Pós-Graduação em Educação - UFSC

THAISA NEIVERTH

FLORIANÓPOLIS/SANTA CATARINA/MARÇO/2009

AGRADECIMENTOS

O produto final de uma pesquisa de mestrado é o resultado de um esforço coletivo, meu como pesquisadora, da minha orientadora, dos meus interlocutores, familiares e amigos. Por isso quero agradecer a todos que me ajudaram, de um jeito ou de outro, a concretizar esse sonho. Será impossível ser justo com todos, mas de algumas pessoas a ajuda será inesquecível.

Agradeço em primeiro lugar às crianças que tantas vezes e por tantos motivos são desrespeitadas. Elas despertam em mim a ternura e a indignação que me mobiliza a estudar e trabalhar. É também para elas que dedico esse trabalho.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Doutora Olinda Evangelista, que, com carinho, competência e rigor teórico me conduziu durante o processo, desafiou-me a dar o meu melhor, compreendeu meus momentos de ausência, me encorajou quando precisei ser mais segura e confiou em meu trabalho.

Ao meu marido, Marcos Antônio, que com seu amor, companheirismo, tranquilidade e paciência completa a minha vida. Sou grata por todos os momentos que passamos juntos.

Aos meus pais, Leonilda e Gerson, pelo amor incondicional que me dedicam, são os grandes responsáveis por manterem meu equilíbrio emocional nessa etapa ímpar na minha vida. À minha mãe e tia, Maria Célia, que deixaram de cuidar de suas coisas para, muitas vezes, garantir a infra-estrutura necessária na minha casa para que eu pudesse me dedicar ao trabalho.

Aos meus irmãos Louise e Victor, que sempre torcem por mim.

À minha nova família florianopolitana, da qual faço parte desde que me casei com o Marcos. Aos meus sogros Maria e Antônio, cunhadas e cunhados, o meu muito obrigada, principalmente à Mariléia e ao Júnior que foram amigos e interlocutores importantes na minha vida e no processo de pesquisa.

Aos meus sobrinhos, Miguel, Artur, Laura e Vlad, que tornaram meus dias tensos mais leves.

Ao grupo de estudo GEPETO que me proporcionou leituras e discussões necessárias à pesquisa.

Aos amigos que cultivei desde que ingressei no mestrado, Clarice, Mariza, Vanessa, Franciele, Thisciana, e muitos outros, com quem dividi experiências importantes de aprendizagem, assim como angústias.

À minha atenciosa banca de qualificação, professoras Mariléia Maria da Silva, Rosânia Campos e Maria Helena Michels, as quais ofereceram contribuição essencial para o término do trabalho.

À Prefeitura Municipal de Florianópolis e aos Departamentos da Educação e Assistência Social, que me deram acesso às fontes imprescindíveis ao desenvolvimento da pesquisa.

Finalmente à CAPES, cujo suporte financeiro possibilitou que a dissertação fosse defendida no prazo.

RESUMO

A presente pesquisa objetivou compreender as políticas para Educação Infantil na cidade de Florianópolis, particularmente as creches conveniadas e os Núcleos de Atendimento à Criança (NAC) frente à transição do financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Por meio da parceria entre poder público e sociedade civil, sob a forma de convênio, essas instituições atendem crianças pobres de zero a seis anos em situação de vulnerabilidade social. Tal parceria garante o funcionamento de espaços alternativos ao financiado pelo poder público. O período de estudo abrangerá o final dos anos noventa, 1998, ao final da primeira década do século XXI, 2009. Nesse tempo se verificaram mudanças significativas na relação entre assistência e educação no provimento dessas creches, assim como mudou a política de financiamento. Não obstante, pretendeu-se compreender em que medida as diretrizes internacionais para a educação vigentes nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva tiveram repercussão na implementação desse modelo de atendimento infantil. O trabalho de pesquisa orienta-se por uma perspectiva materialista da história, na qual os fatos são analisados nas relações históricas que movimentam a dinâmica social capitalista. Entendemos, assim, as políticas destinadas à Educação Infantil como expressão dessa sociedade. A parte empírica da pesquisa, ou seja, os documentos relativos à história das conveniadas em Florianópolis e à transição do financiamento do FNAS ao FUNDEB, foram fornecidos pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, nos setores da Educação e Assistência.

Palavras-chave: Educação Infantil. Política educacional. Financiamento. Creches.

ABSTRACT

The present research objectified to understand the politics for Childhood Education in the city of Florianópolis, particularly the according day-care centers and the *Núcleo de Atendimento à Criança* (NAC) front to the transition of the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica* - FNAS for the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* – FUNDEB. By means of the partnership between being able public and civil society, under the accord form, these institutions take care of to poor children of zero the six years in situation of social vulnerability. Such partnership guarantees the functioning of alternative spaces to the financed one for the public power. The period of study will enclose the end of the nineties, 1998, to the end of the first decade of century XXI, 2009. In this time if they had verified significant changes in the relation between assistance and education in the provisions of these day-care centers, as well as changed the politics of financing. Not obstante, it was intended to understand where measured the international lines of direction for the education effective in the governments Fernando Enrique Cardoso and Luís Inácio Lula Da Silva they had had repercussion in the implementation of this model of childhood attendance. The research work is oriented to a materialistic perspective of the history, in which the facts are analyzed in the historical relations that put into motion social the dynamics capitalist. We understand that the politics destined to the Childhood Education as product of this society. The empirical part of the research is the relative documents to the history of the according ones in Florianópolis and to the transition of the financing of the FNAS to the FUNDEB, had been supplied by the Municipal City hall of Florianópolis, in the sectors of the Education and Assistance.

Word-key: Childhood Education. Educational politics. Financing. Day-care centers.

Lista de ilustrações

Gráfico 1 – Número de unidades conveniadas em Florianópolis (1998-2009)	86
Gráfico 2 – Crianças atendidas nas creches conveniadas em Florianópolis	87
Gráfico 3 – Comparativo dos dados do SUAS-WEB (2005) e do Censo Escolar (2004).....	140
Gráfico 4 – Número de matrículas nas instituições coincidentes que estão expressas no Censo Escolar.....	141
Gráfico 5 – Comparação de valores FNAS e FUNDEB (integral e parcial) – 2007 a 2009.....	165
Gráfico 6 – Comparação: FMAS e FUNDEB (2007 a 2009).....	166
Gráfico 7 – Comparação: Assistência e Educação. (2007 e 2009).....	166

Lista de quadros e tabelas

Quadro 1 – Padrão de sistema: processo de implementação dos convênios.....	98
Quadro 2 – Obrigações dos envolvidos nos NAC.....	106
Quadro 3 – Perspectiva de Necessidade X Perspectiva de Direito.....	176
Tabela 1 – Famílias por classes de rendimento médio mensal familiar – 1999.....	46
Tabela 2 – Rendimento das pessoas responsáveis por domicílio nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis.....	47
Tabela 3 – Número médio de pessoas residente por famílias em domicílio particular e distribuição das residentes em domicílios particulares, por sexo e condição de atividade das pessoas e famílias. Brasil e Santa Catarina, 2007.....	51
Tabela 4 – Número médio de pessoas por domicílio nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas.....	51
Tabela 5 – Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) – 1999.....	53
Tabela 6 – Condição de saneamento nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas.....	54
Tabela 7 – Abastecimento de água nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis.....	55
Tabela 8 – Histórico de expansão do atendimento em creches conveniadas em Florianópolis.....	86
Tabela 9 – Crianças atendidas nas creches conveniadas de 1998 a 2009.....	89
Tabela 10 – Relação dos Núcleos de Atendimento a Criança.....	107
Tabela 11 – Taxa de atendimento escolar da população de zero a seis anos, por rede de ensino – 2004.....	130
Tabela 12 – Taxa de frequência à escola por faixas de renda domiciliar <i>per capita</i> – 2004.....	131
Tabela 13 – Recursos recebidos no ano de 2007 pelo Fundo Municipal de Assistência Social.....	155

Tabela 14 – Recursos recebidos no ano de 2007 pelo Fundo Nacional de Assistência Social.....	156
Tabela 15 – Subvenção da Secretaria Municipal de Educação com merenda e número de professores.....	157
Tabela 16 – Situação da rede de Educação Infantil co-financiada com recursos do FNAS do município de Florianópolis.....	160
Tabela 17 – Subsídios financeiros oriundos do FUNDEB.....	163
Tabela 18 – Vagas oferecidas para professores no processo seletivo da Prefeitura Municipal de Educação Infantil nas entidades conveniadas para o ano letivo de 2009.....	171

Lista de siglas

- AEBAS – Associação Evangélica Beneficente de Assistência Social
- AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntários
- AID – Agência Internacional de Desenvolvimento
- AMGI – Agência Multilateral de Garantias de Investimento
- AMOLA – Associação de Moradores da Lagoa do Peri – Florianópolis - SC
- ASEF – Ações sócio-educativas de apoio à família
- BM – Banco Mundial
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o desenvolvimento
- CD's – Creches Domiciliares
- CEBAS – Certificado de Entidade de Assistência Social
- CFI – Corporação Financeira Internacional
- CICDI – Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis
- CME – Conselho Municipal de Educação de Florianópolis
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social – Brasil
- DDS – Departamento de Desenvolvimento Social de Florianópolis
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EI – Educação Infantil
- FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
- FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- GEPETO – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho
- GT – Grupo de Trabalho
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICB – Índice de Carências Básicas
- IES – Índice de Exclusão Social
- IPC – Índice de Pobreza Crítica
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Brasil

JOI – Jornada Integral
JOPA – Jornada Parcial
LBA – Legião Brasileira de Assistência – Brasil
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasil
MEC – Ministério da Educação
NAC – Núcleo de Atendimento à Criança de Florianópolis.
NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas
NBS – Necessidades Básicas Satisfeitas
NEI – Núcleo de Educação Infantil de Florianópolis
NOB/AS – Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OI – Organismos Internacionais
ONG – Organização Não-Governamental
PMDB – Partido Democrático Brasileiro – Brasil
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PSB/Infância – Proteção Social Básica/Infância
PT – Partido dos Trabalhadores
SAC – Serviço de Ação Continuada
SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social – Santa Catarina
SERTE – Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação
SEOVE – Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna
SME – Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
SSDS – Secretaria da Saúde e Desenvolvimento Social de Florianópolis
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUAS-WEB – Sistema de informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasil
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste de Santa Catarina

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas – SP

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

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

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Delineando o objeto e justificando a escolha.....	3
1.2	Pressupostos teórico-metodológicos.....	6
1.3	Considerações históricas sobre a situação da infância.....	8
1.4	Considerações sobre políticas sociais e neoliberalismo.....	10
1.5	Sociedade Civil.....	18
1.6	Organização do trabalho.....	21
2	EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA	25
2.1	Discussões preliminares.....	25
2.2	O que é pobreza?.....	28
2.3	Construção estrutural e social da pobreza.....	33
2.4	Questões acerca da produção da exclusão social e da pobreza.....	44
2.5	Concepções de pobreza na perspectiva do Banco Mundial e da UNICEF.....	57
2.6	Pobreza na perspectiva crítica.....	64
2.7	Como a pobreza afeta às crianças?.....	66
3	OS CONVÊNIOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS (1998-2005)	71
3.1	Creches comunitárias/conveniadas.....	72
3.1.1	Marcos históricos das creches conveniadas.....	75
3.1.2	A política de convênios em Florianópolis: entre a assistência e a educação (1998-2009).....	93
3.1.3	Os trâmites e a autorização de funcionamento das conveniadas.....	100
3.2	Núcleo de Atendimento à Criança – NAC.....	102
4	NOVIDADES PARA AS CONVENIADAS: UM DOCUMENTO INTERMINISTERIAL	109
4.1	Principais documentos que regulamentam o financiamento da Educação Infantil no âmbito educacional.....	110
4.2	O financiamento das instituições de Educação Infantil conveniadas.....	119
4.3	O <i>Relatório Interministerial</i>	129
4.4	O processo de transição e a articulação entre Assistência Social e Educação.....	143

5	A TRANSIÇÃO E AS POLÍTICAS FOCALIZADAS EM FLORIANÓPOLIS	150
	5.1 Desdobramentos da transição em Florianópolis.....	153
	5.2 Situação das entidades conveniadas em Florianópolis no processo de transição.....	155
	5.3 Os Núcleos de Atendimento à Infância, como ficam?.....	167
	5.4 Reflexões sobre o processo.....	168
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
7	REFERÊNCIAS	187
8	ANEXOS	202

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação surgiu de minha preocupação com a ausência de vagas em instituições de Educação Infantil para o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade em Florianópolis, capital de Santa Catarina. Essa preocupação resulta de uma trajetória acadêmica e profissional, que definiu os caminhos que me levariam à questão central da dissertação: as políticas municipais de Educação Infantil, particularmente a referida às creches conveniadas em Florianópolis.

Formei-me em Pedagogia no ano de 2003 na Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), em Guarapuava, Paraná. Durante o curso, aproximei-me das questões relativas à educação infantil, posto que no terceiro ano escolhi esta habilitação¹. No decorrer da graduação, tive a primeira experiência profissional em uma escola particular de Educação Infantil assumindo uma turma de crianças entre quatro e cinco anos.

A minha trajetória, como pesquisadora, começou no ano seguinte e se estendeu até o fim da graduação, quando fui selecionada para trabalhar em um projeto de pesquisa, o qual tinha como tônica o atendimento psicopedagógico às crianças com dificuldades de aprendizagem que cursavam os primeiros anos do Ensino Fundamental. Destaco que essa experiência me permitiu um contato direto com a realidade da escola pública, já que o projeto era realizado em parceria com uma escola municipal da periferia de Guarapuava². Tal contato me instigou e deu elementos para refletir sobre as relações e contradições de classe, além de que me ajudou a posicionar-se frente à luta pela escola pública como direito de todos.

No último ano da graduação, em 2003, atuei como secretária da presidente da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP/BRASIL no Paraná, Jane Drewinski³. A OMEP tem como primeiras finalidades “Defender a criança, enquanto cidadã, sujeito de direito e promover, incentivar e contribuir com ações que visem à

¹ Quando realizei o Curso de Pedagogia, ele constava de quatro anos, sendo os dois primeiros com uma grade geral de disciplinas para todos os alunos. No terceiro ano, escolhia-se uma habilitação entre as disponíveis: supervisão escolar, orientação escolar, educação inclusiva e educação infantil para, então, formar-se em Pedagogia com habilitação em Séries Iniciais e Educação Infantil.

² Escola Municipal Professor Pedro Itararé (Guarapuava/PR).

³ Professora Mestre pela Universidade Estadual de Maringá, atualmente é professora assistente da Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO/PR nas áreas de Fundamentos da Educação e Educação Infantil. Foi até 2003 presidente, no Paraná, da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP/BRASIL/PR.

universalização e à democratização da educação infantil.” (OMEP, 2008). Nós trabalhávamos em prol principalmente dessas duas finalidades, organizávamos cursos, seminários e fóruns de discussão sobre temas variados referentes à Educação Infantil destinados às professoras da rede municipal de Educação Infantil.

Meu trabalho de conclusão de curso *Infância: história de direitos violados* (NEIVERTH, 2003), orientado pela Profa. Dra. Maria Elda Garrido⁴, é uma síntese das minhas experiências na graduação. Tratava da forma pela qual os direitos elementares das crianças ao desenvolvimento integral e sadio eram desrespeitados no sentido de que as crianças eram vítimas do descaso da sociedade, especialmente do Estado.

Na continuidade de minha vida acadêmica, desenvolvi pesquisa bibliográfica no curso de Especialização na mesma instituição, UNICENTRO, sistematizada na monografia *As pedagogias do ‘aprender a aprender’ frente ao novo modelo de produção capitalista* (NEIVERTH, 2005), orientada pela Profa. Dra. Mariléia Maria da Silva⁵. Nesta pesquisa tematizei a formação de professores no âmbito da lógica capitalista atual em que a formação acadêmica do pedagogo sofre uma espécie de “aligeiramento” que despreza a teoria em nome de um pragmatismo pretensamente mais eficiente, porque mais “colado” às experiências concretas dos alunos.

Em 2006, residindo em Florianópolis, capital de Santa Catarina, trabalhei como professora substituta no Núcleo de Desenvolvimento Infantil – NDI, creche da UFSC, quando fui apresentada ao Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho – GEPETO⁶. Essa participação reforçou meu desejo de ingressar no mestrado nesta universidade. A temática da pesquisa começava a tomar corpo; no GEPETO discutíamos as relações dos documentos produzidos por organismos multilaterais⁷ com a documentação específica de cada área e percebíamos similaridades de idéias e palavras que se repetiam em muitos documentos como: democracia e equidade. Ficou

⁴ Doutora pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, professora aposentada pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO/PR.

⁵ Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004). Professora na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

⁶ O GEPETO é um grupo de pesquisa vinculado ao Centro de Educação da UFSC, integra professores do Centro e seus orientandos nos níveis de graduação e pós-graduação, além de integrar professores de outras instituições. O grupo desenvolve pesquisa sobre diversos aspectos no campo das políticas públicas educacionais.

⁷ Entende-se por Organizações Multilaterais (OMs) as instituições que idealizam e financiam propostas de desenvolvimento social, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Banco Interamericano (BID), Banco Mundial (BM), e outras organizações como Unicef, Unesco. (ROSEMBERG, 2000).

mais claro o papel do Estado capitalista na reestruturação produtiva, pela qual as políticas sociais, desde a década de 1990, vinham sendo desmontadas em prol de programas emergenciais e focalizados. Procurava-se substituir a intervenção do Estado por iniciativas da sociedade civil. Soares (2003, p. 12) assinala que “A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente.”

As reflexões desenvolvidas levaram-me a decidir: seria nesse campo de estudo que desenvolveria minha pesquisa. Os primeiros elementos do tema foram colocados: creches conveniadas, rede pública municipal de Educação Infantil, políticas focais, década de 1990.

1.1 Delineando o objeto e justificando a escolha

Durante a coleta de dados sobre Educação Infantil no *site* da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Florianópolis uma seção intitulada *Entidades Conveniadas* dentro do subitem *Unidades Educativas* me chamou atenção: nela estava contida uma lista com o nome e o endereço de 36 entidades. As entidades conveniadas são conhecidas também como creches conveniadas ou comunitárias e contam para seu funcionamento com a partilha de responsabilidades entre a comunidade e a Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Constatei que em Florianópolis a demanda por vagas é superior às disponibilizadas pelo município em Creches e Núcleos de Educação Infantil da rede regular. Comparando-se a quantidade de crianças nascidas na faixa etária e o número de vagas disponíveis nessas creches e pré-escolas, tal fato torna-se evidente. Segundo dados do IBGE (2004), em 2001, na faixa etária de zero a seis anos, residiam em Florianópolis 36 mil 113 crianças; segundo dados da Prefeitura Municipal em 2001 existiam seis mil 107 vagas disponíveis para a educação infantil na rede pública. Dessa maneira, o município, esfera legalmente responsável pelo oferecimento deste serviço⁸,

⁸ Art. 4º O dever do Estado com 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; [...] Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

diante da ausência de vagas, alia-se a instituições da sociedade civil, posto que, embora os discursos elejam a educação infantil como arma de contenção da pobreza, ela não ocupa lugar privilegiado na agenda política do Estado.

A insuficiência de vagas para a educação infantil, em creches financiadas e geridas pelo poder público municipal, a cargo da Secretaria Municipal de Educação, incita na cidade de Florianópolis outras formas de atendimento, entre eles, as creches conveniadas. Dentre a modalidade das creches conveniadas existiam até 2008 os Núcleos de Atendimento à Criança⁹ (NAC).

Foi esse aspecto que o presente trabalho investigou e analisou como parte das políticas de educação infantil em Florianópolis, particularmente as creches comunitárias ou conveniadas e os NAC, discutindo a maneira pela qual se efetiva a parceria entre o poder público e a sociedade civil, sob a forma de convênio, nas instituições que atendem crianças de zero a seis anos. Tal parceria garante o funcionamento de espaços alternativos ao público, sendo estes, na perspectiva de Costa (2005), de caráter público não-estatal, o autor assinala que a expressão “público não-estatal” designa uma nova instância de atendimento gratuito sob a forma de parceria Estado-sociedade civil. De outro lado, propus-me a contribuir para a compreensão do processo de transição do financiamento das creches conveniadas que contavam com a subvenção oriunda do Fundo Básico de Transição¹⁰ ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB¹¹ (BRASIL, 2007) na capital.

Outro ponto importante para a delimitação do tema foi o fato de que estas instituições conveniadas, embora atendam um número expressivo de crianças na capital, algo em torno de três mil, são pouco contempladas nos trabalhos acadêmicos. Importa destacar alguns trabalhos como a monografia de especialização de Eli Januário (2003), a

⁹ Modalidade de atendimento de crianças da comunidade, em período integral, em ambiente domiciliar. Estas casas atendem em média 10 crianças entre zero e seis anos, contam com o auxílio da Prefeitura Municipal, que contrata uma professora em período integral (40h) e fornece parte da merenda. Além disso, os NAC recebem auxílio da Associação Florianopolitana de Voluntários que fornece o material pedagógico, o restante da alimentação e orientação pedagógica.

¹⁰ O Piso Básico de Transição - PBT mantém por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social - PSS os valores e Serviços de Ação Continuada – SAC na ação de Proteção Social Básica – PSB, dividida entre Jornada Integral e Jornada Parcial para crianças de zero a seis anos. No interior dessas ações estavam localizadas as creches conveniadas em Florianópolis no ano de 2007.

¹¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007) assumirá a partir do ano de 2009 as despesas com as creches conveniadas antes financiadas pelo Piso Básico de Transição – PBT, parte do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

dissertação de Fernanda Tristão (2004) e o trabalho de Jodete Füllgraf (2002), publicados nos anais da 25ª Reunião da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação.

A monografia de Januário (2003) recupera a história do atendimento conveniado para a educação infantil em Florianópolis da década de 1980, mais precisamente 1983, quando surge o primeiro convênio entre prefeitura e comunidade, nos primeiros anos do século XXI. Este trabalho de conclusão do curso de especialização concentra-se na relação entre educação infantil e movimentos sociais em Florianópolis. A dissertação de Tristão (2004), estudo de caso, investigou uma creche conveniada de Florianópolis, fazendo uma breve retrospectiva histórica da política de convênios na capital. Füllgraf (2002) analisa a expansão da Rede Pública em Florianópolis, no período de 1990-2000, apontando a existência de instituições que atendem as crianças por intermédio de convênios entre a comunidade e a Prefeitura Municipal. Quanto ao detalhamento da parceria entre poder público e iniciativa privada no município, destaca-se o trabalho de Correia (2004), o qual trata dos convênios estabelecidos entre as instituições comunitárias e a Prefeitura Municipal de Florianópolis. Em seu trabalho, faz um histórico dos convênios, todavia seu foco não está voltado às instituições que atendem crianças de zero a seis anos. Em relação às creches comunitárias, encontramos os trabalhos de Faria Filho (1993) e Tavares (1996), no entanto não se dedicam à capital de Santa Catarina. Tais trabalhos, diferentemente da nossa análise, centram seu objeto no âmbito dos movimentos sociais e da educação comunitária.

Esta dissertação resultou, portanto, da convicção de que é fundamental aprofundar a discussão sobre a proliferação e legitimação de espaços alternativos de atendimento às crianças, bem como sobre o uso que o Estado e algumas organizações da sociedade civil fazem desta estratégia para tentar realizar um direito assegurado na Constituição de 1988. Rocha (1999) indica haver lacunas na produção acadêmica com relação a este tema e demonstra a necessidade de se estudar com profundidade os espaços diferenciados de atendimento à criança pequena, muito presentes na realidade brasileira frente à escassez das vagas em instituições públicas.

1.2 Pressupostos teórico-metodológicos

Na intenção de compreender o processo de transição do financiamento¹² das creches conveniadas de Florianópolis e suas relações com as políticas fomentadas em âmbito nacional e internacional para a primeira infância, procuramos pensar nas questões concernentes ao trabalho à luz de uma perspectiva materialista da história. Meu objetivo foi não analisar os fatos isoladamente, mas tomá-los em suas determinações históricas, em sua dinâmica social, capitalista. Entendi as políticas destinadas à educação infantil como expressão desta sociedade e das contradições em que as relações são estabelecidas, no embate entre os interesses do capital e as forças sociais de resistência.

Considerando importante “pensar na esteira do pensamento alheio” (EVANGELISTA, 2003), para a análise dos dados recorri à perspectiva crítica da produção de conhecimento. Segundo Duarte (2006, p. 94),

Todas as teorias críticas têm em comum a busca de desfetichização das formas pelas quais a educação reproduz as relações de dominação, pois entendem isso como fundamental para a própria luta contra essas relações.

Para que a pesquisa fosse feita no campo do pensamento crítico, tentei não perder de vista algumas categorias, como as elencadas por Duarte (2006, p. 98):

[...] dialética, totalidade, contradição, mediação, historicidade, universalidade, sociabilidade, conhecimento, materialismo, idealismo, empírico-abstrato-concreto, trabalho, atividade consciente, objetivação, apropriação, humanização, alienação, fetichismo, divisão social do trabalho, propriedade privada, mercadoria, relações de produção, forças produtivas, capital, ideologia, hegemonia, luta de classes, consciência, individualidade (ou personalidade) em-si e individualidade (ou personalidade) para-si, gênero humano, esferas de objetivação do gênero humano, cotidiano e não cotidiano, trabalho educativo, pedagogias críticas (e não críticas), especificidade da educação escolar.

Outro autor que ajudou a pensar a metodologia do trabalho foi Giovanni Semeraro (2001) que sistematiza a epistemologia de Gramsci para a apreensão da

¹² Como já foi explicitado, o financiamento das creches conveniadas a partir de 2009 será assumido pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. (BRASIL, 2007)

dinâmica da realidade sociopolítica. Semeraro (2001) explica que, para Gramsci, todos os seres pensantes são filósofos, pois têm a capacidade de refletir sobre a realidade em que estão inseridos. Para ele existe uma relação dialética entre a ciência e a vida, denominada *filosofia da práxis*. No processo de compreensão da realidade, o saber popular – senso comum¹³ –, é respeitado, no entanto deve-se estabelecer uma relação dialética com o saber elaborado cientificamente – bom senso¹⁴.

Semeraro (2001) destaca algumas orientações metodológicas baseadas em Gramsci para o desenvolvimento de uma pesquisa:

Partindo das suas próprias experiências, Gramsci insiste, repetidas vezes, sobre a necessidade de adquirir disciplina no estudo, amplo domínio no campo do saber, técnicas apuradas de aprendizagem, capacidade de formular conceitos claros e precisos, de construir uma argumentação lógica e rigorosa, de ser concreto e objetivo na escolha das questões centrais e dos adversários mais importantes, de ter cautela nas afirmações sabendo reconhecer que o conhecimento é fruto de um movimento coletivo, é processual e conflitivo, como a arte política. (SEMERARO, 2001, p. 98)

Considerando que o objeto em causa é produzido nas relações que o determinam historicamente, recorri a Thompson (1981, p. 49) que apresenta uma consideração acerca do método importante, a lógica histórica, isto é, um

[...] método lógico de investigação adequado a materiais históricos, destinado, na medida do possível, a testar hipóteses quanto à estrutura, causação etc., e a eliminar procedimentos autoconfirmadores. [...] O discurso histórico disciplinado da prova consiste num diálogo conduzido por hipóteses sucessivas, de um lado, e a pesquisa empírica de outro.

¹³ Senso comum é um conceito utilizado por Gramsci (1966) para referir-se aos saberes populares que não estão constituídos como ordem intelectual. Ele se contrapõe ao bom senso.

¹⁴ “A filosofia é a crítica e a superação da religião e do senso comum e, nesse sentido, coincide com o bom senso.” (GRAMSCI, 1966, p. 14)

1.3 Considerações históricas sobre a situação da infância

As crianças, sujeitos históricos, participam das relações sociais (KUHLMANN JR, 1998) e são atingidas diretamente pelas mudanças ocorridas na organização familiar. As mudanças repercutem diretamente na vida e na educação dos pequenos em todos os momentos históricos. Percebemos estas relações fazendo um paralelo entre dois diagnósticos distintos sobre a situação das crianças em determinados momentos históricos do capitalismo, o primeiro na Europa do século XIX, por Marx (1985b) e Engels (1985), e o segundo no Brasil do século XX, em dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1998).

Fazendo um estudo sobre a situação de saúde dos trabalhadores e seus familiares na Inglaterra do século XIX, Engels (1985, p. 127) destaca a fragilidade das crianças diante da situação na qual participavam ativamente enquanto indivíduos históricos, vítimas do desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes,

O frágil organismo de uma criança é o que oferece menor resistência aos efeitos desfavoráveis de um modo de vida miserável; o estado de abandono em que freqüentemente se encontra quando os pais trabalham, ou quando um deles morreu, não tarda a fazer-se sentir-se cruelmente; não é de causar espanto se, por exemplo, em Manchester, [...] mais de 57% dos filhos de operários morrem antes de terem atingidos os 5 anos de idade, enquanto as crianças das classes burguesas a proporção de falecimento não é senão de 20%.

Para complementar a informação acima, Marx (1985b) contribui com dados numéricos sobre a alta taxa de mortalidade¹⁵ das crianças entre os distritos ingleses e analisa os possíveis motivos para os óbitos. É possível usar estas duas referências, pois ambas têm o mesmo suporte teórico e estão tratando da mesma situação e do mesmo país.

Como demonstrou uma investigação médica oficial em 1861, abstraindo as circunstâncias locais, as altas taxas de mortalidade se devem principalmente à ocupação extradomiciliar das mães e ao descuido e mau trato das crianças daí decorrentes – entre outras coisas, alimentação inadequada, falta de alimentação, administração de opiatos etc. – além da alienação antinatural das mães contra seus

¹⁵ Os dados quantificados por Marx têm como referência a média anual dos óbitos de crianças de até um ano de idade, na razão de 100 mil nascidas vivas por “x” mortas. Ele faz um estudo por distritos, nos quais os resultados variam de 7.047 a 26.125 óbitos por 100 mil nascidos vivos. (Marx, 1985b)

filhos, e conseqüentemente fomeação e envenenamento propositais. (MARX, 1985b, p. 25)

O Brasil, segundo projeções feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1998), em 2005, contava com uma população de mais ou menos 23 milhões, 968 mil e 407 crianças na faixa etária de zero a seis anos; este contingente em 2010 chegaria a 24 milhões 268 mil e 186 crianças. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF¹⁶), apontado por Füllgraf (2007) como um dos principais formuladores das políticas para educação infantil na atualidade, em um trecho do texto *Situação Mundial da Infância 2008 – Caderno Brasil* (UNICEF, 2008, p. 8) anuncia que

O Brasil possui a maior população infantil de até 6 anos das Américas. Crianças na primeira infância representam 11% de toda população brasileira. No entanto, a realidade é dura para essa parcela da população.

Quando menciona a dura realidade enfrentada por esta parcela da população, o UNICEF (2008) está se referindo aos dados socioeconômicos que relatam a condição de pobreza¹⁷ vivida por 56% das crianças que sobrevivem, elas e suas famílias, com uma renda mensal inferior a ½ salário mínimo. É para estas crianças, os 56% mais pobres, que as políticas sociais e as legislações destinadas à infância são formuladas, pois, consideram esta parcela como a que precisa ser contida e atendida com prioridade. Para Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) a Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi a primeira na história do Brasil a fazer referência aos direitos específicos das crianças:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

¹⁶ Segundo Füllgraf (2007) o UNICEF é uma organização internacional que tem influenciado as políticas de educação infantil brasileiras, sobretudo na década de 1990 e nos anos 2000. Para a autora a agência vem “buscando exercer influência no processo de produção e formulação da política de educação infantil, (...) através dos conceitos, conteúdos e discursos mobilizados no contexto de influência, evidenciando conflitos, disparidades e assimetrias com o que preconiza a legislação brasileira.” (FÜLLGRAF, 2007, p. 176-177).

¹⁷ No decorrer do texto aprofundaremos o conceito de pobreza, pois, na perspectiva do UNICEF (2008), a palavra “pobre” está sendo usada para caracterizar crianças advindas de famílias que vivem numa situação de privação dos bens necessários à subsistência, com uma renda mensal inferior a ½ salário mínimo. Soares (2003) considera que mensurar a pobreza levando em conta a renda não é suficiente para compreender esta questão social, posto que existem, para além desses uma série de outros fatores e variáveis.

dignidade, ao respeito, liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, art. 277º)

Conquanto a Constituição Federal (BRASIL, 1988) expresse de maneira clara os direitos das crianças, inclusive à educação, o que constatamos é que as políticas destinadas à educação infantil no Brasil, principalmente às crianças pobres, caracterizam-se pela estreita relação que mantêm com a assistência e a filantropia, tirando-a do âmbito do direito adquirido. Na perspectiva de Drewinski (2001), os direitos infantis expressos na Constituição (BRASIL, 1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996a) representam os ganhos dos movimentos sociais envolvidos na luta pelos direitos das crianças e adolescentes. No entanto, estas vitórias legais, em si, não garantem a efetivação de políticas sociais e educacionais que cumpram as determinações legais.

A educação infantil, enquanto política social, tem ainda se caracterizado como oferta pobre para uma população pobre, resumindo-se a programas de caráter ora compensatório, ora preparatório ou preventivo. (DREWINSKI, 2001 p. 114)

1.4 Considerações sobre políticas sociais e neoliberalismo

O significado moderno do vocábulo política refere-se ao conjunto de atividades do Estado (BOBBIO, 1997). As políticas sociais, destinadas aos atendimentos básicos referentes à saúde, educação, moradia, previdência, entre outros, são expressões da contradição capitalista e, para Netto (2003), são respostas do Estado burguês às demandas postas pelos movimentos populares por intermédio das pressões organizadas. Assim, o Estado é o mediador e as políticas sociais são a síntese do campo de tensões de uma sociedade de classes.

Xavier e Deitos (2006, p. 69) assinalam que “[...] a política social como uma mediadora, no Estado capitalista, está subordinada ao jogo dos interesses hegemônicos a que o Estado capitalista atende, ou seja, os interesses da acumulação e reprodução do capital.” Na mesma perspectiva Faleiros (2006) argumenta que as políticas sociais se originam em uma complexa relação entre o desenvolvimento do capitalismo e as

relações sociais de resistência dizendo que são “resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das forças sociais”. (FALEIROS, 2006, p. 6).

Para compreendermos as políticas sociais brasileiras na década de 1990 e início do século XXI e sua relação com as políticas de educação infantil, é necessário que façamos uma discussão sobre sua principal orientação ideológica: o neoliberalismo¹⁸. Para Therborn (1995, p. 39), o neoliberalismo é “uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno.” Esta serve à reestruturação das sociedades capitalistas que estão em crise¹⁹. Segundo Peroni e Adrião (2005, p. 138)

Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Portanto, a estratégia adotada para a superação da crise seria a reforma do Estado por meio da diminuição de sua atuação.

Em relação à crise, Netto e Braz (2006) afirmam que, na segunda metade dos anos sessenta, o capitalismo monopolista²⁰ passa a enfrentar uma crise. Como “detonadores”²¹ destacam-se: o colapso do ordenamento financeiro mundial e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP. Não obstante, figuravam no contexto crítico do capital a redução do ritmo de crescimento, queda das taxas de lucro, pressão organizada dos trabalhadores e modificações culturais. Em resposta, “a onda longa expansiva torna-se uma onda longa recessiva” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 214), na qual, mesmo com o crescimento reduzido e com menores crises, recuperam-se as taxas de lucro, restaurando o capitalismo. Como estratégia, três pontos são levantados pelos autores: a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal. Segundo Netto e Braz (2006), a recessão da década de 1970 criou a necessidade de uma ofensiva para reverter a conjuntura negativa. Configurou-se então uma estratégia política global,

¹⁸ Esta dissertação foi escrita em grande parte antes da crise econômica norte-americana. De outro lado, o período de estudo que aborda encerra-se antes da referida crise. Desse modo, as análises conjunturais prendem-se ao neoliberalismo tal como se configurou naquele momento.

¹⁹ Esta crise não se refere à crise atual da economia imperialista norte-americana.

²⁰ Para Therborn (1995, p. 40-42) as economias modernas capitalistas têm três instituições centrais que detêm poderes específicos: os Estados (poder político), as empresas (poder de negociação) e os mercados (poder de competição). Considerando estas instituições e as relações que mantêm entre si, pode-se ilustrar a história institucional do capitalismo. No capitalismo competitivo clássico, as três esferas mantêm uma relação de igualdade; no capitalismo monopolista, as empresas ocupam papel de destaque na relação; no capitalismo de bem-estar o Estado é o determinante e, por fim, no novo capitalismo competitivo (atual) o mercado se mantém em destaque na relação.

²¹ Termo utilizado pelos autores Netto e Braz (2006) para representar os principais motivos da crise do capitalismo na segunda metade da década de 1960 do capitalismo de bem estar, que não existiu no Brasil.

na qual a primeira providência foi ataque ao movimento sindical, por meio de medidas legais restritivas e ações repressivas. Ao mesmo tempo se introduzem novos modelos produtivos, esgotando a acumulação rígida e instaurando a acumulação flexível.

Esta nova organização econômica, política e social pode ser chamada de acumulação flexível. Harvey (2004) a caracteriza assim:

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (2004, p. 140)

Para Soares (2003), estas mudanças privilegiam a esfera econômica e podem ser entendidas como reformas estruturais de cunho neoliberal, consagradas no “Consenso de Washington”, as quais estão centradas: “... na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado.” (SOARES, 2003, p. 19).

Com base em Netto e Braz (2006), pode-se dizer que o mercado de trabalho, assim como os trabalhadores, passaram por uma intensa reestruturação, posto que a acumulação flexível trouxe flexibilidade nos contratos, índices altos de desemprego, aumento da competição, volatilidade, enfraquecimento dos sindicatos e grande quantidade de mão-de-obra excedente. Ou seja, uma estrutura de mercado que enfraqueceu os direitos trabalhistas.

Arce (2001, p. 254) analisa o receituário neoliberal dos consultores financeiros para a reestruturação do capitalismo:

[...] manter o Estado forte o suficiente para acabar com gastos desnecessários, privatizar empresas estatais e liquidar os sindicatos e [...] diminuir os gastos e as intervenções estatais nas questões sociais e econômicas; todas estas medidas devem ser administradas de uma só vez, de forma quase que ditatorial, pois a meta principal de tudo isto é a estabilidade monetária, que deve ser alcançada a qualquer preço.

Para Netto e Braz (2006), com isso amplamente difundido, conforma-se uma espécie de senso comum que possibilita e legitima o projeto do capital, o qual, para atingir suas pretensões, precisa romper com as restrições sociopolíticas e “demonizar” o

Estado como “trambolho anacrônico” que precisa necessariamente ser reformado. Ainda segundo os autores, “A pretensão do grande capital é clara: destruir qualquer trava extra-econômica aos seus movimentos.” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 226) Essa demonização do Estado, ao que tudo indica, faz parte de um emaranhado de providências tomadas em escala global, num projeto de contra-reforma, no qual os sentidos das coisas são desfigurados, reduzindo os direitos e garantias sociais conquistados arduamente. Ou seja, o objetivo real do capital não é a diminuição do Estado, mas das funções estatais destinadas ao atendimento dos direitos sociais.

Segundo Paulani (2006, p. 73),

[...] limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mãos de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais por ventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade. Com o passar do tempo juntaram-se também a este conjunto de prescrições regras de pilotagem de juros, câmbio e finanças públicas que, algo contraditoriamente, transformaram a política econômica neoliberal numa *Business Administration* de Estado.

Conforme Braz e Netto (2006), a doutrina neoliberal é difundida como remédio para garantir a recuperação da “saúde” do sistema econômico. E o Estado, nessa lógica, deixa de lado a busca do bem-estar social em detrimento da acumulação do capital. Em resposta, o setor privado é acionado a assumir os compromissos sociais abandonados pelo Estado, respeitando as ordens do mercado. Dessa maneira, na linha da contra-reforma, para Netto e Braz (2006) a ofensiva do capital às “dimensões democráticas” da interferência do Estado teve como primeiro foco a regulamentação das relações de trabalho (flexibilização) e posteriormente seguiu na supressão dos direitos adquiridos em relação aos sistemas de seguridade social. Estendeu seus “braços” para a intervenção do Estado na economia, o que detonou um processo de privatização das estatais, provocando uma profunda “desnacionalização” da economia e impondo uma “desregulamentação universal”²².

²² Os termos entre aspas foram cunhados por Netto e Braz (2006).

Para Paulani (2006), uma das características marcantes da reestruturação produtiva, sob a égide da doutrina neoliberal, é a transnacionalização do capital ou mundialização financeira²³ em que a política e a economia estão interligadas e são resolvidas pelos países centrais com objetivo de livrarem-se dos investimentos de longa duração, tornando-se flexíveis para aproveitarem oportunidades lucrativas. Como resultado dramático desse novo contexto, as relações de trabalho ficam cada vez mais precarizadas. Assim, para Paulani (2006, p. 85),

Num país como o Brasil [...], a combinação dos elementos citados tende a transformar o país, do ponto de vista da produção industrial, num grande chão de fábrica nos moldes daquele período inicial da industrialização no centro do sistema, ou seja, com precaríssimas condições de trabalho, jornadas sem fim e uma massa de trabalho vivo sem a menor qualificação.

Essa evolução estrutural do capitalismo, segundo Netto e Braz (2006), vem seguida de uma revolução cultural que estimula a constituição de referências culturais comuns. A Terra torna-se a *aldeia global*²⁴. Numa realidade em que pessoas compartilham, como se estivessem em “pé de igualdade”, os mesmos interesses e espaços, virtuais ou não, competem no mercado de trabalho como se as questões de classe tivessem sido superadas e submetem-se à lógica hegemônica do capital e seus representantes.

Para Paulani (2006), no Brasil, a ideologia neoliberal foi implementada a partir da década de 1990 pelas sucessivas gestões de Fernando Henrique Cardoso, com o projeto de modernizar o país, depois do Plano Real, configurando-se no processo de abertura da economia, privatização, sobrevalorização da moeda brasileira, elevação das taxas de juros e precarização dos direitos sociais.

Com relação ao governo do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva²⁵, eleito em 2002, a despeito das esperanças dos brasileiros, Paulani (2006) destaca que existe

²³ Termos usados por Paulani (2006) que se referem à forma articulada com que as potências econômicas se organizam e interferem na economia e política dos países periféricos.

²⁴ Vocábulo, de cunho ideológico, utilizado para caracterizar o movimento da partilha de simbologias, por intermédio não só da circulação de coisas e materialidades, mas informações, imagens, sons, entre outros, por todo o globo terrestre, como se os países que trocam essas informações estivessem na mesma condição. Assemelha-se ao conceito de globalização.

²⁵ Luiz Inácio Lula da Silva é o trigésimo quinto presidente do Brasil. Foi candidato a presidência por cinco vezes, sendo derrotado nas três primeiras, em 1989 para Fernando Collor de Mello, em 1994 e 1998 para Fernando Henrique Cardoso, em 2002 foi eleito vencendo do candidato José Serra, foi reeleito em

uma continuidade indiscutível na condução da política neoliberal, demonstráveis em três pontos. O primeiro diz respeito à adesão do presidente ao processo de “transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional.” (PAULANI, 2006, p. 98) O segundo, ao discurso corrente na gestão de Lula de que existe apenas uma política macroeconômica cientificamente comprovada, “a política de matiz ortodoxo levada à frente por sua equipe econômica desde o início do governo.” (PAULANI, 2006, p. 98). O terceiro ponto está na condução das políticas sociais que encontrou nas “políticas compensatórias de renda seu principal esteio.” (PAULANI, 2006, p. 69)

Assim, consideradas em seu conjunto, as três razões citadas não só nos permitem de modo algum afirmar que o governo Lula promova qualquer tipo de enfrentamento, por diminuto que seja, ao neoliberalismo, como, ao contrário, nos obrigam a perceber o caráter completamente neoliberal de seu governo. (PAULANI, 2006, p. 99)

Na esteira da crítica ao ideário neoliberal, Xavier e Deitos (2006) destacam que a política educacional da década de 1990 diagnosticou a inadequação educacional em relação à modernização do país e sua integração à globalização; com esse diagnóstico o discurso da superação e flexibilização da educação abriu espaços para as novas propostas. As mudanças operacionais e organizacionais tiveram o amparo legal, pois neste momento foram promulgados documentos legais importantes tanto para a Educação Básica como o Ensino Superior. No caso da Educação Básica, especificamente na Educação Infantil, pelo menos dois documentos federais tiveram destaque: a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996) e o *Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil* (BRASIL, 1998). Segundo os autores,

A implementação da política educacional para a educação básica e superior acabou garantindo as condições políticas e ideológicas, dentro do campo educacional, para o sucesso do processo de abertura econômica, de consolidação da internacionalização da economia, do processo de flexibilização e desregulamentação institucional, de privatização e dinamização de controles estatais e privados, e de criação de agências reguladoras nacionais em todos os setores econômicos e sociais. (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 73)

Xavier e Deitos (2006, p. 75-79) sistematizaram os problemas educacionais, ponto de partida para possíveis soluções na perspectiva neoliberal, em seis pontos: o primeiro, centrado na ineficiência do estado e o atraso tecnológico e educacional; o segundo aponta que o atraso econômico e social brasileiro é causado pelo esgotamento do modelo econômico nacional, sustentado em mão-de-obra pouco qualificada, somada à iniquidade educacional; o terceiro destaca a centralidade da educação elementar como condição indispensável para a promoção do desempenho econômico e social; o quarto sugere a instabilidade político-institucional como causa da descontinuidade das políticas educacionais; o quinto refere-se à ausência de mecanismo de avaliação e informação da sociedade civil; o sexto, que diferentemente dos outros itens aponta para uma solução, diz respeito à influência dos organismos e agências financeiras multilaterais no desenvolvimento da eficiência institucional, operacional e da gestão política, no campo da implementação de políticas entendidas como uma saudável relação.

Diante da conjuntura acima exposta, verifica-se que as políticas destinadas à educação infantil têm-se apresentado como resposta às contingências momentâneas e se percebe uma tendência à diminuição da ação do Estado no que diz respeito ao financiamento e provimento das “políticas sociais”, dentre as quais se encontram as instituições de educação infantil e, conseqüentemente, a expansão de suas vagas.

O acesso às vagas em espaços destinados à educação infantil é um direito social tanto dos pais quanto das crianças que surgiu da pressão social dos movimentos populares que clamavam por respostas às suas necessidades. Sendo assim, o Estado capitalista apresenta respostas a esta expressão das chamadas “questões sociais”. Para José Paulo Netto (2003, p. 15-16),

O Estado apresenta respostas quando os afetados por essas expressões são capazes de exercer, sobre ele, uma pressão organizada. Não basta que haja expressões da “questão social” para que haja política social; é preciso que aqueles afetados pelas suas expressões sejam capazes de mobilização e de organização para demandar a resposta que o Estado oferece através da política social.

Nesse sentido, os antagonismos são decisivos e condicionantes daquilo que vem a ser constituído como direitos; dito de outra maneira, as tensões entre as classes perpassam determinações legais, como a *Constituição Federal* de 1988, conforme seu Artigo 7º, Inciso XXV: “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o

nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1988). Dentre os documentos que reafirmam o direito das crianças e familiares à educação infantil destacam-se: a *Lei nº 8.069*, de 13 de Outubro de 1990, conhecida como *Estatuto da Criança e do Adolescente*²⁶; a *Lei nº 9.394*, de 20 de Dezembro de 1996, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*²⁷, além do documento *Política Nacional de Educação: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*²⁸, publicado pelo MEC em 2006.

Não resta dúvida que, em relação à legislação destinada à primeira infância, historicamente, em âmbito mundial houve avanços significativos nos aparatos legais que sustentam o direito dos pais e das crianças a espaços de atendimento educacional para a faixa etária de zero a seis anos. Mas cabe lembrar que a história é movimento e contradição, e que estes documentos são construídos num campo de luta, no qual interesses diversos estão em disputa.

Embora as legislações citadas tenham caráter universal, no sentido de que foram feitas para todas as crianças, independente de classe social, segundo Kuhlmann (2001), existe no Brasil, desde o século XIX, uma clara diferenciação de espaços destinados a crianças ricas e crianças pobres. Há dois séculos existem instituições educacionais que atendem a faixa etária de zero a seis anos. Para o autor essas instituições, as creches e pré-escolas se constituíram historicamente como educacionais, mas algumas foram criadas exclusivas para pobres, outras não. “O que diferencia as instituições não são as origens nem a ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária atendida” (KUHLMANN JR. 2001, p. 54). Atualmente essas mesmas diferenças são encontradas nos programas educativos e nos programas compensatórios, ambos destinados à primeira infância.

²⁶ “Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;” (BRASIL, 1990).

²⁷ “Art.4.º O dever do estado com a educação 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, 1996)

²⁸ “*Diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil*: [...] 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.” (BRASIL, 2006c)

1.5 Sociedade Civil

Os anos de 1990 trazem uma espécie de filantropia institucionalizada, na qual a sociedade civil é chamada pelo Estado a partilhar suas responsabilidades para com o provimento das políticas sociais. O advento das organizações não-governamentais (ONGs) é um exemplo clássico da suposta tentativa de democratizar e reformar o espaço público (CORREIA, 2004). Fontes (2005), Wood (2003) e Montañó (2005) contribuem para a compreensão desta questão. Para Fontes (2005, p. 201), a sociedade civil na perspectiva gramsciana é entendida como

[...] conjunto de aparelhos privados de hegemonia – um dos terrenos da luta de classes em sociedades capitalistas modernas, sendo mesmo um dos espaços fundamentais da luta de classes em sociedades capitalistas, sob Estados de direito, com mercados eleitorais e conquistas (e reivindicações) democratizantes [...].

A autora afirma que o conceito de sociedade civil deriva do pensamento de Hobbes quando buscou explicar o surgimento das instituições políticas, o Governo e o Estado. Apresenta ainda a contribuição de outros intelectuais clássicos como Locke, Hegel, Engels, Marx e Gramsci como responsáveis por elaborarem uma reflexão sobre o mundo que os cercava e, especialmente, por terem organizado algumas discussões, mesmo que sob diferentes correntes teóricas, sobre o conceito em questão: sociedade civil. Também Ellen Wood (2003) discute o conceito de sociedade civil no século XVIII, assinalando que

[...] representa uma esfera diferenciada do Estado, separada das relações e da atividade humanas, mas nem pública nem privada, ou talvez as duas coisas ao mesmo tempo, incorporando toda uma gama de interações sociais fora da esfera privada do lar e da esfera do mercado, a arena de distribuição e troca. (WOOD, 2003 p. 206)

Para Fontes (2005, p. 210), o conceito de sociedade civil, antes de ser recriado por Gramsci, “admitia um sentido mais ou menos comum entre os diversos autores – designava, sobretudo, o âmbito dos interesses, do mercado, da concorrência.” (FONTES, 2005, p. 210). O mesmo entendimento é compartilhado por Wood (2003) que diz que na Inglaterra, berço do capitalismo, o conceito de sociedade civil e Estado se confundiam a ponto da sociedade civil “nem de longe” significar oposição à classe

burguesa. Hegel é apontado como um precursor da dualidade da sociedade civil tanto para Wood (2003) quanto para Fontes (2005), sendo possível ela assumir, na perspectiva de Fontes (2005, p. 207), “tanto o significado da sociedade civil (como uma base da vida material e privada), quanto um significado mais preciso, da forma social característica da existência burguesa.”

Ambas as autoras entendem que Marx e Engels se apropriam da discussão de Hegel e a desenvolvem, apresentando o Estado como elemento histórico representante das classes dominantes e a sociedade civil como terreno dos interesses opostos, que ora pode representar a classe dominante e ora a classe dominada. Para Fontes (2005 p. 209)

A sociedade civil burguesa, entendida como o conjunto das relações econômicas, isto é, relações sociais de exploração, imbricam-se no Estado por ser este indissociável das relações sociais de produção. Seu papel é, exatamente, assegurá-las. Por isso precisa se apresentar sob a forma de ‘bem comum’.

Fontes deixa claro que Gramsci utiliza bases filosóficas do pensamento de Marx e, sendo assim, a noção de totalidade é inseparável da sociedade civil. “O conceito liga-se ao terreno das relações sociais de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel que, em ambas, exerce o Estado.” (FONTES, 2005, p. 211). A autora destaca a sociedade civil em Gramsci como o momento de organizar, mediar as relações de produção e produzir convencimento, local “da formulação e da reflexão, da consolidação dos projetos sociais e das vontades coletivas”. (FONTES, 2005, p. 213)

A fim de sistematizar o entendimento de Gramsci sobre o assunto, elege esta citação com o que define o conceito de sociedade civil.

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto dos organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político. (Apud. FONTES, 2005 p. 213)

No caso do Brasil, segundo Fontes (2005), a noção sociedade civil toma força no Brasil na década de 1970, de forma polêmica e opondo-se ao monopólio da violência marcado pelo Estado militar. O processo de abertura política, a ascensão dos movimentos sociais e a expansão das pesquisas de pós-graduação travaram discussões em torno da compreensão da vida social. Criticou-se o estruturalismo e o peso das influências internacionais, privilegiando os processos internos para explicar as transformações ocorridas na sociedade brasileira. Para Fontes (2005), no final da década de 1970 e início da de 1980, estava instaurado o pensamento democrático no Brasil, os setores populares buscavam enfrentar a repressão e os intelectuais estavam preocupados com as questões sociais e populares.

É esse o terreno social e intelectual do primeiro surto de ONGs no Brasil, ocorrido na década de 1980. Elas tiveram como solo uma referencia de movimentos sociais de base popular, os quais enfrentavam tanto o chamado “entulho autoritário”, isto é, a legislação arbitrária da ditadura [...], quanto formas variadas de perseguição social [...], heranças tradicionais aprofundadas durante os anos da ditadura. (FONTES, 2005, p. 221-222)

Segundo Fontes (2005), o conceito gramsciano de hegemonia e, conseqüentemente, o entendimento de sociedade civil como terreno de lutas foi incorporado pelas reivindicações e movimentos populares.

A sociedade civil, assim encarada, seria o momento socialista da vida social, o momento virtuoso. Por seu turno, o Estado era confundido ora com a ditadura, ora com a ineficiência e a incompetência derivadas de sua íntima conexão com o setor privado. (FONTES, 2005, p. 225)

Embora a década de 1980 tenha sido importante na história dos movimentos populares do Brasil e tenha trazido conquistas significativas no campo dos direitos, como a *Constituição Federal* (BRASIL, 1988), a universalização dos serviços públicos não chegou de fato aos setores populares.

A luta atravessava a sociedade civil, com a expansão de aparelhos privados de hegemonia de cunhos variados, cuja proximidade com as classes fundamentais nem sempre era muito nítida – assim como ambivalentes formas de conceituá-la. (FONTES, 2005, p. 234)

Montaño (2005), com perspectiva semelhante à de Fontes (2005), entende a sociedade civil como terreno de lutas e espaço contraditório, no qual, diferentes interesses e projetos estão em disputa. Foi também nessa perspectiva que pensamos as relações que permeiam as creches conveniadas de Florianópolis do final da década de 1990 e início dos anos 2000. Nas palavras do autor

Na sociedade civil estão presentes organizações tanto dos trabalhadores, de “excluídos”, das chamadas “minorias”, dos defensores de direitos humanos, da mulher, da criança e do adolescente, do meio ambiente, mas também compõem organizações representantes do capital. [...] Isto é, pensar na sociedade civil como *uno* resulta num erro grosseiro de interpretação histórica. (MONTAÑO, 2005, p. 274-275)

As ações da sociedade civil diluídas no chamado terceiro setor²⁹ têm suprimido o confronto, a tensão, em nome da interação, parceria, consenso e bem comum. Isso diz respeito à função ideológica do debate difundido pela ideologia neoliberal que desarticula as lutas sociais por direitos adquiridos ou a serem conquistados no coletivo e universal em nome das questões individuais, corriqueiras, cotidianas das comunidades. Para Montaño (2005), o debate a favor do terceiro setor considera importante a mobilização popular na sociedade civil, mas numa lógica gerencial ou, então, na gestão controlada de recursos comunitários.

1.6 Organização do trabalho

A pesquisa empírica foi fundamental ao desenvolvimento dos capítulos. Por intermédio dela tivemos acesso aos documentos e informações relativos às creches conveniadas em Florianópolis. Isso foi possível a partir de visitas e conversas previamente agendadas em diferentes setores da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Entre eles a Secretaria Municipal de Educação (Departamento de Educação Infantil e Departamento de Planejamento) e a Secretaria Municipal de Assistência Social (Setor de Convênios).

Nesses lugares, contei com a ajuda especialmente de três pessoas que conversaram comigo sobre o tema e permitiram o acesso a documentos que remontavam

²⁹ O terceiro setor é constituído por empresas sem fins lucrativos, com ênfase na participação voluntária, na caridade e filantropia. (CORREIA, 2004)

a história do atendimento conveniado de Florianópolis e o momento de transição do financiamento do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social) ao FUNDEB. São elas: Sônia Fernandes – Diretora do Departamento de Educação Infantil; Janete de Oliveira da Silva – Coordenadora Responsável pelas entidades conveniadas; Daniele Correia – Assistente Social responsável (até 2008) pelo Setor de Convênios.

Dessa maneira, a pesquisa foi, então, desenvolvida lastreada nos elementos expostos até aqui e seus resultados foram organizados em quatro capítulos. O primeiro – *Educação Infantil e políticas de combate à pobreza* – sistematiza a pesquisa bibliográfica sobre o conceito de pobreza, central, posto que as creches conveniadas atendem uma população dita em situação de vulnerabilidade social. Nesse momento, fizemos uso de vasta produção bibliográfica sobre o tema e de dados quantitativos sobre os “pobres” da capital. Além disso, analisamos o discurso enfatizado nos documentos internacionais e nacionais que se dedicam à educação.

O segundo capítulo – *Os convênios na Educação Infantil em Florianópolis* – apresenta a análise do surgimento das creches conveniadas em Florianópolis, levando em conta a conjuntura política e social no período em que essas creches foram criadas, ou seja, a partir da década de 1980. Com isso, objetivou-se localizar o objeto de estudo e a conjuntura que o cerca. Foram destacados marcos históricos e legais que determinaram a proliferação das creches conveniadas e dos NAC.

Nesse processo realçamos as mudanças no financiamento dessas creches que no início foi subsidiada pela Legião Brasileira de Assistência e hoje é uma obrigação do FUNDEB. Nessa fase da pesquisa, selecionamos e analisamos produções bibliográficas referentes ao tema e que deram suporte às análises empreendidas. Contou-se também com dados fornecidos pelo Departamento de Educação Infantil e Departamento de Convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Além disso, reconstituiu-se a história das duas modalidades de instituições conveniadas de Florianópolis, que atuam como alternativas à rede pública de Educação Infantil, as creches conveniadas ou comunitárias e os NAC. Foram organizados os dados coletados em diferentes espaços da Prefeitura Municipal de Florianópolis³⁰, referentes ao número de instituições e de crianças atendidas no período estudado.

Ademais, analisamos a regulamentação pedagógica e de funcionamento das

³⁰ Entre eles: a Secretaria de Educação, a Secretaria de Desenvolvimento Social, o setor de convênios e a sede da Associação Florianopolitana de Voluntários.

creches conveniadas, a *Resolução n° 01/2002* (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2002), que embasa a atuação do Conselho Municipal de Educação Infantil. Com relação aos NAC, tivemos dificuldades no acesso a dados, pois não constavam na sede da AFLOV registros significativos dos anos anteriores nem uma documentação consistente. Mesmo assim, documentamos as poucas informações coletadas até o momento.

No terceiro – *Novidades para as Conveniadas* – efetuou-se um estudo sobre o financiamento da Educação Infantil e uma análise de dois importantes documentos oficiais: *Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela portaria interministerial n° 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades* (BRASIL, 2006b) e *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação* (BRASIL, 2008). Foi feita também uma incursão nas principais legislações da Educação e da Assistência Social para compreender os aparatos legais que determinaram a transição do financiamento.

Como estratégia para compreensão da realidade das creches comunitárias, foi realizado um mapeamento detalhado do número de instituições que mantêm vínculo com a prefeitura municipal mediante convênios no período que compreende os anos de 2005 a 2008. Foram observados o ano de criação, a forma de financiamento, os locais de funcionamento, os horários de atendimento, o número de crianças atendidas, o número de professores, se as instituições estão cadastradas no Conselho Municipal de Educação e no Censo Escolar.

No processo examinamos os principais documentos legais no âmbito da educação e da assistência que tratam das creches conveniadas, no momento de transição de sua gestão e financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Além disso, pudemos levantar pistas importantes sobre a influência no Brasil das orientações internacionais para a educação infantil promovidas pelo Banco Mundial, em especial no texto da instituição *Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* (BANCO MUNDIAL, 2002).

No quarto capítulo – *A transição e as políticas focalizadas em Florianópolis* –, tendo em vista perceber a apreensão local da política de transição do financiamento

fomentada em nível nacional, foi analisado o Decreto nº 6.206, de 14 de outubro de 2008, que *Estabelece critérios para convênio entre o município de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação e as Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de Educação Infantil*. (FLOARIANÓPOLIS, 2008). Esse levantamento possibilitou confrontar os elementos teóricos destacados, as informações reveladas pela análise documental e a tabulação dos dados produzidos com os instrumentos de coleta.

Esse capítulo será o registro das implicações na capital de Santa Catarina do processo de transição do financiamento das creches conveniadas que contavam com a subvenção oriunda do Fundo Básico de Transição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007).

Nas considerações finais, foram retomadas algumas das categorias destacadas nessa introdução e suas relações com o assunto trabalhado. Além disso, reafirmamos algumas informações e constatações sobre o tema, em especial sobre o significado da transição do financiamento do FNAS ao FUNDEB, que na perspectiva dos documentos que a fundamenta a coloca como superação do assistencialismo na educação. No entanto, constatou-se que a fonte de recursos é insuficiente para romper com a lógica histórica do assistencialismo na educação infantil.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

2.1 Discussões preliminares

O primeiro capítulo da dissertação tem como interesse levantar questões sobre a problemática do combate à pobreza na conjuntura neoliberal. Acredita-se que esse interesse é legítimo posto que as políticas que fundamentam e financiam as creches conveniadas no Município de Florianópolis são claramente destinadas a uma parcela da população em situação de vulnerabilidade social. Soma-se isso ao fato de que a educação atualmente tem sido eleita como uma estratégia de combate à pobreza.

Observa-se hoje, no atendimento às crianças pequenas, um caráter ambivalente das políticas para a Educação Infantil, visto que ao mesmo tempo em que se tem assegurada sua universalidade em âmbito legal existe, na perspectiva de Campos (2003), uma segregação em relação às crianças ditas pobres ou em situação de vulnerabilidade social. Nesse aspecto, são sugeridos programas de combate à miséria e à pobreza, os quais substituem a educação infantil formalizada nas redes públicas de ensino e não se caracterizam necessariamente como políticas educacionais, mas como programas paliativos. Um documento expressivo que sintetiza as intenções do Estado para com a Educação Infantil é intitulado: *Diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação* (BRASIL, 2006c), no qual podemos ler

O panorama geral de discriminação das crianças e a persistente negação de seus direitos, que tem como consequência o aprofundamento da exclusão social, precisam ser combatidos com uma política que promova a inclusão, combata a miséria e coloque a educação de todos no campo dos direitos. (BRASIL, 2006c, p. 5)

As palavras do referido documento podem nos revelar tanto as estratégias de governabilidade presentes no discurso quanto as contradições inerentes ao capitalismo. Uma das contradições essenciais está no próprio argumento que ao mesmo tempo em que defende o desenvolvimento das políticas de Educação Infantil no campo do direito público subjetivo, dá para ela duas tarefas, além das tradicionais: a de promover a inclusão e a de combater a miséria.

As políticas de combate à pobreza que tem como foco combater a exclusão das populações ditas em situação de “vulnerabilidade” social simplificam, na perspectiva de Campos (2003), a compreensão da dinâmica social, ignorando o fato de que a pobreza é o resultado de um processo e não um fenômeno natural contra o qual se deve lutar.

Ademais, o combate à pobreza e à exclusão, embora tenham aparecido juntos no trecho selecionado do documento supracitado, são fenômenos diferentes. Gecira Di Fiori (2008), em sua dissertação, discute os programas de combate à pobreza no Brasil e no Uruguai e pondera que

A pobreza e a exclusão são categorias que se diferenciam, embora, muitas vezes, sejam utilizadas como sinônimos. A pobreza está diretamente relacionada às relações de produção; já a exclusão social, às condições sociais. O conceito de pobreza fundamenta-se em critérios objetivos: renda, inserção ocupacional, condições de moradia, numa perspectiva de análise basicamente econômica; a exclusão social refere-se ao sentimento de pertencimento, ao gênero, à etnia e à cidadania. (DI FIORI, 2008, p. 27)

Campos (2003) como Di Fiori (2008) reconhece a diferença entre as duas categorias. Para a primeira pode-se tentar quantificar a pobreza por meio de indicadores sociais; no entanto, o mesmo não se pode fazer com a exclusão, posto que a segunda categoria envolve questões mais complexas e difíceis de quantificar.

A exclusão é mais abrangente que a situação de exploração ou marginalização, e não necessariamente coincide com a condição de pobreza. O sentido da exclusão é tensionado pelo contraste com a inclusão social. [...] Traz consigo significados simbólicos de perda de identidade, de não-pertinência ou desfiliação, de negação de acesso. Tratar dos excluídos fora desse quadro mais amplo seria como [...] retornar a uma visão simplificada e arcaica de sociedade. (CAMPOS, 2003, p. 186)

Pobreza e exclusão são categorias distintas, contudo mantêm uma estreita relação no caso do não-acesso às creches públicas no município de Florianópolis. A grande maioria das crianças pobres florianopolitanas está matriculada nas creches conveniadas. Para Campos (2003) o acesso à educação é um fator importante para determinar situações de exclusão, porém o acesso por ele mesmo não garante a inclusão social. Segundo a autora,

[...] a garantia de acesso, por si só, não leva à inclusão social; a qualidade da aprendizagem, as condições de socialização no ambiente escolar podem, ao mesmo tempo que incluem alguns, contribuir para excluir outros, tanto objetivamente, pelas oportunidades diminuídas ou negadas, como subjetivamente, pela vivência de experiências de rejeição social e de não reconhecimento de identidade. (CAMPOS, 2003, p. 186)

O combate à exclusão, proposto pelas políticas educacionais destinadas à primeira infância é de fato uma proposta “de efeito” disseminadas pela mídia, em especial no que diz respeito às políticas sociais. Para Castel (2000), tem sido assim desde o início da década de 1990, quando o tema da inclusão começou a ser amplamente difundido na mídia e no discurso político. Ele considera a exclusão conceito que define inúmeras modalidades de “desfavorecidos”.

A exclusão vem se impondo pouco a pouco como um *mot-valise* para definir todas as modalidades de miséria do mundo: o desempregado de longa duração, o jovem da periferia, o sem domicílio fixo etc. são “excluídos”. (CASTEL, 2000, p. 17)

As crianças da periferia da cidade que freqüentam as creches conveniadas estão entre as modalidades de crianças excluídas. Delas é negligenciado o direito fundamental³¹ da igualdade de acesso a uma creche pública de qualidade, a qual, em

³¹ Entendem-se como direitos fundamentais das crianças os dez princípios presentes na *Declaração do Direito das Crianças*: 1°. A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família. 2°. A criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidade e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, reforma sadia e normal, em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança. 3°. Desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade. 4°. A criança gozará os benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e criar-se com saúde; para isto, tanto à criança como à mãe, serão proporcionados cuidados e proteção especial, inclusive adequados cuidados pré e pós-natais. A criança terá direito a alimentação, recreação e assistência médica adequadas. 5°. À criança incapacitada física, mental ou socialmente serão proporcionados o tratamento, a educação e os cuidados especiais exigidos pela sua condição peculiar. 6°. Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas. 7°. A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um

geral, apresenta melhores condições de atendimento em relação às conveniadas. Mas, conforme visto, exclusão e pobreza não são iguais, mesmo que mantenham relações. Relações que se estabelecem principalmente quando se leva em conta o processo que produz ambas as categorias.

Diante disso, a escolha metodológica realizada levou ao trabalho com a categoria pobreza, dado que pode nos responder às questões postas no início da pesquisa. Para além disso, pode-se dizer que a pobreza está inserida em um “campo pantanoso”. A tentativa de entendê-la implica refletir sobre as relações entre capital-trabalho e posicionar-se do ponto de vista político e teórico sobre a questão. Portanto, esse capítulo não pretendeu explorar o assunto de forma conclusiva, mas colocar em pauta elementos da discussão a fim de que tais possam ajudar a definir com maior pertinência o objeto dessa pesquisa, as creches conveniadas.

2.2 O que é pobreza?

Existem disponíveis nos meios acadêmicos diferentes concepções sobre a pobreza. A autora argentina Silvia Fernández Soto (2003) entende que o conceito de pobreza pode ser utilizado por diferentes matrizes teóricas, dentre as quais são privilegiados aspectos variados do mesmo fenômeno. Alguns autores reduzem o fenômeno da pobreza a uma situação de carência da população. Entre eles estão Carlos Augusto Monteiro (2003, p. 7-8) que de modo simplificado entende a pobreza como se essa correspondesse “[...] à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras”. Monica Gomes e Maria Pereira (2005, p. 359) escrevem que

membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos mesmos da sua educação; a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito.^{8º} A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro. ^{9º} A criança gozará proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma. Não será permitido à criança empregar-se antes da idade mínima conveniente; de nenhuma forma será levada a ou ser-lhe-á permitido empenhar-se em qualquer ocupação ou emprego que lhe prejudique a saúde ou a educação ou que interfira em seu desenvolvimento físico, mental ou moral.^{10º} A criança gozará proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza. Criar-se-á num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos, de paz e de fraternidade universal e em plena consciência que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS, 1959).

Pobreza não pode ser definida de forma única, mas ela se evidencia quando parte da população não é capaz de gerar renda suficiente para ter acesso sustentável aos recursos básicos que garantam uma qualidade de vida digna. Estes recursos são: água, saúde, educação, alimentação, moradia, renda e cidadania.

Em contrapartida, outros autores como Barros, Henriques e Mendonça (2000) compartilham da definição de pobreza como uma situação de carência, mas compreendem que o conceito é relativo, posto que o nível de carência é definido por meio do padrão de vida condizente ao estabelecido socialmente. Em suas palavras:

[...] consideramos a pobreza na sua dimensão particular (evidentemente simplificadora) de insuficiência de renda, isto é, há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA. 2000, p. 124)

Por sua vez, Campos (2003) entende a pobreza como uma questão para além da econômica, incluindo aspectos culturais. Nessa perspectiva,

[...] o conceito de pobreza é relativo, refletindo os hábitos, valores e costumes de uma sociedade; entretanto, com a globalização, essa noção passa a aproximar-se de uma medida comum. Os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza de uma sociedade partem de medidas quantitativas comparativas, demarcando os estratos sociais que enfrentam os mais baixos padrões de vida. Nesse ponto, a definição de pobreza toca diretamente na questão das desigualdades. (CAMPOS, 2003, p. 185)

No ponto de vista de Soto (2003, p. 9), para se entender o conceito de pobreza, precisa-se compreender como as relações se organizam socialmente. Sendo assim, definições de pobreza que se encerrem na discussão do fenômeno por ele mesmo implicam a construção de pensamentos abstratos e independentes das relações sociais. Para a autora,

La pobreza se explica entendiendo la sociedad como un todo. Comprender la pobreza exige conocer las condiciones materiales de existencia de los hombres, definiendo a los mismos no como espectadores de su historia sino como “autores y actores” a un tiempo de su propio drama.

A mesma autora destaca as concepções dominantes do conceito de pobreza como redutoras do fenômeno a uma situação de carência de uma parte da população, naturalizando-a como se fosse um processo autônomo do restante das relações sociais entre capital e trabalho. A autora considera a abordagem da classe dominante como abstrata, pois nega o movimento histórico das relações sociais.

Los teóricos dominantes presentan las relaciones sociales burguesas (las relaciones de producción, la división del trabajo, el crédito, el dinero, etc.), como categorías fijas, eternas e inmutables. Describen determinados “hechos” y relaciones como “dadas”, pero no explican a génesis de los mismos, es decir, el proceso mediante el cual se han producido estas mismas relaciones, el movimiento histórico que les da vida. (SOTO, 2003, p. 8)

Simon Schwartzman (2007), um dos representantes nesse trabalho da concepção hegemônica de pobreza, discorre em seu livro *As causas da pobreza*, sobre as diferentes correntes que se propõem a discuti-las. Dentre elas, encontram-se a concepção de Thomas Malthus³² e a marxista³³. Simon trata da pobreza no Brasil, relatando que esse é um país com cento e setenta milhões de habitantes, os quais em sua maioria vivem nos grandes centros urbanos. Sua economia em termos *per capita* é comparável às mais desenvolvidas da América Latina, porém o nível de desigualdade e de exclusão está entre os piores do mundo. O autor compartilha das matrizes teóricas que defendem a educação como arma eficaz ao combate à pobreza.

[...] estes altos níveis de pobreza e exclusão são causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. É ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples “vontade política”, ou pela redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. Analistas que têm tratado do tema concordam que o maior correlato de desigualdade de renda no país são as diferenças em educação. Sem educação é difícil conseguir emprego e, na ausência de uma população educada, poucos empregos de qualidade são criados. Com a escassez da educação, seu valor de mercado aumenta, e esta é uma

³² Segundo Schwartzman (2007, p. 14), Malthus entendia como causa principal da pobreza a grande velocidade com que as pessoas se multiplicavam em relação a pouca velocidade de crescimento da produção de alimentos. “O problema se resolveria facilmente se os pobres controlassem seus impulsos sexuais e deixassem de ter tantos filhos. Minorar-lhes a miséria só agravaria o problema, pois, alimentados, eles se reproduziriam mais ainda. A melhor solução seria educá-los, para que aprendessem a se comportar.”

³³ Esse entendimento de pobreza será tratado no item *Construção estrutural e social da pobreza*.

das grandes causas da desigualdade de renda observada no país.
(SCHWARTZMAN, 2007, p. 35)

O autor considera o Brasil um país que está “longe” de uma situação miserável e de indigência generalizada. Para ele não existe problema de produção de alimentos no país e valoriza as ações e políticas focalizadas. Mostra também um quadro de indicadores sociais que apontam para melhoras nas condições de vida dos brasileiros ao longo da década de 1980.

[...] entre 1992 e 2001, a expectativa de vida dos homens aumentou de 62,4 para 65,1 anos e, das mulheres, de 70,1 para 72,9 anos; a mortalidade infantil caiu de 43 para 34,6 mil em 1999. O número de casas com água encanada aumentou de 68,1% para 77,6%; o número de casas com esgoto passou de 46,1% para 59,2%; o número de casas com telefone fixo passou de 18,9% para 51%; e o número de casas com telefone celular em 2001 era de 31%.
(SCHWARTZMAN, 2007, p. 179)

Como ação que se pode investir, em curto prazo e com recursos limitados, para amenizar o problema, o autor sugere além da intervenção educacional quatro alternativas: espaço para políticas efetivas, sem aumentos de custos; programas focalizados; redução das discriminações sociais; políticas redistributivas. Segundo Schwartzman (2007, p. 179), justificando a necessidade de se investir em políticas compensatórias no combate à pobreza,

O que falta é, simplesmente dinheiro, o que justifica a importância das propostas de renda mínima³⁴ que têm sido formuladas. Existem boas razões para se preocupar com as situações de pobreza extrema e desenvolver políticas assistenciais e compensatórias que possam socorrer as pessoas em situação de maior privação.

Conforme Soto (2003), concepções de autores como o acima citado, que encaram as relações sociais como leis imutáveis, com princípios eternos e categorias ideais, obscurecem a apreensão do real e naturalizam o fenômeno da pobreza como se fosse uma realidade inabalável.

Los procesos de naturalización (implícitos y explícitos) presentes en las explicaciones de los hechos sociales (entre ellos la pobreza)

³⁴ Schwartzman (2007) se refere aos programas de renda mínima desenvolvidos no governo Lula, como o Bolsa Família.

elaboradas por parte de los intelectuales de las clases dominantes, se emparentan con la constitución Del carácter conservador de la burguesía como clase hegemônica, cumpliendo em este sentido funciones estructurales de reproducción des estatuos quo. Es obvio que esta posición objetiva conservadora de la burguesia, niega el antagonismo y las contradicciones inherentes a las condiciones modernas de producción. (SOTO, 2003, p. 10)

Nessa perspectiva, a pobreza é uma construção social e deve ser entendida como categoria mutável e histórica, parte do movimento antagônico e contraditório da sociedade capitalista, no qual as mesmas relações que produzem a riqueza produzem a miséria. Assim, o conceito de pobreza é compreendido na perspectiva de totalidade, ou seja, nas determinações históricas com ele estabelecidas. Compreender esse vocábulo dentro do universo capitalista é uma questão fundamental para que possamos tentar nos aproximar da totalidade em que está inserido nosso objeto que são as creches conveniadas, as quais são consideradas políticas de combate à pobreza. Nas palavras de Soto (2003, p. 8):

[...] para comprender la pobreza en la sociedad capitalista es necesario entender desde una perspectiva de totalidad el movimiento histórico que le da vida. Entendiendo la pobreza misma como una construcción social transitoria y mutable, fruto y parte del movimiento de la sociedad capitalista.

Se, na perspectiva crítica, pobreza é uma construção social que se consolida a partir de processos históricos, é importante que se faça uma inserção no funcionamento do modo de produção capitalista. Alguns autores, como Soto (2003), entendem que a pobreza cumpre para o capital um duplo papel, de efeito e condição.

Junto com o aumento del capital, aumenta también la masa de “pobres trabajadores”, es decir, de obreros asalariados, cuya fuerza de trabajo se metamorfosea en creciente fuerza de explotación a beneficio del creciente capital, lo que los fuerza para sobrevivir y reproducirse a “eternizar” su supeditacion al próprio producto de su trabajo, personificado en el capitalista. (SOTO, 2003, p. 11)

2.3 Construção estrutural e social da pobreza

Pobreza, para Di Fiori (2008, p. 169), evidencia a “inserção ou não de indivíduos no sistema produtivo” e a sua intrínseca relação entre capital e trabalho. Para prosseguir com as discussões acerca da pobreza, precisa-se fazer alguns esclarecimentos sobre a construção da pobreza dentro do funcionamento da sociedade capitalista usufruindo de algumas contribuições da clássica obra de Marx (1985a; 1985b) *O Capital*, pois, conforme afirma Lessa (2007, p. 295-296), as contribuições de Marx em si não são capazes de dar conta da compreensão do mundo onde vivemos, no entanto é imprescindível estudá-lo, posto que “não se produziu uma concepção de mundo que supere a que foi elaborada por ele.”

Sendo assim, o trabalho na perspectiva de Marx, processo entre o homem e a natureza, assume particularidades no modo de produção capitalista, posto que esta atividade inerente à espécie humana se torna objeto de troca, numa relação contratual entre trabalhador e capitalista. O trabalhador por conta do trabalho vendido tem acesso aos seus meios de subsistência³⁵ e o capitalista à mais-valia³⁶. Dessa maneira, o trabalho pode ter tanto valor de uso, quanto valor de troca. É valor de uso quando o trabalhador produz para si e valor de troca quando o mesmo vende sua força de trabalho.

Em poucas palavras, mais-valia refere-se ao processo de apropriação do trabalho excedente³⁷ ou do mais-trabalho de quem vendeu sua força de trabalho ao capitalista. Força de trabalho, na concepção marxiana, é o conjunto de faculdades físicas e espirituais que um homem põe em movimento quando produz um valor de uso³⁸. Como exposto, no sistema capitalista a força de trabalho pode ser vendida e comprada, numa relação justa entre o possuidor do dinheiro e o vendedor da força de trabalho.

A força de trabalho, quando vendida na relação de produção capitalista, torna-se mercadoria. E o valor da força de trabalho, como mercadoria, é determinado pelo tempo de trabalho necessário socialmente aceito na produção de valores de uso. Segundo Marx

³⁵ Dentre os meios de subsistência do trabalhador está também o sustento de sua família. Essa situação ficou um pouco diferente quando aconteceram mudanças nos processos de trabalho, e, o capital assimilou a força de trabalho não só do “chefe” da casa, mas da família inteira.

³⁶ Esse conceito será apresentado no decorrer do texto.

³⁷ De acordo com teoria marxiana trabalho excedente o tempo de trabalho despendido pelo trabalhador que ultrapassa o tempo necessário para a produção de seus meios de subsistência.

³⁸ Valor de uso refere-se à “utilidade” de uma coisa. E, a utilidade é determinada pelas propriedades do corpo da mercadoria. Pode ser, por exemplo, um pente, uma calça, um alimento, etc. Serve para satisfazer necessidades humanas do corpo ou espírito. (Marx, 1985a).

(1985a, p. 149), o trabalhador “Para representar seu trabalho em mercadorias ele tem de representá-lo, sobretudo, em valores de uso, em coisas que sirvam para satisfazer a necessidade de alguma espécie.”

Embutido nesse valor da força de trabalho, que está diretamente relacionado com a jornada de trabalho e o desenvolvimento das forças produtivas, encontra-se o valor dos meios de subsistência do trabalhador além do trabalho a mais, que é extraído do trabalhador. Assim, o consumo da força de trabalho é, ao mesmo tempo, processo de produção e de mais-valia. Marx (1985a) quando tratava do processo de valorização:

O fato de que meia jornada de trabalho seja necessária para mantê-lo vivo durante 24 horas não impede o trabalhador, de modo algum, de trabalhar uma jornada inteira. [...] A circunstância de que a manutenção diária da força de trabalho só custa meia jornada de trabalho, apesar da sua força de trabalho poder operar, trabalhar um dia inteiro, e por isso, o valor que sua utilização cria durante um dia é o dobro de seu próprio valor de um dia, é grande sorte para o comprador, mas, de modo algum uma injustiça contra o vendedor. (p. 159-160)

Nesse trecho, Marx (1985a, p. 162) apresenta a grande sacada do capitalismo, que é a possibilidade de valorização do valor, ou seja, a produção de mais-valia, que em sua forma mais simples, na perspectiva do autor, resulta “de um excesso quantitativo de trabalho, da duração prolongada do mesmo processo de trabalho [...]”

Para que o capitalista se aproprie da mais-valia, é necessário que obtenha o trabalho excedente do trabalhador. Este trabalho excedente é o quantum de trabalho que ultrapassa o trabalho necessário para produzir seus meios de subsistência. Para exemplificar: um trabalhador precisaria trabalhar seis horas diárias para produzir o valor de seu meio de subsistência, no entanto, sua jornada diária de trabalho é de 10 horas para o capitalista, essas quatro horas a mais são para Marx trabalho excedente e o trabalho nela despendido é o mais-trabalho.

No modo capitalista de produção, o mais-trabalho pode ser entendido como o trabalho que ultrapassa o trabalho necessário³⁹. Dessa maneira, tanto a mais-valia quanto a duração da jornada diária de trabalho dependiam do prolongamento do tempo de trabalho. Ainda segundo Marx: “Se o tempo de trabalho era constante, a jornada de trabalho total, ao contrário, era variável.” (MARX, 1985a p. 249).

³⁹ Lembrando que trabalho necessário é aqui entendido como o espaço de tempo, dentro da jornada de trabalho, em que o trabalhador trabalha para si, na produção de seus meios de subsistência.

Por exemplo, se o trabalho necessário ao trabalhador era de seis horas e sua jornada de trabalho era de 10 horas, das quatro horas excedentes se obtinha o mais-trabalho e a mais-valia. Para que estes dois últimos aumentassem, se fazia necessário aumentar a jornada de trabalho. Assim, considerando que o trabalho necessário continuou sendo de seis horas, o capitalista, numa jornada de trabalho uma hora maior poderia extrair do trabalhador uma hora a mais de mais-valia e mais-trabalho.

No processo de desenvolvimento do capitalismo, levando em conta a impossibilidade de se aumentar ainda mais o período de trabalho diário dos trabalhadores, paira uma dúvida e uma necessidade do capital: como aumentar a produção de mais-valia sem prolongar a jornada de trabalho?

A resposta está na diminuição do tempo de trabalho necessário, aumentando assim o tempo de trabalho excedente. Isso significa, se considerarmos o exemplo acima, diminuirmos o tempo do trabalho necessário de seis para cinco horas, necessariamente aumentará uma hora de trabalho excedente e de mais-valia, mesmo sem precisar aumentar a jornada de trabalho. Conforme Marx (1985a, p. 249):

O prolongamento do mais-trabalho corresponderia à redução do trabalho necessário, ou seja, uma parte do trabalho que o trabalhador até agora utiliza, de fato para si mesmo, transforma-se em tempo de trabalho para o capitalista. O que teria mudado não seria a duração da jornada de trabalho, mas sua divisão em trabalho necessário e mais-trabalho.

Esse processo de aumentar o mais-trabalho, usando como estratégia a diminuição do tempo de trabalho necessário, sem que se altere o tempo da jornada de trabalho, é chamado de mais-valia relativa. Enquanto a mais-valia absoluta depende do mecanismo de aumentar o espaço de tempo determinado pela jornada de trabalho, visto que, nesse caso, o tempo de trabalho necessário permanece constante.

A mais-valia produzida pelo prolongamento da jornada de trabalho chamo de mais-valia absoluta; a mais-valia que, ao contrário, decorre da redução do tempo de trabalho e da correspondente mudança da proporção entre os dois componentes da jornada de trabalho chamo de mais-valia relativa. (MARX, 1985a, p. 251)

No entanto, este processo de diminuição do tempo na execução do trabalho necessário, nas condições reais em que se desenvolve o capitalismo não é tão simples

quanto parece. Essa diminuição só acontece quando há uma revolução nas condições do processo do trabalho⁴⁰, ou seja, no modo de produção. Isso seria na perspectiva de Marx (1985a, p.250-251) um aumento na força produtiva. Diz ele:

Entendemos aqui por aumento da força produtiva do trabalho em geral uma alteração no processo de trabalho, pela qual se reduz o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir uma mercadoria, que um menor quantum de trabalho adquira, portanto a força para produzir um maior quantum de valor de uso.

Como já foi exposto, o valor da força de trabalho, ou seja, o valor do trabalho prestado aos capitalistas pelos trabalhadores é equivalente ao valor da produção de seus meios de subsistência. E esse valor depende necessariamente do grau de desenvolvimento das forças produtivas, pois, quando as forças produtivas se desenvolvem, diminui o tempo socialmente aceito e necessário para produzir valores de uso, sobretudo os valores de uso referentes aos meios de subsistência dos trabalhadores. Assim, o valor das mercadorias em geral e, conseqüentemente, da força de trabalho diminui proporcionalmente ao desenvolvimento das forças produtivas. A partir desse desenvolvimento que acontece no sistema de produção capitalista, torna-se possível diminuir o tempo de trabalho necessário, produzir valor e obter a mais-valia relativa.

O desenvolvimento da força produtiva do trabalho, no seio da produção capitalista, tem por finalidade encurtar a parte da jornada de trabalho durante a qual o trabalhador tem de trabalhar para si mesmo, justamente para prolongar a outra parte da jornada de trabalho durante a qual pode trabalhar gratuitamente para o capitalista. (Marx 1985b. p. 255)

Com o desenvolvimento do capitalismo, revolucionam-se as forças produtivas e o meio de trabalho. Novos mecanismos para a organização do trabalho como a cooperação⁴¹ e a manufatura⁴² passam a ser utilizados, assim como as maquinarias são

⁴⁰ Processo de trabalho, para Marx (1985a), “é a atividade orientada a um fim para produzir valores de uso”. (p. 153)

⁴¹ Cooperação: forma de organização do trabalho nas fábricas, na qual, os trabalhadores trabalham lado a lado e em conjunto no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes e conexos entre si. Fazendo uma analogia à cavalaria, na qual, atuam juntas forças de ataque e resistência, essa forma de fusão de muitas forças numa força global, pode ser chamada de força de massas. (MARX, 1985a)

⁴² Para Marx (1985a) a manufatura tem uma dupla origem. Surge da combinação de ofícios autônomos e de diferentes espécies, despídos de autonomia, configurando-se como operações parciais que se complementam no processo de produção de uma única mercadoria. E também parte da cooperação de

inseridas no universo fabril. Estas estratégias destinam-se a baratear as mercadorias e encurtar a parte da jornada de trabalho necessária à produção do valor de uso e aumentar o tempo de mais-trabalho. Marx (1985b, p. 7), quando fala da maquinaria diz: “Ela é meio de produção de mais-valia.”

Para Marx (1985b), existe uma relação entre o desenvolvimento das forças produtivas, aqui expresso pela maquinaria, e o trabalho humano. Essa revolução, na esfera industrial, exige e condiciona uma revolução nas condições gerais do processo de produção social e produz efeitos imediatos na vida dos trabalhadores.

Dentre os efeitos produzidos pelo desenvolvimento do capitalismo, em especial pelo ingresso da maquinaria nas indústrias, um deles chama atenção nesse trabalho em particular, a saber, a apropriação de forças de trabalho suplementares pelo capital – trabalho feminino e infantil, pois surge daí a necessidade de se criarem espaços destinados ao cuidado de crianças pequenas, os quais são o foco dessa dissertação.

À medida que a maquinaria torna a força muscular dispensável, ela se torna o meio de utilizar trabalhadores sem força muscular ou com desenvolvimento corporal imaturo, mas com membros de maior flexibilidade. Por isso, o trabalho de mulheres e de crianças foi a primeira palavra-de-ordem da aplicação capitalista da maquinaria! Com isso, esse poderoso meio de substituir trabalho e trabalhadores, sem distinção de sexo nem idade, sob o comando imediato do capital. O trabalho forçado para o capitalista usurpou não apenas o lugar do folgado infantil, mas o tempo livre no círculo doméstico, dentro dos limites decentes para a própria família. (MARX, 1985b, p. 23)

A utilização destes trabalhadores antes ignorados pelo capital – mulheres e crianças – fez com que transformações sociais e culturais ascendessem. Arce (2002, p. 26) diz: “Na falta de homem em número suficiente, a alternativa foi empregar mulheres e crianças, que eram mais dóceis e mais baratas.” Destaque-se que a partir da revolução no meio de trabalho, mudanças significativas ocorreram em todos os âmbitos da sociedade. Conceitos de família, criança e maternidade foram ressignificados pelo capitalismo, fundamentados e difundidos pelos ideais burgueses.

trabalhadores com ofícios da mesma espécie, decompondo o mesmo ofício em diversas operações particulares e isolando-as até que os trabalhadores tenham a função específica na produção do valor de uso. Assim, “Qualquer que seja seu ponto de partida, sua figura é a mesma – um mecanismo de produção, cujos órgãos são seres humanos.” (Marx, 1985a, p. 268)

Engels (1985), em sua obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, descreve brilhantemente a situação de miséria a qual os trabalhadores ingleses estavam submetidos no século XIX: aponta as contradições inerentes ao capitalismo. Relatos do cotidiano de famílias inteiras, crianças e mulheres são apresentados. Um deles chama atenção:

As grandes cidades são habitadas principalmente por operários, visto que, na melhor das hipóteses, há um burguês para dois, muitas vezes três e em alguns lugares para quatro operários: estes operários nada possuem e vivem do seu salário que na maior parte das vezes só permite a subsistência cotidiana. A sociedade, individualizada ao máximo, não se preocupa com eles, atribuindo-lhes o encargo de prover às suas necessidades e da família; contudo não lhe fornece os meios de o fazerem de forma eficaz e duradoura. Qualquer operário, mesmo o melhor, está constantemente submetido às privações, quer dizer, a morrer de fome, e uma maioria sucumbe. (ENGELS, 1985, p. 87-88)

As mulheres, que no período anterior ao capitalismo eram as responsáveis pelo cuidado e educação de seus filhos, na nova organização social tornam-se força de trabalho suplementar ao capital e, diante desta necessidade latente, utilizavam, sem propriedade, como estratégias para administrar a situação, mesmo que isso colocasse a vida dos filhos em risco. Um dos exemplos são os remédios oferecidos às crianças pelas mães:

Entre estes remédios, um dos mais perigosos é uma poção preparada à base de derivados do ópio [...]. Algumas mulheres que trabalham a domicílio e tomaram conta dos seus filhos ou dos filhos dos outros, administram-lhe esta bebida para as crianças se manterem tranquilas e se fortalecerem. Desde que as crianças nascem, elas começam a dar-lhes estes remédios, desconhecendo os efeitos deste *fortificante*, até que as crianças morram por isso. [...] Tornam-se pálidas, apagadas, fracas e na maioria morrem antes dos dois anos. (ENGELS, 1985, p. 124)

A família no modo de produção capitalista, segundo Tumolo (2007), pode ser considerada uma “fábrica de forcinha de trabalho”⁴³, pois as relações capitalistas de produção determinam as relações sociais e as colocam “à deriva” dos interesses

⁴³ Comentário tecido no dia 6 de Novembro de 2007, pelo Prof. Dr. Paulo Tumolo, durante as discussões sobre o papel da educação no modo de produção capitalista, na disciplina “Educação, capital e Trabalho”, oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.

capitalistas, nos quais sentimentos de família, papéis sociais e mesmo a dignidade são modificados e até tomados pela necessidade iminente de produção da própria existência.

Em muitos casos a família não fica totalmente desagregada com o trabalho da mulher, mas fica completamente desordenada. É a mulher que alimenta a família; é o homem que fica em casa, cuida das crianças, limpa os quartos e prepara a comida. Este caso é muito freqüente. (ENGELS, 1985, p. 167)

A valorização da maternidade, na perspectiva religiosa, para Arce (2004), no contexto de transformações sociais decorrentes da ruptura com o regime feudal e ascensão do capitalismo, foi considerada como um ponto estratégico pelos ideais burgueses na contenção das possíveis revoltas em que os trabalhadores poderiam se envolver. No entanto, tomando como base as palavras de Engels (1985), no que diz respeito à relação entre maternidade e capitalismo, constata-se que o discurso deveria ser muito bem articulado em prol desta maternidade salvadora, pois a realidade concreta das mães operárias era muito diferente.

Uma mãe que não tem tempo de ocupar-se de seu filho, de lhe dedicar durante os primeiros meses o cuidado e a ternura normais, uma mãe que mal tem tempo de ver o filho, que não pode ser mãe para ele, torna-se fatalmente indiferente; trata-o sem amor, sem solicitude, como uma criança estranha. As crianças que crescem nestas condições mais tarde estão completamente perdidas para a família, incapazes de se sentir em casa no próprio lar que funda, porque apenas conhecem uma existência isolada; contribuem necessariamente para a destruição da família, de resto generalizada entre os operários. (ENGELS, 1985, p. 166-167)

Nesta nova conjuntura, de mudanças no modo de produção, organização social e de contratação, na qual é permitido aos capitalistas utilizar trabalhadores sem força muscular, em especial mulheres e crianças, famílias inteiras trabalham como assalariadas. Lembre-se de que o valor da força de trabalho como mercadoria é determinado como o necessário para que um homem produza os meios de subsistência seus e de sua família, se sua mulher e filhos estiverem servindo ao capital a força de trabalho é desvalorizada, aumentando para o capitalista a porção de mais-trabalho.

A maquinaria também revoluciona radicalmente a mediação formal das relações do capital, o contrato entre trabalhador e capitalista. Com base no intercâmbio de mercadorias, o pressuposto inicial era

que capitalista e trabalhador se confrontariam como pessoas livres, como possuidores independentes de mercadorias: um, possuidor de dinheiro e de meios de produção; outro, possuidor da força de trabalho. Mas agora o capital compra menores ou semidependentes. O trabalhador vendia anteriormente a sua força de trabalho, da qual dispunha como pessoa formalmente livre. Agora vende mulher e filho. Torna-se mercador de escravos. (ENGELS, 1985, p. 23)

Embora a utilização das mulheres pelo capital repercuta numa produção eficiente de mais trabalho e mais-valia relativa, os efeitos devastadores dessa exploração podiam ser observados no organismo feminino que não ficava imune ao atender as necessidades do capital, nas condições degradantes a que as operárias eram expostas, tanto que, segundo Engels, as trabalhadoras operárias eram obrigadas a trabalhar até a hora do parto, quando estas engravidavam. Estatísticas da época demonstram que as trabalhadoras tinham mais dificuldades em engravidar do que outras mulheres.

Os efeitos do trabalho nas fábricas sobre o organismo feminino também são notáveis e específicos. As deformações físicas, conseqüências de um trabalho prolongado, são ainda mais graves nas mulheres. Deformações da bacia, quer devidas em parte a uma má posição dos ossos da bacia ou ao seu crescimento defeituoso, quer a um desvio da parte inferior da coluna vertebral, são freqüentemente as conseqüências desastrosas desse trabalho. (ENGELS, 1985 p. 183)

Engels (1985) demonstra que outras esferas da organização social, como a familiar, não ficou imune às transformações nos processos de trabalho devido ao desenvolvimento das maquinarias no meio de produção. Quando se valoriza trabalhadores mais flexíveis e menos fortes, os homens adultos são muitas vezes renegados do ambiente das fábricas.

Examinaremos mais de perto o modo como as máquinas eliminaram cada vez mais o operário adulto. O trabalho nas máquinas consiste, principalmente, tanto na fiação como na tecelagem, em reparar os fios que se partem, pois a máquina faz o resto. Este trabalho não exige nenhuma força física, mas dedos ágeis. Então, não só os homens não são indispensáveis para isto, como, por outro lado, o grande desenvolvimento dos músculos e dos ossos das mãos os torna menos aptos para este trabalho do que as mulheres e as crianças; por isso, eles são muito naturais e quase totalmente afastados deste trabalho. (ENGELS, 1985, p. 163-164)

As famílias de modo geral foram atingidas. As mães e as crianças ingressaram no trabalho fabril e os pais foram retirados. Segundo Engels, a inversão social que o desenvolvimento do capital desencadeou ultrapassa a relação homem-mulher. Os filhos, ainda crianças, também tiveram sua função modificada.

O trabalho das crianças cria uma desorganização análoga na família. Logo que conseguem ganhar mais do que o seu sustento custa aos pais, começam a dar-lhes uma certa soma pela alimentação e casa, ficando com o resto para si. E isto acontece muitas vezes a partir dos 14 ou 15 anos [...] numa palavra, as crianças emancipam-se e consideram a casa paterna como uma pensão: que muitas vezes abandonam por outra se ela lhes não agrada. (ENGELS, 1985, p. 167)

Segundo o que escreveu Marx (1985b), o ingresso da maquinaria revolucionária além das relações sociais e familiares a mediação formal das relações contratuais entre trabalhador e capitalista. Um exemplo importante foi a generalização da legislação fabril na Inglaterra, em especial no que diz respeito às cláusulas sanitárias e educacionais. Tal legislação foi uma reação da sociedade à configuração de seu processo de produção. Suas cláusulas abordavam, além dos assuntos sanitários e educacionais, a jornada de trabalho. Ela pode ser entendida como um produto imprescindível à grande indústria. Segundo o autor, fica claro, ao analisar suas cláusulas, que a redação da lei facilita ao capitalista burlá-la, além de em seu conteúdo existirem cláusulas sanitárias pobres⁴⁴. No quesito educacional, a lei estabeleceu a instrução primária como condição para a contratação de menores. Para o Marx (1985b, p. 86), “Por parcas que pareçam no todo, as cláusulas educacionais da lei fabril proclamam a instrução primária como condição obrigatória para o trabalho.”

O discurso burguês presente na lei valoriza a conjugação do ensino com ginástica e trabalho manual. Além de defender a posição de que o trabalho pedagógico é mais produtivo quando direcionado a uma criança que trabalha e estuda no contraturno, diferentemente das de classe alta, não podem ficar o dia todo na escola, julgando inútil o período que o professor trabalha nas escolas unilaterais⁴⁵.

⁴⁴ Na perspectiva de Marx (1985b), estas cláusulas sanitária são pobres porque são restritas à prescrição da pintura das paredes, algumas medidas de limpeza, de ventilação e de proteção contra máquinas perigosas.

⁴⁵ Escolas unilaterais são aquelas que atendem alunos que não estão trabalhando.

Do sistema fabril, [...] brotou o germe da educação do futuro, que há de conjugar, para todas as crianças acima de certa idade, trabalho produtivo com ensino e ginástica, não só como um método de elevar a produção social, mas como único método de produzir seres humanos desenvolvidos em todas as dimensões. (MARX, 1985b, p. 87)

A legislação fabril, ao mesmo tempo em que agia como forma de proteção da classe operária, generalizou e acelerou a metamorfose dos processos de trabalho. Acabou com as formas antiquadas e transitórias da dominação do capital e a substituiu pela dominação direta, desmobilizando a luta contra a dominação capitalista.

Ao que tudo indica, o que ficou expresso, registrado na legislação fabril, coroou os interesses de desenvolvimento do capitalismo. Esse não é um fenômeno particular do início do capitalismo. No século XXI, carregamos este “fardo histórico” inerente ao mesmo modo de produção. As legislações que atualmente contemplam o cuidado e a educação das crianças pequenas, respeitando as particularidades do seu tempo, corroboram, mesmo que de maneira contraditória, a lógica do capital.

Dessa maneira, é imprescindível pontuar que as discussões feitas dos conceitos marxianos referem-se ao século XIX, no entanto, foi importante fazê-las devido às continuidades no atual desenvolvimento do capitalismo, evidentemente guardadas as especificidades históricas de cada momento, posto que, como consta nas primeiras linhas do *Manifesto Comunista*, “A História de toda a sociedade que existiu até agora é a História da luta de classes” (MARX; ENGELS, 1997, p. 9). Lessa (2007), nessa mesma perspectiva, assinala que o desenvolvimento da tecnologia inerente ao momento atual intensificou a exploração do trabalho e a produção de mais-valia, não tendo alterado as principais características capitalistas. Conforme o autor,

As classes sociais não desapareceram nem o proletariado se dissolveu em assalariado amorfo. As novas tecnologias não converteram o trabalho do engenheiro em produtivo tal como não aboliram o controle do capital sobre o trabalho manual. (LESSA, 2007, p. 278)

Marx foi um pensador do seu tempo, contudo suas reflexões lançam contribuições que podem ser apropriadas se preservado seu alcance histórico. Por essa razão, neste trabalho alguns de seus escritos ajudaram a entender melhor os mecanismos de funcionamento e desenvolvimento do capitalismo. As contradições do capitalismo expressas na proliferação de creches conveniadas na cidade de Florianópolis permitem

perceber uma estratégia de manutenção do sistema capitalista, posto que esses espaços são necessários à classe trabalhadora e aos capitalistas. Esse tipo contraditório de relação social é entendido por Faleiros como

[...] condição do processo de acumulação. E, conseqüentemente, torna-se fundamental manter o trabalhador vivo e produtivo para que essa relação se perpetue. O trabalhador e sua família precisam alimentar-se, vestir-se, morar, estudar, cuidar da saúde para colocar-se em condições de trabalhar e produzir riquezas. A vida e o trabalho não são, assim, questões individuais, mas situações coletivas e sociais que garantem a possibilidade e a efetividade da acumulação. (FALEIROS, 1991, p. 33-34)

Hoje, assim como no século XIX, as mulheres trabalham fora de casa e produzem a mais-valia relativa. O desemprego, a instabilidade e a pobreza estão no cotidiano das famílias, no entanto o trabalho infantil não é mais legalmente aceito. Os pais e as crianças têm direitos a espaços de atendimento como creches e pré-escolas, institucionalizados e públicos.

Todavia a legislação atual, mesmo que de certa forma atenda às demandas dos movimentos populares e às necessidades da população, foi construída num terreno de embate entre classes historicamente antagônicas: os capitalistas e os proletários. Sendo a legislação mediada pelo Estado capitalista, a legislação da década de 1990 atende a um capitalismo muito mais desenvolvido e fundamentado na ideologia neoliberal.

Assim, as creches e escolas públicas brasileiras têm funcionado na mesma direção que as escolas de aprendizes e asilos infantis, que é a de criar subsídios para a manutenção do sistema de produção capitalista. De um lado, as creches subsidiam os pais trabalhadores e, de outro, as escolas formam os futuros operários. Destaque-se, à guisa de reforço, que tal situação não é desprovida de contradições e que essa mesma escola é fundamental para a aquisição de valores e saberes importantes para a classe trabalhadora.

2.4 Questões acerca da produção da exclusão social e da pobreza

Com base no que foi acima debatido, e, partindo do entendimento de que o objeto de pesquisa está inserido num momento histórico do capitalismo desenvolvido, para que possamos compreendê-lo, é necessário assinalar que a reestruturação produtiva tem produzido uma “nova” pobreza pela forma com que as pessoas são excluídas do mercado de trabalho, que oferece condições cada vez mais inseguras e instáveis aos trabalhadores. Segundo Soares (2003, p. 23),

[...] o impacto das políticas neoliberais se manifesta de modo mais intenso no chamado *mundo do trabalho*, por intermédio do desemprego e da precarização das condições de trabalho, o que gera uma “exclusão” de setores antes incluídos. (SOARES, 2003, p. 23)

Na perspectiva de Dupas (2000), a forma com que o capitalismo se organiza no século XXI tem agravado a exclusão social. Salama (2002, p.29) na mesma perspectiva diz que “As desigualdades no mundo aumentaram consideravelmente nestes últimos anos. A pobreza torna-se cada vez mais insustentável”, e caminhar em direção à compreensão dos processos de produção da pobreza significa pensar o padrão atual do capitalismo fundamentado em um novo paradigma de emprego “mais flexível, precário e desprovido das garantias de estabilidade” (DUPAS, 2000, p. 16). Antes a preocupação era com as condições de exploração nos postos de trabalho, recentemente reside na dificuldade de encontrar uma forma de inserção no mercado de trabalho. Um trecho da obra do autor demonstra bem esse momento:

Há algum tempo, a imagem do trabalhador repetindo o gesto de apertar parafusos – retratada por Charles Chaplin em *Tempos Modernos* – representava o pesadelo da modernidade. Hoje, esse posto de trabalho aparece como o desejável e já quase um sonho distante de segurança e estabilidade. (DUPAS, 2000, p. 19)

No entanto, além da forma fundamental de exclusão que é a de privar do trabalho assalariado àquele que precisa sustentar a si e a sua família, existe um caráter “multidimensional⁴⁶” da exclusão que se refere, não somente à falta de acesso a bens e serviços, mas à segurança, à justiça e à cidadania. Dupas (2000) entende a pobreza

⁴⁶ Termo usado por DUPAS (2000).

como face da exclusão e afirma que a pobreza pode ser entendida como a incapacidade de ter as necessidades básicas satisfeitas.

Dupas (2000) e Soares (2003) afirmam que existe uma preocupação de diversos autores e instituições em mensurar a pobreza. Alguns autores, classificados por Soares (2003) como reducionistas, tentam mensurar a pobreza a partir de uma renda diária ou mensal das quais sobrevive um indivíduo ou uma família⁴⁷. No entanto, para Soares (2003) esse tipo de quantificação que se refere à chamada de linha da pobreza⁴⁸ ou Índice de Pobreza Crítica – IPC, é questionável, já que a pobreza envolve uma série de outros fatores e variáveis sociais, que não apenas a renda. Por exemplo, o tamanho das famílias, a quantidade de familiares no mercado de trabalho, a participação entre outras de idosos com seus benefícios previdenciários.

Ainda, para a autora, existem estudos que pretendem dar uma visão mais abrangente da pobreza. Nesses, percebe-se uma tendência em incorporar outras variáveis sociais que não somente o valor monetário. Refere-se ao entendimento de pobreza como “estado de privação de bens e serviços” (SOARES, 2003, p. 48). Assim, como para Dupas (2000) é considerado pobre aquele que possui um conjunto de Necessidades Básicas Insatisfeitas – NBI, sendo que os não pobres possuem as Necessidades Básicas Satisfeitas – NBS. Vale destacar que Dupas (2000) considera que essas necessidades são pensadas dentro de parâmetros de uma vida material socialmente aceita.

Soares (2003, p. 49) cita alguns indicadores de Necessidades Básicas Insatisfeitas aqui resumidas: densidade de pessoas maior que 3,5 por domicílio; o domicílio do tipo “rústico”, ou seja, que não é de alvenaria; ter o abastecimento de água por medidas alternativas, que não rede geral, de poço ou nascente; não ter canalização interna nem esgoto sanitário; não possuir vaso sanitário em casa; possuir na família crianças de sete a onze anos que não estão freqüentando a escola.

Antes de ser pontuada a situação do Brasil e de Florianópolis em relação aos índices sugeridos pela autora como demonstrativos das Necessidades Básicas Insatisfeitas, os quais foram organizados com base no *site* do IBGE (1999; 2000; 2007)

⁴⁷ Este tipo de mensuração é feita por documentos produzidos por Organismos Multilaterais. No entanto falaremos da concepção de pobreza destes organismos mais tarde.

⁴⁸ Linha da pobreza: “valor monetário ou renda disponível que um indivíduo ou uma família recebem em dado período. Esse valor [...] costuma ser associado ao custo de uma ‘cesta básica’ de alimentos ou de um conjunto de ‘necessidades básicas’.” (SOARES, 2003, p. 44). Por este valor é calculado o Índice de Pobreza Crítica – IPC.

nos quesitos *Indicadores Sociais Mínimos* dentro do *Programa Nacional por Amostra de Domicílios*⁴⁹, serão demonstradas, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE (1999; 2000; 2007), informações referentes à situação financeira média dos brasileiros, catarinenses e florianopolitanos residentes nos bairros em que as creches conveniadas estão situadas.

Na tabela a seguir percebe-se que mais de ¼, vinte e sete por cento, da população brasileira vive com até dois salários mínimos. O maior número dos brasileiros tem uma renda mensal de dois a cinco salários mínimos, já o menor número de pessoas conta mensalmente com mais de vinte salários mínimos. Esse índice é capaz de registrar a desigualdade de renda no Brasil que, segundo Campos (2003), não é um país pobre, mas, um país com muitos pobres. Para a autora “[...] a pobreza, entre nós, deve-se mais à desigualdade na distribuição de recursos que à escassez de recursos.” (CAMPOS, 2003, p. 185)

Na região Sul, a desigualdade social se mostra um pouco menor tendo o índice de até dois salários mínimos na casa dos 22%. Os representantes da classe que recebem mais de vinte salários ultrapassam os brasileiros em 0,5% por cento, ficando em 6,4, como se evidencia na tabela a seguir.

Famílias por classes de rendimento médio mensal familiar – 1999 em porcentagem						
Região	Até 2*	Mais de 2 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20	Sem** Rendimento
BRASIL	27,6	32,2	18,6	9,9	5,9	3,5
SUL	22,2	34,5	21,7	11,3	6,4	2,6

*O dígito 2 refere-se ao número de salários por família.

Tabela 1 - Famílias por classes de rendimento médio mensal familiar – 1999
 Fonte: IBGE, Indicadores Sociais Mínimos (1999).

A tabela abaixo demonstra as classes salariais dos moradores dos bairros pesquisados, ou seja, os bairros onde estão localizadas as creches conveniadas.

⁴⁹ Os dados recuperam pesquisas que refletem a realidade de dez anos atrás (IBGE, 1999, 2000), além de pesquisas bem recentes (IBGE, 2007). Em geral, apontam questões estruturais que não tiveram grandes mudanças nos últimos anos.

Rendimento das pessoas responsáveis por domicílios nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis		
Bairros e Entidades	Classes de Rendimento	Rendimento
Centro Cons. Com. Panorama Cen. Soc. Ed. N. Sr^a. Mont Serrat CEI Girassol Lar São Vicente de Paula Creche Duduco I Creche Duduco II	Total	15.068
	Até 1/2 salário mínimo	9
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	494
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	789
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	2.236
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	3.008
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	3.630
	Mais de 20 salários mínimos	4.475
	Sem rendimento	427
Barra da Lagoa CEI Recanto da Barra – Soc. de Pais e Amigos da Barra da Lagoa	Total	1.173
	Até 1/2 salário mínimo	2
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	125
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	157
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	390
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	270
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	111
	Mais de 20 salários mínimos	42
	Sem rendimento	76
Campeche SEOVE – Cr. Irmã Sheila	Total	1.422
	Até 1/2 salário mínimo	-
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	56
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	119
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	238
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	455
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	283
	Mais de 20 salários mínimos	100
	Sem rendimento	27
Agronômica Lar Recanto do Carinho	Total	4.062
	Até 1/2 salário mínimo	6
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	227
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	461
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	1.022
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	742
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	601
	Mais de 20 salários mínimos	844
	Sem rendimento	159
Costeira do Pirajubaé Cons. Com. da Costeira do Pirajubaé – Creche Crescer	Total	2.552
	Até 1/2 salário mínimo	6
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	261
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	387
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	1.051
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	535
Mais de 10 a 20 salários mínimos	132	

	Mais de 20 salários mínimos	29
	Sem rendimento	151
Armação do Pântano do Sul Associação de Moradores da Lagoa do Peri	Total	706
	Até 1/2 salário mínimo	2
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	53
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	85
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	242
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	196
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	75
	Mais de 20 salários mínimos	29
	Sem rendimento	24
Coloninha Assoc. Cult. Com. Da Coloninha “A casa do povo” Cons. Com. Coloninha	Total	1.218
	Até 1/2 salário mínimo	3
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	68
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	150
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	326
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	316
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	221
	Mais de 20 salários mínimos	87
	Sem rendimento	47
Coqueiros Alfa Gente – CEI Vila Aparecida	Total	4.175
	Até 1/2 salário mínimo	5
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	271
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	453
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	619
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	952
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	962
	Mais de 20 salários mínimos	711
	Sem rendimento	202
Estreito AEBAS – Assoc. Ben. de Assistência Social Grupo Escola Ir. Delmiro Alfa Gente Morro da Caixa	Total	2.267
	Até 1/2 salário mínimo	4
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	109
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	171
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	525
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	680
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	489
	Mais de 20 salários mínimos	227
	Sem rendimento	62
Monte Cristo Lar Fabiano de Cristo	Total	3.238
	Até 1/2 salário mínimo	28
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	430
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	773
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	1.220
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	447
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	72
	Mais de 20 salários mínimos	18
	Sem rendimento	250
Monte Verde Conselho Comunitário Monte Verde	Total	1.698
	Até 1/2 salário mínimo	2
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	67
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	187
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	654

Centro Esp. da Estrela Guia – Cr. Do Hildo	Mais de 5 a 10 salários mínimos	502
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	149
	Mais de 20 salários mínimos	28
Seara Espírita Entrepósito da Fé - SEED	Sem rendimento	109
Trindade Creche São Francisco de Assis	Total	4.954
	Até 1/2 salário mínimo	7
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	160
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	395
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	1.127
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	1.285
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	1.116
	Mais de 20 salários mínimos	714
	Sem rendimento	150
Cachoeira do Bom Jesus SERTE – Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação	Total	329
	Até 1/2 salário mínimo	-
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	20
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	33
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	112
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	80
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	41
	Mais de 20 salários mínimos	26
	Sem rendimento	17
Saco dos Limões Cons. Com. Saco dos Limões Creche Casa da Cidadania – Vó Inácia – AFLOV	Total	3.990
	Até 1/2 salário mínimo	11
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	263
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	497
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	1.122
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	898
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	631
	Mais de 20 salários mínimos	400
	Sem rendimento	168
Tapera 3 Núcleos de Atendimento à Criança - NAC	Total	2.036
	Até 1/2 salário mínimo	6
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	161
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	170
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	909
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	376
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	45
	Mais de 20 salários mínimos	8
	Sem rendimento	155

Tabela 2 – Rendimento das pessoas responsáveis por domicílio nos bairro onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis.

Fonte: IBGE, Programa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2000).

Monteiro (2003) destaca esse tipo de tabela como as possíveis de se fazer definições operacionais sobre pobreza.

Definições operacionais de pobreza geralmente levam em conta a renda (monetária e não monetária) das famílias e uma linha de pobreza (nível crítico de renda) baseada no custo estimado para aquisição das necessidades humanas básicas. Contabilizam-se como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha da pobreza. Quando a linha da pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se em pobreza extrema, indigência ou mesmo em insegurança alimentar. (MONTEIRO, 2003, p. 9)

Como se pode ver, em Florianópolis, nos bairros pesquisados, 7.485 responsáveis por domicílios vivem com até dois salários mínimos. Se o número de responsáveis total dos bairros é 48.888, os que recebem até dois salários correspondem a 15,31% por cento. Quantidade menor do que a média nacional e regional. Os chefes de família que recebem menos de $\frac{1}{2}$ salário mensal, como os 86 registrados pela segunda tabela, estão submetidos a uma medida de pobreza dita abaixo da linha da pobreza. Sobre a linha da pobreza, segundo dados do UNICEF (2008), são considerados pobres aqueles que vivem com até $\frac{1}{2}$ salário *per capita* por mês. Os 7.738 que recebem nesses bairros mais de 20 salários mínimos representam 15,82 por cento do total. Valores tão parecidos com rendas tão diferentes traduzem os contrastes existentes entre esses bairros florianopolitanos, 15,31% vivendo abaixo da linha da pobreza e 15,82% recebendo mais de 20 salários mínimos.

Embora ilustrem e registrem disparidades, esses dados não são suficientes para mensurar a pobreza e a desigualdade brasileira. Dessa maneira, outras tabelas serão apresentadas. Assim, em relação ao primeiro item que compõe os Indicadores de Necessidades Insatisfeitas (SOARES, 2005), foram organizadas duas tabelas. A primeira mostrou que a média brasileira e regional é menor do que a sugerida pela autora de 3,5 pessoas por família. A mesma tabela mostra que, em Santa Catarina, as famílias são mais economicamente ativas do que no restante do país.

Número médio de pessoas residente por famílias em domicílio particular e distribuição das residentes em domicílios particulares, por sexo e condição de atividade das pessoas e famílias. Brasil e Santa Catarina, 2007.

Brasil e Santa Catarina	Número médio de pessoas por domicílio	TOTAL	Distribuição das famílias residentes em domicílios particulares (%)			
			Sexo das pessoas de referência nas famílias		Condição de atividade das pessoas de referência nas famílias	
			Homens	Mulheres	Economicamente ativas	Não economicamente ativas
Brasil	3,2	100	67,0	33,0	75,9	24,1
Santa Catarina	3,0	100	75,0	25,0	79,4	20,7

Tabela 3 – Número médio de pessoas residente por famílias em domicílio particular e distribuição das residentes em domicílios particulares, por sexo e condição de atividade das pessoas e famílias. Brasil e Santa Catarina, 2007.

Fonte: IBGE, Programa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2007).

Já a segunda tabela, que trata da capital catarinense, o índice médio de pessoas por domicílio em Florianópolis foi de 3,3, um pouco maior que o nível nacional e regional, 3,2 e 3,0 respectivamente, mas menor do que o nível de 3,5. No entanto variaram bastante entre os bairros em que se encontram as creches conveniadas.

Número médio de pessoas por domicílio nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas			
BAIRROS	TOTAL	URBANA	RURAL
Florianópolis	3,3	3,2	3,4
Centro	2,91	2,91	-
Trindade	3,02	3,02	-
Estreito	3,06	3,06	-
Barra da Lagoa	3,15	3,15	-
Armação do Pântano do Sul	3,17	3,17	-
Campeche	3,24	3,24	-
Coqueiros	3,25	3,25	-
Agronômica	3,36	3,36	-
Saco dos Limões	3,44	3,44	-
Cachoeira do Bom Jesus	3,47	3,47	-
Costeira do Pirajubaé	3,62	3,62	-

Coloinha	3,63	3,63	-
Monte Verde	3,65	3,65	-
Monte Cristo	3,89	3,89	-

Tabela 4 - Número médio de pessoas por domicílio nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas

Fonte: IBGE, Programa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2000).

A média do índice de pessoas por domicílio, entendido por Soares (2003) como um dos componentes da medição das Necessidades Básicas Insatisfeitas, no município de Florianópolis, é de 3,3 nas regiões urbanas e 3,4 nas rurais. Quando se fala nos bairros, em que se localiza o objeto de pesquisa desse trabalho, evidencia-se que o centro é o lugar onde existe a menor concentração de pessoas por domicílio, sendo esse de 2,91 seguidos pelos bairros Trindade⁵⁰ e Estreito com os respectivos números médios de 3,02 e 3,06. Já os três bairros com a maior concentração de habitantes por casa ultrapassam os valores nacionais, regionais e locais. Os bairros são: Coloinha com 3,63; Monte Verde com 3,65 e Monte Cristo com 3,89.

Considerando que um índice qualitativo sobre a pobreza só pode ser feito quando os dados são cruzados, serão arranjadas aqui algumas relações entre renda *per capita* e número de pessoas por domicílio. Assim, levando em conta que a soma do número de responsáveis pela renda da família do bairro Monte Cristo que recebem até dois salários mínimos mensais ser de 1.231, 38,01% do total dos responsáveis que somam um total de 3.238. Apenas 18 pessoas no local recebem mais do que vinte salários. Juntando esses dados com outro índice do mesmo bairro, o relativo ao número de pessoas por domicílio, que é de 3,89, 0,59 maior do que a média da cidade e 0,98 maior do que o centro, podemos concluir que esse é um dos bairros mais pobres em relação aos locais nos quais se encontram as creches pesquisadas. Nesse bairro está o Lar Fabiano de Cristo, que atende 145 crianças.

Por outro lado, o centro está entre os bairros mais abastados da cidade, no qual estão localizadas seis das creches estudadas: Conselho Comunitário Conjunto Habitacional Panorama; Centro de Educação Infantil Girassol; Centro Social Educativo – Mont Serrat – Sociedade Divina Providencia; Lar São Vicente de Paula; e as creches Duduco I e Duduco II, as quais atendem 612 crianças, e é o que tem a menor média de pessoas por domicílio, 2,91. Além disso, de 15.068 responsáveis pela renda familiar

⁵⁰ Aqui está localizada além de uma creche conveniada a Universidade Federal de Santa Catarina.

residentes no centro, 1.786 recebem até dois salários mínimos, e mais que o dobro desses habitantes 4.474 recebe mais de vinte.

Esse dado demonstra uma contradição, posto que a localidade mais rica da cidade é a que atende mais crianças pobres. Isso se explica porque, segundo a coordenadora das conveniadas da Secretaria Municipal de Educação, as creches do centro recebem crianças de toda a ilha.

Outros dados fundamentais revelam a situação de carência da população brasileira e florianopolitana. Esses se referem ao espaço físico em que moram, nos quesitos saneamento básico e acesso a abastecimento de água. A quinta tabela mostrará que o Brasil tem 76,1% de sua população com água canalizada e rede geral de distribuição, 52,8% com esgoto e fossa séptica, 79,9% tem lixo coletado e 94,8% tem luz elétrica.

Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) – 1999				
Região	Água canalizada e rede geral de distribuição	Esgoto e Fossa Séptica	Lixo Coletado	Luz Elétrica
BRASIL	76,1	52,8	79,9	94,8
SUL	79,5	44,6	83,3	98,0

Tabela 5 – Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) – 1999
 Fonte: IBGE Indicadores Sociais Mínimos (1999)

Em relação à condição de saneamento na cidade de Florianópolis e nas localidades das creches conveniadas, observa-se que a maioria delas conta com a rede geral de esgoto ou fossa séptica, alguns poucos casos em relação aos outros mantêm fossa rudimentar, vala ou esgota no rio ou no mar. Nos bairros em que se encontram as creches conveniadas, 288 domicílios não têm banheiros. Vale destacar que, de 527 domicílios sem banheiros na cidade, em torno de 54% encontram-se nos bairros onde as creches conveniadas funcionam, revelando assim a situação periférica em que esses estão.

Condição de saneamento nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas							
Bairros	Rede Geral de Esgoto ou pluvial	Fossa Séptica	Fossa Rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro	Não tem banheiro
Florianópolis	49 726	46 621	4 814	747	1 255	130	527
Barra da Lagoa	9	850	311	-	-	-	3
Campeche	31	2.883	4	5	1	-	9
Agronômica	3.705	232	34	69	10	2	10
Armação do Pântano do Sul	20	615	63	-	3	-	5
Centro	14.373	508	15	81	22	8	61
Coloninha	652	530	-	15	12	-	9
Coqueiros	3.437	352	316	46	-	-	24
Estreito	1.874	329	16	27	18	-	3
Monte Cristo	2.481	696	28	19	-	3	11
Monte Verde	229	1.037	373	32	5	6	16
Trindade	3.487	1.274	67	44	1	6	75
Cachoeira do Bom Jesus	23	195	109	-	-	-	2
Costeira do Pirajubaé	726	896	40	58	780	14	38
Saco dos Limões	1 399	1 961	330	92	143	43	22

Tabela 6 - Condição de saneamento nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas

Fonte: IBGE, Programa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2000).

Quanto ao abastecimento de água na cidade de Florianópolis e nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas, sabe-se que grande parte das residências tem acesso da rede geral, de poço ou nascente. Do total de 93.092, 151, um índice de 0,16% das casas não tem a canalização para abastecimento de água. Desse número, 106, 70,06% do total das casas sem abastecimento estão localizadas nos bairros estudados. Os bairros que têm quase 50% do total das casas com ausência da canalização são a Trindade⁵¹ e o Saco dos Limões.

⁵¹ A falta de abastecimento de água nesse bairro se concentra na parte periférica do bairro.

Abastecimento de água nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis							
Bairros	Rede Geral			Poço ou nascente			Não canaliz.
	Total	1 cômodo *	No terreno **	Total	1 cômodo	No terreno	
Florianópolis	93 092	92 795	297	7 368	7 133	84	151
Barra da Lagoa	1 000	1 000	-	167	167	-	-
Campeche	2.307	2.275	32	616	606	10	-
Agrônômica	4 027	4 015	12	19	5	-	14
Armação do Pântano do Sul	431	431	-	78	78	-	-
Centro	15 021	14 992	29	25	21	1	3
Coloinha	1 212	1 212	-	-	-	-	-
Coqueiros	3 864	3 831	33	1	-	-	1
Estreito	2 265	2 259	6	1	1	-	-
Monte Cristo	3 234	3 212	22	-	-	-	-
Monte Verde	1 158	1 157	1	110	88	-	22
Trindade	4 743	4 736	7	71	36	3	32
Cachoeira do Bom Jesus	327	327	-	2	2	-	-
Costeira do Pirajubaé	1 882	1 879	3	181	174	4	3
Saco dos Limões	3 779	3 768	11	143	106	6	31

*Pelo menos em um cômodo da casa.

**Somente no terreno.

Tabela 7 - Abastecimento de água nos bairros onde estão localizadas as creches conveniadas em Florianópolis
IBGE, Programa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2000).

As tabelas acima não encerram a mensuração da pobreza no Brasil e em Florianópolis, posto que existem outros indicativos que fazem parte de uma análise qualitativa que não foram colocados, como o número de crianças de até dez anos por família, as condições de acesso à educação, saúde e mercado de trabalho. No entanto, os indicadores serviram para mostrar que as creches conveniadas estão localizadas nos bairros periféricos da cidade.

Os índices apresentados apontam um diagnóstico parcial da situação da pobreza no Brasil, que pode ser revelado pelo cruzamento dos dados acima. No entanto, os dados não são produtores do processo, ou seja, o fato de existirem muitas pessoas em uma casa ou não haver condições básicas de saneamento não torna as famílias pobres, embora indiquem a condição de vida das famílias. A causa da pobreza é a relação entre

capital e trabalho. Os índices são importantes para percebermos os efeitos devastadores da precarização dos empregos, mas não é contra eles que se deve investir força para combater a pobreza.

Ainda se tratando de indicadores, existe para Soares (2003) outro indicador sintético da pobreza o Índice de Carências Básicas – ICB, o qual leva em conta quatro componentes: educação, trabalho, habitação e renda. O ICB é a média simples dos valores referentes aos componentes citados que variam cada um, de 100 a 900. Os considerados pobres estão entre aqueles que a média final é menor do que 500.

Por intermédio do Índice de Exclusão Social (IES), considerado como um índice que tenta integrar duas abordagens, o IPC e o ICB, Soares (2003) destaca que esta é uma medida relativa de exclusão social, que permite, numa abordagem qualitativa, sintetizar algumas características das famílias pobres no Brasil

As famílias pobres tendem a ser mais numerosas. [...]
As rendas das famílias pobres dependem muito mais dos ganhos dos chefes de família. [...]
Os chefes de família pobres são relativamente mais jovens. [...]
Entre os pobres, a proporção das famílias chefiadas por mulheres é maior. [...]
Os chefes de família que se declaram de cor negra (ou parda) são proporcionalmente mais numerosos entre os pobres. [...]
Os chefes de família pobres estão submetidos a relações informais de trabalho, ou exercem proporcionalmente mais atividades por conta própria. [...]
As atividades econômicas dos chefes de família pobres tendem a concentrar-se nos setores de baixa produtividade. [...]
Os níveis educacionais dos chefes de família são muito baixos.
(SOARES, 2003, p. 51-52)

Outra observação da autora é que nas famílias pobres brasileiras constata-se que o número de crianças com até dez anos de idade é três vezes maior, havendo nos domicílios menos pessoas inseridas nas atividades produtivas e, portanto, um número muito maior de dependentes. Este é um ponto importante em nossa pesquisa, visto que, por ser grande a quantidade de crianças de zero a seis anos inseridas nas famílias pobres, o argumento de que as políticas para a educação infantil devem combater a pobreza ganha força.

2.5 Concepções de pobreza na perspectiva do Banco Mundial e da UNICEF

Os índices de medição de pobreza demonstrados, de certa forma, são considerados justificativas para a preocupação expressa em documentos de organizações multilaterais para com o combate à pobreza. Em sua tese de doutorado, Zanardini (2008, p. 172) afirma que “A ‘luta’ contra à pobreza compõe o cerne ideológico de organizações internacionais, constituindo-se em objetivo internacional.”

Campos (2003), Evangelista e Shiroma (2006), Füllgraf (2007), Penn (2002) e Rosemberg (2002) destacam a pobreza como uma questão central nos discursos políticos nacionais e internacionais do início dos anos 2000, que propõem estratégias para as políticas sociais nesse âmbito. Na perspectiva de Soto (2003), discursos deste tipo fazem parte de uma estratégia de naturalização da pobreza pelos intelectuais das classes dominantes. Para ela,

[...] la pobreza no es una categoría simple, eterna, inmutable; por el contrario; sometida a un análisis científico se define como una categoría compleja, histórica y mutable. Es decir una categoría relacional que solo se explica entendiendo el movimiento de la totalidad social. (SOTO, 2003, p. 10)

Ugá (2004) percebe como notória a centralidade que o conceito de pobreza assumiu em documentos de organismos multilaterais, em especial do Banco Mundial, a partir da década de 1990, tanto em relatórios quanto em documentos de formulação de políticas.

Evangelista e Shiroma (2006) destacam que em documentos produzidos por organismos multilaterais, no final da década de 1990, estão contidas preocupações humanitárias como promover a inclusão e combater a pobreza. Para Rosemberg (2002), essa preocupação não é recente, pois, no final da década de 1970, a UNESCO e o UNICEF lançavam campanhas incentivando o combate à pobreza por intermédio do atendimento às crianças em unidades de educação infantil. Evangelista e Shiroma (2006) consideram que o combate à pobreza, como pauta dos documentos dos Organismos Multilaterais, traduz o cuidado com a coesão social, uma vez que a pobreza extrema pode trazer conseqüências em relação aos conflitos sociais e na disputa da hegemonia dominante. De tal modo esse combate proposto pelos Organismos Multilaterais, que resultam muitas vezes em políticas focalizadas, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, está dentro dos limites do capitalismo, o qual numa

perspectiva crítica é a causa fundamental do processo de produção da pobreza. (SOTO, 2003)

O Programa Bolsa Família, que conta com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, é apontado como uma das principais razões para os importantes resultados sociais atingidos pelo Brasil nos últimos anos. Durante décadas, os 60% mais pobres da população tem recebido apenas 4% da renda nacional. Com o Bolsa Família e os seus antecessores, a desigualdade de renda medida entre 1995 e 2004 caiu quase 4,6%. Embora a desigualdade ainda seja muito alta, o Bolsa Família parece estar contribuindo para que o Brasil avance em um processo sustentado de diminuição. O Programa chega a 11 milhões de famílias, mais de 46 milhões de pessoas, grande parte da população de baixa renda do país. (BANCO MUNDIAL, 2008)

Podemos dizer que a perspectiva de pobreza expressa pelos Organismos Multilaterais situa-se num campo em que é diagnosticada por meio de análise detalhada sobre as condições precárias de sobrevivência de milhares de pessoas. O fenômeno é entendido como problema a ser tratado por intermédio de medidas paliativas. Ou seja, reconhecem a existência e a necessidade de diminuir a pobreza, chegam inclusive a reconhecer os processos que a produzem, como no caso do documento do Banco Mundial (2000) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza - panorama general* escolhido para o debate.

O debate está inscrito no que Ugá (2004) chama de teoria social implícita do Banco Mundial que pressupõe um determinado tipo de Estado e um mundo do trabalho específico. Com o entendimento dessas relações, o conceito de pobreza do Banco Mundial se configura. O Estado na teoria social implícita do BM deve diminuir sua atuação, estabelecendo parcerias com os mercados. Segundo a autora,

[...] o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construir-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo. A provisão dessas instituições é referida pelo Banco como “boa governança” e inclui: criar um regime regulatório que atue juntamente com os mercados para promover a competição; criar um ambiente macro-econômico estável para a ação dos mercados, ou seja, criação de *enabling environment*, que gere certezas à iniciativa privada; eliminar a corrupção, que poderia subverter os objetivos das políticas, deslegitimando as instituições públicas que dão apoio aos mercados, e ainda, assegurar os direitos de propriedade. (UGÁ, 2004, p. 57-58)

Em relação ao mundo do trabalho, na perspectiva do Banco Mundial, a autora destaca que

[...] no que diz respeito ao mundo do trabalho, é possível perceber nos relatórios do Banco Mundial que ele passa a estar dividido em dois. De um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado – que seria o mecanismo de funcionamento “mais eficiente” da sociedade – e, de outro, estariam aqueles *incapazes* de integrar-se aos mercados – os pobres –, dos quais o Estado deve cuidar, por meio de suas políticas sociais residuais e focalizadas. (UGÁ, 2004, p. 58)

Nessa conjuntura de interesses se fundamenta a categoria pobreza na perspectiva do Banco Mundial como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo, além de ser considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade social e exposição aos riscos. De acordo com Ugá (2004, p 59), para o BM a pobreza é uma categoria multifacetada “[...] decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si.” Mas o que é um padrão de vida mínimo na perspectiva do Banco Mundial? E o que significa incapacidade para o mesmo organismo? No entendimento de Ugá (2004, p. 58),

[...] o padrão de vida mínimo deve ser avaliado pelo consumo, isto é, a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas e, ainda, uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Assim, trata-se de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e, em seguida, comparar esse valor encontrado com a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem.

Em contrapartida, em relação à incapacidade, Ugá (2004) destaca que o discurso do BM atua em três frentes: a primeira chama-se oportunidades econômicas, a segunda refere-se à prestação de serviços sociais e a terceira ao aumento das capacidades humanas das pessoas pobres. Quanto às oportunidades, o BM

[...] tenta identificar políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos. Assim, com mais renda, o indivíduo poderia ultrapassar a “fronteira” da pobreza e, dessa forma, ser considerado um não-pobre. (UGÁ, 2004, p. 58)

Essa perspectiva de que o desenvolvimento econômico pleno poderia superar a pobreza dos países subdesenvolvidos está presente no documento do Banco Mundial (2000) *Lucha contra la pobreza*

La pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres. Por esta razón la creación de oportunidades – mediante adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados mas atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos – es un factor clave para el alivio de la pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 1)

Esse tipo de argumento, segundo Ugá (2004), é frágil e incompetente, pois, mesmo o BM reconhecendo que a pobreza é consequência de processos econômicos, políticos e sociais, a solução para o organismo não está inscrita na superação do modelo econômico, mas em políticas focalizadas e compensatórias. Em relação ao provimento dos serviços sociais, o BM ressalta a relação entre a prestação de serviços – como saúde, educação – e diminuição da pobreza, por intermédio de políticas focalizadas que desenvolvam o “capital humano”.

[...] o investimento em capital humano é um dos meios mais importantes para reduzir a pobreza, pois o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade deste bem. O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta. [...] A idéia presente seria, portanto, que, ao educar-se mais, o indivíduo torna-se mais apto a competir com os outros por um emprego melhor no mercado e, conseqüentemente, a obter uma renda maior. (UGÁ, 2004, p. 59)

A idéia de expansão das capacidades humanas destacada por Ugá (2004, p. 59) como a terceira frente de combate à pobreza do BM é mais abrangente que a intenção de cuidar do capital humano, mas não foge à linha das políticas focalizadas.

[...] para que a pobreza seja reduzida, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar essas liberdades e deve fazê-lo por meio da expansão das capacidades humanas dos *pobres*. Nesse sentido, pode-se perceber que, embora o conceito de capacidade humana seja mais abrangente que o de capital humano, ele também não pressupõe a existência de um Estado que garanta os *direitos*

sociais, mas simplesmente a necessidade de um Estado caridoso, que tem deveres a cumprir apenas para com os pobres.

Essas três estratégias de alívio da pobreza, no documento do Banco Mundial *Lucha contra la pobreza* (2000), aparecem como as três frentes: “*oportunidad, potenciamiento y seguridad*” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 7), as quais devem tratar os males da pobreza ao mesmo tempo em que garantem o desenvolvimento econômico, articulando setores internacionais, governamentais e da sociedade civil. Nas ações propostas pelo BM destacam-se as necessidades:

- Esforços dos investimentos privados;
- Expandir os mercados internacionais;
- Multiplicar os rendimentos dos pobres;
- Corrigir as desigualdades na distribuição dos rendimentos, por sexo, etnia, raça e extrato social;
- Levar a infra-estrutura e os conhecimentos nas áreas empobrecidas, tanto rurais quanto urbanas;
- Estabelecer as bases políticas e jurídicas para um desenvolvimento baseado na integração;
- Criação de administrações públicas que fomentem o crescimento e a equidade;
- Promoção de uma descentralização integradora do desenvolvimento comunitário;
- Fomentar a equidade entre homens e mulheres;
- Superar as barreiras sociais;
- Respaldar o patrimônio social dos pobres;
- Formular um planejamento para ajudar os pobres a gerirem os riscos;
- Formular programas nacionais de prevenção, preparação e resposta em caso de crises;
- Projetar sistemas nacionais de gestão dos riscos sociais condizentes ao crescimento econômico;
- Atuar frente aos conflitos civis;
- Combater a epidemia do HIV/AIDS;

Entre essas ações e as políticas para a educação infantil de Florianópolis, há uma relação expressa pelas creches conveniadas num sentido de que para a universalização do atendimento são buscadas parcerias com os esforços privados. Parcerias que tentam corrigir a desigualdade de condições de acesso aos espaços educativos superando barreiras sociais e respaldando o patrimônio social dos pobres.

Outro evento que traduz o entendimento de pobreza dos Organismos Multilaterais foi o compromisso assumido em 2000 pelos 191 Estados-Membros, inclusive o Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, intitulado *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (PNUD, 2000)⁵². Do encontro em setembro de 2000, em Nova Iorque, resultou a Declaração do Milênio, que promete medidas integradas e efetivas no combate à miséria e à pobreza.

Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjectas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos actualmente mais de 1000 milhões de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência. (PNUD, 2000, p. 6)

Entre os oito objetivos a serem atingidos até o ano de 2015, *erradicar a extrema pobreza e a fome* aparece em primeiro lugar com duas metas: reduzir pela metade entre 1990 e 2015 a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia, e reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com fome.

Segundo o PNUD (2004), este objetivo foi atingido:

O Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 8,8% da população em 1990 para 4,2% em 2005. Mesmo assim, 7,5 milhões de brasileiros ainda têm renda domiciliar inferior a um dólar por dia. Em 2005 o governo se comprometeu a reduzir o número de brasileiros em pobreza extrema a 25% do total existente em 1990 e a acabar com a fome no Brasil até 2015. Diversos programas governamentais estão em curso com o objetivo de alcançar estas metas.

⁵² Entre os objetivos do milênio estão: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome, 2) atingir o ensino básico universal, 3) promover igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, 4) reduzir a mortalidade infantil, 5) melhorar a saúde materna, 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, 7) garantir a sustentabilidade ambiental, 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (PNUD, 2004).

Para finalizar a discussão do entendimento de pobreza dos Organismos Multilaterais, contamos com um documento que tem repercussão direta na área do nosso objeto de pesquisa, que são as políticas para a educação infantil. Assim, o texto utilizado para esta discussão foi o Relatório da Situação Mundial da Infância (UNICEF, 2008); nesse documento pobreza é entendida como a condição de famílias que vivem com menos de ½ salário mínimo por mês.

A educação é percebida como uma possibilidade redentora na luta contra a pobreza. Os organismos multilaterais incentivam os governos a investirem na universalização da educação. Para o consultor da Matsuura, (UNESCO, 2008, p. 1),

A desigualdade de oportunidades de educação alimenta a pobreza, a fome e a mortalidade infantil, e, reduz as projeções de crescimento econômico. É por isso que os governos precisam agir com mais urgência

Pudemos perceber que os Organismos Multilaterais incorporaram em suas agendas, pelo menos em nível discursivo, o combate à pobreza. Alguns, como é o caso do PNUD (2004), em relação ao primeiro dos oito objetivos do milênio, consideram que a erradicação da pobreza e o combate à fome têm sido argüidos satisfatoriamente. No entanto, Dean, Cimadamore e Siqueira (2006) afirmam que 1,3 bilhões de pessoas, um quarto da população mundial, vive em situação de extrema pobreza e o *Atlas da Globalização: Le Monde diplomatique* (2003, p.48) reforça que nunca foi tão díspar o “fosso” entre os ricos e os pobres,

Nunca o contraste da riqueza foi tão nítido como hoje: os rendimentos de 1 por cento da população mundial (menos de 50 milhões de pessoas) equivalem aos dos 2,7 mil milhões de pessoas mais pobres. [...] Os países excluídos dos centros de decisão acumulam deficiências; a extrema precariedade, o insuficiente provisionamento de água potável, o déficit dos sistemas sanitários e escolares fazem das favelas e outros bairros de lata os principais focos de epidemias, mortalidade infantil extrema e analfabetismo.

2.6 Pobreza na perspectiva crítica

Compreender a pobreza na atualidade, numa perspectiva crítica, vai além de se ter consciência da existência do fenômeno e de seus dados quantitativos. Precisa-se compreender o motivo pelo qual, mesmo as políticas internacionais e nacionais reconhecendo a necessidade desse combate e o mundo dispondo dos recursos necessários para erradicar a pobreza, essa não é combatida de maneira satisfatória. (DEAN; CIMADAMORE; SIQUEIRA, 2006)

Conforme Cimadamore e Cattani (2007, p. 11)

Nas últimas décadas mesmo os mais otimistas foram obrigados a reconhecer que, no mundo todo, a pobreza não só perdurou, como se reproduziu em termos alarmantes. A necessidade de reduzi-la é consensual, mas as ações concretas nesse sentido esbarram em grandes dificuldades.

Além disso, percebemos a centralidade que o combate à pobreza tem tomado na perspectiva dos Organismos Multilaterais e nas políticas por eles fomentadas e efetivadas nacionalmente a partir da década de 1990. No entanto, essa preocupação para Evangelista e Shiroma (2006) não é assim tão recente, posto que desde a década de 1960 a pobreza era entendida como entrave para o desenvolvimento econômico. Nos anos de 1970 e 1980 foi difundido o entendimento de que o crescimento econômico poderia reduzir as desigualdades sociais.

A partir da década de 1990, sob os moldes do neoliberalismo, segundo Ivo (2006, p. 67), intervir sobre a pobreza em consonância com os interesses econômicos significa para a política social promover programas focalizados.

A reorientação da política social centrada no combate à pobreza aparece, então, nesse contexto, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo de proteção social. Essa mudança se faz através de um novo modelo de política social: o da focalização, que evolve a redefinição das responsabilidades entre Estado e sociedade no encaminhamento da questão social da assistência. A idéia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza. (IVO, 2006, p. 67-68)

Combater a pobreza, numa perspectiva crítica é mais do que investir em programas focalizados, é entendê-la como processo e resultado. Cimadamore; Cattani

(2007) e Soto (2003) entendem a pobreza como decorrência das relações sociais capitalistas. Para eles a desigualdade gera a pobreza no contexto dessas relações.

A pobreza e a desigualdade são estruturas sociais que se desenvolvem e se consolidam a partir de estruturas, agentes e processos que lhes dão forma histórica concreta. [...] a pobreza é o resultado da ação concreta de agentes e processos que atuam em contextos estruturais históricos de longo prazo. (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p. 7)

Esses autores entendem que as causas da pobreza são estruturais. Destacam-se entre elas: a exploração do trabalho pelo capital, o poder das elites e a alienação das pessoas. No entanto para Soto (2003), os teóricos das classes dominantes representam os ideais burgueses nas relações sociais. Esses entendem a pobreza como uma realidade dada.

No texto da mesma autora, é destacado que para compreender a pobreza precisa-se pensar nas relações econômicas como discutíveis e mutáveis, visto que, são elas que produzem o processo de empobrecimento da população. Para Antunes e Pochmann (2007), a reestruturação produtiva desencadeou um processo de precarização estrutural do trabalho e uma explosão do desemprego. Assim, se é por meio do seu trabalho que os homens produzem a sua existência, para os autores surge nas últimas duas décadas uma nova forma de reprodução da pobreza: que se reproduz na impossibilidade do acesso ao emprego. Soto (2003, p. 15) em consonância diz

[...] la pobreza como proceso inmanente al desarrollo del capital, afecta a los trabajadores no sólo individualmente, sino como clase en su conjunto, quienes sólo pueden obtener sus medios de vida bajo la forma de salario. La ley de la acumulación capitalista expresa que su naturaleza excluye toda reducción del grado de explotación del trabajo o toda alza del precio de éste que pueda hacer peligrar seriamente la reproducción constante del régimen capitalista y la reproducción del capital sobre una escala cada vez más alta.

Para Soto (2003), os interesses das classes dominantes, expresso pelos documentos dos Organismos Multilaterais das políticas nacionais em combater à pobreza, reside em proteger seus princípios hegemônicos. Nas palavras dela,

Las clases dominantes se tienen que hacer cargo de esta porción Del proletariado mediante la caridad pública (la cual adopta diferentes modalidades, desde intervenciones de la iglesia a intervenciones

estatales). Así este tipo de medidas institucionales persiguen un triple interés: evitar que las condiciones miserables de capas de las clases trabajadoras se vuelva en contra los intereses generales de la burguesía, bajar y neutralizar el nivel de conflicto social, y preservar las condiciones fundamentales en las que se basa la sociedad, en este sentido, estas medidas de caridad pública no suprimen la pobreza, a lo sumo la limitan. (SOTO, 2003, p. 15)

Cattani (2007) percebe nas pesquisas contemporâneas sobre a pobreza limitações teóricas e políticas, em especial quando autores afirmam que a pobreza existe desde sempre, que a redução da pobreza e da desigualdade depende de um processo de longuíssimo prazo e que ela tem se constituído como a nova questão social. Segundo o autor, estes estudos podem até ter validade, pois diagnosticam a situação e colaboram na produção de políticas emergenciais que tratam deste problema.

A produção de conhecimento sobre a pobreza é indispensável para se definirem políticas públicas emergenciais e estruturais que possam retirar o maior número possível de indivíduos da condição de pobreza e que possam promover a inclusão social de maneira sustentável. (CATTANI, 2007, p. 212)

Todavia, esse tipo de estudo que fundamenta o combate à pobreza numa perspectiva liberal, enquadra-se nos limites do capitalismo, que pretende combater a pobreza sem que as estruturas essenciais de exploração se transformem.

2.7 Como a pobreza afeta as crianças?

Quando se trata de entender como as crianças são afetadas pela pobreza é praticamente inevitável não fazer uso das informações organizadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, considerando-se que esse é um organismo multilateral respeitado pelo volume das informações coletadas nas mais variadas esferas sobre a situação mundial da criança. No entanto, assim como em outros organismos algumas questões postas pelos documentos produzidos pelo UNICEF devem ser problematizadas, em especial as soluções encontradas para as conseqüências da desigualdade social, visto que essas soluções atuam como fundamentos de formulação de políticas públicas⁵³.

⁵³ Para saber mais sobre a inserção do UNICEF na formulação de políticas públicas cf. Füllgraf (2007).

Segundo dados do UNICEF⁵⁴ (2008) no volume brasileiro da *Situação Mundial da Infância* o Brasil é um país com 21 milhões de crianças entre zero a seis anos, esse número equivale a 11% da população. Santa Catarina é o Estado que tem o segundo menor número de crianças em relação ao restante do país, sendo essa porcentagem de 9,5. Soares (2003), com base no UNICEF, afirma que os mais jovens são os mais afetados pela pobreza. Os indicadores evidenciam uma atenção deficiente: em relação ao pré-natal; desnutrição das mães, que resulta em baixo peso quando as crianças nascem; problemas de audição; dificuldades na aprendizagem e nos casos de deterioração cerebral.

Em relação à situação socioeconômica das crianças, o UNICEF (2008) garante que quase a metade das famílias brasileiras, 45,4%, que tem crianças pequenas em casa recebem mensalmente menos de ½ salário mínimo mensal, colocando-as abaixo do nível da pobreza. O Sul do Brasil, onde estão localizadas as creches conveniadas que são objetos dessa pesquisa, possui um índice um pouco menor, de 38,1% das famílias abaixo da linha de pobreza.

Em relação ao *ranqueamento* dos estados quanto à pobreza na infância, Santa Catarina é o que mostra o menor índice, sendo 23,2% contra 78,4% em Alagoas. Quanto à desnutrição das crianças até dois anos de idade, a situação brasileira não está resolvida, principalmente no Nordeste em que os dados de desnutrição são quatro vezes maiores do que no Sul do Brasil. Em Santa Catarina o índice de desnutrição das crianças de até dois anos é de 0,9%.

O mesmo documento destaca as crianças como parcela da população especialmente vulnerável às violações de direito e situações de pobreza. Mesmo o Brasil tendo diminuído a taxa de mortalidade infantil entre 1996 a 2006, a taxa de mortalidade dos menores de cinco anos em Santa Catarina – que em 1996 era de 19% – em 2006 ainda era de 16,6%. A queda na taxa de mortalidade se deu por conta da melhoria de condições de vida, na atenção à saúde da criança, na vacinação e no saneamento básico.

Soares (2003) afirma que ainda que tenham diminuído as taxas de mortalidade infantil e mesmo sendo os direitos à saúde e educação reiterados por diferentes documentos e legislações, ainda morrem muitas mulheres e crianças nos partos.

⁵⁴ Principal órgão das Nações Unidas dirigido à criança.

A cada ano, há quase 8 milhões de mortes fetais tardias e mortes de recém nascidos devido às más condição de saúde e à deficiente nutrição da mãe durante à gravidez, à atenção inadequada durante o parto e à falta de atenção ao recém nascido. (SOARES, 2003, p. 86)

Sobre um tema que foi importante para o desenvolvimento dessa pesquisa o UNICEF (2008) traz dados que compartilham com o entendimento do BM. Entende a educação infantil como fundamental para o bom desenvolvimento das crianças de zero a seis ano, além de afirmar que o acesso a ela pode melhorar o rendimento das mulheres pobres.

Esse documento ainda desenvolve um método para diagnosticar a situação da Primeira Infância, o Índice de Desenvolvimento Infantil – IDI. Esse, nas palavras do documento (UNICEF, 2008, p. 40), “Serve como ponto de partida para uma análise dos problemas da primeira infância sob um enfoque integrador, que considera a própria natureza da criança e seu desenvolvimento dentro do ciclo de vida.” O IDI é composto por quatro elementos: crianças menores de seis anos morando com pais de escolaridade precária; cobertura de vacinas em crianças menores de um ano; cobertura pré-natal de gestantes; crianças matriculadas na pré-escola. A classificação dos indicadores para efeito de comparação entre os estados fica assim: o menor índice é zero e o maior um; os estados que ficam acima de 0,800 tem um desenvolvimento infantil elevado; 0,500 a 0,799 desenvolvimento infantil médio e menores que 0,500 desenvolvimento infantil baixo.

No ano de 2006 todos os estados do Brasil ficaram pelo menos no índice de desenvolvimento infantil médio. O menor índice, o do Acre, correspondeu a 0,526. Santa Catarina ficou em segundo lugar no *ranking*, tendo seu IDI elevado com o valor de 0,828, perdendo para o estado de São Paulo com 0,856.

Embora a situação da infância catarinense esteja com os níveis de desenvolvimento infantil mais alto em relação às outras localidades do Brasil, não podemos subestimar os índices. A desigualdade social é também gritante no Sul do Brasil. Não existem tantas crianças pobres, mas existem crianças muito pobres, vivendo em condições desumanas.

Percebe-se que a posição do UNICEF (2008), em relação às crianças pequenas, está em consonância com outros organismos internacionais, posto que diagnosticam do mesmo modo as mazelas vivenciadas pelas crianças brasileiras. No entanto, as relações estruturais que provocam a situação não são postas em relevo.

Soares (2003) assinala que o UNICEF, como organismo internacional reconhece a pobreza como um fenômeno atual. No entanto, as propostas para o combate à pobreza na infância são muito parecidas com as propostas do BM que se preocupam em atacar as conseqüências. Entre as ações promovidas pelo UNICEF, a autora destaca:

- 1- Educar e ampliar os meios de ação dos pais, mães e encarregados de atender à criança;
- 2- Prestar serviços diretamente à criança no lar;
- 3- Promover alianças comunitárias;
- 4- Fortalecer os recursos e as capacidades nacionais;
- 5- Formular políticas nacionais para infância e família;
- 6- Formular marcos jurídicos e regulamentares que aprofundem a consciência sobre os direitos e a disponibilidade de recursos jurídicos.

Conforme destacado, o UNICEF tem um poder de tornar consensual políticas hegemônicas destinadas à educação infantil. Sendo assim, as políticas pensadas por organismos multilaterais precisam ser questionadas, pois, como afirma Soares (2003), existe um deslocamento entre a realidade e as propostas no âmbito do combate à pobreza. Para a autora, “[...] a simples constatação da pobreza não significa o reconhecimento por parte dos organismos internacionais das conseqüências de um modelo imposto pelas políticas neoliberais em todo o mundo.” (SOARES, 2003, p. 98) Assim, o diagnóstico e as receitas propostas por organismos multilaterais não fogem muito à conclusão de que o *local* é o espaço privilegiado para salvar os miseráveis, que a *responsabilidade social* e as *parcerias* podem resolver a situação de pobreza e da falta de acesso. Assim como as *políticas focalizadas* aliviam a pobreza dos mais vulneráveis, a *educação* é capaz de combater a pobreza.

Conquanto se tenha diagnosticado elementos do projeto neoliberal no tratamento das questões sociais por organismos multilaterais e por autores que tratam da questão da pobreza numa perspectiva hegemônica, não se tem no limite dessa dissertação uma perspectiva crítica bem formulada. Acredita-se que foram levantados pontos para problematizar o debate acerca das creches conveniadas e dos NAC em Florianópolis como políticas focalizadas que não atendem necessariamente à perspectiva do direito, pois estão no campo da contenção da pobreza.

Destaca-se aqui que mesmo a perspectiva do direito é contraditória, pois essa é tanto conquista dos movimentos populares quanto concessão capitalista. Assim, a luta para a melhoria de condições do atendimento não deve se restringir à universalização das creches públicas, mas, ter em vista que o problema de fundo são as relações de produção que organizam a sociedade. Portanto, ter o direito atendido não é suficiente para superar a luta de classes.

3 OS CONVÊNIOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS

Este capítulo destina-se a análise de dois modelos de instituições de atendimento às crianças pobres⁵⁵ na faixa etária de zero a seis anos na cidade de Florianópolis. As instituições em questão são as Creches Comunitárias/Conveniadas⁵⁶ e os Núcleos de Atendimento à Criança (NAC). Compreendê-las em seus aspectos fundamentais constituiu-se condição *sine qua non* para esta pesquisa.

Contudo, não se trata de um isolamento do objeto para melhor estudá-lo, apontando assim uma lista de características que o diferencia. Trata-se de refletir acerca de sua afinidade com a política nacional e internacional, constituição, organização e importância social. Interessa ao trabalho compreender a relação que as duas formas de atendimento mantêm, em especial, aquela estabelecida por intermédio dos convênios entre organizações da Sociedade Civil como associação de bairros, entidades filantrópicas e Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Para um primeiro esclarecimento vale destacar que tanto as creches conveniadas quanto os NAC são entendidos aqui como entidades conveniadas. No entanto, há uma diferença significativa entre os dois atendimentos. As creches conveniadas são a maioria e funcionam em espaços tradicionais de atendimento, ou seja, em casas ou prédios nos moldes escolares, com salas seriadas e uma professora por turma. Os Núcleos de Atendimento à Criança são compostos pelas creches da AFLOV que têm outra dinâmica de funcionamento. Atuam como uma espécie de creche domiciliar institucionalizada, cada um com 10 crianças com idades entre zero a seis anos, em casas da comunidade e com uma professora contratada pela Prefeitura Municipal de Educação de Florianópolis. Atualmente a cidade tem sete NAC em funcionamento, atendendo setenta crianças⁵⁷.

⁵⁵ Este conceito de crianças pobres está sendo usado de acordo com a definição estabelecida na introdução do trabalho, que as compreende como advindas de famílias de renda mensal inferior a ½ salário mínimo. (UNICEF, 2008)

⁵⁶ Faz-se necessário utilizar este binômio ao se falar destas instituições porque elas enquadram-se bem neste limite. Em geral surgiram como uma iniciativa da comunidade para tomar conta de suas crianças diante da insuficiência de vagas e foram contempladas pelo poder público que por meio dos convênios garante subvenção social, merenda e contratação de professores.

⁵⁷ Apresentaremos os detalhes dos NAC ainda nesse capítulo.

3.1 Creches comunitárias/conveniadas

Como referido, o Município é a instância legalmente responsável pela oferta de vagas em espaços destinados à educação de crianças de zero a seis anos. No entanto, em Florianópolis, assim como no Brasil, as vagas nos locais públicos de atendimento são insuficientes. Abre-se espaço então a outros modelos de atendimento, caso das creches comunitárias/conveniadas.

Para mais bem se conhecer as creches conveniadas contou-se com o auxílio de diferentes recursos. Além de referências bibliográficas que tratam do assunto, em especial, Tristão (2004), Füllgraf (2002) e Correia (2004), muitas informações sobre os convênios e as instituições foram coletadas em diversos espaços da Prefeitura Municipal de Florianópolis, entre eles na Divisão de Educação Infantil, no Departamento de Desenvolvimento Social, no setor dos convênios e no setor de planejamento.

As creches conveniadas se localizam na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996a) como instituições privadas. O vigésimo artigo reza que as creches comunitárias⁵⁸ enquadram-se na categoria administrativa privada⁵⁹, no entanto, na cidade de Florianópolis observa-se uma “partilha” de responsabilidades administrativas entre a prefeitura e a comunidade. Gomes (2004, p. 35) mostra a diferença entre as privadas destacando a renda e a história das instituições:

O setor privado, longe de ser homogêneo, inclui não só os estabelecimentos pagos como os chamados comunitários. Os primeiros têm a frequência relacionada diretamente à renda, de tal modo que, em 1982, segundo dados da PNAD, a demanda supostamente era igual à matrícula a partir do rendimento familiar mensal de cinco salários-mínimos [...]. Já o chamado setor comunitário estava relacionado a movimentos de comunidades, que, por sua vez, pelo menos em parte estavam ligados a movimentos políticos e feministas. Como o poder público deixava um vácuo de atuação e o bipartidarismo restringia os grupos políticos, estes se aproximaram das camadas populares por meio da demanda por creches.

⁵⁸ Instituições comunitárias são as “[...] instituídas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, inclusive cooperativa de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade.” (BRASIL, 1996a)

⁵⁹ Na LDB (BRASIL, 1996a) entende-se por instituição privada as que são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Ao se comparar cronologicamente o atendimento para crianças pequenas em instituições conveniadas e públicas na cidade, podemos destacar que elas são praticamente contemporâneas aos espaços públicos, porque as primeiras instituições conveniadas foram criadas entre 1983 e 1984 e as creches e Núcleos de Educação Infantil (NEI) públicos da Rede Municipal são datados de 1976. Segundo o histórico publicado no *site* da prefeitura:

A cidade de Florianópolis iniciou o atendimento de crianças de 0 a 6 anos, na rede pública, em 1976, quando foi criado o Programa de Educação Pré-Escolar, pelo Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS p. 1)

Sobre este aspecto Januário (2003) destaca 1976 como o ano em que começou a iniciativa municipal de atendimento a crianças de zero a seis anos em Florianópolis. “Nos anos de 1970 são construídas 6 unidades de Educação Infantil, 5 NEI(s) e 1 creche; na década de oitenta 35 unidades, sendo 23 NEI (s) e 8 creches.” (JANUÁRIO, 2003 p. 21)

Mesmo o município tendo a política de atendimento à criança consolidada com a chamada Divisão de Educação Pré-Escolar⁶⁰ a demanda crescente e a insuficiência de vagas constituíam a realidade da cidade no início da década de 1980. Assim, diante da defasagem de vagas, o poder público municipal aliado a instituições da sociedade civil, vincula-se a Organizações Não Governamentais e possibilita a existência e funcionamento dos espaços alternativos aos públicos no atendimento à primeira infância. Estes espaços são aqui representados pelas creches conveniadas.

Essas entidades podem ser entendidas como espaços alternativos que atendem as crianças excluídas das vagas públicas. A possibilidade de acesso às vagas nas conveniadas possibilitou na década de 1980, antes da consolidação da Educação Infantil como direito das crianças e dos pais pela *Constituição Federal* 1988, às mães e pais a oportunidade de deixarem seus filhos em instituições enquanto trabalhavam. Para Januário (2003) a necessidade de atendimento às crianças

⁶⁰ “No ano de 1985, a Secretaria de Educação foi desmembrada da Secretaria de Saúde e Assistência Social, resultando na Secretaria Municipal de Educação (SME), cujo organograma incluiu a Divisão de Educação Pré-Escolar - DEPE. Assim, no âmbito das intenções políticas, a rede pública municipal de Educação Infantil adquire um caráter educativo. Como orientação, indicava favorecer e incentivar o desenvolvimento das potencialidades físicas, sócio-afetivas e intelectuais das crianças, baseando-se na perspectiva da teoria Piagetiana.” (<http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil_historico1.htm>)

É fruto sim de todo um processo reivindicatório da população organizada, mas é também fruto da necessidade social emergente a partir do avanço da industrialização, a necessidade de espaço de abrigo às crianças filhas de mães trabalhadoras. (JANUÁRIO, 2003, p. 22)

Existem diferentes motivos que fazem com que as crianças de Florianópolis sejam excluídas das Creches e NEI. Um deles, significativo no ponto de vista desse trabalho, refere-se aos critérios de matrícula. Sendo assim, é necessário que se discutam os critérios de matrículas⁶¹ nas creches e NEI públicos, pois, até o ano de 2007, um dos critérios para efetivação era o de que os pais estivessem trabalhando comprovadamente. Esse procedimento teve conseqüências graves, em especial se considerar a realidade da cidade que sobrevive basicamente do turismo e que os pais de grande parte das crianças costumam ter emprego de carteira assinada somente na temporada⁶², gerando uma massa de crianças excluídas dos espaços públicos, as quais são então assistidas pelas instituições conveniadas.

Rosemberg (2001, p. 25) refere-se à latente problemática das vagas:

A demanda é uma necessidade sentida e expressa. Ela pode ser explícita ou latente: a explícita é avaliada através da procura de um serviço. A demanda latente é aquela que não se expressa espontaneamente, por alguma razão (distância entre domicílio e equipamento, qualidade ou tipo de serviço oferecido etc.). A única forma de aferição da demanda latente é a realização de enquetes específicas. Na América Latina são raríssimos, quase inexistentes os estudos sobre demanda: não sabemos quais as modalidades de serviços preferidos pela população e qual a extensão da demanda latente. Não dispomos de instrumentos para avaliar qualquer tipo de demanda além da extensão da “lista de espera”.

⁶¹ No ano de 2008 mudaram os critérios de matrícula. O fato dos pais estarem desempregados ou a criança não ter a documentação em dia (Registro, Carteira de Vacinação) não impede mais que os responsáveis façam a matrícula. (http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil.htm. 2008)

⁶² Entende-se como temporada o período de maior movimento de turistas na cidade. Normalmente o movimento se acentua no verão, movimentando o comércio e vagas temporárias são abertas. Neste período, grande parte dos homens e mulheres adultos e com filhos trabalham nos bares, restaurantes, hotéis etc. Emprego que termina com o final da temporada e os pais, sem mais carteira assinada, voltam a trabalhar na pesca e com “bicos” para garantir o sustento da prole.

3.1.1 Marcos históricos das creches conveniadas

As creches comunitárias em Florianópolis desde a primeira metade de 1980 são uma alternativa de atendimento às crianças pequenas. Vários autores, como Rosemberg (1989a; 1989b), Januário (2003), Tristão (2004) e Costa (2005), atribuem aos movimentos sociais, especialmente àqueles que envolveram as lutas de mulheres, a emergência e expansão das creches comunitárias e conveniadas. Embora não estivesse tratando da capital de Santa Catarina, Rosemberg, quando se referiu às lutas sociais no referido momento histórico, assinalou que

São os grupos organizados de moradores de bairro, principalmente mulheres, que se mobilizam, se organizam e constroem creches em sistema de mutirão, forma de receberem auxílio financeiro da Prefeitura; ou, ainda, os grupos de mulheres das classes trabalhadoras, que se deslocam em ônibus de seus bairros distantes, para manifestarem sua necessidade de creche aos secretários municipais e ao próprio prefeito. (ROSEMBERG, 1989a, p. 97)

A década de 1980 corresponde a um período de redemocratização do país, se caracteriza pela “mobilização da sociedade por políticas públicas capazes de responder a necessidades concretas e objetivas da população” (TRISTÃO, 2004, p. 19). Estas mobilizações pressionam as concessões do Estado capitalista. As concessões do Estado capitalista defendem os interesses das classes dominantes e devem ser analisadas no conjunto das relações que a determinam.

O Estado, para Faleiros (2006) é uma relação social, na qual, diferentes interesses, da burguesia e das classes dominadas, se defrontam e se conciliam. O Estado é dialético e organiza a práxis social, portanto não pode ser entendido como neutro, nem como juiz do bem-estar nem como ferramenta das classes dominantes. Assim, para o autor

[..] o Estado resume, condensa, mediatiza as relações sociais, segundo a correlação de força da sociedade civil. O aparelho estatal não está somente em função da classe dominante. Ele pode integrar, dominar, aceitar, transformar, estimular certos interesses das classes dominadas. (FALEIROS, 2006, p. 52)

Os interesses das classes dominadas mediados pelo Estado podem ser representados pelos expressos nas conquistas legais, como a *Constituição Federal*

(BRASIL, 1988). Com a *Constituição de 1988* os pais conquistaram o direito a espaços onde possam deixar suas crianças enquanto trabalham. A Educação Infantil, na época Educação Pré-Escolar, torna-se ser responsabilidade do Estado. Anterior a isso, as crianças pequenas e pobres, filhos de pais trabalhadores, eram deixadas “à deriva” de iniciativas caridosas e filantrópicas, normalmente encabeçadas por senhoras da sociedade bem intencionadas, voluntários e religiosos.

Outra conquista importante da *Constituição Federal* (BRASIL, 1988) foi a consolidação da assistência social como política pública inserindo-a no tripé da Seguridade Social: saúde, previdência e assistência social, além de reconhecê-la como “direito fundamental, assegurando a igualdade dos cidadãos e o caráter irredutível dos benefícios sociais.” (CORREIA, 2004, p. 47). Esta conquista, na perspectiva de Correia (2004), foi significativa, pois, com o *status* de política pública, a assistência social, historicamente percebida como assistencialista, clientelista e tutelar, passa a ser compreendida pela ótica do direito social. Nos termos da *Constituição Federal* (BRASIL, 1988)

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade, e tem por objetivos:
I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II – o amparo às crianças e adolescente carentes; [...]

Na esteira da *Constituição* vieram outras leis e conquistas. As crianças a partir do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA) (BRASIL, 1990) deixam de ser tuteladas pelo Estado para serem sujeitos de direito. A educação e o cuidado de crianças pequenas tornam-se um nível de ensino, a Educação Infantil, nível que desde a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB) (BRASIL, 1996a) é parte da Educação Básica⁶³.

No entanto, existem as contradições inerentes ao capitalismo registradas na própria legislação. Ao mesmo tempo em que o atendimento às crianças é direito e obrigação do Estado oferecer desde o final dos anos de 1980, em 1996, o Artigo 2º da LDB (BRASIL, 1996a) aponta que “A educação, (é) dever da família e do Estado...”, frase que responsabiliza a iniciativa das famílias e, conseqüentemente, diminui a

⁶³ A partir da aprovação da LDB (BRASIL, 1996a) a Educação Básica brasileira compreende os três primeiros níveis de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

responsabilidade estatal, legitimando assim os interesses da reestruturação produtiva em diminuir gastos com questões sociais. Assim, nesse movimento dialético e contraditório entre a comunidade e o Estado efetiva-se o funcionamento das creches conveniadas na cidade de Florianópolis na primeira metade da década de 1980.

Segundo Tristão (2004) em seis de dezembro de 1984 o *Decreto Legislativo n° 394* aprovou o aditivo de convênio celebrado que alterou a Cláusula Segunda do convênio anteriormente firmado⁶⁴. Infelizmente, não se tem registro do convênio firmado em 1983 entre a Prefeitura Municipal e o Centro Comunitário do bairro de Coqueiros, então, oficialmente o primeiro convênio é de 1984⁶⁵.

O clima de redemocratização vivenciado na década de 1980 instigava a participação popular e possibilitava a parceria entre sociedade civil e poder público. A autoridade do regime militar (1964-1984) estava desgastada e era indiscutível a ascensão dos movimentos sociais. Segundo Tristão (2004, p. 23) “Os brasileiros clamavam, por meio dos movimentos sociais, por uma série de direitos que lhes eram negados pelo regime militar e pela falta de participação popular nos rumos da sociedade.”

A dissertação de mestrado de Rodrigues (2001) mostra o movimento de busca de criação de consenso pela classe dominante no atendimento à primeira infância maquiado de propostas ditas inovadoras. A proposta em questão era o projeto estadual Pró-Criança que estava de acordo com os interesses internacionais da época, expostos por Rosemberg (1989b, p. 218), e contribuía para a omissão do Estado em relação às políticas sociais, dado que, tinham como tônica a expansão de vagas para Educação Infantil em programas baratos que “quase sempre se limitam a procurar garantir a sobrevivência física da criança pequena”.

A política proposta para a educação e o cuidado, das crianças de zero a seis anos, na época caracterizava-se pelo caráter governamental comunitário e participativo. As organizações da Sociedade Civil estavam encontrando parcerias com o Poder público na tentativa de suprir as necessidades da demanda por creches e pré-escolas. O *Projeto*

⁶⁴ A alteração na Cláusula Segunda referiu-se ao valor repassado pela Prefeitura à Instituição. (Tristão, 2004)

⁶⁵ O Prefeito de Florianópolis neste período era Cláudio Ávila da Silva, sua gestão, durou pouco tempo e foi do dia 11 de abril de 1983 a 7 de novembro de 1984.

*Casulo*⁶⁶ fundado pela Legião Brasileira de Assistência⁶⁷ é um exemplo clássico da implementação de instituições conveniadas para atender a primeira infância no período.

Em nível nacional, segundo Campos (1989), as políticas destinadas à primeira infância tinham uma abordagem de cunho “preventivo” e assistencialista, e, conforme constatamos na dissertação de Tristão (2004) o estado de Santa Catarina acompanhou esta tendência, visto que, pode-se dizer que a ascensão de instituições conveniadas e parceiras em Florianópolis foi resultado do momento histórico, em que as políticas locais estavam em comunhão com os interesses das políticas estaduais e nacionais.

O programa para a infância veiculado em Santa Catarina nesse período tinha caráter compensatório e assistencialista, fazendo uso da participação da comunidade. Caracterizava-se pelo aligeiramento e o aspecto informal da educação. O baixo custo era uma de suas marcas, uma vez que a comunidade era responsável pela maior parte das ações, mas não tinha vez nos atos de gestão. A participação da população poderia ser caracterizada como exploração da boa vontade e da mão de obra gratuita ou sub-remunerada. (TRISTÃO, 2004 p. 24)

Para Rodrigues (2005) em nível estadual, o governador Esperidião Amim Helou Filho (1983-1987), representante do Partido Democrático Social (PDS), articulando as políticas estaduais aos interesses da Organização das Nações Unidas Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), implementa o Projeto *Pró-Criança*. Criado na década de 1980, destinava-se em especial aos “pequenos” e “desassistidos” e tinha como finalidade, na perspectiva de seus idealizadores, “[...] dar atendimento à criança de maneira integrada, com ênfase para a nutrição, a saúde, o saneamento, a educação, a estimulação e a afetividade” (RODRIGUES, 2001 p. 25)

As características do projeto assistenciais, compensatórias e preparatórias, remontam ao que Kuhlmann Jr. (1998) denomina de *assistência científica*, entendida como o conjunto de medidas recomendadas não como direito, mas como paliativas para

⁶⁶ O *Projeto Casulo* foi uma iniciativa do início da década de 1970, mais precisamente de 1974, que visava prestar atendimento à criança de zero a seis anos de idade por intermédio de convenio entre a Legião Brasileira de Assistência e instituições privadas ou governamentais.

⁶⁷ Segundo Correia (2004, p. 25-32) a Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição governamental federal surge em 1942, presidida por Darcy Vargas, objetivando estabelecer uma prática assistencialista destinada às famílias dos soldados que lutavam contra o nazi-facismo. No entanto, com o final da II Guerra Mundial (1946) a política assistencial da LBA voltou-se ao atendimento da maternidade e da infância. Em 1974 a LBA transforma-se em Fundação LBA e se propõe a executar o Projeto Casulo. Segundo Kramer (1982, p. 74-75) A LBA foi extinta em 1991 pelo então presidente Fernando Collor de Mello.

disciplinar os pobres, por intermédio da harmonia das ações do Estado e das organizações da sociedade civil e de um método científico que permitisse o controle social.

Entre os subprojetos do Projeto Pró-Criança, um deles incentivava a expansão das creches domiciliares foi uma estratégia política significativa no movimento hegemônico de redefinição do papel do Estado, pois contribuiu com a conformação política dos movimentos sociais, além de ter barateado serviços públicos direcionados à primeira infância. Nesse sentido, Rodrigues (2001, p. 5) afirma:

Em resposta à diversidade e complexificação da sociedade, o apelo à democracia e à participação, bem como outras palavras-chaves da luta de oposição ao sistema excludente e ditatorial no país, foram incorporados nos projetos da “nova direita”. (2001, p. 5)

Assim, nessa conjuntura em que as políticas destinadas às crianças pequenas eram prioritariamente assistenciais e compensatórias, firmaram-se os convênios entre sociedade civil e poder público registrado na cidade de Florianópolis. Esta parceria se configurou como uma solução encontrada pelo Estado ao problema causado pela ausência de vagas e serviu como mecanismo de conformação social. Conforme Campos (1989, p.15-16),

Como sempre acontece, as políticas governamentais acabam por incorporar em suas propostas muitas das soluções espontaneamente utilizadas pela população. [...] Os aspectos que mais atraem a atenção governamental são aqueles que resultam em um suposto barateamento de custos: utilização de espaços existentes, emprego de pessoal local, equipamentos e materiais improvisados. Este tipo de atendimento é justificado com argumentos apoiados na valorização da “participação” e “descentralização”.

O trecho demonstra o quanto as políticas assistencialistas para a infância em Santa Catarina e Florianópolis estavam de acordo com as políticas nacionais, que à baixo custo e incentivo da participação popular pretendiam resolver uma série de problemas sociais, entre eles o da ausência de vagas e a legitimação da política de convênios. A ausência de vagas feria o papel social que a Educação Infantil cumpria no início da década de 1980, posto que esse, para além de representar “[...] uma alternativa concreta para viabilizar a liberação da mulher para o mercado de trabalho.” (KRAMER,

1985, p 20), tinha como premissa se organizar educativamente para favorecer o desenvolvimento infantil. Ainda na perspectiva da autora:

Reconhecer o papel social da pré-escola significa reconhecer como legítimos e – mais do que isso – em assumir junto com a escola pública, a tarefa de universalização dos conhecimentos. [...] Nem útil, nem capaz de resolver todos os problemas futuros, nem tampouco importante em e por si mesma, a pré-escola tem sim como papel social o de *valorizar os conhecimentos que as crianças possuem e garantir a aquisição de novos conhecimentos* exercendo o que me acostumei a chamar de *função pedagógica da pré-escola*. (KRAMER, 1985, p. 22)

O direito das crianças a esse tipo de atendimento e o das mães terem seus filhos freqüentando esses espaços pedagógicos e de cuidado resultam de lutas nos movimentos sociais. Em se tratando do movimento reivindicatório das mulheres pela creche Fúlvia Rosemberg (1984) destaca que a tanto a reivindicação quanto a concessão das creches se justificou a princípio pela necessidade e vontade das mães de trabalhar fora.

Sendo assim, o primeiro movimento de expansão das creches foi vinculado à necessidade de proteção dos filhos das mulheres trabalhadoras. A autora assinala que a despeito da arbitrariedade vivenciada pelas organizações da sociedade civil no período militar, a partir dos anos de 1970, emergiram nas grandes cidades organizações da sociedade civil. As mulheres participaram ativamente desse movimento, no qual as creches começam a ser reivindicadas. Em meados dos anos de 1980, período pré-eleitoral, as creches passam a fazer parte das propostas eleitoreiras. Em 1988 A *Constituição Federal* de (BRASIL, 1988) coloca a educação infantil do campo dos direitos da criança e da família, assim como dever do Estado em oferecê-la.

Nessa conjuntura surgem as primeiras creches conveniadas de Florianópolis. O Estado, com a implementação de programas assistenciais e baratos, agia como um mediador da relação capital-trabalho, visto que, ao garantir espaços de atendimento alternativos ao público estatal compensava, de certa maneira, os efeitos da concentração de renda e poder, ao passo que garantia a infra-estrutura necessária para a reprodução do sistema produtivo. Januário (2003) justifica a tentativa de barateamento do atendimento pelas características inerentes ao trabalho com crianças pequenas, visto que, um serviço de qualidade prestado a esta faixa etária custa caro.

A peculiaridade e especificidade deste atendimento, geralmente na faixa etária de 3 meses a seis anos, demanda a necessidade de um grande aparato financeiro capaz de custear todos os equipamentos necessários: alimentação, recursos didáticos, brinquedos, áreas físicas compatíveis, amplas áreas de lazer, lactários, móveis adequados ao tamanho por faixa etária e grupo de atendimento, profissionais capacitados para o desenvolvimento da função educativa, formação permanente, dentre tantos outros, vem levando muitos administradores públicos a buscarem, como opção alternativa para o atendimento à demanda, a política de conveniamento com instituições privadas comunitárias. (JANUÁRIO, 2003, p. 69)

O *Projeto Casulo*, mencionado anteriormente, tanto quanto o *Pró-Criança* teve influência direta na efetivação de convênios entre o setor público e a sociedade civil na cidade pesquisada. O *Projeto Casulo* foi criado em 1974 e visava assistir crianças de zero a seis anos a fim de prevenir a marginalidade, tinha pretensões de atender um grande número de crianças até a década de 1980. (KRAMER, 1982; 1991)

Segundo Tristão (2004, p. 30), “Uma unidade Casulo era instalada a partir da solicitação dos estados, de prefeituras ou de entidades privadas. Sua atuação dava-se de forma indireta, repassando recursos e firmando convênios.” Para Kramer (1982) a LBA, a partir de 1974, vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social, cumpria sua parte no convênio financiando a alimentação, o material didático e de consumo, os equipamentos, o material de construção e os registros. E, a instituição conveniada se responsabilizava pelo pagamento do pessoal. A autora retrata a tônica assistencial em detrimento à educacional do atendimento infantil nas Unidades do Projeto,

Como diretriz geral, o Projeto Casulo não pretende, portanto, preparar para uma escolaridade futura: sua tônica se centraliza, por um lado, no atendimento às carências nutricionais das crianças e, por outro lado, na realização de atividades de cunho recreativo. (KRAMER, 1982, p. 77)

Com base nas pesquisas desenvolvidas por Tristão (2004) e Januário (2003), na Câmara Municipal, pode-se destacar a existência de registros de Unidades Casulos na capital de Santa Catarina. Segundo Tristão (2004) Em 1984 e 1985 foram firmados três convênios entre a Prefeitura e a LBA. O *Decreto Legislativo n° 391*, de seis de Dezembro de 1984, aprovou o convênio que havia sido celebrado em 22 de julho de 1983, com o objetivo de atendimento de 1050 crianças de dois a seis anos. Ainda em 1984 o *Decreto Legislativo n° 411*, de 11 de Dezembro de 1984, aprovou o convênio celebrado em 31 de maio de 1984 que tinha como objetivo o atendimento de 684

crianças de três a seis anos, 500 em período integral e 184 em período parcial. Já em 1985 o *Decreto Legislativo* nº 442, de 30 de dezembro de 1985, firmou o convênio estabelecido em 22 de julho de 1983 atendendo 984 crianças de três meses a seis anos. (JANUÁRIO, 2003)

A expansão das creches comunitárias em Florianópolis não foi um fato isolado, uma particularidade da capital de Santa Catarina, mas acompanhava uma tendência nacional de atendimento em espaços alternativos e a baixo custo. Este tipo de atendimento estava intimamente ligado às interferências dos organismos multilaterais. Rosemberg (2002) desenvolve a idéia de que organismos multilaterais têm influenciado fortemente as políticas para crianças pequenas e pobres, normalmente, em modelos de baixo investimento. Esta prática atual tem, no entanto, segundo a autora, pelo menos três décadas.

No Brasil, estas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. A partir dos anos de 1970, essa influência proveio, especialmente da Unesco e do Unicef; a partir dos anos 1990 a influência provém do Banco Mundial. (ROSEMBERG, 2002, p. 28)

É consenso entre diversos autores como Füllgraf (2007), Melo (2005), Penn (2002) e Rosemberg (2000, 2002), Campos (2008) entre outros, o papel importante dos documentos emitidos por organismos multilaterais na definição e homogeneização das políticas sociais, ou seja, desenvolvimento econômico sem confronto social. Para Melo (2005) esses organismos defendem

[...] a necessidade de sobreviver e aprofundar o processo de ocidentalização de uma ótica conservadora, do ponto de vista dos interesses do capitalismo, de continuar a determinar, a dominar, a fazer o mundo à sua semelhança, à semelhança de seu projeto de sociabilidade, fez com que a direção e o ritmo de suas ações de planejamento social se consolidassem. (MELO, 2005, p. 69)

Rosemberg (2002) sistematiza as propostas da Organização das Nações Unidas Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) para políticas destinadas à infância nos países periféricos, como é o caso do Brasil. Acredita-se importante observar as argumentações dos OM analisadas pela autora, pois por meio delas é possível vislumbrar os pontos chave dos discursos e das

determinações dos documentos que, de certa forma, organizam as políticas internacionais e locais, que constroem, num campo de tensão com os movimentos sociais, a realidade concreta da proliferação de espaços conveniados na década de 1980 e nos dias atuais. São eles:

- Educação Infantil como via de combate à pobreza;
- os países em desenvolvimento não têm recursos suficientes para expandir o Ensino Fundamental e a Educação Infantil ao mesmo tempo, sendo que o primeiro nível é entendido como prioridade;
- como não se tem recursos suficientes para expandir a Educação Infantil por conta do Investimento no Ensino Fundamental, a “saída” é a expansão por intermédio de opções mais baratas;
- para diminuir os gastos e possibilitar a ampliação os programas devem se apoiar em recursos das comunidades, por meio de programas não formais, os chamados alternativos, utilizando recursos materiais e humanos disponíveis na própria comunidade (mãe-crecheira, por exemplo)⁶⁸.

Ao ler esses pontos chaves observa-se que embora o momento histórico vivenciado na década de 1980 guarde especificidades, algumas características das políticas internacionais permanecem, em especial a necessidade declarada de contenção de pobreza. Segundo Rosemberg (1994, p. 32), “as políticas sociais para crianças e famílias pobres são as chamadas políticas de emergência e a baixo custo, evitando-se o pior.” Franco (1984) faz uma observação em relação ao tratamento dado às políticas sociais na nos anos oitenta compatível ao cuidado dispensado no século XXI.

[...] o modelo econômico do Estado brasileiro tem privilegiado os aspectos de expansão econômica em detrimento da política econômico-social que atenderia às necessidades básicas de sobrevivência, saúde e educação de grande parte da população. A calamitosa situação da criança brasileira não é apenas escassez de recursos, mas de opções políticas que privilegiam os grandes

⁶⁸ Para intelectuais que discutem a Educação Infantil (FULLGRAF, 2007; ROSEMBERG, 2000; 2002), é clara a influência das diretrizes dos documentos internacionais na formulação e implementação das políticas locais destinadas à infância. Sendo essa uma questão importante a ser debatida nesta dissertação pela complexidade que a envolve, reservaremos um momento do texto em que poderemos comparar o teor de um documento do Banco Mundial com o relatório interministerial, tentando identificar idéias que se assemelham, se contradizem na relação que determina a interferências de diretrizes internacionais nas políticas e práticas locais.

investimentos e sacrificam particularmente as populações de baixa renda. (FRANCO, 184, p. 206)

Nessa circunstância política e econômica que na capital de Santa Catarina, em 1986, o candidato Edson Adrião Andrino de Oliveira⁶⁹ (1986-1988), do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, assume a administração municipal. Foi o primeiro eleito pelo voto popular depois do período de ditadura militar. Neste ano surgem mais seis unidades conveniadas em Florianópolis: Conselho Comunitário do Saco dos Limões; Associação de Moradores da Lagoa – AMOLA; Associação de Moradores da Lagoa do Peri; Ação Social da Paróquia da Trindade; Conselho Comunitário da Tapera e Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação – SERTE. (TRISTÃO, 2004). No ano seguinte, 1988 duas novas entidades foram conveniadas: Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna – SEOVE e Sociedade Alfa Gente. No final desta gestão haviam nove creches conveniadas no município. Para Tristão (2004 p. 32) o final da década de 1980 cristalizou a política de convênios entre a prefeitura e as comunidades e.

Percebemos que a década de 1980 marcou a concretização das iniciativas de entidades comunitárias para a educação de meninas e meninos pequenos. Em Florianópolis muitas dessas iniciativas estavam e ainda estão ligadas aos centros comunitários ou centros sociais urbanos.

O trabalho de Füllgraf (2002), conquanto trate da questão do direito à Educação Infantil e da expansão das vagas na cidade, serve de referência para maior compreensão do objeto. Em seu texto assinala com clareza as contradições geradas pela relação entre educação e assistência, visto que ambas estão na efetivação dos espaços conveniados. A autora mostra que, no período que concerne à década 1990-2000, as vagas em creches conveniadas cresceram 11% a mais que nas creches e Núcleos de Educação Infantil (NEI), os dois últimos instituições públicas.

A análise dos dados indica que no período de 1996 a 2000 a rede municipal aumentou 8,77 % em número de novas unidades, ao passo que a rede conveniada aumentou em 18,42 % de novas unidades.

⁶⁹ Algumas conquistas em relação à educação foram concretizadas na gestão deste prefeito. Entre elas destacam-se: a eleição para diretores de escola; a lei de criação dos conselhos deliberativos; e a implementação da Política Municipal de Conveniamento com instituições privadas e comunitárias de educação infantil. (JANUÁRIO, 2003, p. 46)

Nesse mesmo período, a rede regular passou a atender 925 crianças a mais, representando um aumento no índice de cobertura de 19,59 %. Ao mesmo tempo, a rede conveniada aumentou o número de crianças atendidas para 1.785, representando um índice de 39,26%. Diante destes fatos, observa-se que a rede regular obteve um crescimento em número de unidades de 8,77 %, ao passo que o número de crianças atendidas aumentou para 19,59%. Na rede conveniada, o índice de crescimento de unidades foi 18,42 % e de crianças foi 39,26%. (FULLGRAF, 2002, p.5)

Esses dados são expressivos quando se pensa no momento histórico de precarização dos direitos sociais por qual o Brasil tem passado desde que a política é orientada pela ideologia neoliberal, na qual, as necessidades do capital, sob a forma de reestruturação produtiva, podem resultar em políticas frágeis e debilitadas em relação ao atendimento à infância sendo que o Estado tem prioridades cujas políticas sociais passam à margem. Para Füllgraf (2002, p. 1),

Embora a legislação proclame os direitos sociais das crianças, a insuficiência de políticas de integração social atreladas à acolhida do governo brasileiro às políticas de Estado de ajuste da economia impedem a concretização desse direito.

Um ponto de destaque no estudo das creches conveniadas é a desresponsabilização do Estado e a legitimação de políticas para crianças de caráter assistencialista e compensatório. Para Arce (2001) esta retirada estratégica do Estado em relação ao financiamento de políticas sociais é um dos remédios propostos pela ideologia neoliberal num momento de reestruturação do capitalismo. Além disso, a valorização das parcerias entre iniciativas da sociedade civil e poder público no provimento dos serviços sociais é incentivada pelo Estado.

Füllgraf (2002, p. 6) entende essas parcerias como

[...] alternativas encontradas pelo poder público para minimizar os custos com o atendimento de caráter público em creches e pré-escolas legitimam o caráter compensatório e assistencialista do atendimento às crianças pequenas, além de referendar as recomendações sintonizadas com a idéia de Estado mínimo e regulador, onde a expansão do atendimento só será prevista para o investimento privado ou comunitário.

Logo abaixo apresentaremos dados quantitativos referentes a expansão do atendimento às crianças florianopolitanas em creches conveniadas com a Prefeitura

Municipal. No primeiro quadro estará sistematizado o avanço tanto em termos de unidades como de crianças atendidas em duas décadas (1984-2004).

HISTÓRICO DE EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EM CRECHES CONVENIADAS EM FLORIANÓPOLIS		
ANO	QUANTIDADE	NÚMERO DE CRIANÇAS
1984-1988	09	957
1991	*	1680
1997-2004	29	3600

* No site não pudemos identificar o número de instituições que atendiam as crianças.

Tabela 8 - Histórico de expansão do atendimento em creches conveniadas em Florianópolis.

Fonte: *História da Educação Infantil*
(http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil_historico1.htm >)

Em um período de vinte anos o número de instituições aumentou 322%, ao passo que o de crianças 376%, ou seja, quase quadruplicaram. Não obstante o significativo aumento de creches percebe-se que a quantidade de crianças atendidas cresceu de maneira ainda mais vertiginosa, numa progressão de 2,71%, a cada ano, em relação ao crescimento dos espaços destinados a elas.

Nos gráficos abaixo é possível observar a oscilação do número de unidades conveniadas ao longo dos anos de 1998 a 2009, bem como a quantidade de crianças atendidas pelas respectivas instituições no mesmo período.

Número de unidades conveniadas em Florianópolis (1998-2009)

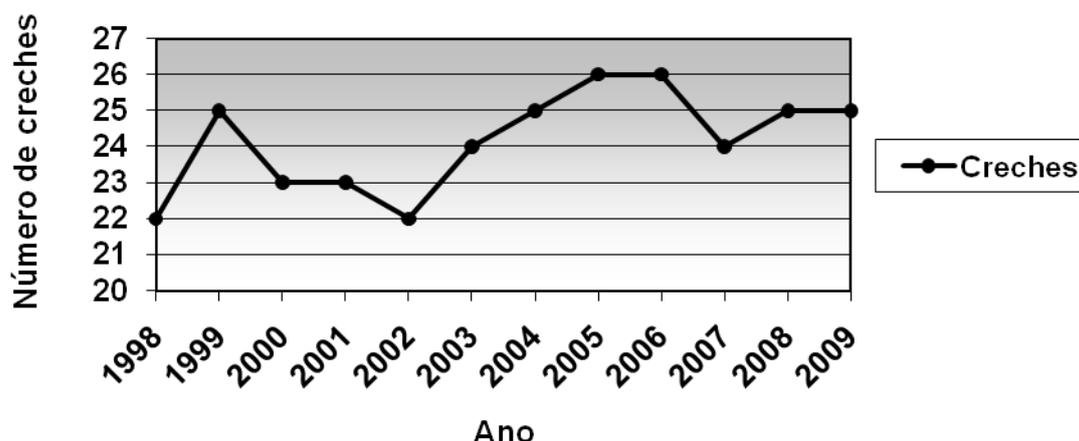


Gráfico 1 – Número de unidades conveniadas em Florianópolis (1997-2005)

Fonte: Dados disponibilizados pelo Setor de Convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Como se pode observar o número de instituições conveniadas que atendiam as crianças na educação infantil variou entre os anos 1998 a 2009 de vinte e duas a vinte e seis instituições. Em conversa com Janete de Oliveira da Silva, coordenadora das creches conveniadas na Secretaria Municipal de Educação, sobre a variação no número das creches por ano fui informada que essas instituições funcionam de acordo com a demanda do bairro, além disso, para funcionarem precisam atender alguns critérios de estabelecimento de convênio com a prefeitura. Quando não há demanda significativa no bairro ou quando as creches não encaminham o pedido e a documentação necessária no tempo hábil não recebem financiamento da prefeitura. Até o ano passado, 2008, era financiado pela Secretaria de Assistência Social.

Crianças atendidas nas creches conveniadas

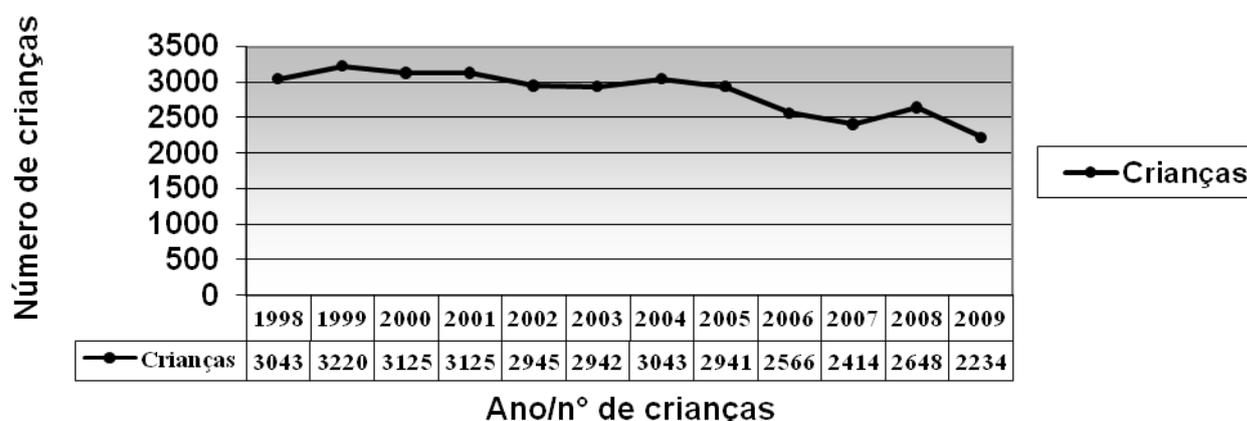


Gráfico 2 – Crianças atendidas nas creches conveniadas em Florianópolis.

Fonte: Dados disponibilizados pelo Setor de Convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

A partir dos dados coletados e sistematizados no quadro e nos gráficos percebemos que a rede de conveniadas expandiu-se significativamente desde sua primeira experiência em 1984 até o ano de 2005. Por outro lado é possível observar que a partir de 1998 essa rede alternativa a pública já estava consolidada, não apresentando grandes variações no número de unidades e de crianças atendidas.

No ano de 2007 cai significativamente o número de crianças atendidas pela rede de conveniadas. Isso acontece porque algumas creches que atendiam em período parcial passaram a atender em integral e duas vagas passaram a ser uma. E, ainda, algumas creches passaram a atender menos crianças por turma para que pudessem atender os critérios de qualidade propostos pela Resolução nº 01/2002 (FLORIANÓPOLIS,

2002a) e receber as verbas advindas do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2007).

Para sistematizar as informações sobre o atendimento em creches conveniadas no município de Florianópolis nos anos de 1998-2009 foi computados dados referentes à faixa etária, atendimento e meta⁷⁰. Os dados disponibilizados pela Assistente Social do Setor de Convênios da Prefeitura Municipal permitiram chegar ao número aproximado de crianças atendidas. Foi utilizado na produção das tabelas que seguem o Trabalho de Conclusão de Curso de Correia (2004), os relatórios e documentos obtidos no setor de convênios⁷¹ e informações da Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal da Assistência Social, por intermédio dos departamentos de Educação Infantil e Convênios, respectivamente.

Considerando o emaranhado de documentos que traziam informações sobre o objeto de estudo, arrisca-se uma primeira análise qualitativa dos dados, esta análise refere-se à constatação da partilha de responsabilidades a que as creches estão submetidas. É possível fazer este destaque tanto pelo volume de documentos diferentes que se referem às creches como pelos diferentes mecanismos de subvenção e financiamento a estas. O que se pode constatar de início é que muitas creches que funcionavam em 1998 continuaram até 2009. Algumas não renovaram convênio em um ano, mas, depois voltaram. Novas creches firmaram convênios e o ano de 2005 é o que tem o maior número de entidades. O número das crianças atendidas não aumentou significativamente, visto que as instituições variaram tanto o número de crianças atendidas, quanto a faixa etária e o período de atendimento. Três creches conveniadas foram municipalizadas, a primeira Escola Sindical Sul – CEI Canto da Ilha, em 2008 tornou-se a Creche Municipal Franklin Cascaes, no mesmo ano a creche da SEOVE –

⁷⁰ Este item da tabela intitulado meta refere-se ao número de crianças que as instituições conveniadas pretendem atender por ano. Este número deve ser encaminhado ao setor de convênios da PMF, para que os trâmites legais da parceria pudessem ser realizados.

⁷¹ São eles: *Quadro de convênios: comparativo 98/99* (FLORIANÓPOLIS, 1999); *Quadro de convênios: comparativo 1999/2000* (FLORIANÓPOLIS, 2000a); *Quadro de convênios: comparativo 2000/2001* (FLORIANÓPOLIS, 2001); *Quadro de convênios exercício 2002: recursos próprios* (FLORIANÓPOLIS, 2002b); *Quadro comparativo exercício 2003/2004* (FLORIANÓPOLIS, 2004a); *Quadro comparativo exercício 2004/2005* (FLORIANÓPOLIS, 2005); *Proposta do cronograma de desembolso: FMAS - SAC 1999* (FLORIANÓPOLIS, 1999); *Proposta do cronograma de desembolso: FMAS - SAC 2000* (FLORIANÓPOLIS, 2000b); *Proposta do cronograma de desembolso: FMAS - SAC 2003* (FLORIANÓPOLIS, 2003b); *Proposta do cronograma de desembolso: FMAS - SAC 2004* (FLORIANÓPOLIS, 2004b). *Proposta do cronograma de desembolso: FMAS - SAC 2004* (FLORIANÓPOLIS, 2004b).

Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna Irmã Sheila e em 2009 a creche Altino Dealtino Cabral foram municipalizadas.

Vide tabela abaixo as creches que atenderam as crianças florianopolitanas por intermédio do convênio com a prefeitura entre os anos de 1998 a 2009.

CRIANÇAS ATENDIDAS NAS CRECHES CONVENIADAS DE 1998 A 2009												
METAS (Nº DE CRIANÇAS ATENDIDAS)												
Instituições	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 **
Associação dos Moradores da Lagoa do Peri	61	60	60	60	60	60	60	60	60	57	60	47
Associação dos Moradores de Sto. A. de Lisboa	45	50	40	40	40	40	40	45	45	45	45	*
Associação Beneficente de Assistência Social (AEBAS)	130	130	130	130	130	130	130	130	115	115	20	20
CEI Ebénzer Associação Casa do Povo	85	90	90	90	60	60	60	60	60	60	64	64
Fund. Fé e Alegria (Ass. Praia do Forte)	50	50	-	-	-	50	50	50	50	-	-	-
AFLOV (Núcleos de Atendimento à Criança)	90	60	70	70	100	100	70	70	70	70	70	70
Conselho Comunitário do Conj. Hab. Panorama	100	100	100	100	71	74	74	74	63	63	63	65
Conselho												

Comunitário da Coloninha	60	90	90	90	80	80	80	90	90	90	140	107
Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé – Creche Crescer	120	80	80	80	80	70	120	120	120	120	140	131
Conselho Comunitário Monte Verde	180	180	180	180	150	140	140	140	140	140	140	139
Conselho Comunitário Saco dos Limões	220	220	261	261	225	225	225	225	205	220	225	162
Creche Duduco I e II	80	100	120	120	150	235	183	183	139	139	150	150
Creche São Francisco de Assis	152	152	152	152	152	152	152	152	150	137	152	142
Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS. Lar recanto do carinho	50	50	50	50	46	46	12	12	12	55	24	19
Irmandade Divino Espírito Santo (Girassol)	300	310	290	290	270	270	260	250	245	245	270	226
Lar Fabiano de Cristo	92	192	167	167	163	163	163	163	163	163	120	145
Sociedade Alfa Gente Morro da Caixa e Vila Aparecida	382	450	450	450	400	222	307	180	180	180	180	154
Sociedade Divina Providência Mont Serrat	115	135	135	135	135	135	140	140	106	106	120	110

Sociedade Espírita de Recup. Trabalho e Educação (SERTE)	115	120	120	120	120	95	95	95	87	87	180	93
Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna (SEOVE)	90	90	90	90	80	105	90	95	90	84	85	54
Centro Comunitário Coqueiros	56	56	40	40	45	45	45	45	45	45	45	41
Sociedade Eunice W. Educandário Santa Catarina	-	300	300	300	300	300	300	300	60	-	-	-
Escola Sul CUT	-	80	80	80	80	80	80	80	80	64	70	*
Ass. Gente Inocente	-	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**
Centro Espírita Seara dos Pobres (Irmão Delmiro)	-	15	30	30	-	60	90	90	90	90	40	88
Soc. Pais e Amigos da Barra da Lagoa	-	-	-	-	-	-	72	72	48	48	50	50
Centro Espiritual Estrela Guia Cr. do Hildo	-	-	-	-	-	-	-	20	20	20	55	**
TOTAL	3.043	3.220	3.125	3.125	2.945	2.942	3.043	2.941	2.566	2.414	2.648	2.224

*as creches que contém esse asterisco são as que foram municipalizadas no ano de 2009.

** não tivemos acesso a todas as vagas disponibilizadas pelas creches conveniadas, posto que nem todas tinham encaminhado no momento da pesquisa de campo a proposta de convenio com a meta (n° de crianças).

Tabela 9 – Crianças atendidas nas creches conveniadas de 1998 a 2009.

Fonte: Dados computados a partir de informações e documentações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Florianópolis e Secretaria Municipal de Assistência Social.

Justifica-se o recorte escolhido para a pesquisa porque o ano de 1998 foi um marco para o financiamento das creches conveniadas que culmina na assunção delas pelo FUNDEB (BRASIL, 2007). Nesse ano, final do século XX, se estabelecia nacionalmente a *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a) e em Florianópolis foi implementado o *Projeto Apoio Técnico às ONG Conveniadas no Município de Florianópolis* (FLORIANÓPOLIS, s/d)⁷².

Dessa maneira, a tabela, em linhas gerais, oferece um panorama do atendimento pela rede de conveniadas em Florianópolis. Nota-se que dezenove instituições funcionaram durante todo o período da pesquisa. Outras, como é o caso da Fundação Fé e Alegria, funcionou nos anos de 1998 e 1999, 2003, 2004, 2005 e 2006. Três delas, a SEOVE – Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna a Escola Sindical Sul – CEI Canto da Ilha e a creche Altino Dealtino Cabral, foram municipalizadas conforme destacado.

A maioria das entidades variou ao longo dos anos o número de crianças atendidas. Em conversas durante a pesquisa de campo no Departamento de Educação Infantil e Departamento de Convênios soube que nem sempre as conveniadas, mesmo sendo privadas, podem atender o número de crianças que desejam, dado que precisam obedecer aos critérios de conveniamento e, algumas vezes, a condição física das creches, que precisam de reformas, impedem de abrir algumas turmas.

Ademais, é visível que no ano de 2002, quando foi implementada a Resolução 01/2002 (FLORIANÓPOLIS, 2002a), o número de creches e o de crianças atendidas diminuíram. Pode-se interpretar que esse processo foi resultado da supervisão do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis sobre o trabalho desenvolvido pelas creches e o número de crianças atendidas.

A entidade conveniada Sociedade Eunice W. Educandário Santa Catarina atende algumas crianças florianopolitanas no município de São José. A princípio ela era de responsabilidade da capital e anos mais tarde passou a ser de responsabilidade de São José. Isso explica o motivo dela aparecer atendendo 300 crianças, em 2007 sessenta e depois nenhuma.

Não foi objetivo desse trabalho analisar qualitativamente a situação de cada uma das creches conveniadas. O que nos interessou foi a política que possibilitou o atendimento, delinea o financiamento. Esse é o objetivo do próximo item.

⁷² Esse projeto será tratado adiante.

3.1.2 A política de convênios em Florianópolis: entre a assistência e a educação (1998-2009)

As creches conveniadas de Florianópolis, que atendem boa parte das crianças que deveriam ser atendidas pela Rede Municipal, atuam no limite entre o público e o privado. Estas instituições parecem ser bons exemplos da ressignificação do papel da sociedade civil no sentido de “enxugar” os gastos públicos, quando valorizam as iniciativas voluntárias, parceiras e não governamentais no trato da questão social. Sendo assim, para compreender o movimento de funcionamento das parcerias entre o Estado e a sociedade civil em Florianópolis no provimento das políticas sociais, as quais possibilitam a existência dos convênios, objeto deste estudo, foi de fundamental importância a leitura do Trabalho de Conclusão de Curso de Correia (2004).

A palavra parceria na perspectiva do Estado capitalista brasileiro significa “[...] relações de complementaridade, cooperação e articulação da rede pública e privada de serviços, partilhada e de co-responsabilidade das três esferas de governo e da Sociedade Civil” (BRASIL, 1998a). Nesta lógica os convênios que atendem boa parte das crianças de zero a seis anos se efetivam, atendendo interesses das políticas assistenciais, educacionais, além de contemplar interesses da sociedade civil e do Estado capitalista.

Algumas particularidades precisam ser apuradas ao se falar da política de convênio firmada a partir do final da década de 1990. Medidas legais como a *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS* (BRASIL, 1993); a *Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/AS* (BRASIL, 1999) e a *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a) contornaram as características da política de atendimento às crianças pequenas. Sendo assim, analisar estes marcos legais torna-se importante para o entendimento das políticas destinadas a pequena infância no âmbito da assistência e da educação.

Para que melhor se possa compreender este momento, cabe aqui uma breve explicação sobre a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993). Essa legislação foi sancionada pelo presidente Itamar Franco em sete de dezembro de 1993 e, segundo Correia (2004), surge como forma de concretizar a nova concepção de assistência social como política pública componente da Seguridade Social. A lei

[...] estabelece princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o de descentralização, de democratização, de equidade

complementaridade entre o poder público e a sociedade, e ainda, que a Assistência Social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”, conforme Parágrafo Único do seu art. 2º. (BRASIL, 1993, p. 3)

Vale destacar que o Parágrafo único deste artigo enfatiza o combate à pobreza que tem sido a tônica dos discursos políticos a respeito da Educação Infantil, tirando-a do âmbito do direito e colocando-a como “tratamento” para um problema social. Seis anos mais tarde, a *Norma Operacional Básica da Assistência Social* (BRASIL, 1999) tem entre seus objetivos “disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social.” (CORREIA, 2004, p. 55).

[...] para a plena operacionalização do sistema inscrito na LOAS, são ainda necessárias mudanças consideráveis na forma como as ações e serviços são prestados aos seus destinatários, no desenho institucional e no modelo de gestão setorial, na articulação entre os níveis de governo e com outras políticas públicas e, ainda, na relação entre o Estado e a Sociedade Civil. (BRASIL, 1999, p. 3)

Esta pretendida parceria se efetivou na prática e as instituições conveniadas que atenderam às crianças pequenas, no período estudado, dividiu responsabilidades entre a assistência e a educação, respeitando mais uma determinação legal contida em um outro documento: *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a), aprovada pelo *Conselho Nacional de Assistência Social* em 1998. Para Correia (2004, p. 56):

A Política Nacional de Assistência Social, com seu papel de inserção, proteção, prevenção e promoção, integra, com suas proposições e diretrizes, o conjunto das políticas sociais que têm em vista, em conjunto, de âmbito nacional, o combate da pobreza, da exclusão social e da miséria.

As parcerias entre Estado e Sociedade Civil são aclamadas na *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a, p. 53) :

- c) estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil para a prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;
- e) efetivação de amplos pactos entre Estado e Sociedade Civil que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas

portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidade e exclusão social.

Outro ponto importante nesta discussão foi o processo de descentralização do Estado que, na conjuntura das políticas neoliberais, se configurou na privatização de serviços públicos que passaram a ser gerenciados pelo capital privado. (CORREIA, 2004) Segundo Arce (2001) a partir da década de 1980, mais especificamente no final do Governo Collor, consolidando-se na gestão de Fernando Henrique Cardoso, ancorada nas bandeiras da modernização e da globalização, a política brasileira foi caracterizada como neoliberal.

Ainda Para Arce (2001) a escola enquanto política social na era neoliberal tem um papel determinante na formação do indivíduo adaptado às necessidades do mercado. As creches conveniadas que têm suas relações estabelecidas com e pelo Estado capitalista podem ser compreendidas como uma mercadoria, que atende às necessidades de uma massa trabalhadora que precisa de um lugar para deixar suas crianças. Ao mesmo tempo em que as políticas neoliberais se firmavam no Brasil, conseqüentemente em Florianópolis, inicia-se o processo de municipalização como expressão da descentralização. Segundo Arce (2001 p. 259) “Dentro da lógica neoliberal do Estado mínimo, a política educacional é norteadas por dois eixos centrais: a centralização e a descentralização.”

Nesta conjuntura, fica claro que o movimento de municipalização⁷³ não concretiza a descentralização enquanto partilha de responsabilidades e gerência de recursos. Ela acontece mais como estratégia técnica de implementar *in loco* propostas e programas federais e estaduais destinados ao atendimento das necessidades sociais. Ainda, segundo Correia (2004, p. 63),

O processo de descentralização e o de municipalização são ambíguos e perversos, pois transferem encargos e serviços, mas não os recursos e nem a autoridade para operá-los com eficiência. Desta forma penaliza a população local e desmoraliza o poder político local, sendo que é o palco de disputas e transformações populares.

⁷³ Sposati (1994) em um artigo que trata da questão da municipalização e de sua relação com o atendimento de crianças e adolescentes fala que existem duas formas de municipalização. A conservadora e a burocrática. Ao que tudo indica o movimento vivido pelo município de Florianópolis em relação às creches conveniadas se aproxima do primeiro tipo de municipalização, conservadora ou burocrática, a qual. [...] *supõe a passagem de responsabilidade de uma instância para outra hierarquia do Estado – por exemplo, do nível federal ou estadual para o municipal.* (p.105)

Com base nesse quadro político e administrativo, será tratada a implementação das creches conveniadas, porém há que se lembrar que os documentos que efetivam e tornam possível o funcionamento das instituições que atendem às crianças pequenas não são exclusivos desta modalidade de atendimento, visto que as creches conveniadas estão entre outros serviços sociais que o Departamento de Desenvolvimento Social em parceria com outras secretarias e com a sociedade civil oferece.

Tendo como fundamentos legais a LOAS (BRASIL, 2003), a NOB/AS (BRASIL, 1999), a *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a) e a *Lei Orgânica Municipal de Florianópolis* (FLORIANÓPOLIS, 1990) é implementado o *Projeto Apoio Técnico às ONG Conveniadas no Município de Florianópolis* (FLORIANÓPOLIS, s/d). Esse projeto se propõe a garantir as necessidades da população destinatária da assistência social Correia (2004). O projeto teve início no ano de 1997 e foi uma consequência do processo de municipalização e descentralização pelo qual Florianópolis passou. Os convênios firmados com as entidades anteriormente realizados pela Legião Brasileira de Assistência foram repassados pelo Governo Federal aos municípios. Os trabalhos financiados pela LBA foram denominados de serviços de ação continuada. Os serviços de ação continuada (SAC) passaram a ser financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social⁷⁴ (FNAS) e, nos termos do *Projeto Apoio, Assessoria e Supervisão a Entidades não governamentais*, (FLORIANÓPOLIS, p. 1) (Anexo a).

A partir de 1998, os convênios, estabelecidos através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), foram centralizados no Departamento de Desenvolvimento Social, iniciando-se um processo de integração entre as duas secretarias.

O documento que expõe o *Programa Apoio, Assessoria e Supervisão a Entidades Não Governamentais* traz um breve histórico, seus objetivos e metas. Dentre seus objetivos estão:

- ampliar o atendimento social, sem necessariamente criar novas estruturas;
- prestar apoio a Entidades Não-Governamentais, por intermédio do repasse de subsídios financeiros e de orientação técnica;

⁷⁴ O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é resultado da Lei 8.742/93 e regulamentado pelo Decreto nº 1. 605/95. Estes recursos chegam as creches conveniadas através do repasse chamado por Barreto (2003) fundo a fundo, quando estes fundos passam do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social.

- acompanhar o funcionamento das Entidades conveniadas observando, essencialmente, a aplicação dos dispositivos da LOAS (BRASIL, 2003) e o cumprimento da proposta apresentada;
- fiscalizar as formas de utilização da verba ou recursos repassados;
- instrumentalizar voluntários e/ou técnicos atuantes nas Entidades, no desenvolvimento do trabalho social e pedagógico.

No trabalho de Correia (2004) está muito bem desenhado o processo que centralizou os convênios desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, objetivo central no programa. Segundo ela,

Foi na reunião do dia 05/11/97, no Gabinete da Prefeita Angela Regina Heinzen Amin Helou, que foi traçada a proposta de centralização e unificação da política de convênios, objetivando assim, potencializar, racionalizar e evitar sobreposições destes. Neste sentido, foi sugerida pela Secretaria de Educação a composição de uma equipe intersetorial para trabalhar na análise dos convênios com parecer e supervisão técnica junto às entidades. (CORREIA, 2004, p. 81)

Instala-se assim uma equipe provisória para analisar e avaliar os planos de trabalho⁷⁵ referentes às entidades conveniadas para o ano de 1998. Esta equipe foi composta por cinco integrantes: dois da Secretaria de Educação; dois da Secretaria Desenvolvimento Social e um do Conselho Municipal da Assistência Social. Depois da reunião da equipe para análise dos convênios foi feita uma análise final em conjunto com a Secretária da Educação e o Chefe do Departamento de Desenvolvimento Social para que avaliassem a viabilidade das solicitações. Segundo Correia (2004), houve a necessidade de tomada de decisões por parte da PMF e das secretarias envolvidas. O que estava em pauta eram os critérios de distribuição de recursos financeiros para as entidades, a cessão de professores e o repasse da merenda. Evidenciou-se a necessidade da equipe envolver-se num trabalho junto às entidades, como organização da documentação necessária, orientação e encaminhamento das entidades aos órgãos competentes para a aquisição de documentos faltantes, encaminhamento do texto do

⁷⁵ Plano de trabalho: instrumento do termo de convênio que demonstra o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos participantes, identificando objetivos, programação físico-financeira, cronograma de execução. (Correia, 2004)

convênio para apreciação da Procuradoria do Município, montagem dos processos, coleta das assinaturas das entidades e encaminhamento para o gabinete da Prefeita.

Estabeleceu-se, então, o cronograma para trabalhos de supervisão, acompanhamento e assessoria às entidades, além de determinarem os tipos de atendimentos que seriam realizados pelo município: *Apoio à Criança de zero a seis Anos* (CRECHE); *Ações Sócio-Educativa* (Educação Complementar), *Apoio à Criança e ao adolescente/Abrigo*, *Apoio à Pessoa Idosa* (Conviver e Atendimento Integral Institucional); *Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência* (PPD). As crianças atendidas pelas creches conveniadas recebem o atendimento em jornada integral ou parcial. Conforme lembra Correia (2004), o atendimento consiste em garantir à criança seu desenvolvimento biopsicossocial e a sua integração gradativa ao sistema educacional, assim como orientar as famílias e a comunidade sobre a importância da participação no processo. Diante dessa conjuntura, ficaram acertadas as condições e os trâmites legais necessários para a efetivação dos convênios. Um esquema que nos foi fornecido pelo Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) intitulado “Padrão de Sistema” (FLORIANÓPOLIS, s/d) (Anexo b) ajuda a compreender como funciona o processo de implementação dos convênios.

Padrão de sistema: processo de implementação dos convênios			
Conveniadas	Quando	Onde	Como
Entrada dos Planos de Trabalho	11º mês de cada ano	DDS	Com formulários próprios preenchidos pelas entidades.
Análise dos Trabalhos	1 mês antes do encaminhamento	DDS	Com base nos critérios estabelecidos pelo DDS e CMAS e o preenchimento de determinados requisitos.
Parecer	Concomitante à análise.	DDS e SME	Através da análise dos Planos de Trabalho e da Supervisão realizada durante o ano.
Encaminhamento para aprovação	Último mês do ano	CMAS/SSDS/SME/Gabinete da Prefeita	Encaminhamento ao CMAS, SSDS, SME e Gabinete do Prefeito para oficialização.
Oficialização dos Convênios	1º mês do ano	Gabinete da Prefeita/DDS/SME	Através da Imprensa Oficial com a publicação em Diário Oficial.
Visitas de Supervisão	A partir do funcionamento das entidades.	Conveniadas	Nas ONG's, com preenchimento de formulário próprio e observação do

			espaço onde são desenvolvidas as atividades.
--	--	--	--

Quadro 1 – Padrão de sistema: processo de implementação dos convênios

Fonte: Documento da Prefeitura Municipal de Florianópolis: *Padrão de Sistema*.(FLORIANÓPOLIS, s/d)

Os convênios tinham a duração de um ano e para o recadastramento das instituições na rede de conveniadas, o mesmo procedimento de entrega do Plano de Trabalho deve ser realizado sempre no décimo primeiro mês de cada ano (conforme quadro acima). Passado novamente o processo de apreciação do Plano é oficializado o recadastramento.

Os recursos de Subvenção Social representados pelo Fundo Municipal da Assistência Social eram repassados às entidades num valor por criança (*per capita*). A merenda é fornecida com recursos da Prefeitura Municipal de Educação. O material pedagógico e de limpeza era comprado com a mensalidade cobrada dos pais⁷⁶. De acordo com Correia (2004), no ano de 2003 o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis (CMAS) expediu a *Resolução 65* (FLORIANÓPOLIS, 2003a) que definiu critérios para manutenção das entidades que atendem crianças pequenas. Foram definidos parâmetros de financiamento para as ações. Conforme dados de Correia (2004, p. 96) ficou definido que as creches que funcionam em período integral receberiam mensalmente R\$ 170,00 por criança e as de período parcial receberiam R\$ 90,00.

Os caminhos que as instituições percorrem até a efetivação dos convênios foram aqui explicitados. Tentamos deixar claro como ocorrem as parcerias entre as secretarias e a comunidade na efetivação de espaços conveniados como é o caso das creches conveniadas.

⁷⁶ Atualmente as creches conveniadas com a prefeitura que recebem recursos do FUNDEB não podem cobrar mensalidades, conforme o Decreto 6206 (FOLOARIANÓPOLIS, 2008).

3.1.3 Os trâmites e a autorização de funcionamento das conveniadas

Alguns são os requisitos legais que as creches conveniadas precisam atender para que se mantenham tanto no sistema educacional quanto na rede de conveniadas na cidade. Assim, levando em conta que as creches conveniadas enquadram-se na modalidade “privadas” na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996) e, por fazerem parte da Educação Infantil, precisam solicitar à Secretaria Municipal de Educação a autorização e credenciamento de seu estabelecimento, conforme Artº 11º inciso IV:

Art 11º. Os municípios incumbir-se-ão de:
IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996.)

A autorização de funcionamento e a supervisão das entidades conveniadas são regulamentadas pelo Conselho Municipal de Educação Infantil e tem como parâmetro a Resolução nº 01/2002 de Florianópolis, que: “Fixa as normas para Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Florianópolis, Santa Catarina.” (FLORIANÓPOLIS, 2002a). Essa resolução situa a finalidade de educar e cuidar da criança de zero a seis anos como sujeito de direitos, afirmando que deverão ser asseguradas as condições materiais e pedagógicas contemplando todas as dimensões humanas das crianças. Além disso, traz capítulos com determinações a respeito da proposta pedagógica, dos recursos humanos, do espaço, das instalações e dos equipamentos, da criação e autorização de funcionamento, da supervisão e das disposições finais e transitórias.

Com base na resolução acima citada, a Secretaria Municipal de Educação elaborou um formulário (Anexo c) para análise da proposta das instituições que desejam se credenciar no sistema de ensino, tendo como ênfase o processo pedagógico, a segurança e bem estar das crianças. Este documento precisa ser solicitado por todas as instituições privadas dispostas a credenciarem-se. No caso das conveniadas não é diferente, elas precisam participar deste processo de análise. Os representantes do Conselho Municipal de Educação são os responsáveis pelo referido parecer. O parecer faz parte do Plano de Trabalho enviado ao Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) quando se tem intenção de firmar convênio. A SME encaminha os pareceres aos conselheiros do DDS. As entidades que já tiveram as instituições avaliadas e pretendem

manter o convênio precisam atualizar anualmente o parecer e anexá-lo no seu Plano de Trabalho. (Anexo d)

No parecer de autorização do funcionamento constam dados referentes à faixa etária que se pretende atender. A proposta pedagógica é avaliada levando em conta os seguintes quesitos: concepção de Educação Infantil; fins e objetivos da proposta; organização do trabalho cotidiano junto às crianças; diagnóstico da população atendida; proposta de articulação com a família e a comunidade; o processo de avaliação do desenvolvimento das crianças; o processo de planejamento geral e avaliação institucional; o plano de capacitação permanente dos recursos humanos e funcionamento. Consta ainda no processo a situação das instalações, dos equipamentos, do material pedagógico, do mobiliário e do acervo bibliográfico. Com relação aos recursos humanos, o parecer contempla o nome, a formação, a função e o horário de trabalho do funcionário, e ainda precisa do comprovante de formação. Faz-se necessário constar a previsão de crianças a serem atendidas, a organização dos grupos, o número de professores auxiliares, a idade, a turma, o número de crianças atendidas por turma conforme a Res. 001/2002 (FLORIANÓPOLIS, 2002) e o período de atendimento.

Com base nos dados, os conselheiros dão o parecer de funcionamento da entidade. Se a entidade quiser manter convênio no ano seguinte, precisará solicitar um parecer de renovação da autorização. O parecer de renovação fundamenta-se na mesma resolução e avalia novamente as condições físicas, pedagógicas e de recursos humanos. É feita novamente a verificação *in loco* enfatizando as novidades e as melhorias das instalações e propostas pedagógicas. Como as creches conveniadas mantêm convênio com o Departamento de Desenvolvimento Social, elas precisam passar por uma avaliação da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social. Esta avaliação é feita por agentes da própria secretaria e é muito parecida com a da SME, com exceção da ênfase nas questões pedagógicas. Em resumo, nesta avaliação constam informações referentes à(a):

- 1 – Identificação da Entidade
- 2 – Instalações Físicas
- 3 – Recursos Humanos
- 4 – Trabalhos Desenvolvidos
- 5 – Dificuldades e/ou necessidades encontradas
- 6 – Observações.

Ambos os documentos demonstram a necessidade de adequação técnica das entidades a determinações maiores, pois destas adequações depende tanto seu funcionamento quanto o seu financiamento. Além disso, existe um acompanhamento técnico da equipe intersetorial (SME e SMAS) no cotidiano das instituições, por meio de visitas *in loco* para se perceber e avaliar o funcionamento. Outra tentativa de qualificação do trabalho se dá por meio dos cursos que são fornecidos aos professores das entidades cedidos pela Prefeitura⁷⁷ Municipal.

2.2 Núcleos de Atendimento à Criança - NAC

Na intenção de coletar o maior número possível de informação sobre os Núcleos de Atendimento à Criança (NAC) foram feitas visitas à Associação Florianópolis de Voluntários⁷⁸ (AFLOV), visto que esta instituição é responsável pelo funcionamento dos NAC. A coordenadora pedagógica da AFLOV nos informou as características da instituição. Os NAC são instituições que surgiram com caráter provisório, no entanto funcionam a mais de vinte anos⁷⁹. Neste momento, soube-se que os NAC serviam para atender crianças de comunidades carentes da cidade; que atualmente existiam seis em Florianópolis; que funcionavam em casas de família na própria comunidade, nas quais a dona da casa era a monitora; que atendem atualmente em torno de dez crianças em idade de seis meses a seis anos; que recebem uma professora em período integral, contratada pela prefeitura; que a verba da merenda parte é subsidiada pela Prefeitura, parte pela AFLOV⁸⁰ e que os pais desembolsam R\$ 50,00 por mês, dinheiro que fica com a dona da casa, para deixarem seus filhos nos núcleos.

Voltou-se a sede da AFLOV em busca de documentos e registros sobre os NAC. No entanto, foi encontrada uma escassa documentação a respeito dos NAC. A pedagoga

⁷⁷ Segundo Tristão (2004), a Rede de Conveniadas em Florianópolis apresenta um dado diferente das outras do país. Este dado refere-se à qualificação dos profissionais que, embora trabalhem em Regime de Contratação Temporária, passam por um concurso público que exige a formação em Pedagogia ou Normal Superior.

⁷⁸ AFLOV: Associação Florianopolitana de Voluntários é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que colabora na implantação e execução de políticas públicas na área social, destinadas ao atendimento de crianças, adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais e famílias empobrecidas de Florianópolis

⁷⁹ Segundo a atual coordenadora pedagógica da AFLOV Graziela Todescato o primeiro NAC foi criado em fevereiro de 1987.

⁸⁰ A AFLOV mantém estacionamentos na cidade, os quais arrecadam verbas que são usadas em programas sociais, como é o caso dos NAC.

da AFLOV, Graziela Todescato, forneceu à pesquisa dois documentos, nenhum continha data nem assinatura. O primeiro, um *Plano Pedagógico* (AFLOV, 2005), escrito por ela no ano de 2005 quando começou a trabalhar no local, e outro, intitulado *Manual dos Núcleos de atendimento à Criança* (AFLOV s/d), que nem ela, nem a assistente social sabiam contar a autoria e a data exata. Com relação à temporalidade do documento, elas disseram que existe há pelo menos 10 anos.

Independente da escassez de material organizado sobre os núcleos e de trabalhos acadêmicos sobre o assunto, tentou-se sistematizar as principais informações contidas na documentação. Posto que, embora não sejam documentos oficiais com portaria ou assinatura, é por eles que as instituições devem se organizar. Sendo assim, é importante sistematizar aqui suas idéias.

O Manual dos Núcleos de Atendimento à Criança conceitua o NAC como

[...] uma alternativa para o atendimento de crianças na faixa etária de 06 (seis) meses a 06 (seis) anos de idade, em comunidades carentes, sem a existência de creche formal e ou a demanda ultrapasse a capacidade de atendimento. (AFLOV, p.1)

Assim, como se pensou na hipótese inicial, os NAC são uma alternativa de atendimento às crianças que não estão matriculadas na rede de Educação Infantil pública. Pode-se dizer, com base nas características dos núcleos expostas no manual, que esse atendimento se aproxima da modalidade caracterizada como creches domiciliares ou mãe-crecheira na qual, segundo Rosemberg (1989b, p. 217), de forma precarizada, crianças são atendidas em casas familiares na própria comunidade. [...] “uma mulher toma conta em sua própria casa, mediante pagamento, de filhos de outras famílias enquanto os pais trabalham fora.” Para ela as creches domiciliares são atendimentos emergenciais que normalmente se limitam a garantir a sobrevivência da criança.

Na perspectiva de Bento e Meneghuel (2003, p. 1)

Não se trata de um atendimento formal, institucionalizado, mas que ocorre fora do espaço escolar. De uma perspectiva de política de *Educação Infantil* que respeite a diversidade sócio-cultural, podemos incluir alternativas que estabeleçam projetos variados e possibilidades diferentes para *Educação Infantil*, como *Creches Domiciliares*.

Entende-se como atendimento formal, institucionalizado, aquele inserido na legislação em vigor. Ou seja, para instituições de educação infantil, no caso das creches conveniadas, isso significa estar entre as instituições que se enquadram na categoria da LDBEN (BRASIL, 1996a), instituições privadas sem fins lucrativos, as quais são parte do sistema municipal de educação e recebem o aval do Conselho Municipal de Educação, que no caso de Florianópolis respeita as normas ditadas pela Resolução 01/2002 (FLORIANÓPOLIS, 2002a).

Quando dissemos que os NAC se aproximavam da modalidade Creches domiciliares, foi porque funcionam em casas da comunidade e atendem crianças da localidade mediante pagamento efetivado pelos pais. No entanto, os NAC diferenciam-se das CDs por serem formais e de certa maneira institucionalizados, pois mantêm vínculo, por intermédio de convênio, com a Prefeitura Municipal e com a Associação Florianopolitana de Voluntários. Além disso, as questões educativas dos NAC também têm uma característica diferente das tradicionais CDs, posto que uma professora contratada pela Secretaria Municipal de Florianópolis é responsável por organizar pedagogicamente a rotina dos NAC articulando o cuidado e a educação das crianças.

Os NAC são claramente uma política social destinada a grupos vulneráveis. Prova disso é que entre os critérios para sua abertura devem estar “comunidades carentes que tenham uma demanda expressiva de crianças [...] sem atendimento” (AFLOV, 2005). As crianças candidatas ao atendimento devem advir de famílias que sobrevivam com uma renda mensal inferior a três salários mínimos. As mães monitoras⁸¹ dispostas a manter funcionando seu espaço, pelo menos em âmbito formal, precisam atender alguns requisitos:

- Disponibilizar espaço físico adequado (higiene, conforto mínimo e segurança);
- manter bom relacionamento com a comunidade em geral e com as famílias das crianças que atendem;
- apresentar uma situação familiar isenta de problemas e conflitos familiares graves;
- contar com a adesão de sua família;
- identificar-se com o trabalho, demonstrando ter paciência e gostar de crianças.

⁸¹ Nomenclatura utilizada para designar a dona da casa que “cuida” das crianças e do espaço.

As mães dispostas a colocarem seus filhos nestes espaços deverão residir no município de Florianópolis e de preferência na mesma comunidade, além de: “[...] estar exercendo, comprovadamente, atividade remunerada.” (AFLOV, p.4). Cada família tem direito a deixar no máximo duas crianças neste tipo de atendimento.

Em relação à estrutura e funcionamento dos Núcleos, o manual regulamenta que deverão ser atendidas no mínimo sete crianças e no máximo dez, em classes heterogêneas com relação à idade (seis meses a cinco anos e 11 meses), sendo que cada casa poderá ter no máximo três crianças que ainda não tenham controle de esfíncteres. A prefeitura, em nome do convênio que estabelece com a AFLOV e os Núcleos de Atendimento a Criança, responsabiliza-se por parte da merenda e mantém uma professora em período integral (40 horas semanais) trabalhando em cada núcleo em parceria com a monitora. As pessoas envolvidas no seu funcionamento, as monitoras (donas da casa), as famílias e a equipe técnica (coordenadora pedagógica e professora), deverão encontrar-se periodicamente para discutir, organizar o trabalho e atualizar os conhecimentos básicos nas áreas “social, pedagógica, saúde e nutricional” (AFLOV, p.5).

No momento da inscrição da criança no núcleo, os pais devem entrar em contato com a monitora, a qual encaminhará o pedido à coordenação do Programa. A coordenação atenderá à família, preencherá uma ficha socioeconômica e mediante a documentação (comprovante de renda dos pais ou responsável; comprovante de renda familiar; atestado de saúde atualizado da criança) exigida a criança será matriculada. Estes estabelecimentos existem para atender crianças que não conseguiram vagas em creches ou pré-escolas públicas, no entanto, os pais estabelecerão com a monitora o percentual da “ajuda financeira” que será 20% do salário mínimo vigente. Este valor será repassado diretamente dos pais para a monitora. Segundo o manual, “A inadimplência, caso ocorra, será objeto de acerto entre as partes envolvidas.” (AFLOV, p. 6)

O material pedagógico será colocado à disposição do núcleo pela entidade mantenedora – AFLOV, por intermédio de um termo de Concessão de Uso. Entre estes estão o material permanente, “mesas, cadeiras, quadro de giz ou fórmica, espelhos, panelas, colchonetes etc”, e o material de consumo diário, “alimentação, canecas, pratos, talheres, livros de estórias, toalhas, mamadeiras, entre outros.” (AFLOV s/d p.7) O

manual conta ainda com uma lista de obrigações da monitora, dos pais ou responsáveis e da coordenação geral. Abaixo se pode verificar um quadro montado com base na documentação a que tivemos acesso, em que estão expressas as obrigações que cabem às partes envolvidas.

OBRIGAÇÕES DOS ENVOLVIDOS NOS NAC	
OBRIGAÇÕES DA MONITORA	
1	Manter em condições de uso os equipamentos colocados à disposição do núcleo.
2	Armazenar em local adequado os alimentos.
3	Observar os princípios básicos de higiene na preparação dos alimentos.
4	Seguir o cardápio elaborado sob orientação da nutricionista.
5	Observar os horários estabelecidos para as refeições.
6	Estimular a criança no tocante à formação de hábitos adequados com relação à maneira correta de sentar-se; usar os talheres e mastigar bem.
7	Informar aos pais ou responsáveis possíveis alterações no comportamento da criança (alimentação, saúde, temperamento, etc.)
8	Não administrar medicamentos à criança sem a devida prescrição médica.
9	Apresentar a coordenação geral do programa, anualmente, carteira de saúde atualizada.
10	Participar dos eventos programados e/ou indicados pelo programa (capacitação).
11	Em caso de emergência, providenciar atendimento imediato, independente da comunicação à coordenação ou aos pais, devendo fazê-la posteriormente.
OBRIGAÇÕES DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS	
1	Levar e buscar a criança diariamente no horário estabelecido.
2	Participar das reuniões programadas pela coordenação.
3	Não deixar no núcleo a criança que apresenta alterações no seu estado de saúde.
OBRIGAÇÕES DO PROFESSOR	
1	Apresentar-se diariamente, no local do núcleo onde está lotado, para o desempenho de suas funções, conforme o cronograma elaborado.
2	Executar as atividades, seguindo as etapas do planejamento pedagógico.
3	Estimular e orientar a participação da monitora nas atividades desenvolvidas com as crianças.
4	Acompanhar e avaliar o desenvolvimento da criança, nas áreas psicomotoras, sociais, emocional e intelectual.
5	Apresentar relatórios sobre as atividades realizadas, junto aos núcleos, nas reuniões técnicas ou quando solicitado pela coordenação geral.
6	Reunir-se mensalmente com a equipe técnica para avaliação e planejamento pedagógico.
7	Responsabilizar-se pelo uso do material pedagógico, colocado à sua disposição para o atendimento das crianças.
8	Participar das reuniões, de acordo com o calendário elaborado.
9	Informar aos pais ou responsáveis, sempre que possível e necessário, sobre o desenvolvimento da criança

OBRIGAÇÕES DA COORDENAÇÃO GERAL	
1	Coordenar e supervisionar as atividades inerentes ao funcionamento dos Núcleos de Atendimento à Criança.
2	Acompanhar “in loco” as atividades desenvolvidas nos núcleos sob a responsabilidade dos professores e monitoras.
3	Elaborar o calendário de reuniões e encontro de monitoras, professores, pais ou responsáveis, viabilizando data, local e definindo a agenda de trabalho.
4	Coordenar os eventos descritos no item anterior, na condição de representante da AFLOV.
5	Executar tarefas de caráter administrativo, tais como: compras e abastecimento dos núcleos com material necessário ao desenvolvimento das atividades programadas e aquelas relativas ao controle de frequência dos professores, entrega, prestação de contas do vale-transporte, entre outras.
6	Providenciar junto ao posto de saúde mais próximo do núcleo, agenda da consulta de rotina das crianças atendidas.
7	Apresentar, mensalmente, à presidente da AFLOV, relatório das atividades do programa.

Quadro 2 – Obrigações dos envolvidos nos NAC.

Fonte: Manual dos Núcleos de Atendimento à Criança (AFLOV, s/d)

Atualmente existem na cidade de Florianópolis sete Núcleos de Atendimento à Criança, sendo dois deles na Vila Aparecida, dois no Monte Cristo e três na Tapera. Para melhor vislumbrarmos a quantidade de crianças atendidas, fez-se uma relação do número de NAC e de crianças, no período que o recorte da pesquisa abrange.

RELAÇÃO DOS NAC E DE CRIANÇAS ATENDIDAS			
ANO	QUANTIDADE DE NAC	PERÍODO DE ATENDIMENTO	Nº DE CRIANÇAS
1998	9	Integral (8h)	90
1999	6	Integral (8h)	60
2000	7	Integral (8h)	70
2001	7	Integral (8h)	70
2002	10	Integral (8h)	100
2003	10	Integral (8h)	100
2004	7	Integral (8h)	70
2005	7	Integral (8h)	70
2006	7	Integral (8h)	70
2007	7	Integral (8h)	70
2009	7	Integral (8h)	70

Tabela 10 – Relação dos Núcleos de Atendimento a Criança

Fonte: Dados obtidos da Secretaria de Desenvolvimento Social de Florianópolis.

Lembramos que não houve a intenção de aprofundar nessa dissertação a discussão acerca da qualidade do atendimento oferecido nos NAC, mas localizar esse tipo de atendimento na conjuntura das políticas de educação infantil municipais, em especial nesse momento de transição do financiamento do FNAS para o FUNDEB (BRASIL, 2007) em que os NAC não atendem os critérios estabelecidos para o financiamento do fundo da educação e precisarão ser extintos. É no sentido dessa análise que os próximos capítulos serão direcionados.

4 NOVIDADES PARA AS CONVENIADAS: UM DOCUMENTO INTERMINISTERIAL E NOVA PERSPECTIVA DE FINANCIAMENTO

A expressão “novidades para as conveniadas” foi escolhida propositalmente, uma vez que as creches conveniadas no município de Florianópolis são expressão de uma história de parcerias entre assistência pública, educação e sociedade civil, iniciada oficialmente na década de 1980. Em 2006, em âmbito federal, é construído o documento intitulado *Relatório dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial n° 3.219, de 21 de setembro de 2005, e a proposta de prorrogação das suas atividades* (BRASIL, 2006b) que sinaliza as novidades, ou seja, as mudanças na organização e funcionamento dos convênios. Em junho de 2008, como sinal da mudança em curso, surge um novo documento, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da Assistência Social para a Educação* (BRASIL, 2008). Neste capítulo, esses documentos serão apresentados e discutidos.

O primeiro documento é um estudo coletivo acerca do processo de transição das creches geridas e financiadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o Ministério da Educação (MEC); o segundo reúne orientações para as mudanças propostas pelo primeiro. Vale destacar que em Florianópolis as creches conveniadas mantêm uma estreita relação com a assistência social por intermédio do financiamento. No entanto, a Secretaria Municipal de Educação arcava com algumas despesas das unidades conveniadas como a contratação de professores e o auxílio à merenda.

A discussão proposta supõe a compreensão de alguns dos mecanismos de financiamento da educação, considerando que será importante para o entendimento da conjuntura em que a transição foi fomentada. Para tanto, fez-se um levantamento dos principais marcos legais que determinaram o volume de recursos destinados à educação. Entre eles, destacamos as Constituições do Brasil, algumas leis importantes da educação e da assistência, culminando com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB (BRASIL, 2007).

4.1 Principais documentos que regulamentam o financiamento da Educação Infantil no âmbito educacional

A história do atendimento às crianças pequenas em uma perspectiva educacional e de direito é recente. A atenção à faixa etária de zero a seis anos ao longo do século XX é marcada pela filantropia e por discontinuidades. Para Gomes (2004, p. 30), em uma breve retrospectiva sobre o papel da sociedade civil e do Estado em relação aos pequeninos, evidencia-se uma “colcha de retalhos”:

[...] o “atendimento” se fazia até os meados da década de 20 por meio de instituições particulares, com maior frequência de caráter caritativo e filantrópico. Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e dez anos mais tarde o Departamento Nacional da Criança, de tendências médico-higiênicas e individual-assistencialistas. Em 1948 estabeleceu-se no Brasil uma entidade privada, a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar. Mantendo, inclusive, contratos com a UNESCO, tornou-se grupo influente na valorização da educação infantil⁸².

Nos anos que se seguiram, diferentes órgãos tinham como foco a criança, entre eles os Ministérios da Saúde, da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social e a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Em 1975, foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar do Ministério de Educação (KRAMER, 1982). Dez anos mais tarde, um artigo escrito por Maria Malta Campos (1989, p. 12) demonstra a concepção de planos e programas políticos da época sobre a Educação Infantil. Para a autora “[...] a concepção de pré-escola ressentia-se ainda, tanto no plano dos programas e políticas como no nível concreto dos serviços implementados, de uma orientação de cunho assistencialista.”

⁸² Em 1930 era presidente do Brasil Getúlio Vargas. Em 1948, após o final da segunda guerra mundial em 1945, o Brasil era governado por Eurico Gaspar Dutra. Nesse período pós-guerra a UNESCO começará a exercer importante papel político de caráter humanitário. Em Brasília, no ano de 1972 o escritório da UNESCO iniciou suas atividades. “Atualmente, as atividades da UNESCO no Brasil situam-se predominantemente nos setores da Educação, Ciências Naturais, Humanas e Sociais, Cultura, Comunicação e Informação. Em todos esses setores, a UNESCO tem procurado atuar com base nas convenções e nos compromissos internacionais firmados pelos Estados Membros em diversos eventos e conferências.” (UNESCO, 2006) Sua atuação se dá principalmente por meio de projetos de cooperação técnica com o governo. Objetivam formular e operacionalizar políticas públicas em sintonia com as metas dos Países Membros.

O financiamento da Educação Infantil, então, demorou a ser coberto legalmente e dividiu tarefas com a assistência social. Davies (2004) discute o financiamento da Educação e Moreau (2006) disserta sobre as políticas de financiamento da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, oferecendo elementos para uma retrospectiva dos principais documentos legais que definiram o repasse dos recursos à educação pública no Brasil.

Estes primeiros documentos não se relacionam à educação infantil diretamente, mas ao financiamento da Educação. Em 1934, durante o Governo Vargas, por exemplo, surge essa referência pela primeira vez em termos constitucionais. Na *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1934), o repasse de recursos consta em seu Capítulo II, seção *Educação e Cultura*, artigo 156°:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Segundo Moreau (2006), esta resolução foi suprimida na Constituição de 1937, quando teve início o Estado Novo. Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (BRASIL, 1946), por força da denominada redemocratização do país, com o advento do Governo Dutra, regulamentando no artigo 169° a distribuição de recursos:

Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No ano de 1967, início da vigência do Estado Militar, foi promulgada uma nova Constituição, a *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967* (BRASIL, 1967). Essa, segundo Moreau (2006), retira as vinculações definidas de receitas e impostos para a manutenção do ensino pela *Constituição de 1946* (BRASIL, 1946). A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 “obrigava a aplicação, no Ensino Primário, de 20% das receitas tributárias municipais” (BRASIL, 1969). A *Emenda Constitucional João Calmon* (1983) (BRASIL, 1983) vinculou à manutenção e desenvolvimento do ensino

pelo menos 13% das receitas de impostos da União e 25% das receitas de impostos dos estados, municípios e Distrito Federal (MOREAU, 2006).

A *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988 (BRASIL, 1988) rege o país, embora tenha sofrido inúmeras alterações. Nela a questão dos recursos destinados à Educação está no Artigo 212. Davies (2004) destaca que esta Constituição manteve o percentual dos estados, municípios e Distrito Federal em vinte e cinco por cento e aumentou em cinco por cento os recursos da União, ficando em dezoito por cento. Reza a lei (BRASIL, 1988) que

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essa lei marca também no inciso quarto de seu artigo 208 o dever do Estado em atender a demanda de crianças pequenas em espaços educativos. “IV – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.” (BRASIL, 1988). No 211º artigo reza:

A União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. [...] II – Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

A mesma Constituição regulamenta em seu 213º artigo que escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas⁸³ sem fins lucrativos poderão receber recursos públicos, desde que comprovem a finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros na educação e assegure a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades⁸⁴.

⁸³ Na categoria de filantrópicas encontram-se as creches conveniadas de Florianópolis.

⁸⁴ Isto ocorreu no norte da capital de Santa Catarina. A creche conveniada da Central Única dos Trabalhadores encerrou suas atividades no final de 2007 e cedeu seu espaço à Prefeitura Municipal de Florianópolis. Em 2008 entrou em funcionamento no local uma creche pública municipal, a Franklin Cascaes. Além dessa, mais no ano de 2009: a Creche Altino Dealtino Cabral.

Na perspectiva de Moreau (2006), a destinação específica de recursos para a educação, concedida à educação pelas Constituições, pode ser considerada um avanço em termos de projeto educacional de um país, posto que asseguram e protegem o financiamento da educação. Contudo, é preciso ressaltar que os percentuais destinados oscilaram chegando, no período militar, a menos de 4%. Há também no país, hoje, polêmicas importantes acerca dos atuais percentuais e de sua capacidade de financiar uma educação pública de qualidade. Segundo Davies (2004, p. 15):

As perdas também são causadas por artifícios ou medidas dos governos. O governo federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à educação mediante artifícios como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE.

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* (BRASIL, 1990) e a *Constituição Federal* de 1988 (BRASIL, 1988) garantem em termos legais respectivamente nos seus artigos 53º e 54º o direito das crianças pequenas à educação pública de qualidade perto de suas casas e o dever do Estado em assegurar o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos.

Em 1993, a *Lei Orgânica da Assistência Social* (BRASIL, 1993) foi incorporada como política de seguridade social e se propõe a prover os mínimos sociais⁸⁵ a quem deles precisarem. Crianças e adolescentes enquadram-se no segundo artigo da lei: “A assistência social tem por objetivos: I) proteção à família, à maternidade, à velhice; II) o amparo à crianças e adolescentes carentes.” (BRASIL, 1993)

A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996a) em seu artigo quarto reitera o dever do Estado em garantir “[...] IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.” Essa legislação repete em seu artigo 69 as decisões da Constituição Federal de 1988 e detalha dispositivos do repasse dos recursos. Nos termos legais:

Art. 69º. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as

⁸⁵ Segundo Yasbek (2004) os mínimos sociais estão entre a cobertura de riscos e garantias que uma sociedade estabelece como padrão.

transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Os artigos 74, 75 e 76 da LDBEN (BRASIL, 1996a) e a *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b), foram importantes na criação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* – FUNDEF (BRASIL, 1996d). Para Davies (2001) os artigos da LDBEN (BRASIL, 1996a) tratam do padrão de qualidade mínimo do Ensino Fundamental definidos pelo governo federal e deram embasamento legal para a criação do Fundo:

Art. 74º. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. [...]

Art. 75º. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. [...]

Art. 76º. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Segundo Moreau (2006) a *Emenda Constitucional nº 14* (BRASIL, 1996b) alterou o artigo 60 da Constituição de 1988 garantindo sessenta dos vinte e cinco por cento assegurados à educação pelos municípios, estados e Distrito Federal ao Ensino Fundamental. Por intermédio dessa alteração o FUNDEF (BRASIL, 1996d) foi criado.

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (BRASIL, 1996a)

Um *Boletim Explicativo* (BRASIL, 1996c) sobre o FUNDEF (BRASIL, 1996d) esclareceu em linhas gerais do que se tratava o documento. Tratava-se de um “Fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal com a

finalidade exclusiva de financiar projetos e programas do ensino fundamental⁸⁶.” Em relação à aplicação dos fundos o *Boletim* destaca que

Dos recursos do Fundo pelo menos 60% deverão ser aplicados na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Os 40% restantes deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A instituição do Fundo e a aplicação de seus recursos não isentam Estados, DF e Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no Art. 212 da Constituição Federal:

* pelo menos 10% do montante de recursos originários do ICMS, FPE, FPM, da parcela do IPIExportação e ICMS-Desoneração (LC 87/96). Desse modo os recursos previstos para o Fundo, somados aos referidos acima, devem garantir a aplicação de no mínimo 25% destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.

* pelo menos 25% dos demais impostos e transferências. Desses recursos, não menos de 60% devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

O FUNDEF (BRASIL, 1996d) se caracterizou como uma iniciativa importante para regulamentar os fundos destinados à educação. No entanto, a prioridade e a obrigatoriedade do Ensino Fundamental descartam a ação desse fundo sobre a Educação Infantil. Nessa perspectiva, para Aguiar (2002, p. 157), a

[...] não obrigatoriedade constitucional da oferta pública de educação infantil dificulta a criação de um mecanismo de redistribuição de recursos como o FUNDEF [...] Portanto, a tese da obrigatoriedade, não só do Ensino Fundamental, mas de toda a Educação Básica [...] deve ser o primeiro passo constitucional que albergue outras decisões sobre o financiamento educacional no país.

Para Sousa Júnior (2007, p. 3), a política de fundos “nada mais é do que a determinação constitucional, de forma mais específica e direta, de uso de recursos vinculados para a educação em geral”. O autor chama a atenção para quatro riscos existentes na implementação desse tipo de política. O primeiro deles refere-se à possibilidade de agravar a fragmentação da educação escolar. O segundo, à inelasticidade do volume de recursos, pois sendo determinados por impostos fixos e

⁸⁶ Tal fundo contou com 15% dos seguintes recursos: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96) e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI. (BRASIL, 1996c)

inflexíveis podem atuar como limitadores dos gastos com referência a uma educação de qualidade. O terceiro problema relaciona-se ao fato dos impostos estarem perdendo peso em relação à carga tributária total pela expansão das contribuições. O último risco é o de acirrar o corporativismo dos que trabalham com educação, pois podem excluir determinados setores do magistério ou outros profissionais que executam seu trabalho na escola.

Em substituição ao FUNDEF (BRASIL, 1996d), insuficiente e polêmico por representar uma política focalizada⁸⁷ de atendimento ao Ensino Fundamental, foi implementado o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério* – FUNDEB (BRASIL, 2007). Esse, segundo Sousa Júnior (2007, p.1), gerou boas expectativas na sociedade. Também Fernandes (2004, p. 126) entende que “O FUNDEB vem preencher essa lacuna como mecanismo que incentiva, democratiza e assegura o acesso à Educação Básica⁸⁸.”

Do ponto de vista de Sousa Júnior (2007), o novo fundo representa um passo importante, uma vez que se propõe a atender a Educação Básica, incluindo seus diferentes níveis, a saber, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A distribuição de recursos do FUNDEB é parecida à do FUNDEF (1996d):

[...] captação de recursos de estados e municípios, além da complementação da União, e redistribuição dos mesmos, no âmbito de cada estado e seus municípios, de acordo com as matrículas na Educação Básica. Trata-se, na verdade de 27 fundos estaduais. (SOUSA JÚNIOR, 2007, p. 4)

A responsabilidade dos entes federativos com a Educação Básica não muda. Para Sousa Júnior (2007, p. 4)

⁸⁷ Segundo Sousa Júnior (2007) as políticas focalizadas são uma herança da política adotada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) em sua gestão que durou de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003. A política educacional nesse período priorizou claramente a expansão do Ensino Fundamental seguindo as orientações do Banco Mundial.

⁸⁸ Durante o governo de FHC o Ministério da Educação difundia a informação de que o Brasil havia universalizado o Ensino Fundamental. A Educação Infantil e o Ensino Médio não tiveram o mesmo tratamento, permanecendo ambos bastante abaixo do número de crianças e jovens em idade de frequentá-los. De outro lado, permanece no Brasil como questão central a problemática da qualidade do ensino. Décio Saes (s.d., p.12) assim se refere: “Pode-se hoje, com uma certa dose de tolerância, reconhecer que o direito universal de entrada no sistema escolar está tendencialmente concretizado no Brasil. Inversamente, o maior *déficit* em matéria de direito à educação consiste na falta de garantias concretas quanto à saída do sistema escolar”. (EVANGELISTA, 2008, p. 2)

A União continuará, portanto, a investir 18% das suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preceitua o artigo 212 da Constituição Federal, e os estados e municípios, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. Ou seja, não se injetam recursos novos para a educação.

No entanto, os Estados deverão aplicar gradualmente 20% de determinados impostos à Educação Básica e não 15% como era no FUNDEF (1996d). Vejamos o artigo 3º da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007):

Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

- I - imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos [...];
- II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação [...];
- III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores;
- IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída[...];
- V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios [...];
- VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE [...];
- VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM [...];
- VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal [...];
- IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

O FUNDEB (BRASIL, 2007) contempla, como fazia o FUNDEF (1996d), as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos. A Educação Infantil, parte da Educação Básica, também contará com esses recursos desde que: ofereça igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos; comprove finalidade não lucrativa e aplique seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidades; assegure a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade; atenda a padrões mínimos de qualidade definidos

pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; tenha certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

O valor do custo-aluno fixado para a Educação Infantil pública e conveniada, em período integral ou parcial, ficou assim estabelecido na Lei do FUNDEB para o segundo ano de vigência (BRASIL, 2007)

I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos); II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos); III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos); IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos); V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos); VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

Essas foram as principais contribuições do FUNDEB ao financiamento da Educação Infantil. No entanto, deve-se lembrar da intersectorialidade presente na história da manutenção e financiamento da Educação Infantil, destacando a assistência e sua atuação que oficialmente iniciou-se com a LBA. A Assistência Social até passado recente, momentos antes da transição do financiamento, responsabilizou-se por parte do atendimento das crianças de zero a seis anos em instituições conveniadas, como é o caso das existentes na capital de Santa Catarina. Não obstante, existe um movimento de regulamentação e definição do papel da educação e da assistência social em relação aos menores de seis anos, inserido no debate da Educação Infantil como direito. A década de 1990 e os primeiros anos do século XXI são férteis nesse campo, leis importantes foram criadas nos dois setores. Nessa conjuntura foi criado o FUNDEB (BRASIL, 2007).

Dessa maneira, o que nos interessa na discussão desse fundo é que ele contemplará às todas as instituições da Educação Básica, inclusive às da Educação Infantil conveniadas, que são objetos desse estudo e eram de responsabilidade do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. O processo que regulamentou a mudança no financiamento será esmiuçado no decorrer das próximas páginas.

4.2 O financiamento das instituições de Educação Infantil conveniadas

Como referido no capítulo anterior, os convênios entre a assistência social e as instituições de Educação Infantil são frutos de uma parceria que se iniciou com as iniciativas da LBA para o atendimento às crianças pequenas (KRAMER, 1982). Com o término destes convênios, as creches conveniadas foram caracterizadas como serviço assistencial de ação continuada⁸⁹ e, como esclarecemos, recebiam auxílio financeiro e operacional de diferentes esferas governamentais, ou seja, os professores e a merenda eram proporcionados pela Secretaria de Educação do Município de Florianópolis, os subsídios financeiros eram de responsabilidade do Fundo Nacional de Assistência Social e o espaço físico era cedido pela comunidade.

Barreto (2003), embora não tratasse diretamente das creches conveniadas em Florianópolis, assinala que é possível perceber a sua relação com as diretrizes nacionais para a educação e cuidados dispensados às crianças na década de 1970, pois os caminhos percorridos pela assistência e educação com o auxílio do poder público e das comunidades mostram que a atual configuração resulta de um processo histórico:

A história dessa ação na área da assistência social remonta ao final da década de 1970, quando a então Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição do Governo Federal e que teve suas atividades assumidas pela SEAS,⁹⁰ criou e implantou o denominado Projeto Casulo. O projeto teve expansão significativa 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, p. 56).

Essa síntese mostra que as políticas destinadas à Educação Infantil têm historicamente uma relação intrínseca com a assistência social. Outra relação histórica que caracteriza as políticas brasileiras para a Educação Infantil, na perspectiva de Rosemberg (2002), diz respeito às influências dos organismos multilaterais na definição e implementação de programas nacionais destinados à primeira infância, programas que

⁸⁹ Estes serviços assistenciais de ação continuada são realizados de forma descentralizada, dividindo responsabilidades financeiras e operacionais entre União, Estados e Municípios. “Visam a garantia dos direitos básicos aos segmentos vulneráveis da população (crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais).” (BARRETO, 2003, p. 56).

⁹⁰ SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social.

valorizavam modelos de atendimento a baixo custo nas décadas de 1970 e 1980. Para a autora,

[...] as políticas de Educação Infantil contemporâneas nos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. No Brasil, essas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. (ROSEMBERG, 2002, p. 29).

A influência dos organismos multilaterais na definição de políticas para a infância foi explorada por autores como Füllgraf (2007), Rosemberg (2000, 2002), Penn (2002) e Rodrigues (2005). As autoras colaboram para a compreensão da configuração da atual política de convênios em âmbito nacional, expressa pelo documento interministerial, e sua relação com a esfera local.

O *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b) permite correlacionar suas idéias com as contidas em documento do Banco Mundial escrito cinco anos antes, *Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* (BANCO MUNDIAL, 2002). Tal percepção foi propiciada pelas contribuições de Shiroma, Campos e Garcia (2005). A compreensão da política educacional por intermédio da análise de documentos foi de grande valia, sobretudo quando se constata uma transformação importante nos discursos do Banco Mundial na década de 1990 e anos 2000. No início dos anos de 1990 as palavras em destaque nos discursos eram produtividade, qualidade, competitividade, eficiência e eficácia; a partir dos anos 2000 percebe-se uma lógica humanitária, na qual os conceitos justiça, equidade, inclusão são enfatizados. Estes últimos fazem parte do referido documento do Banco. Segundo as autoras, destaca-se nas reformas educacionais a influência do Banco Mundial (BM), mas também a da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os

estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõe. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430-431).

Fica evidente, na reflexão das autoras, a complexa trama existente entre as normas ditadas por esses organismos e sua incorporação nos diferentes países. Entretanto, a despeito dessa apropriação, o que se verifica é a força dos organismos que as editam. Cientes da presença de outros organismos multilaterais nas definições da política de Educação Infantil, selecionou-se o documento do Banco Mundial por seu foco estar centrado nas creches e pré-escolas e pelo fato de as constatações do *Relatório Interministerial* irem ao seu encontro. As constatações do documento que se aproximam das determinadas pelo Banco Mundial referem-se à importância econômica, às instituições de Educação Infantil, como se a existência dessas se justificassem por serem um investimento importante do Estado e não como direito das crianças.

O interesse do Banco Mundial para com a primeira infância é evidente⁹¹. Para Penn (2002, p. 9),

A intenção original, e louvável, do Banco Mundial e de seus antecessores e parceiros era a de promover um novo fluxo de desenvolvimento e a reconstrução das economias debilitadas pela Segunda Guerra Mundial. O Banco vem traduzindo essas intenções com liberalidade e, atualmente, tem interesses financeiros em quase todos os países “em desenvolvimento” ou em transição.

A missão do BM, no final da década de 1990, na perspectiva da autora era o enfrentamento da pobreza, que devia ser combatida por meio do desenvolvimento econômico. No entanto, esta luta tem sido uma experiência mal sucedida. Da ótica de Evangelista e Shiroma (2006, p. 13), para o BM

⁹¹ Rosenberg (2002) e Penn (2002) oferecem informações importantes sobre o Banco. Segundo Rosenberg (2000, p. 70), o grupo Banco Mundial é uma agência multilateral de financiamento constituída por cinco instituições associadas: 1 – Banco Internacional para a Reconstrução e o desenvolvimento (BIRD) – fundado em 1944; 2 – Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) – fundada em 1960; 3 – Corporação Financeira Internacional (CFI) – fundada em: 1945; 4 – Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI) - fundada em 1960; 5 – Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI). Ele é propriedade de 181 países-membros, os quais têm seus interesses e perspectivas representadas por um conselho dirigente e um conselho diretor sediados em Washington “O seu maior acionista são os EUA, que detêm 16,49% dos votos. Os Estados Unidos e outros quatro acionistas principais (França, Alemanha, Japão e Reino Unido que, juntos, detêm outros 16% dos votos) indicam, cada um, um diretor executivo. Os demais 19 diretores executivos são eleitos por um grupo de países, salvo o caso da China, da Federação Russa e da Arábia Saudita que também indicam um diretor.” (PENN, 2002, p. 10)

[...] pobre é aquele que não tem, ou tem poucas, “oportunidades” econômicas; que não tem, ou tem pouca, “autonomia” no que tange ao seu poder de pressão sobre o Estado e no que tange as barreiras sociais derivadas de sua condição de “sexo, etnia, raça e *status* social” [...] e aquele que não tem, ou tem pouca, segurança no que respeita à sua vulnerabilidade a doenças, choques econômicos, catástrofes naturais e violência. Tais conclusões derivaram de estudos da agência em torno do que pensam os pobres, [...] dos quais concluem que sua definição de pobreza corresponde aos que os pobres pensam que é a pobreza.

As autoras assinalam que, no início do século XXI, se intensificaram as ações e programas para atingir as chamadas populações vulneráveis e a educação é apontada como uma das soluções para aliviar a pobreza. Segundo Penn (2002, p. 11), as crianças pequenas estão, na perspectiva do BM, na lista das populações vulneráveis: “As crianças são mais intensamente afetadas pela pobreza como também são particularmente susceptíveis a cortes nos serviços de infra-estrutura, tais como os de saúde e educação.”

O BM emprestou mais de um bilhão de dólares para apoiar programas de desenvolvimento infantil nos países considerados em desenvolvimento. O Brasil foi um dos países contemplados com o empréstimo. Esta informação nos leva a questionar: por que o BM mundial se interessa pelo desenvolvimento da primeira infância⁹²? Conforme Rodrigues (2003) o tema primeira infância tem destaque na agenda do BM porque este considera que as crianças são mais intensamente afetadas pela pobreza, além disso, a primeira infância é uma etapa da vida considerada estratégica para a intervenção levando em conta os benefícios futuros do atendimento. Ao tratar da perspectiva do BM em relação aos benefícios da intervenção na primeira infância, Rodrigues (2005, p. 55) indica que

Evidências mostram que os benefícios do Desenvolvimento da Primeira Infância se concentram em: saúde e nutrição, índices altos de inteligência, maior número de matrículas escolares, menos repetência, menos evasão e a *capacidade futura da criança em gerar renda*. (Grifo do autor)

⁹² A expressão “Desenvolvimento da Primeira Infância”, nos termos do documento, significa “serviços devotados ao crescimento físico e intelectual de crianças em seus primeiros anos de vida (de 0 a 6 anos). Estes serviços incluem creches, pré-escolas, visitas domiciliares por profissionais treinados, serviços de saúde, nutrição e educação dos pais. Intervenções importantes no início da vida são vistas como pequenos investimentos que geram altos retornos do bem-estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto.” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. viii)

Para Penn (2002), o referencial teórico que ampara e justifica o conceito de desenvolvimento da primeira infância e seus benefícios reflete o modelo do capitalismo vigente e está sustentado na chamada teoria do capital social.

A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade. (PENN, 2002, p. 12).

Ou seja, para o BM o objetivo de desenvolver a primeira infância significa transformar crianças em adultos produtivos. Ao ler o documento *Brasil – desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* (BANCO MUNDIAL, 2002) fica clara a preocupação com a pré-escola como um investimento na produtividade do futuro adulto. Em tal documento alguns estudos de caso de programas informais prestados por ONGs são comparados com alguns programas formais, destacando-se as vantagens dos primeiros em detrimento dos segundos por conta do baixo investimento. De acordo com o BM (2002, p. 34), “Com direcionamento apropriado, programas informais [...] podem ter retornos tão bons quanto, ou até mesmo melhores, que as pré-escolas formais.”

O documento do Banco Mundial analisa alguns programas informais e destaca que esses podem ser efetivos na relação custo-benefício, quando se trata de crianças em situação de vulnerabilidade social, ou seja, das “camadas pobres”.

Como é mostrado pelos resultados de alguns dos estudos [...] os programas informais para a primeira infância podem ser extremamente custo-efetivos. De formato flexível e de administração mais barata que o jardim de infância formal, os programas informais podem trazer múltiplos benefícios. (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 31)

Essa relação entre custo-benefício pode justificar a implementação de políticas compensatórias por meio de ações descentralizadas e com poucos recursos. Percebe-se que o *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b) se apropriou de maneira sutil das idéias propostas pelo BM, pois se refere à necessidade do combate à pobreza e aos benefícios da Educação Infantil; no entanto, não foi tão explícito quanto o BM na definição da criança como capital humano em potencial. Posto que o documento do BM

se refere às vantagens dos programas de desenvolvimento infantil no desenvolvimento do capital humano.

[...] um programa nacional abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento. (BANCO MUNDIAL, 2002, o. vii)

Para Rosenberg (2002), é indiscutível o poder das organizações multilaterais na definição das políticas locais, porém essas não são capazes de determinar diretamente as orientações nacionais da política, pois existem margens de definição e negociação.⁹³ A autora lembra a chegada, entre 1980 e 1990, de um variado menu dos organismos multilaterais que buscava orientar a expansão da Educação Infantil nos países em desenvolvimento – segundo denominação da agência –, como era o caso do Brasil. Estas idéias foram divulgadas em grande escala e entre os pontos principais estavam a existência de parques investimentos públicos e professores leigos (voluntários), improvisação de espaços físicos e precariedade de materiais pedagógicos.

Quando relacionamos esse ideário à história de ampliação do atendimento em creches conveniadas na capital de Santa Catarina, percebemos uma continuidade. O número de atendimento às crianças nessas entidades, que em 1991 era de 1.680, cresceu mais de 100% até 2004, quando 3.600 crianças eram atendidas. No decorrer deste período, outro entendimento de educação infantil se desenvolveu no interior das políticas e dos documentos multilaterais. Nas políticas destacam-se as mudanças legais no âmbito da assistência que se iniciaram com a LOAS (BRASIL, 1993) e na educação com a LDB (BRASIL, 1996a) que provocaram um processo de transição da gerência e financiamento das creches e pré-escolas assistidas pelo MDS ao MEC.

As novas exigências e definições legais que se seguiram à *Constituição Federal 1988* (BRASIL, 1988) fizeram surgir nos meios acadêmicos e de formulação de políticas debates acerca da qualidade do atendimento às crianças pequenas. Estes

⁹³ Para saber mais ver: DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? 2004.

debates afastaram dos discursos⁹⁴ a defesa explícita de espaços baratos de atendimento. Para Rosenberg (2002, p. 41),

Após a votação da Constituição, uma nova equipe ocupou o setor de EI no MEC/Coedi (Coordenação de Educação Infantil), tendo elaborado nova proposta nacional de política de EI. As diretrizes gerais dessa proposta, resumidas no documento de Política de Educação Infantil, afastaram-se do modelo “não formal” a baixo investimento público, adotando metas de expansão com atendimento de qualidade.

Em contrapartida, o discurso humanitário do final dos anos de 1990 do Banco Mundial elegeu a expansão da educação infantil como arma contra a pobreza:

A expansão do acesso à pré-escola para as crianças mais pobres do Brasil deveria ser uma prioridade política. – INCLUSÃO: A garantia governamental de pré-escola gratuita para cada criança brasileira é um compromisso louvável que necessita tornar-se mais efetivo através da focalização. É necessário fazer um mapeamento da pobreza nos estados, especialmente nas regiões mais pobres do Norte e do Nordeste, a fim de se identificar brechas no acesso à pré-escola. O melhor método de provisão seria então determinado, utilizando-se o melhor da experiência internacional e adaptando-o para as necessidades e condições locais. As pré-escolas devem prioritariamente localizar-se em áreas onde há altas concentrações de pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2002, p. xiii).

É com a perspectiva de compreender as relações entre as políticas internacionais, federais e locais que apresentaremos o *Relatório Interministerial*, que demonstra a incorporação desse ponto de vista na luta contra a pobreza, referindo-se à prioridade de atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade ou risco social.

4.3 O Relatório Interministerial

Nosso primeiro contato com o Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela portaria interministerial n° 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades, (BRASIL, 2006b) ocorreu por meio de uma conversa, previamente agendada, na Divisão de Educação Infantil da Prefeitura Municipal de

⁹⁴ Vale destacar que esta mudança no discurso não melhorou imediatamente a situação precária de atendimento de muitas crianças, visto que no Censo Escolar de 2004 ainda existem muitos professores leigos trabalhando em instituições privadas que atendem a faixa etária de zero a seis anos.

Florianópolis com a atual diretora Sônia Cristina Lima Fernandes. O relatório foi apresentado como um documento que regulamenta o processo de transição das creches conveniadas – atualmente privadas – para se tornarem parte da rede de Educação Infantil pública municipal⁹⁵. No entanto, pairavam algumas dúvidas sobre os desdobramentos do que estava sendo decidido no relatório, principalmente no que se refere ao financiamento das instituições até então compartilhado entre Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tornou-se, então, imprescindível incorporar a análise do referido Relatório (BRASIL, 2006b).

O documento em tela suscita dúvidas desde o título: quem é o GT criado pela Portaria Interministerial? Quais são as atividades a serem prorrogadas? Pudemos responder a estas perguntas com base no próprio *Relatório* e em leituras que ajudaram a estabelecer algumas relações. O GT, por exemplo, instituído pela Portaria é formado por integrantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério de Educação e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi criado com o objetivo de

Apresentar proposta para a transferência das ações de apoio financeiro ao atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas atualmente desenvolvidas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS para o Ministério da Educação – MEC. (BRASIL, 2006b, p. 3).

Consta no endereço eletrônico do MEC que, em março de 2006, o GT finalizou seu trabalho e apresentou uma proposta de prorrogação de suas atividades. Para Luz (2006, p. 52), o *Relatório Interministerial* é um progresso na preocupação legal com as creches conveniadas no sentido de que “representa um importante avanço para a concretização da integração das creches e pré-escolas ao sistema regular de ensino”.

Dividido em duas partes, na primeira apresenta a situação atual da educação infantil no Brasil passando por um breve diagnóstico, pela legislação da educação nos âmbitos da educação e assistência social, pela atuação do Governo Federal dirigida ao atendimento em creches e pré-escolas e pelas iniciativas encaminhadas nos dois Ministérios para preparar as bases da transição. A segunda fundamenta a proposta de prorrogação do prazo da Portaria 3.219 de 21/09/2005 apresentando justificativa e um

⁹⁵ Informação verbal fornecida por Sônia C. L. Fernandes na Divisão de Educação Infantil em 19 de janeiro de 2008.

plano de trabalho para o ano de 2006, “destacando a complexidade da questão, a necessidade de refinamento nos dados pertinentes e de envolvimento de outros interlocutores relevantes na discussão do processo de transferência.” (BRASIL, 2006b, p. 3).

O *Relatório* estabelece relações com o documento emitido pelo Banco Mundial *Brasil – Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das Pré-Escolas*, em 2001, traduzido para português em abril de 2002. Ambos fazem o diagnóstico da situação da infância brasileira e defendem os efeitos positivos do acesso a uma instituição de educação infantil sobre o desempenho educacional posterior.

Mesmo não aparecendo referência textual ao documento do BM no referido documento, este utiliza em seu aporte teórico fontes encontradas no documento emitido pelo BM⁹⁶. Assim, é importante mostrar as similaridades entre as idéias contidas nos dois, pois ajudam a compreender o lugar das políticas educacionais brasileiras no interior das políticas mundiais e a perceber em que medida as políticas fomentadas em âmbito internacional repercutem nas nacionais e locais.

Na introdução da primeira parte justifica-se a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento humano e mostram-se os “efeitos” positivos, do ponto de vista de dois economistas, da educação infantil na vida de crianças oriundas de famílias pobres. Fundamentado no ponto de vista de Heckman e Cunha o relatório assinala que

[...] experimentos controlados mostram que crianças pobres que receberam investimentos elevados na primeira infância tiveram maior *educational attainment* que os seus pares, em média recebiam salários maiores, a probabilidade de engravidar durante a adolescência foi menor para as meninas participantes do que as não participantes, e para os meninos que participaram existe uma brutal (*sic!*) redução na probabilidade de cometer crime. (BRASIL, 2006b, p. 4).

Este assunto foi tratado em 2001 pelo Banco Mundial que, por meio de exemplos de programas aplicados em países em desenvolvimento, demonstra os supostos benefícios da intervenção no Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI). São

⁹⁶ Em ambos os documentos encontram-se referências a estudos sobre *High/Scope Perry Preschool*. Segundo Natenzon (2004), o *High/Scope Perry Preschool* foi um estudo experimental norte-americano da década de 1960 que “comprovou” os benefícios na vida adulta para quem frequentou a pré-escola. Estes benefícios significariam maior probabilidade de terminar o segundo grau (para as mulheres); maior renda; maior probabilidade de ter uma casa própria e também uma maior estabilidade conjugal. (NATENZON, 2004, p. 6-7).

eles: melhor nutrição e saúde (Colômbia e Bolívia); índices de inteligência mais altos (Jamaica, Colômbia, Peru e Turquia); maiores índices de matrícula (Colômbia); menos repetência (Colômbia, Brasil e Argentina); menores índices de evasão (Índia e Colômbia); maior participação de mulheres na força de trabalho (Rio de Janeiro). Terminados os exemplos, o documento destaca que a educação infantil pode ser uma aliada no combate à pobreza e no desenvolvimento da força produtiva do país.

Se a educação é vista como um importante investimento no capital humano, a maior produtividade da pessoa que recebe a educação é refletida em ganhos mais altos no mercado de trabalho. O objetivo é poder traduzir os benefícios da educação pré-escolar em uma expectativa de renda futura para a criança. (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 15).

Sete anos depois do documento do BM e dois anos depois do *Relatório Interministerial*, em 2008, o mesmo discurso é reafirmado no “Caderno Brasil” da edição de 2008 do *Anuário Situação Mundial da Infância – 2008: sobrevivência infantil*, UNICEF (2008, p. 8):

No Brasil segundo estudo realizado pelo Ipea [...], em 2002, uma criança que frequenta pelo menos dois anos de creche ou pré-escola, quando adulta, tem seu poder de compra aumentado em 18%. Análises de custo-benefício sugerem que a intervenção precoce de escolaridade em crianças de 4 a 6 anos de idade pode fazer uma diferença na melhoria das chances de se atingir um nível maior de escolaridade, de reduzir a repetência e de se ter uma maior renda no futuro.

O *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b) lembra o papel essencial desempenhado pela assistência social na história do atendimento às crianças de zero a seis anos, em especial às de zero a três, faixa etária que as creches contemplam e retoma um assunto tratado neste estudo: os marcos iniciais da história das creches conveniadas e suas ligações com o *Projeto Casulo* e a LBA. Além disso, cita algumas das conquistas das crianças em termos legais, mencionando a Constituição Federal (BRASIL, 1988) que determina a obrigação do Estado no atendimento infantil em creches e pré-escolas e a LDB (BRASIL, 1996) como legislação que institui um nível de ensino para esta faixa etária, a saber, a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica.

O grupo reconhece que, historicamente, a assistência, em âmbito federal e municipal, desenvolveu ações destinadas ao cuidado e até mesmo à educação de

crianças, como é o caso das creches conveniadas, mas constata que existe atualmente a compreensão de que essas ações devam ser assumidas pelo Ministério de Educação. A criação do Grupo de Trabalho é justificada pelo objetivo de

[...] apresentar proposta para a transição da gestão do apoio do Governo Federal ao atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do âmbito da assistência social para o da educação. (BRASIL, 2006b, p. 5-6).

Esta proposta, na perspectiva do documento, deve ser pensada sem perder de vista:

- o cumprimento da legislação vigente⁹⁷;
- o fortalecimento da Política Nacional de Educação Infantil⁹⁸;
- a consolidação da concepção de Educação Básica⁹⁹;
- o rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza¹⁰⁰;
- a consolidação das funções específicas da assistência social no campo da proteção social básica.

Em consonância com o quarto item, as creches conveniadas são supostas como remédio para os problemas causados pelos desvios do capitalismo, como se a pobreza fosse uma doença transmissível. É uma perspectiva partilhada pelo BM, quando destaca que as creches comunitárias são espaços freqüentados por crianças pobres e que o governo as deve subsidiar com vistas a benefícios futuros. O relatório apresenta um diagnóstico sobre a freqüência das crianças em idade de zero a seis anos em creches e pré-escolas públicas e privadas. Segundo os dados, no ano de 2004 o Brasil contava com 21,7 milhões de crianças, sendo 53%, ou 11,5 milhões, em idade de zero a três

⁹⁷ Constituição Federal (BRASIL, 1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1998a) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (BRASIL, 1999).

⁹⁸ O documento *Política Nacional de Educação Infantil* – pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à educação (BRASIL, 2006c) foi elaborado pelo Ministério de Educação e Cultura em 2004/05.

⁹⁹ A LDBEN (BRASIL, 1996a) estabeleceu a Educação infantil como primeira etapa da Educação Básica, no entanto, a lei não garantiu que a educação infantil fosse integrada imediatamente ao sistema de ensino municipal, pois muitas, mesmo as públicas, delas eram geridas e financiadas pela assistência social.

¹⁰⁰ Para Füllgraf (2007) e Campos (2003) tem sido cada vez mais freqüente nos discursos políticos a respeito da educação infantil a proclamação de sua capacidade para contribuir no gerenciamento, pelo Estado, da pobreza.

anos e 47%, 10,2 milhões, de quatro a seis. As creches contemplam o primeiro grupo e as pré-escolas destinam-se ao segundo. Conforme o previsto pela LDB,

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade; (BRASIL, 1996).

O relatório, que trabalha com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio das especificidades contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), destaca que no ano de 2004 apenas 40,4% do número total de crianças na faixa etária de zero a seis anos freqüentavam instituições de Educação Infantil ou Ensino Fundamental¹⁰¹. Do número total de crianças de zero a três anos, 11,5 milhões e 500 mil, apenas 13,4% freqüentavam creches, enquanto das de quatro a seis 70,5% estavam matriculadas em pré-escolas. Este número está dividido no relatório entre instituições públicas e privadas e pode ser verificado na tabela que segue.

Taxa de atendimento escolar da população de zero a seis anos, por rede de ensino - 2004				
	0 a 3 anos		4 a 6 anos	
Pública	7,6	57,1%	51,8	73,4%
Particular	5,8	42,9%	18,7	26,5%
TOTAL	13,4	100%	70,5	100%

Tabela 11 – Taxa de atendimento escolar da população de zero a seis anos, por rede de ensino – 2004

Fonte: Relatório Interministerial (BRASIL, 2006b).

Esses dados são comparados às metas do *Plano Nacional de Educação* (PNE) (BRASIL, 2001), que pretendia no período de dez anos – 1998-2008 – já encerrados

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2001, p. 15-16).

¹⁰¹ Com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que modifica a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei 9.394/96 (LDBEN), o Ensino Fundamental passa a ter nove anos, a matrícula torna-se obrigatória a partir dos seis anos e os Municípios, Estados e Distrito Federal têm estabelecido o prazo de realizarem a implementação da obrigatoriedade até 2010. (BRASIL, 2006a)

No documento interministerial constata-se que, embora a população de quatro a seis anos esteja próxima de atingir a meta do PNE, as crianças de zero a três continuam bem abaixo dela; além disso, é lembrada a baixa cobertura das instituições públicas a este segmento, pois o oposto disso ocorre com as pré-escolas, visto que grande parte das crianças, 73,4%, está preenchendo vagas oferecidas pelo poder público.

Autores do documento do Banco Mundial, assim como do *Relatório Interministerial*, oferecem informações parecidas em relação ao número de crianças matriculadas nas redes de ensino privadas e particulares, mas em período anterior, pois no relatório o foco de estudo foi o ano de 2004, o BM analisou os dados referentes aos anos de 1996 e 1997.

Em 1997 da população infantil brasileira de zero a seis anos, aproximadamente 22 milhões, 27% estavam matriculados em programas de creches e pré-escolas. Dados do IBGE e PNAD mostravam que o índice de matrículas era maior entre as crianças mais velhas, de quatro a seis anos; que o número de matrículas é menor no Centro-Oeste, Sul, Norte e em áreas rurais, em comparação com o Nordeste e o Sudeste; e o acesso a instituições de educação infantil é menor entre as crianças mais pobres. Esta relação entre pobreza¹⁰² e acesso é retomada no *Relatório* quando analisa as rendas familiares e a frequência das crianças à escola. Considerando-se as faixas de renda domiciliar das famílias, conclui-se no *Relatório* que “fica evidenciada a iniquidade no acesso a essa etapa inicial da educação básica, sobretudo no acesso à creche.” (BRASIL, 2006b, p. 8)

Taxa de frequência à escola por faixas de renda domiciliar per capita – 2004					
	Até ½ sm*	De ½ a 2 sm	De 2 a 3 sm	A partir de 3 sm	Total
0 a 3 anos	8,5	15,5	25,7	35,3	13,4
4 a 6 anos	63,1	74,6	88,5	92,2	70,5

* sm – salário mínimo.

Tabela 12 – Taxa de frequência à escola por faixas de renda domiciliar per capita – 2004.

Fonte: Relatório Interministerial (BRASIL, 2006b).

Com base nos dados do relatório, alguns questionamentos podem ser feitos: por que as crianças mais pobres têm uma frequência menor nas creches? Será que seus pais não trabalham fora? Será que ficam sozinhas em casa ou sob os cuidados de irmãos

¹⁰² Como discutido, os documentos oficiais consideram pobres as famílias que vivem com uma renda domiciliar mensal de menos de ½ salário mínimo.

mais velhos ou conhecidos dos pais? Será que acompanham seus pais no trabalho? Para responder a essas perguntas seria necessária uma pesquisa detalhada sobre a organização das famílias brasileiras em relação ao provimento dos seus meios de subsistência e cuidados com os filhos. Cabe aqui tentar identificar os motivos pelos quais, mesmo atendendo a uma pequena parcela das crianças pequenas e pobres em creches, as políticas direcionadas à educação infantil se propõem atuar em favor do combate à pobreza e à reprodução intergeracional da pobreza.

Na perspectiva do Banco Mundial crianças que freqüentam a educação infantil têm possibilidade de ganhar mais no futuro, demonstrando que o investimento na pré-escola pode interferir na produtividade dos cidadãos. Segundo o Banco,

Se a educação é vista como um importante investimento no capital humano, a maior produtividade da pessoa que recebe a educação é refletida em ganhos mais altos no mercado de trabalho. O objetivo é traduzir os benefícios da educação pré-escolar em uma expectativa de renda futura para a criança. (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 15).

Rodrigues (2003) trabalha com o documento *Brasil – Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas* e entende que para o BM a atenção e os recursos empregados na educação infantil podem colaborar no processo de luta contra a pobreza e no desenvolvimento econômico futuro.

O diagnóstico feito sobre as instituições pelo *Relatório Interministerial* constata que, além da insuficiência de vagas, a educação infantil padece de problemas nos padrões de qualidade (BRASIL, 2006d, 2006e), entre eles, a falta de formação dos profissionais que atuam com essa faixa etária.

Há que se lembrar que a situação dos docentes da Educação Infantil em Florianópolis não condiz com esse quadro precário, visto que os professores que nela atuam, mesmo nas conveniadas e nos NAC, passam por concurso público, no caso de professores efetivos, ou processos seletivos, no de professores substitutos, exigindo-se a formação mínima estabelecida por lei. Segundo Tristão (2004, p. 33),

É importante ressaltar que a Divisão de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis conta com professoras efetivas (concuradas) e professoras substitutas (admitidas em caráter temporário – ACT). Para as duas categorias exigem-se professoras habilitadas (com Magistério ou curso de Pedagogia).

Na primeira parte do relatório – Análise da situação atual da educação infantil e da atuação do Governo Federal na área – encontra-se o item “A legislação nos âmbitos da educação e da assistência social e a atuação do Governo Federal dirigida ao atendimento em creches e pré-escolas” que se divide em dois pontos: 1- As mudanças na legislação e seus impactos na atuação do Governo Federal; 2- A situação atual dos programas e ações do Governo Federal. Como indica o título, trata das principais leis educacionais e assistenciais que regem as políticas atuais para creches conveniadas.

O texto começa pela *Constituição Federal* (BRASIL, 1998) passando pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* (BRASIL, 1990), que assegura o atendimento em creches e pré-escola à crianças em idade de zero a seis anos. No âmbito educacional, a LDBEN (BRASIL, 1996a) tem destaque:

A LDB prevê que a educação infantil deve ser oferecida em creches ou entidades equivalente (para crianças de até três anos de idade) e pré-escolas (para crianças de 4 a 6 anos de idade) (art. 30). O art. 62 traz a exigência de formação em nível superior para docentes que atuam na educação básica, admitindo, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, e também nas primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Ao tratar da Organização da Educação Nacional, em seu artigo 11, determina que a educação infantil é atribuição do município. Entre outras atribuições, os municípios são incumbidos de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Nas disposições transitórias (art. 89) a LDB determina que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos a contar da publicação desta lei, integrar-se no respectivo sistema de ensino”. (BRASIL, 2006b, p.11).

Este trecho do documento interministerial é muito elucidativo, pois se pode perceber a situação em que se encontram as instituições em estudo. Em Florianópolis, a oferta de vagas em creches conveniadas e nos NAC são anteriores à LDBEN (BRASIL, 1996), mas permanecem no sistema de ensino na medida em que se adequaram às exigências legais. Entre estas exigências, oriundas do processo de municipalização, está o atendimento às normas estabelecidas pela Resolução nº 001/2002 (FLORIANÓPOLIS, 2002a)¹⁰³. A perspectiva do relatório sobre as determinações da LDBEN (BRASIL, 2006b, p. 11) aponta para a “inadequação de se manter na área assistencial a gestão de programas destinados a creches e pré-escolas.” Esse

¹⁰³ Como colocamos no capítulo anterior, esta resolução fixa as normas de funcionamento das entidades de Educação Infantil no município de Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, 2002).

entendimento está integrado na criação do GT, instituído para pensar na transição das creches e pré-escolas assistidas pela assistência para o âmbito da educação.

O *Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2001) e as metas de ampliação do atendimento são também lembrados pelo *Relatório* (BRASIL, 2006b). Em relação às contribuições das leis no âmbito assistencial para a Educação Infantil, o *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b) refere à *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS* (BRASIL, 1993). Na perspectiva do *Relatório*, as atribuições para o público infantil, só foram explicitadas com a *Política Nacional de Assistência Social – PNAS* (BRASIL, 1999).

Cabe aqui um parênteses. Evaldo Vieira (1998), ao escrever sobre o Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS, possibilita refletir acerca da questão do combate à pobreza proposto por esta lei e suas relações com as políticas de Educação Infantil que também se ocupam deste combate. Para o autor,

A Lei Orgânica da Assistência Social revela-se instrumento de controle da pobreza e de abertura aos serviços sociais, apesar de não solucionar o problema da indigência humana. Para eliminar a pobreza, a política econômica deve submeter-se às prioridades da política social, o que não tem acontecido no Brasil. Não é possível deixar para o futuro da economia a solução dos problemas sociais. É essencial começar atuando de imediato, limitando a pobreza por meio da implantação efetiva dos mínimos sociais. (VIEIRA, 1998, p. 19).

O entendimento deste autor a esse respeito contraria as constatações do Banco Mundial, as quais estão também no *Relatório Interministerial*. Isto é, frequentar a Educação Infantil pode trazer benefícios para ganhos futuros. Todavia, a educação infantil não pode ser privilegiada por suas possíveis contribuições futuras e econômicas, mas tem que ser levada em conta como direito conquistado, efetivo, universal.

A LOAS iniciou um processo de descentralização que, em 1999, mudou a sistemática de financiamento das creches e pré-escolas¹⁰⁴. O Governo Federal instituiu o repasse de “fundo a fundo” do FNAS para os fundos estaduais e municipais da Assistência Social. Mecanismo que repassou recursos para as creches conveniadas da chamada “Rede SAC – Serviços de Ação Continuada.

¹⁰⁴ Conforme expusemos no capítulo anterior, esse processo foi vivenciado no final da década de 1990, mais precisamente nos anos de 1998 e 1999, pelas creches conveniadas em Florianópolis quando passam a ser financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social que, por sua vez, é subsidiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Duas modalidades de apoio às crianças de até seis anos existiam até julho de 2000, a Jornada Integral (JOI) e Jornada Parcial (JOPA)¹⁰⁵. No entanto, a Portaria 2.854 de julho de 2000 da SEAS (BRASIL, 2000b) introduziu uma nova modalidade a ser desenvolvida pela assistência: as ASEF¹⁰⁶ – Ações sócio-educativas de apoio à família. Autorizou os recursos antes exclusivos de JOI e JOPA para serem aplicados em outras ações, como brinquedotecas. No mesmo ano o *Plano Plurianual* (PPA) 2000-2003 (BRASIL, 2000a) incluiu entre suas ações o Programa de Atenção à Criança (PAC), o qual atendia as modalidades: JOI, JOPA e ASEF.

A autora Ângela Barreto (2003, p. 53), centra suas atenções no *Plano Plurianual* (PPA) 2000-2003 (BRASIL, 2000a), mas antes trabalha com um outro documento, o *Avança Brasil: proposta de governo* (BRASIL, 1998b), o qual não foi citado pelo *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b). Na sua perspectiva, o documento *Avança Brasil* (BRASIL, 1998b) permite vislumbrar as supostas intenções políticas para a infância no período. Dentre elas as motivadas por três perspectivas: a) a fundamentada no direito da criança cidadã; b) a que considera a criança como vulnerável, por sua faixa etária, e situação de dependência econômica e social e c) a que leva em conta a igualdade dos direitos e oportunidades para homens e mulheres.

Embora Barreto (2003) não discuta as intenções e as contradições expressas nos documentos governamentais, autores como Shiroma, Campos e Garcia (2005) assinalam que nem sempre o que está escrito torna-se política de fato. Os documentos fazem mais do que simplesmente formular políticas, também “acalmam” as necessidades e expectativas sociais, mesmo que no âmbito das idéias.

¹⁰⁵ “Atendimento em Unidades de Jornada Integral ou Parcial: essa modalidade era tradicionalmente desenvolvida apenas em creches e pré-escolas. Abre-se a possibilidade de realizar esse atendimento também em outros espaços físicos, utilizando inclusive outras formas de trabalhos com crianças, tais como: brinquedotecas, creches volantes (veículos equipados com jogos, brinquedos, com supervisão de educadoras infantis que se deslocam para diferentes pontos do município com a finalidade de realizar ação sócio-educativa para adultos encarregados de trabalho com as crianças), atendimento domiciliar (crianças atendidas em casas de família com adequada supervisão técnica) etc. Em todas essas ações devem estar integradas as crianças portadoras de deficiência e as crianças em situação de extremo risco.” (BRASIL, 2000b)

¹⁰⁶ “Ações sócio-educativas de apoio à família: são ações comunitárias de promoção e informação às famílias de crianças de 0 a 6 anos, tais como: palestras sobre desenvolvimento infantil, oficinas pedagógicas promovendo interação pais/crianças por meio de jogos e brincadeiras, cursos de capacitação profissional com vistas a ampliação de renda familiar etc. Devem ser priorizadas as famílias em situação de extremo risco: famílias de detentos, de ex-detentos, famílias com membros portadores do vírus HIV/AIDS, famílias sem teto, famílias sem terra, famílias vivendo em assentamentos, vítimas de enchentes, seca etc., na perspectiva de promovê-las e apoiá-las nos cuidados com seus filhos.” (BRASIL, 2000b)

A discussão feita por Barreto (2003) indica uma preocupação explícita com o atendimento em pré-escolas, o que não acontece com as creches. No entanto, para a mesma autora esse descompasso entre prioridades políticas e o direito instituído na Constituição e na LDB é superado em um documento posterior, de 2000, que usa o *Avança Brasil* como referência: *Avança Brasil – Plano Plurianual (2000-2003)* (BRASIL, 2000a), (PPA)¹⁰⁷ o qual

Estabelece como grande meta para o período construir um novo modelo de desenvolvimento voltado para as necessidades básicas do cidadão e para a melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico entre os brasileiros. Tal meta é traduzida em seis diretrizes estratégicas, que por sua vez se desdobram em 28 macro objetivos, e estes em um total de 365 programas. Cada programa inclui uma série de ações, cada uma com uma meta própria e sob a responsabilidade de uma ou mais unidades organizacionais do governo federal. (BARRETO, 2003, p. 54).

No documento de 2000, são identificados programas e ações em que crianças de zero a seis anos aparecem como público-alvo; dentre os 365 programas do PPA apenas dois programas e duas ações contemplam, nem sempre diretamente, os pequenos. Os programas são: Atenção à Criança e Saúde da Criança e Aleitamento Materno. Estas ações são “braços” de outros programas: Assistência ao Trabalhador e Alimentação Saudável. Segundo a autora, o Programa Atenção à Criança, ou Rede PAC, é o mais importante no âmbito educacional, pois, fazendo parte do macro objetivo de assegurar serviços de proteção à infância, população considerada vulnerável à exclusão social¹⁰⁸, o programa pretende garantir atendimento às crianças carentes de até seis anos em creches e pré-escolas.

Fechando o parêntese que fizemos para explicar o *Plano Plurianual* (PPA) 2000-2003 (BRASIL, 2000a), passemos à continuação da apresentação da legislação da assistência social que interfere nas políticas de Educação Infantil selecionada pelo *Relatório Interministerial*.

Em setembro de 2004, foi aprovada a *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a), por intermédio da Resolução 145 (BRASIL, 2004) do Conselho

¹⁰⁷ Para Barreto (2003), o PPA se caracteriza como um instrumento de planejamento. Foi criado na Constituição de 1988 com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O PPA de 2000-2003 legitima a organização das ações do governo federal em programas.

¹⁰⁸ Exclusão social é um conceito complexo para ser utilizado sem a devida compreensão; seu uso deve-se ao fato de que é utilizado pelo documento em análise.

Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004b) e foi criado o Sistema único de Assistência Social¹⁰⁹ – SUAS¹¹⁰. Quase um ano depois foi aprovada a *Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS* (BRASIL, 2005a), lei que regulamenta a Política Nacional de Assistência Social. Conforme o *Relatório*, entre os aspectos regulamentados pela NOB/SUAS, destacam-se:

- as condições para que estados, municípios e Distrito Federal contem com co-financiamento federal;
- os mecanismos de transferência de recursos;
- os critérios de partilha;
- os “Pisos” para os dois níveis da proteção social (básica e especial¹¹¹). (BRASIL, 2006b, p. 13-14).

Considerando a transição em que se encontra o atendimento das crianças em creches e pré-escola, a NOS/SUAS (BRASIL, 2005a) estabelece que o co-financiamento federal para este tipo de atendimento será situado no nível da Proteção Social Básica¹¹² e no Piso Básico de Transição¹¹³.

Levando em conta as determinações legais, o *Relatório* entende que a legislação vigente

[...] expressa o reconhecimento do direito das crianças a uma educação de qualidade por parte dos diversos segmentos da sociedade, além de representar importantes conquistas do ponto de vista de conceber a criança como ser em desenvolvimento. Essas conquistas decorrem não só de lutas e transformações sociais, mas também do avanço do conhecimento científico, especialmente nas

¹⁰⁹ Mais informações sobre o Sistema Único de Assistência Social cf. o *site*. <www.mds.gov.br/programas/rede-suas>: (BRASIL, 2008)

¹¹⁰ O “SUAS teve por modelo o Sistema Único de Saúde – SUS e foi construído como sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira. Com o SUAS, a assistência passa a organizar os serviços em níveis de complexidade, subdividindo-se em: proteção básica e proteção social especial.” (BRASIL, 2006b, p. 13)

¹¹¹ Segundo o *Relatório Interministerial*, “Estes pisos são a forma federativa de operacionalizar a transferência dos recursos para co-financiamento federal dos serviços de assistência social. Para a proteção básica social, a NOB/SUAS estabelece três Pisos: Piso Básico de Transição; Piso Básico Fixo; e Piso Básico Variável.” (BRASIL, 2006b, p. 14)

¹¹² “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social.” (BRASIL, 2005, p. 20)

¹¹³ “Constitui esse piso o somatório dos valores totais praticados atualmente pelo Fundo Nacional de Assistência Social para esse nível de proteção em todas as modalidades” (BRASIL, 2005, p. 66)

áreas da antropologia, da biologia, sociologia, pedagogia e psicologia. (BRASIL, 2006b, p. 14).

Cabe aqui um questionamento. O que as mudanças na legislação trouxeram para a realidade das crianças pobres? Até onde se sabe grande parte das crianças pobres continuam recebendo um atendimento precarizado, a despeito dos avanços na legislação. Porém, não se pode ignorar que o avanço nas leis, mesmo que não se concretizem em toda a sua potencialidade, é conquista que deve ser reconhecida.

O documento expressa uma contradição entre a legislação e o financiamento das creches e pré-escolas conveniadas com a assistência social, posto que nas últimas décadas foi construído no âmbito das políticas educacionais e de assistência o consenso de que as creches e pré-escolas são instituições educacionais que integram o sistema de ensino e por isso devem ser regulamentadas, geridas e supervisionadas pelos órgãos da educação. Desta maneira, o co-financiamento do Governo Federal a estas instituições¹¹⁴ no âmbito da assistência, sem a mesma atuação do Ministério de Educação e Cultura, expressa uma incoerência da atuação do Governo Federal que mantém boa parte destas instituições com recursos advindos do FNAS, ou seja, da assistência social.

Em 2006, por conta da implementação do SUAS, o PPA (2004-2007) (BRASIL, 2004a), até que as ações sejam incorporadas pela educação, passou o apoio à rede de creches e pré-escolas para a execução da ação *Serviços Específicos de Proteção Social Básica*, do *Programa de Proteção Social Básica*.

O *Relatório* (BRASIL, 2006b) destaca que a Educação Infantil tem o apoio do MEC e do programa específico para a faixa etária: *Desenvolvimento da Educação Infantil*¹¹⁵, os quais apóiam creches e pré-escolas por intermédio de programas e ações voltadas ao público de zero a seis anos. Fala também do programa de formação de professores: *Valorização e Formação de Professores da Educação Básica* (BRASIL, 2005b), que se desmembra em quatro ações: *Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil – Proinfantil*¹¹⁶;

¹¹⁴ Como as conveniadas em Florianópolis.

¹¹⁵ “Em 2005, foi criado um programa para cada nível de ensino da Educação Básica e as ações correspondentes migraram para os programas: “Desenvolvimento da Educação Infantil”; “Desenvolvimento do Ensino Fundamental”; “Desenvolvimento do Ensino Médio”; e “Desenvolvimento da Educação Especial”. (BRASIL, 2005b, p. 345).

¹¹⁶ “O Proinfantil é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal. Destina-se aos professores da Educação Infantil em exercício nas creches e pré-escolas as redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não.” (BRASIL, 2007, não paginado).

Fortalecimento da Política Nacional e da Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil; Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Conforme o Relatório Interministerial.

Em relação à formação inicial, cabe destacar o Programa Nacional de Formação Inicial dos Professores em Exercício na Educação Infantil – PROINFANTIL, que o MEC implementa em parceria com estados e municípios, por meio da ação Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não Titulados da Educação Infantil. É voltado para a qualificação de professores, em exercício, que não possuem a formação mínima exigida por lei (nível médio, modalidade Normal). O PROINFANTIL atende à meta de nº 5 do PNE, ou seja, o estabelecimento de um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, com a colaboração da União, estados e municípios. Participam os professores que exercem a docência titular ou auxiliar em instituições de Educação Infantil, públicas e privadas sem fins lucrativos, conveniadas ou não. O PROINFANTIL utiliza estratégia de educação a distância com tutoria, incluindo a formação básica de nível médio e a específica de magistério da Educação Infantil. (BRASIL, 2006b, p. 19)

Outra ação de destaque é o *Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, do Programa Brasil Escolarizado* (apud BRASIL, 2006b). Esta é popularizada como Merenda Escolar e objetiva garantir a alimentação aos alunos matriculados nos estabelecimentos públicos e nas entidades filantrópicas¹¹⁷. O valor *per capita* repassado pela União, no período do relatório, era de R\$ 0,18 por dia para cada aluno¹¹⁸.

Entre as iniciativas do relatório estava a de analisar a situação das creches e pré-escolas conveniadas para se pensar de fato a transição. Dessa maneira, foi feita a análise comparativa da Rede PAC e Censo Escolar. Para o GT é importante que as instituições da Rede PAC, ou PSB/Infância, façam parte do Censo Escolar¹¹⁹, pois o MEC tem repassado os recursos, por intermédio do Fundo Nacional de Educação, com base nas matrículas registradas pelo instrumento de pesquisa. Dessa maneira, o primeiro passo foi saber o número e quais instituições da Rede PAC (JOI, JOPA e ASEF) estavam registradas no Censo Escolar. Este trabalho desenvolvido foi feito com uma comparação

¹¹⁷ Como havíamos esclarecido no capítulo anterior, as creches conveniadas na cidade de Florianópolis estão integradas a este programa. É por meio deles que estas instituições conveniadas recebem a merenda.

¹¹⁸ Atualmente as creches conveniadas continuam recebendo esse apoio e o valor é de R\$ 0,22 *per capita* por refeição.

¹¹⁹ Realizado anualmente pelo INEP.

dos dados referentes às instituições da Rede PAC cadastradas no SUAS-WEB¹²⁰ e do Censo Escolar¹²¹. No gráfico a seguir tem-se o resultado do trabalho do GT. A primeira coluna refere-se às instituições cadastradas no SUAS-WEB (16.321), na segunda coluna estão os dados das instituições que aparecem concomitantemente no SUAS-WEB e no Censo Escolar (10.414), destas últimas 1.985 são caracterizadas como privadas sem fins lucrativos e 8.429 são públicas. No caso do número de crianças atendidas, 1.699.841 são atendidas pelas 16.231 instituições públicas e 908.887 crianças são atendidas pelas 10.414 instituições privadas.

Comparativo dos dados do SUAS-WEB (2005) e do Censo Escolar (2004)

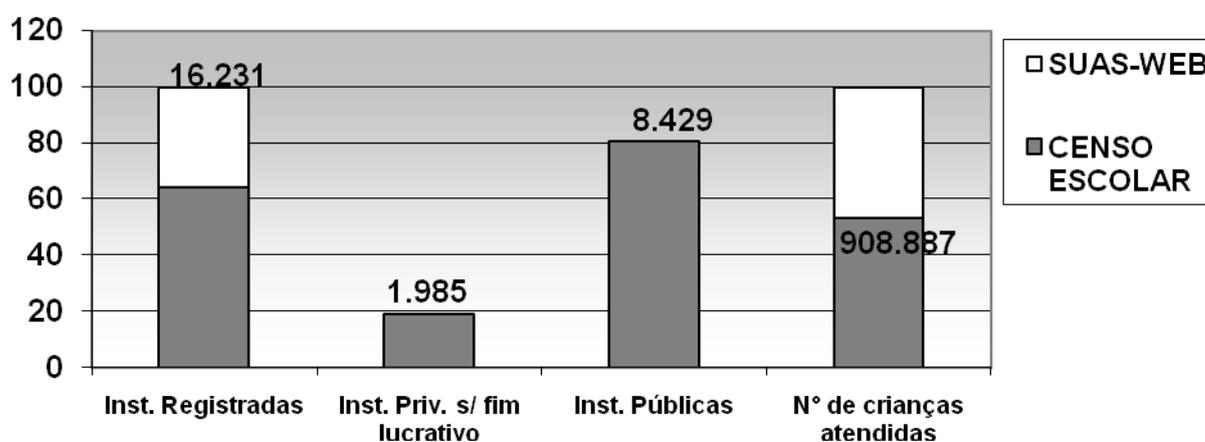


Gráfico 3 – Comparativo dos dados do SUAS-WE (2005) e do Censo Escolar (2004)

Fonte: Relatório Interministerial (BRASIL, 2006b)

O *Relatório* (BRASIL, 2006b) desenvolveu um gráfico com o número de crianças matriculadas que coincidiam nos cadastros da Educação (Censo Escolar) e Assistência (SUAS-WEB).

¹²⁰ Sistema de informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹²¹ Foram utilizados os dados do Censo Escolar 2004 e os do SUAS-WEB de junho de 2005. (BRASIL, 2006b)

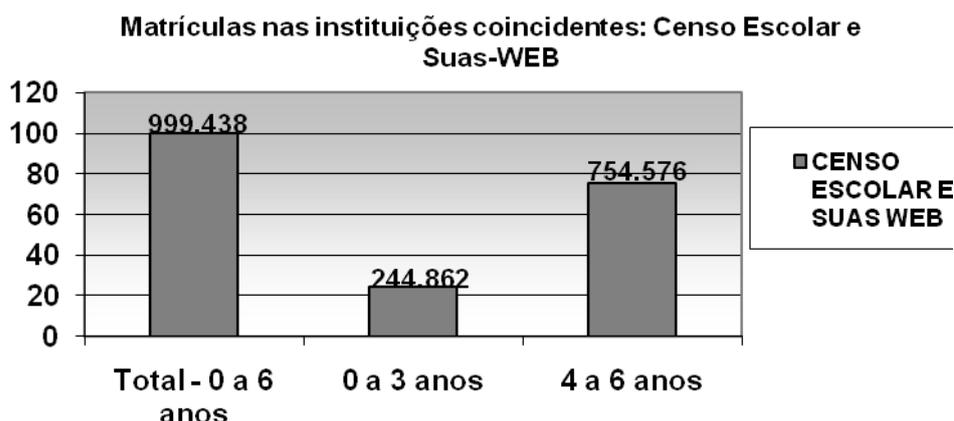


Gráfico 4 – Número de matrículas nas instituições coincidentes que estão expressas no Censo Escolar
 Fonte: Relatório Interministerial (BRASIL, 2006b)

O gráfico 4 demonstra que, do total de 999.438 das matrículas cadastradas no Censo Escolar que correspondem às instituições coincidentes, 754.576 (75,5%) são de crianças de quatro a seis anos e o restante 244.862 (24,5%) correspondem às crianças matriculadas de zero a três. O gráfico mostra também as matrículas registradas no SUAS-WEB. O total é de 1.699.841, das quais 689.848 se referem à modalidade de Jornada Integral (JOI), 682.723 dizem respeito às de Jornada Parcial (JOPA), as 94.067 são das ações da ASEF.

Depois da primeira compilação de dados, o GT responsável pelo relatório, sentiu necessidade de refinar a comparação entre os mesmos, focando no cadastramento de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos no Censo Escolar. Para isso, entraram em contato com gestores municipais de assistência social e de educação e com dirigentes de instituições financiadas com recursos do FNAS para que fossem confirmadas as informações relativas ao pareamento¹²² e preenchessem o Censo Escolar.

O documento encerrou esta primeira parte com suas conclusões e desafios, afirmando que, embora se tenha tentado articular em âmbito Federal os setores da Assistência Social e Educação, existem contradições entre as diretrizes de ambas as áreas, principalmente no que se refere ao financiamento depois da transição. É

¹²² Código INEP de cada instituição e a natureza – pública ou privada sem fins lucrativos. (BRASIL, 2006b, p. 22)

reconhecida a importância de a educação assumir as instituições conveniadas que atendem as crianças de zero a seis anos. Mas quem arcará com as despesas?

Essa contradição na prática reflete a ausência de uma orientação padronizada para estados e municípios no financiamento da chamada Rede PAC. O desafio está em redimensionar os papéis dos órgãos envolvidos com a Educação Infantil por intermédio de decisões políticas; ações compartilhadas; adequações nas estruturas de funcionamento dos órgãos e entidades envolvidas; e definições sobre financiamento.

Em relação especificamente ao financiamento o GT destaca que:

* no âmbito educacional, mesmo a LDB definindo a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, não estão definidas fontes de recursos específicas para essa etapa;

* o MDS apóia financeiramente uma rede significativa de 16,2 mil instituições (a maioria são creches e pré-escolas) em 81% dos municípios e atende cerca de 1,7 milhão de crianças de zero a seis anos;

* a proposta do FUNDEB¹²³ em andamento deverá trazer um padrão nacional de financiamento da Educação Infantil no âmbito da educação, que incluirá o atendimento às crianças de zero a três anos; no entanto, existe uma dúvida sobre a situação das instituições privadas sem fins lucrativos, conveniadas com o setor público, que só poderá ser sanada na lei que regulamentará o Fundo.

A primeira parte do *Relatório* encerra com o lembrete da complexidade das questões envolvidas no processo de transição e a necessidade de aprofundar a comparação entre os dados do MDS e do MEC. Além disso, a indefinição quanto ao financiamento, posto que o FUNDEB estava em tramitação no período em que o documento foi escrito, fez com que o GT concluísse que era necessário prorrogar o prazo estabelecido pela Portaria 3.219/05. Esta proposta é apresentada na segunda parte do relatório (anexo f).

¹²³A 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. Sendo assim, no texto legal, o parágrafo primeiro do Art. 8º: “Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na Educação Infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.” (BRASIL, 2007)

4.4 O processo de transição e a articulação entre Assistência Social e Educação

O presente capítulo, entre suas tarefas se propôs a apresentar um recente documento: *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação* (BRASIL, 2008). Esse documento dá as diretrizes para que se confirme a partir de 2009 o processo de transição do financiamento das creches conveniadas da assistência para a educação.

A análise do documento não foi feita com tantos detalhes quanto o *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b), já que muitas das informações referentes à história da educação infantil, entre a assistência e a educação, assim como às que se referem às leis fundamentais desses dois âmbitos, repetem-se em relação ao documento apresentado anteriormente.

Dessa maneira, será demonstrada brevemente a estrutura do novo documento de 2008, o qual se constitui de três partes: a primeira apresenta um breve resgate histórico da trajetória da educação infantil, a segunda contém os esclarecimentos sobre o processo de transição e a última contém as considerações finais.

Na primeira página das orientações se explicita a necessidade de se cumprir as legislações vigentes no campo da assistência e da educação. Propõe que cada uma das partes assuma suas especificidades, mas com cuidado para que as crianças e as famílias que estão envolvidas no processo de transição não sejam prejudicadas. No documento (BRASIL, 2008, p. 3):

A Assistência Social tem a tarefa histórica de orientar, em articulação com a Educação, o processo de transição da rede de educação infantil co-financiada com recursos do FNAS, do âmbito da Assistência Social para o da Educação, de forma criteriosa e comprometida com as famílias e crianças atendidas nessa rede, colaborando para o cumprimento das legislações vigentes.

Em relação à trajetória da educação infantil, o documento não traz novas informações. Destaca a relação histórica entre educação infantil e assistência, lembra da atuação da LBA e da transferência de seus serviços, quando foi extinta, ao “Programa Creche Manutenção”.

Quanto aos fundamentos legais, grande parte dos documentos havia sido indicada pelo *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b). Os documentos reiterados numa esfera geral são: a *Constituição Federal* (BRASIL, 1988) e o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (BRASIL, 1990). No campo educacional a LDBEN (BRASIL, 1996) é lembrada no que dizem respeito à Educação Infantil¹²⁴.

Um documento que não aparece no *Relatório* (BRASIL, 2006b) com relevância é a Lei 11.494, de 20 de janeiro de 2007. Essa Lei dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL 2007). Conforme foi destacado no início do capítulo, essa Lei é importante, pois garante às creches conveniadas a subvenção financeira no âmbito da educação. Segundo o documento de *Orientações...* (BRASIL, 2008. p. 8-9)

Essa Lei define, [...] que os fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência – 2007, 2008 e 2009 e que a partir de janeiro de 2009 [...] o FUNDEB estará financiando a totalidade das matrículas de educação infantil públicas e privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos), estas últimas desde que conveniadas com o poder público. Ressalta-se que o número total de matrículas de uma instituição conveniada só é coberto pelo FUNDEB, desde que atendidas as exigências obrigatórias e cumulativas estabelecidas na Lei 11.494/07 para efetivar o financiamento à rede privada sem fins lucrativos.

O documento do MDS e do MEC relembra a importância do cadastramento das creches conveniadas no Censo Escolar, pois esse cadastramento é condição para recebimento de subvenção do FUNDEB, a qual leva em conta o número de matrícula das unidades educativas. Nas palavras do documento:

O Censo Escolar é um instrumento importante para a melhoria da qualidade na Educação. São as informações do Censo que possibilitam ao MEC o conhecimento da rede de educação, suas qualidades e deficiências. O Censo Escolar coleta, todos os anos, os dados sobre a educação básica nacional. Esses dados servem de base para a formulação de políticas e para a distribuição de recursos públicos (alimentação e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica,

¹²⁴ A Educação Infantil como direito da criança e obrigação do Estado; como primeira etapa da Educação Básica, que deve ser atendida em creches, pré-escolas ou entidades equivalentes; instituições que devem ser integradas ao sistema de ensino e ao sistema de educação; e, que tenham um profissional com formação mínima em nível médio na modalidade normal.

Dinheiro Direto na Escola e FUNDEB, entre outros). (BRASIL, 2008, p. 26)

Ainda sobre o censo escolar, vejamos o nono artigo da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007):

Para fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, considerando as ponderações aplicáveis (LEI 11.494, 2007, art. 9º).

As creches conveniadas que receberão recursos do FUNDEB devem estar de acordo com os critérios estabelecidos conforme o primeiro e segundo parágrafo do artigo oitavo da Lei 11.494 (BRASIL, 2007).

[...] § 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos [...] em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

O documento (BRASIL, 2008, p. 11) destaca a diferença do FUNDEB em relação ao financiamento de creches e pré-escolas:

Matrículas de creche: não há prazo definido para inclusão de novas matrículas no Censo Escolar para efeito de recebimento do FUNDEB [...]

Matrículas de pré-escola: serão contabilizadas para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEB, somente as matrículas de crianças de 4 e 5 anos (e 11 meses) da rede conveniada que constavam no Censo de 2006.

As pré-escolas conveniadas que não faziam parte do Censo Escolar em 2006 não receberão, mesmo que a partir de 2007 cadastrem-se, subvenção do FUNDEB. Segundo o documento, estas crianças serão absorvidas pela rede pública numa tentativa de expansão do atendimento.

Terminando a fala sobre o FUNDEB e sua atuação na rede de conveniadas a partir de 2009, o documento de *Orientações...* (BRASIL, 2008) passa a discutir a reorganização da assistência social no atendimento a educação infantil. Como esta trajetória detalhada já foi feita ao longo do trabalho, far-se-á de forma reduzida, para manter-se fiel a estrutura do documento.

Sendo assim: em 1999, os serviços prestados pela rede conveniada de instituições de Educação Infantil são considerados, na Assistência Social, como “Serviços de Ação Continuada – SAC”. Em 2000 A Portaria SEAS nº 2.854/2000 criou uma nova modalidade de atendimento: ASEF – Ações Socioeducativas de Apoio às Famílias de Crianças de 0 a 6 anos. Considerando que em 2004 foi aprovada a nova Política de Assistência Social (PNAS), a qual instituiu o Sistema Único de Assistência Social que denomina o atendimento de crianças de zero a seis anos como “Proteção Social Básica à Infância”. No ano de 2005¹²⁵, a Portaria MDS nº 442 regulamentou o Piso Básico de Transição que financia Ações Socioeducativas de Apoio à Família de crianças de 0 a 6 anos (ASEF), entre outros. Segundo o documento de *Orientação...* (BRASIL, 2008) “[...] essa Portaria, com base na NOB-SUAS, autorizou a continuidade do co-financiamento às creches e pré-escolas, até que os sistemas de ensino assumissem integralmente a educação infantil.”

O documento (BRASIL, 2008) coloca em evidência às iniciativas recentes com vistas ao processo de transição. Dentre elas se destaca o Grupo de Trabalho que integrou representantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual teve como objetivo apresentar

¹²⁵ Vale considerar que paralelamente o FUNDEB estava sendo providenciado, e, entrou em vigência no ano de 2008, sendo que o financiamento às conveniadas por esse mecanismo começará a partir de 2009.

uma proposta de transição das creches e pré-escolas co-financiadas pelo FNAS, do âmbito da Assistência Social para o da Educação.

O trabalho desse GT foi sistematizado no Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela portaria interministerial n° 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades, (BRASIL, 2006b). As informações sobre o pareamento das instituições de educação infantil, financiada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, com base no Censo Escolar de 2006, feito pelo *Relatório Interministerial* (BRASIL, 2006b) foi sistematizado assim pelo documento *Orientações...* (BRASIL, 2008, p. 15)

Em resumo, o pareamento permitiu constatar que:

- 1) a rede é, em sua grande maioria, **pública** (80,3%);
- 2) as matrículas são predominantemente de **pré-escola** (73%);
- 3) quase a metade das crianças frequenta creche ou pré-escola em **tempo integral** (48%);
- 4) as ações socioeducativas para famílias de crianças de zero a seis anos, representavam, à época, 11% do atendimento.

Finalizando essa discussão, o documento *Orientações...* (BRASIL, 2008) reitera a necessidade das creches conveniadas participarem do Censo Escolar, visto que estar nele contida é condição para receber os recursos do FUNDEB (BRASIL, 2007). Vide esta informação no parágrafo terceiro do oitavo artigo da Lei:

[...] § 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, [...] conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

Segundo o documento de *Orientações...* (BRASIL, 2008), alguns municípios já iniciaram o processo de transição, outros já o completaram e outros nem iniciaram ainda. Para os municípios que não concluíram o processo de transição em 2008, a indicação é de que em 2009 tenham isso como prioridade, levando em conta o Plano Decenal de Assistência Social e a legislação da Educação. Aos municípios que não concluíram a transição ficam as dicas do documento:

A Secretaria de Educação é o órgão responsável pela coordenação da educação infantil. No entanto parte da Rede tem sido coordenada pela Assistência Social. Sendo assim, o documento propõe alguns passos para efetuar o processo:

1) formalização da “comissão de transição” – por intermédio de uma conversa com o prefeito e elaboração de um plano, por uma equipe liderada pelos Secretários de Educação, para que a educação priorize e assuma a rede de conveniadas.

2) levantamento para a realização da transição:

* fazer uma lista das instituições que atendam crianças em creches e pré-escolas e sejam mantidas pela assistência social;

* observar na lista já feita os requisitos do FUNDEB

- número e faixa etária das crianças atendidas;
- situação da instituição no Censo Escolar;
- credenciamento da instituição pelo sistema de Ensino;
- aprovação de seu projeto político-pedagógico;
- supervisão e orientação da Secretaria Municipal de Educação;
- certificado de entidade beneficente – CEBAS, disponibilizado pela Secretaria de Assistência Social;
- conveniamento com o poder público;
- outras informações relevantes.

Pensando no processo de transição, o documento sugere a análise de todas as instituições conveniadas, respeitando os requisitos propostos pelo FUNDEB (BRASIL, 2007). Assim, quando os municípios tiverem analisado a situação das instituições, é necessário que verifiquem o que se pode fazer no âmbito da assistência e da educação para deixarem as instituições conveniadas em situação de receber o financiamento do FUNDEB.

Com o diagnóstico das instituições é necessário que se elabore uma proposta a ser apresentada aos Conselhos da Assistência Social e da Educação. A proposta, se aprovada pelos Conselhos, deve ser divulgada de forma transparente e com ênfase nos benefícios que essa mudança de financiamento pode trazer. Deve-se ter cuidado na divulgação das informações, deixando claro aos pais das crianças que durante o processo de transição não haverá descontinuidade no atendimento.

A implementação da proposta de transição, para o documento de *Orientações...* (BRASIL, 2008, p. 24), deve levar em conta a “realidade local, as características da rede financiada pela assistência social e as especificidades da política educacional e do sistema de ensino.” Mais uma vez o documento refere-se à necessidade de priorização da transferência do financiamento da assistência para a educação, assim como destaca a urgência de quem não se cadastrou no Censo Escolar se cadastrar imediatamente, e, também a precisão de Regulamentação da Educação Infantil e adequação das Instituições conveniada as normas vigentes na Educação.

O destaque que foi dado no capítulo, ao que expressam esses dois documentos, que sistematizaram os objetivos da transição, foi de extrema importância para a compreensão do processo de mudança do financiamento das creches conveniadas da assistência à educação na capital de Santa Catarina. Essas são determinações legais que se configuram como marco histórico na redefinição do papel da assistência e da educação no provimento da educação infantil.

Sendo assim, no próximo capítulo a apreensão dessas políticas na realidade local será contemplada numa perspectiva de tentarmos perceber as contradições entre o que está escrito nos documentos legais e a realidade educacional das crianças e também buscaremos pôr em debate o que se diz a respeito da Educação Infantil como direito subjetivo, como fonte de combate à pobreza e a experiência de transição do financiamento das creches florianopolitanas.

5 A TRANSIÇÃO E AS POLÍTICAS FOCALIZADAS EM FLORIANÓPOLIS

Neste capítulo, procuramos evidenciar as implicações na capital de Santa Catarina do processo de transição do financiamento das creches conveniadas que recebiam a subvenção oriunda do Piso Básico de Transição¹²⁶ e do Fundo Municipal da Assistência Social¹²⁷, e passaram a contar financeiramente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007). Destaca-se que a transição está em processo e não é, por isso mesmo, possível fazer constatações conclusivas sobre ela. Dessa maneira, nosso objetivo foi o de levantar questões sobre o significado da mudança no financiamento das creches conveniadas num momento em que o Estado tem proposto cada vez mais parcerias com algumas organizações da sociedade civil.

Para esta análise, procuramos não nos distanciar de categorias sugeridas por Thompson (1981) e Gramsci (1966), explicitadas na introdução deste trabalho, especialmente porque no momento de confrontar os dados empíricos da pesquisa aprofunda-se a necessidade da vigilância epistemológica. Categorias como classe, totalidade, contradição e dialética vêm à tona quando tentamos superar o senso comum buscando atingir a consciência crítica (GRAMSCI, 1966).

Na tentativa de compreender a realidade de Florianópolis em relação às políticas nacionais e internacionais destinadas à primeira infância, expressas no movimento de transição do financiamento de creches conveniadas, objeto do estudo, buscamos usar o método recomendado por Thompson (1981, p. 49), isto é, uma análise que leva em conta a objetividade do tema com base na “lógica histórica”. Tal lógica, para o autor, trata-se de

[...] um método de investigação adequado a materiais históricos, destinado, na medida do possível a testar hipóteses quanto à estrutura, causação etc., e a eliminar procedimentos autoconfirmadores (“instancias”, ilustrações”). O discurso histórico disciplinado da prova consiste num diálogo entre conceito e

¹²⁶ Lembramos que o Piso Básico de Transição mantém, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social, os valores e Serviços de Ação Continuada na ação de Proteção Social Básica dividida entre Jornada Integral (JI) e Jornada Parcial (JPA) para crianças de zero a seis anos. No interior dessas ações estavam localizadas as creches conveniadas em Florianópolis no ano de 2007.

¹²⁷ O Fundo Municipal de Assistência Social foi criado com recursos próprios da assistência e cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social determinar para quem o fundo será destinado. (CORREIA, 2004)

evidência, um diálogo conduzido por hipóteses sucessivas, de um lado, e a pesquisa empírica de outro.

Com base nessa perspectiva, entende-se a transição do financiamento como parte de um processo histórico que tem como marco de referência a LDBEN (BRASIL, 1996a), a qual legitimou a Educação Infantil como parte da Educação Básica e reiterou o dever do Estado para com o provimento desta etapa educativa. Essas determinações foram importantes especialmente porque a história da educação infantil é marcada pela fragmentação no provimento de seus serviços. Sônia Kramer (2006, p. 800) em um artigo que trata das políticas brasileiras destinadas ao atendimento às crianças pequenas destaca a desarticulação das ações governamentais nos variados âmbitos.

[...] na história do atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil foi constante a criação e extinção de órgãos, superpondo-se programas com mesmas funções. Saúde, assistência e educação não se articularam ao longo da história; ao contrário, o atendimento ramificou-se, sem que uma das esferas se considere responsável. Cada uma das áreas foi apontada como causa, sem uma transformação das condições de vida das crianças. A fragmentação – uma das heranças que recebem as prefeituras – manifesta-se ainda hoje nas suas estratégias de ação.

É exatamente nesse sentido que a transição do financiamento das creches conveniadas se mostra como avanço, posto que nos documentos legais a redefinição das funções das duas esferas, educação e assistência, no campo da educação infantil têm sido aclamada. Isso se expressa no referido documento de *Orientações...*:

A transição cria a oportunidade e possibilidade de formulação e implantação de uma política intersetorial para a criança pequena e sua família de forma democrática, aberta, com diálogo entre Educação e Assistência Social, valorizando as especificidades de cada política, potencializando as ações que se traduzem em melhores condições de vida para as crianças brasileiras e suas famílias, nos territórios de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2008, p.28)

Para a assistente social Valdete de Barros Martins (2004), as políticas destinadas à educação infantil, ao longo da história, foram marcadas por medidas transitórias e pela intersetorialidade entre educação infantil e assistência social. Porém, desde a *Constituição Federal* (BRASIL, 1988), existe a preocupação com a superação da visão assistencialista e do não-direito. É claro que a assistência social e a educação mantêm

relações essenciais, visto que o papel das políticas de assistência social para Martins (2004, p. 115) está na “[...] garantia da inserção das crianças ao direito à educação, à saúde, assim como a outros serviços necessários à garantia da vida.” No entanto, para Rosemberg (2002) o debate entre as finalidades da educação e da assistência, que tem ocorrido desde a criação da *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS* (BRASIL, 1993) e promulgação da LDBEN (BRASIL, 1996a), passa por um momento complexo, pois de um lado aparece a busca de regulamentação da responsabilidade do setor da educação aos serviços de atendimento às crianças e, do outro, fortalece uma antiga concepção de atendimento à crianças pequenas por modelos assistencialistas, como creches filantrópicas e conveniadas. A autora destaca que existem na LDBEN (Brasil 1996a) duas “idéias fortes”, pelas quais se precisa lutar, já que enfatizam o direito das crianças pequenas à educação, a saber:

- a busca na educação infantil (e não apenas por meio da ou pela educação) de igualdade de oportunidades para as crianças, isto é, espera-se, deseja-se, luta-se para que a EI não produza ou reforce desigualdades [...];
- a adoção de uma concepção ampla de educação, aberta, indo além dos modelos que aqui conhecemos, de educação escolar; isto é, uma concepção de educação em acordo com a nova maneira de olhar a criança pequena que se está construindo no Brasil, como ser ativo, competente, agente, produtor de cultura, pleno de possibilidades atuais e não apenas futuras. (ROSEMBERG, 2002a, p. 77)

As duas idéias que Rosemberg (2002) põe em destaque fazem sentido quando está sendo feita a transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis, considerando que o fato da educação ter assumido o financiamento dessas creches antes financiadas pela assistência não garante por si só a igualdade de oportunidades para as crianças, visto que as creches conveniadas atendem majoritariamente crianças ditas em situação de vulnerabilidade social. Além disso, o fato de serem instituições privadas garante a elas o direito de terem sua própria concepção pedagógica, embora devam respeitar as normas gerais da Resolução n° 01/2002 de Florianópolis, que *Fixa as normas para Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Florianópolis, Santa Catarina*. (FLORIANÓPOLIS, 2002a).

5.1 Desdobramentos da transição em Florianópolis

A mudança nas regras do financiamento desencadearam mudanças no município de Florianópolis para as instituições conveniadas. Como assinalado, entre as instituições conveniadas que atendem à primeira infância na capital de Santa Catarina estão duas diferentes modalidades de instituições conveniadas: as creches conveniadas e os Núcleos de Atendimento à Criança – NAC.

Os dois tipos de atendimento foram repensados a partir da transição que se iniciou com o estabelecimento de uma comissão e culminou no Decreto Municipal nº 6.206, de 14 de outubro de 2008, o qual *Estabelece critérios para convênio entre o município de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil.* (FLORIANÓPOLIS, 2008a). Esse documento foi desenvolvido com base em decisões tomadas em assembleias entre membros da comissão de transição e os representantes das instituições conveniadas. Foram levadas em conta legislações e orientações nacionais a respeito da transição no financiamento, em especial às determinadas pelo FUNDEB (BRASIL, 2007), no desenvolvimento do decreto que regulamenta o financiamento das creches conveniadas com subvenção da administração da educação.

O primeiro artigo refere-se aos critérios que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos que ofertam atendimento em creches e pré-escolas precisam atender para que possam manter convênio. São eles:

- I – ter respondido o Censo Escolar em 2006 ou 2007;
- II – oferecer igualdade de condições de acesso, permanência e atendimento gratuito sem cobrança de qualquer tipo de taxa;
- III – comprovar finalidade não lucrativa e aplicar os excedentes financeiros no atendimento em creches e pré-escolas;
- IV – atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo CME de Florianópolis e ter seu projeto pedagógico aprovado;
- V – ter Certificado de Entidade de Assistência Social – CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Caso a instituição não consiga o CEBAS, será aceito o credenciamento no Conselho Municipal de Educação e a aprovação de seus projetos pedagógicos. (FLORIANÓPOLIS, 2008a).

O segundo artigo determina que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos deverão se comprometer a não encerrar suas atividades

no período de vigência do convênio, sob pena de disposição de seu patrimônio ao poder público ou a outra instituição conveniada. O artigo conta com um parágrafo que libera o município da responsabilidade, no caso de encerramento das atividades, de despesas de caráter civil, tributário, previdenciário, trabalhista ou qualquer outro dispêndio.

O terceiro artigo reza que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos terão cinco anos a partir do início de 2009 para adequarem-se aos padrões de qualidade estabelecidos pela Resolução nº 01/2002 (FLORIANÓPOLIS, 2002a) elaborada pelo CME de Florianópolis.

No quarto artigo, o Decreto garante às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos a contratação de professores pela Secretaria Municipal de Educação, conforme dados cadastrados no Censo Escolar e a disponibilidade orçamentária da PMF.¹²⁸ O quinto destaca que os recursos para a manutenção e ensino da instituição deverão obedecer aos critérios estabelecidos pela lei nº 11.497/07 – FUNDEB (BRASIL, 2007), assim como as diretrizes estabelecidas pela SME de Florianópolis que definem os itens em que serão aplicados os recursos financeiros. Dispõe o parágrafo único deste artigo:

O valor a ser repassado será por criança atendida (período parcial ou integral), observado os valores definidos anualmente pelo FUNDEB, intitulado “investimento aluno”, com valor unitário padrão para todas Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos, a ser definido posteriormente. (FLORIANÓPOLIS, 2008a)

O artigo sexto versa sobre o repasse de recursos e prestação de contas a serem efetuados mensalmente. No parágrafo único resolve que o repasse de recursos será cancelado caso não haja prestação de contas por dois meses consecutivos. O último, sétimo, diz que: “Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”, em 14 de outubro de 2008 (FLORIANÓPOLIS, 2008a). Esse documento coroa a relação público-privada a partir da transição do financiamento das creches conveniadas para a educação.

¹²⁸Essa questão da disponibilidade orçamentária da prefeitura está relacionada às vagas a mais que as creches supostamente podem oferecer. Por exemplo, a meta de atendimento era no início do ano, quando se estabeleceu convênio de 60 crianças, mas, a creche reforma uma sala e quer abrir mais 15 vagas. Aí, a instituição precisará entrar em contato com a prefeitura para ver se essa tem condição no momento de arcar com mais essas despesas. Caso a PMF não tenha as novas vagas e as despesas inerentes a elas ficarão à cargo da própria instituição, até o próximo estabelecimento de convênio.

5.2 Situação das entidades conveniadas em Florianópolis no processo de transição

No município de Florianópolis, existiam no ano de 2007¹²⁹ 29 instituições conveniadas. Foi nesse período que o movimento em prol da transição do financiamento se iniciou na cidade, demandando a formação, para o início de 2008, de uma comissão de transição¹³⁰. As referidas instituições no ano de 2007 recebiam subvenção de dois fundos: do Fundo Municipal de Assistência e Social (FMAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A subvenção recebida do primeiro fundo era determinada pelo Conselho Municipal de Assistência Social¹³¹ de Florianópolis, o qual tem autonomia para, por meio de uma pesquisa dos gastos médios diários de cada criança, determinar um valor *per capita*, variando na jornada integral entre R\$ 23,30 a R\$ 48,55 e na parcial entre R\$ 12,34 a R\$ 25,71. Por sua vez, o FNAS tinha um piso fixo *per capita* de R\$ 17,02 na jornada integral e R\$ 8,52 na parcial. Abaixo estão elencados as entidades e os recursos repassados pelo Fundo Municipal de Assistência Social. As metas referem-se ao número de crianças atendidas pelas instituições, que essas em 2007 um total de 2.414 crianças (FLORIANÓPOLIS, 2007).

RECURSOS RECEBIDOS NO ANO DE 2007 PELO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL			
ENTIDADES	META	VALOR MENSAL	VALOR ANUA L
1. Associação Cultural e Comunitária da Colônia A Casa do Povo	60	3.070,20	33.772,20
2. Associação de Moradores da Lagoa do Peri	57	2.333,58	25.669,38
3. Associação de Moradores Santo Antônio de Lisboa	45	1.842,30	20.265,30
4. Associação Evangélica Beneficente de	115	4.708,10	51.789,10

¹²⁹ O ano de 2007 foi aqui detalhado e não o ano de 2008, o último que antecedeu a transição do financiamento, porque o relatório de atividades do ano de 2008 não estava disponível. Além disso, não houve mudança significativa nos dois anos em relação ao valor das subvenções dos fundos municipal e nacional.

¹³⁰ Segundo a coordenadora das creches conveniadas Janete Oliveira da Silva essa comissão foi montada e contou com representantes da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fórum das ONGS (como também são chamadas as creches conveniadas).

¹³¹ O Conselho Municipal de Assistência fixa valores de acordo com a realidade das entidades. Algumas delas, que recebiam também auxílio mensal de empresas privadas, eram contempladas com um valor menor do FMAS. (CORREIA, 2004)

Assistência Social			
5. Associação Florianopolitana de Voluntárias	70	2.865,80	31.523,80
6. Centro Espiritual da Estrela Guia	20	1.023,40	11.257,40
7. Conselho Comunitário da Coloninha	90	2.210,40	24.314,40
8. Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé	120	2.210,40	24.314,40
9. Conselho Comunitário de Coqueiros	45	1.105,20	12.157,20
10. Conselho Comunitário de Saco dos Limões	200	4.912,00	54.032,00
11. Conselho Comunitário do Conjunto Habitacional Panorama	63	2.579,22	28.371,42
12. Conselho Comunitário do Monte Verde	140	1.820,00	20.020,00
13. Creche do Duduco I e II	139	5.690,66	62.597,26
14. Creche São Francisco de Assis	137	5.608,78	61.696,58
15. Escola Sindical Sul	64	2.865,52	31.520,72
16. Grupo Escola Irmão Delmiro	90	4.605,30	50.658,30
17. Irmandade do Divino Espírito Santo	245	10.030,30	110.333,30
18. Lar Fabiano de Cristo	163	6.673,22	73.405,42
19. Seara Espírita Entreposto da Fé	45	2.302,65	25.329,15
20. Sociedade Alfa Gente	180	7.369,20	81.061,20
21. Sociedade de Pais e Amigos da Comunidade da Barra da Lagoa	48	1.781,92	19.601,12
22. Sociedade Divina Providência	106	3.125,63	34.381,93
23. Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação	87	2.174,34	23.917,74
24. Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna	85	3.479,90	38.278,90
TOTAL	2.414	86.388,02	950.268,22

Tabela 13: Recursos recebidos no ano de 2007 pelo Fundo Municipal de Assistência Social.

Fonte: FLORIANÓPOLIS, Relatório das entidades com atendimento em creche. 2007.

Vejamos agora a subvenção do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

RECURSOS RECEBIDOS NO ANO DE 2007 PELO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL			
ENTIDADES	META	VALOR MENSAL	VALOR ANUAL
1. Associação de Moradores da Lagoa do Peri	57	970,14	11.641,68
2. Associação de Moradores Santo Antônio de Lisboa	45	765,90	9.190,80
3. Associação Evangélica Beneficente de Assistência Social	115	1.957,30	23.487,60
4. Associação Florianopolitana de Voluntárias - NAC	144	2.450,88	29.410,56
5. Conselho Comunitário da Coloninha	140	2.382,80	28.593,60

6. Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé	140	1.191,40	14.296,80
7. Conselho Comunitário de Coqueiros	45	765,90	9.190,80
8. Conselho Comunitário de Saco dos Limões	200	3.404,00	40.848,00
9. Conselho Comunitário do Conjunto Habitacional Panorama	63	1.072,26	12.867,12
10. Conselho Comunitário do Monte Verde	140	1.191,40	14.296,80
11. Creche do Duduco I e II	195	3.318,90	39.826,80
12. Creche São Francisco de Assis	137	2.331,74	27.980,88
13. Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS	55	936,10	11.233,20
14. Irmandade do Divino Espírito Santo	245	4.169,90	50.038,80
15. Lar Fabiano de Cristo	164	2.791,28	33.495,36
16. Sociedade Alfa Gente	180	3.063,60	36.763,20
17. Sociedade Divina Providência	120	1.506,27	18.075,24
18. Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação	84	1.080,77	12.969,24
19. Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna	85	1.446,70	17.360,40
TOTAL	2.354	36.770,24	441556,88

Tabela 14: Recursos recebidos no ano de 2007 pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Fonte: FLORIANÓPOLIS, Relatório das entidades com atendimento em creche. 2007.

Além da subvenção da assistência social, as entidades recebiam verbas para a merenda da Secretaria Municipal de Educação e os professores, que ainda são contratados pela mesma secretaria. Para cada refeição as crianças recebiam, em média, R\$ 0,22. As creches que atuam em período integral recebem quatro refeições diárias, as que atendem em período parcial duas e as que atendem em casas lar recebem cinco refeições. Os valores são contabilizados na relação de multiplicação entre valor *per capita* por meta de crianças resultando assim no valor diário; esse será multiplicado por vinte e chega-se à soma da parcela mensal. Foram sistematizados nessa tabela os gastos com a merenda e o número de professores no ano de 2007.

SUBVENÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL COM A MERENDA E NÚMERO DE PROFESSORES					
Entidade	Meta		Nº de Prof.	Nº. de Refeições diárias	Total Mensal R\$
	Int.	Par.			
Conselho Comunitário Conjunto Habitacional Panorama	63	-	4	252	1.108,80
Conselho Comunitário Saco dos Limões	225	-	11	900	3.960,00
Creche São Francisco de Assis	152	-	10	608	2.675,20

Centro Social Educativo – Mont Serrat – Sociedade Divina Providencia	57	63	10	354	1.557,60
CEI Girassol	254	–	20	980	4.312,00
Lar São Vicente de Paula*	25			125	823,00
Lar Recanto do Carinho	24	-	2	144	950,40
CEI – casa do Povo e Associação Cultural e Comunitária da Coloninha	64	-	4	256	1.126,40
Creche Altino Dealtino Cabral	45	-	6	180	792,00
SERTE – Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação**	25 25	130	6	660 125	2.728 825,00
Escola Sindical Sul – CEI Canto da Ilha***	70	-	4	280	1.232,00
Conselho Comunitário Monte Verde	-	140	420	120	1.848,00
Sociedade Eunice Weaver de Florianópolis. Educandário Santa Catarina.****	-	-	-	-	-
AEBAS – Associação Evangélica Beneficente da Assistência Social	-	20	1	40	176,00
Grupo Escola Irmão Delmiro	90	-	5	450	1.584,00
Conselho Comunitário Coloninha	140	-	7	560	2.464,00
Lar Fabiano de Cristo	120	-	6	496	2.182,00
Conselho Comunitário de Coqueiros	45	-	3	180	792,00
Centro Espiritual da Estrela Guia – Cr. Do Hildo	55	-	3	225	990,00
Seara Espírita Entrepasto da Fé – SEED	40	-	2	200	880,00
Alfa Gente CEI Morro da Caixa	90	-	3	360	1.584,00
Alfa Gente CEI Vila Aparecida	90	-	3	360	1.584,00
CEI Recanto da Barra – sociedade de Pais e Amigos da Comunidade da Barra da Lagoa	50	-	2	200	880,00
SEOVE – Cr. Irmã Sheila	85	-	4	340	1.496,00
ASMOP – Associação dos Moradores da Lagoa do Peri	60	-	3	240	1.056,00
Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé – Cr. Crescer	-	140	5	420	1.848,00
AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntários (NAC)	70	-	7	350	1.540,00
Creche Casa da Cidadania – Vó Inácia - AFLOV	50	-	2	250	1.100,00

Creche Duduco I	85	-	6	425	1.870,00
Creche Duduco II	65	-	6	325	1.430,00

* Casa Lar que funciona no prédio do CEI Girassol.

** Abrigo de crianças.

*** Essa creche foi municipalizada no ano de 2008. Tornou-se a Creche Municipal Franklin Cascaes.

**** A Instituição atende crianças de São José e Florianópolis, totalizando 17 turmas.

Tabela 15: Subvenção da Secretaria Municipal de Educação com merenda e número de professores.

Fonte: FLORIANÓPOLIS, Relação das Entidades Conveniadas que atendem crianças da educação infantil. 2008b.

No final do ano de 2008, preparando-se para a transição, grande parte das creches conveniadas estavam cadastradas no Censo Escolar desde 2006 ou 2007. Algumas delas, como é o caso da Creche do Duduco I e II, cadastraram-se em 2008. Atender a esse critério de cadastramento é um dos principais passos para a garantia de recebimento dos recursos advindos do FUNDEB (BRASIL, 2007) ¹³².

Vejamos a seguir como ficou a situação das conveniadas em Florianópolis a partir da tabela proposta pelo documento de *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação* (BRASIL, 2008).

¹³² Há que se destacar a importante presença de Janete de Oliveira da Silva, coordenadora responsável pelas entidades conveniadas, que trabalha no Departamento de Educação Infantil na Secretaria Municipal de Educação. A coordenadora trabalhou junto às creches para que essas se adequassem aos critérios estabelecidos pelo FUNDEB (BRASIL, 2007). Em algumas delas fez pessoalmente o cadastro no Censo Escolar.

**SITUAÇÃO DA REDE DE EDUCAÇÃO INFANTIL CO-FINANCIADA
COM RECURSOS DO FNAS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS¹³³**

Convênio		Creche	Pré-escola	Código do Inep	Cadastro 2006	Cadastro 2007	Autorização	Credenciamento
1	Ass. Cult. e Com. da Coloninha e Casa do Povo – (CEJ Ebenezer)	23	41	42169402		X		
2	Centro Espiritual Estrela Guia (Cr. do Hildo)	-	-					
3	Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubaé	59	72	42136067	X			
4	Conselho Comunitário de Coqueiros	22	19	42001579	X			
5	Conselho Comunitário de Saco dos Limões (Cr. NS Boa Viagem)	110	52	42116880	X			
6	Conselho Comunitário do Conj. Hab. I Panorama (CEI Panorama)	38	27	42170605		X		
7	Conselho Comunitário do Monte Verde	40	99	42136059	X			
8	Creche do Duduco I e II	-	-		Cadastraram-se em 2008			
9	Creche São Francisco de Assis	88	54	42000386	X			
10	Grupo Esc. Irmão Delmiro (Centro Esp. Seara dos Pobres)	58	30	42136075	X			
11	Irmandade do Divino Espírito Santo (Creche Girassol)	60	166	42000106	X			
12	Sociedade Divina Providência	60	50	42000068	X			

¹³³ Essa tabela não está completa posto que os responsáveis pela transição do financiamento ainda não conseguiram computar todos esses dados na tabela.

	(Centro Ed. NS Mont Serrat)							
13	Sociedade Espírita de Recup. Trabalho e Educação (Lar Educandário de Jesus SERTE)	31	62	42114292	X			
14	Sociedade Eunice Weaver (Educandário Sta. Catarina)	-	-					
15	Associação Florianopolitana de Voluntários AFLOV (Núcleos de Atendimento à Criança)	70	-	Modalidade domiciliar de atendimento que não atende aos critérios de financiamento do FUNDEB.				
16	Sociedade Alfa Gente	126	28	42000041 42001536	X			
17	Soc. de Pais e Amigos da Com. Barra da Lagoa (CEI Recanto da Barra)	24	26	42170800		X		
18	Conselho Comunitário da Comunitário da Coloninha (CC Coloninha)	38	69	42136075	X			
19	Lar Fabiano de Cristo	95	50	42001684	X			
20	Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS (Lar Recanto do Carinho)	12	7	42167400		X		
21	Seara Espírita Entrepasto da Fé (SEEDE)	14	18	42167604		X		
22	Associação dos Moradores de Sto. Antônio de Lisboa (Creche Dealtino Cabral)	45	-	42124565	X			
23	Associação dos Moradores da Lagoa do Peri (Escola Comunitária Lagoa do Peri)	14	33	42135591	X			

24	Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna – SEOVE (Cr. Irmã Sheila)	19	45	42135591	X			
25	Associação Beneficente de Assistência Social (AEBAS)	?	?	42001595	X			
TOTAL		976	948					

Tabela 16: Situação da rede de Educação Infantil co-financiada com recursos do FNAS do município de Florianópolis.

Fonte: Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação (BRASIL, 2008) e Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis.

Conforme pudemos perceber, a maioria se cadastrou no Censo Escolar nos anos de 2006 e 2007 e receberão verbas do Governo Federal por intermédio do Fundo da Educação Básica. No entanto, a subvenção do FUNDEB (BRASIL, 2007) apesar de superior à do FNAS não alcança a recebida anteriormente com a complementação do FNAS. Vejamos o cálculo feito na relação meta¹³⁴ e subsídio *per capita*. Os valores de referência do FUNDEB são: Período Integral 0,95 e Período Parcial 0,80, multiplicados por vinte dias mensais ficam respectivamente R\$ 19,00 e R\$ 16,00.

SUBSÍDIOS FINANCEIROS ORIUNDOS DO FUNDEB				
Entidades	Creche	Pré-Escola	Valor R\$ Diário	Valor R\$ Mensal
	Integral (I): 0,95 Parcial (P): 0,80			
1. Ass. Cult. e Com. da Colônia e Casa do Povo – (CEJ Ebenezer)	23 (I)	41 (I)	60,80	1.216,00
2. Centro Espiritual Estrela Guia (Cr. do Hildo)	-	-	-	-
3. Conselho Comunitário da Costeira do Pirajubá	59 (P)	72 (P)	104,80	2.096,00
4. Conselho Comunitário de Coqueiros	22 (I)	19 (I)	38,95	779,00
5. Conselho Comunitário de Saco dos Limões (Cr. NS Boa Viagem)	110 (I)	52 (I)	153,90	3.078,00
6. Conselho Comunitário do Conj. Hab. I Panorama (CEI Panorama)	38 (I)	27 (I)	61,75	1.235,00
7. Conselho Comunitário do Monte Verde	40 (I)	99 (P)	111,20	2.224,00
8. Creche do Duduco I e II	150	-		
9. Creche São Francisco de Assis	88 (I)	54 (I)	134,90	2.698,00
10. Grupo Esc. Irmão Delmiro (Centro Esp. Seara dos Pobres)	58 (I)	30 (I)	83,60	1.672,00
11. Irmandade do Divino Espírito Santo (Creche Girassol)	60 (I)	166 (I)	214,70	4.294,00
12. Sociedade Divina Providência (Centro Ed. NS Mont Serrat)	60 (I)	50 (P)	57,00 (I) 40,00 (P)	1.940,00
13. Sociedade Espírita de Recup. Trabalho e Educação (Lar Educandário de Jesus SERTE)	31 (I)	62 (P)	29,45 (I) 49,60(P)	1.581,00
14. Sociedade Eunice Weaver (Educandário Sta. Catarina)	-	-	-	-
15. Associação Florianopolitana de	70 (I)		NAC – funciona em	

¹³⁴ Por meta entende-se o número formal de crianças matriculadas.

Voluntários AFLOV (Núcleos de Atendimento à Criança)			domicílios das comunidades	
16. Sociedade Alfa Gente (Morro da Caixa e Vila Aparecida)	126 (I)	28 (I)	146,30	2.926,00
17. Soc. de Pais e Amigos da Com. Barra da Lagoa (CEI Recanto da Barra)	24 (I)	26 (I)	47,50	950,00
18. Conselho Comunitário da Comunitário da Coloninha (CC Coloninha)	38 (I)	69 (I)	101,65	2.033,00
19. Lar Fabiano de Cristo	95 (I)	50 (I)	137,75	2.755,00
20. Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS (Lar Recanto do Carinho)	12 (I)	7 (I)	18,05	361,00
21. Seara Espírita Entreposto da Fé (SEEDE)	14 (I)	18 (I)	30,40	608,00
22. Associação dos Moradores de Sto. Antônio de Lisboa (Creche Dealtino Cabral)	45 (I)	-	42,75	855,00
23. Associação dos Moradores da Lagoa do Peri (Escola Comunitária Lagoa do Peri)	14 (I)	33 (I)	44,65	893,00
24. Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna – SEOVE (Cr. Irmã Sheila)	19 (I)	45 (I)	60,80	1.216,00
25. Associação Beneficente de Assistência Social (AEBAS)	10 (P)	10 (P)	19,00	380,00

Tabela 17 – Subsídios financeiros oriundos do FUNDEB.

Fonte: Departamento de Educação Infantil. Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis.

Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica são superiores aos que eram disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, pois o FUNDEB para cada criança matriculada e cadastrada no Censo Escolar em período integral mensalmente desembolsa R\$ 19,00; para os alunos que recebem um atendimento em período parcial o custo é de R\$16,00. Em contrapartida, o FNAS gastava mensalmente com os primeiros (jornada integral) R\$ 17,02 e com os segundos (jornada parcial) R\$ 8,51. Vale a pena fazer um parêntese aqui para lembrar que, embora as creches conveniadas, considerando a situação delas perante os critérios estabelecidos pelo FUNDEB, com exceção dos NAC em Florianópolis, tenham garantido esse financiamento, nacionalmente essa situação não necessariamente se repete. O documento de *Orientações...* (BRASIL, 2008, p. 8) faz esse destaque:

É importante lembrar que, mesmo sendo determinada pela LDB, a integração das creches comunitárias, filantrópicas e confessionais ao sistema educacional não aconteceu na sua totalidade. Muitas dessas instituições não constam no Censo Escolar, não são supervisionadas/assessoradas pelo órgão de educação competente e não têm, ainda hoje, autorização de funcionamento do Sistema de Ensino, ou seja, parte da rede de creche e pré-escola que permanece sob a responsabilidade e financiamento da Assistência Social continua à margem do Sistema de Ensino. (BRASIL, 2008, p. 8)

Esse não é o caso das creches conveniadas na capital de Santa Catarina, apesar da realidade dos NAC que não atendem as determinações do FUNDEB (BRASIL, 2007). Sendo assim, não se pode deixar de comentar que ter quase todas as instituições cadastradas no censo e aptas para receberem as verbas do FUNDEB, logo no primeiro ano da transição, indica uma política de educação infantil comprometida com o cumprimento da legislação em vigor. O gráfico a seguir ilustra as mudanças de um fundo para outro.

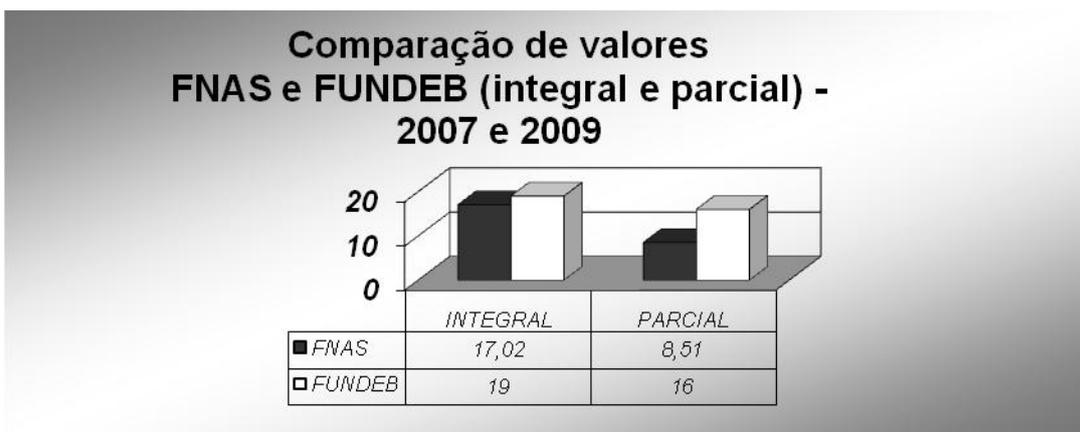


Gráfico 5 – Comparação de valores FNAS e FUNDEB (integral e parcial) – 2007 a 2009.

Fonte: Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007) e FLORIANÓPOLIS, Relação das Entidades Conveniadas que atendem crianças da educação infantil. 2008b.

Vale destacar que o aumento de 11% para o período integral e de quase 100% no parcial não significa dizer que houve uma melhora qualitativa, posto que, mesmo sendo o aumento um fato concreto, existia outra fonte de renda fundamental para as conveniadas de Florianópolis. Essa verba refere-se ao Fundo Municipal de Assistência Social que complementava o custeio das entidades e foi extinta com a chegada da verba do FUNDEB (BRASIL, 2007a). Conforme foi visto anteriormente, as verbas do fundo municipal eram variáveis, dependiam do valor estipulado pelo Conselho Municipal de

Assistência Social a cada instituição. Dessa maneira, poderia variar no atendimento integral entre R\$ 23,30 a R\$ 48,55, no caso do parcial os valores eram de R\$ 12,34 a R\$ 25,71. Visualizemos esses valores em outro gráfico.

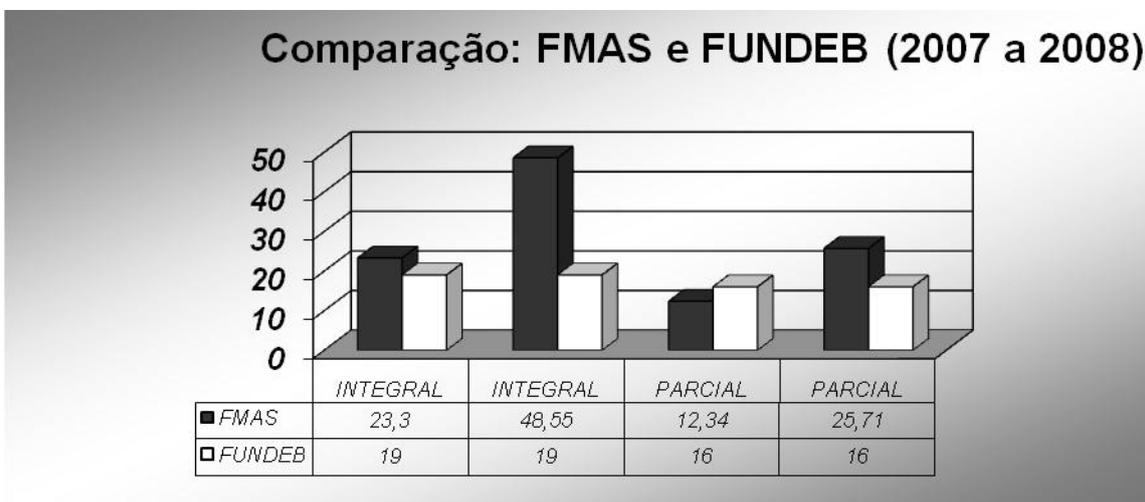


Gráfico 6 – Comparação: FMAS e FUNDEB (2007 a 2009)

Fonte: Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007) e FLORIANÓPOLIS, Relação das Entidades Conveniadas que atendem crianças da educação infantil. 2008b.

No gráfico acima, em quase todos os momentos, verifica-se que o Fundo Municipal de Assistência Social é superior ao FUNDEB (BRASIL, 2007). E ainda sabe-se que uma mesma creche poderia receber verbas do FNAS e FMAS. Somando essas duas subvenções, algumas creches integrais poderiam receber de R\$ 40,72 até R\$ 65,02 por criança mensal e as parciais de R\$ 20,86 a R\$ 34,23. O gráfico seguinte permite a visualização desse procedimento.



Gráfico 7– Comparação: Assistência e Educação. (2007 e 2009)

Fonte: Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007) e FLORIANÓPOLIS, Relação das Entidades Conveniadas que atendem crianças da educação infantil. 2008b.

Nesse gráfico fica explícito que as creches conveniadas recebiam, enquanto financiadas pela assistência, um valor maior de subsídios do que o FUNDEB pode arcar. Entretanto, o que determinava esse excedente de verba em relação à educação era o Fundo Municipal de Assistência Social. Sendo assim, se a educação quiser equiparar o seu financiamento com o da assistência precisa dispor de recursos de algum outro fundo ou rubrica¹³⁵. Dessa forma, pode-se dizer que é cedo para saber quais serão as reais implicações da mudança do financiamento nas creches conveniadas em Florianópolis. A preocupação da Secretaria Municipal de Educação é que as crianças atendidas não sejam prejudicadas; então as mudanças acontecerão, visto que é uma obrigação legal, mas será feita com cautela, porque nem todas as entidades conveniadas têm as condições objetivas para se adequarem à transição.

5.3 E os Núcleos de Atendimento à Infância, como ficam?

Os Núcleos de Atendimento à Criança – NAC, são uma modalidade diferente das creches conveniadas. Como explicitado no segundo capítulo, essas instituições, que são ao todo sete em Florianópolis, três no bairro Tapera e quatro na parte continental da cidade. Atendem dez crianças de zero a seis anos em cada unidade, casas da comunidade, e contavam até o ano passado com as subvenções da assistência social (FMAS e FNAS), com a merenda e professor pagos pela Secretaria de Educação Municipal e com auxílio para material pedagógico e de limpeza da Associação Florianopolitana de Voluntários – AFLOV. Todavia, com a transição, os NAC perderiam boa parte do financiamento, já que não atendem aos critérios exigidos pelo FUNDEB, portanto não receberiam mais a verba oriunda do FNAS nem a do FUNDEB (BRASIL, 2007)¹³⁶.

Existiam naquele momento duas possibilidades, uma era incluir as crianças atendidas pelos NAC em outras creches conveniadas em endereços próximos ou

¹³⁵ Representantes da Secretaria Municipal de Educação defenderam a idéia de um fundo de complementação, inclusive existe um projeto de lei para regulamentar isso e em análise no gabinete do prefeito reeleito Dário Berger desde o final de 2008.

¹³⁶ No final de 2008 a coordenadora das conveniadas, Janete Oliveira da Silva, e a coordenadora pedagógica da AFLOV, Graziela Todescatto, mostravam-se preocupadas com o futuro dos NAC, os quais, mesmo não sendo um lugar ideal, atendiam setenta crianças.

conseguir outro lugar (alugado, comprado pela prefeitura ou cedido pela comunidade) que comportasse as crianças para assim montar uma creche conveniada.

Nenhuma das opções se efetivou em 2009 até o momento. Os NAC continuam a existir nos mesmos lugares, e a Secretaria de Educação, por meio de fundos próprios, juntamente com a AFLOV, se responsabilizará por essas sete entidades. Isso é possível porque existe, de acordo com o terceiro artigo Decreto Municipal nº 6.206 (FLORIANÓPOLIS, 2008), um prazo limite para que as instituições se adaptem às normas do Conselho Municipal de Educação.

As instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos deverão se adequar as normas da Resolução da Educação Infantil, elaborada pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, que estabelece padrões mínimos de qualidade para creche e para pré-escola, no prazo máximo de 5 (cinco) anos a contar do ano letivo de 2009.

Dessa maneira, enquanto que, para as creches e pré-escolas a transição se fez quase que em sua totalidade, no caso dos NAC pouca mudança ocorreu. Para esses não foi possível que se fizesse a adequação legal, nem mudança qualitativa no atendimento. O direito das crianças que frequentam os NAC a terem acesso a uma vaga na rede pública de educação e de melhor qualidade está sendo negligenciado, considerando que ocupam um lugar, mesmo entre às creches conveniadas, periférico, pois não têm a possibilidade de atender aos critérios do novo modelo de financiamento.

5.4 Reflexões sobre o processo

A transição do financiamento das creches conveniadas insere-se nas relações entre capital e trabalho e, portanto, diretamente ligada à forma com que o capitalismo contemporâneo tem-se organizado. No final da década de 1990, com o término da LBA, os convênios entre as creches e o poder público eram caracterizados como Serviços de Ação Continuada – SAC; nesse momento a ideologia neoliberal estava estabelecida. Segundo Faleiros (2006, p. 187), o propósito das reformas que foram feitas com base nesta ideologia era “o de mudar a estruturação do sistema de bem-estar social com a diminuição do papel do Estado e, principalmente, da garantia de direitos sociais.” A transição do financiamento das creches conveniadas está no contexto dessas reformas neoliberais.

Considerando que as creches, mesmo que passem a ser financiadas pelo FUNDEB (BRASIL, 2007), que é um fundo da Educação, ainda estão inseridas no campo do atendimento alternativo e ao público e focalizado, pois oferecem um atendimento mais barato destinado a uma população em situação de vulnerabilidade social, na medida em que dividem o custeio entre uma instituição privada e o financiamento do poder público.

Para Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), as políticas de atendimento à primeira infância propostas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, têm produzido nos países em desenvolvimento programas de cuidado e de educação infantil alternativos ao público que, no nível discursivo, defendem uma intervenção social para a superação das desigualdades. No entanto, cabe-nos questionar se esses programas alternativos, como as creches conveniadas e os NAC, se comparadas às creches e Núcleos de Educação Infantil públicos municipais, se concretizam como opções em situação de igualdade em relação à qualidade do espaço físico, do atendimento oferecido, entre outras. Posto que as creches da prefeitura municipal de Florianópolis contam com profissionais qualificados e possuem um espaço físico adequado às normas da *Resolução 01/2002* (FLORIANÓPOLIS, 2002a). Na perspectiva das autoras,

Essas práticas, que se situam no campo da assistência às camadas pobres da população, podem gerar um efeito contrário ao que aparentemente se propõem, incentivando a exploração da mão-de-obra feminina, a não-profissionalização do cuidado e da educação, assim como a criação de categorias diferenciadas de atendimento. Diferem em muito das propostas educacionais que visam à qualidade para o atendimento à infância. (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SOARES, 2002, p. 69)

As creches conveniadas situadas na capital de Santa Catarina, em relação à precarização no atendimento por meio da exploração de mão-de-obra feminina e não profissionalização do atendimento, possui um diferencial. Esse diz respeito à forma de contratação das professoras para as creches e NAC que, conforme destacamos, são contratadas temporariamente pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.

O processo seletivo é geral, ou seja, os candidatos se inscrevem no concurso e concorrem a vagas para atuarem tanto na rede municipal quanto na de conveniadas. O que determina em qual rede o candidato trabalhará é a sua classificação, posto que no momento da escolha de vagas, na listagem geral das creches, as da rede pública são as

primeiras a serem escolhidas. Do ano de 2004 até 2007¹³⁷, foram admitidos seiscentos e dezoito professores para atuarem nas entidades conveniadas, respectivamente: cento e quarenta no ano de 2004; cento e quarenta e seis em 2005; cento e sessenta e dois em 2006 e cento e setenta e um no ano de 2007. Esses dados mostram que tem aumentado o número de professores contratados pela PMF para trabalharem na rede de conveniadas.

Além disso, a seleção exige uma formação mínima regulamentada por lei para o ingresso nas instituições de EI. O edital (FLORIANÓPOLIS, 2008c) que antecedeu a contratação dos professores para o ano de 2009 fez as exigências abaixo para o cargo de Professor de Educação Infantil¹³⁸.

- a) Graduação em Pedagogia ou Normal Superior com habilitação em Educação Infantil;
- b) Formação no Ensino Médio, com habilitação em Magistério de Educação Infantil;
- c) Formação no Ensino Médio, com habilitação em Magistério de Séries Iniciais do Ensino Fundamental com adicional em Educação Infantil.

A exigência de formação no edital garante um profissional com a formação mínima decretada por lei. Isso em si não é sinônimo de qualidade, até porque a qualidade no atendimento é composta, conforme as autoras Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), por outros elementos além da formação de professores, proposta pedagógica, condições de funcionamento, práticas educativas e relação com as famílias. Mesmo que a formação dos profissionais que atuam nas creches não seja determinante para a garantia de qualidade, é um indicativo importante, posto que para as autoras Campos, Füllgraf e, Wiggers (2006, p. 100)

Um dos principais critérios de qualidade utilizados internacionalmente para avaliar a qualidade de escolas em qualquer nível de ensino é o tipo de formação prévia e em serviço dos professores ou educadores que trabalham diretamente com os alunos.

O quadro, a seguir, contempla o número de vagas dispostas no Processo Seletivo para Admissão em Caráter temporário, executado pela Prefeitura Municipal de

¹³⁷ Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, no Departamento de Planejamento.

¹³⁸ A grande maioria dos candidatos é do sexo feminino.

Florianópolis, para as creches conveniadas no ano de 2009. Ao todo são cento e quarenta e seis vagas, 73% por cento delas, 107, para período integral, ou seja, quarenta horas semanais, e 27%, 39 vagas, para meio período, vinte horas semanais.

VAGAS OFERECIDAS PARA PROFESSORES NO PROCESSO SELETIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS ENTIDADES CONVENIADAS PARA O ANO LETIVO DE 2009			
Instituições		Professores	
		Integral	Parcial
1	Ass. Mor. da Lagoa do Peri	3	-
2	Casa da Cidadania Vó Inácia – AFLOV . Caieira do Saco dos Limões	3	-
3	Casa do Povo – Coloninha	4	-
4	CEI Alfa Gente – Coqueiros	5	-
5	CEI Girassol – Centro	12	-
6	CEI Morro da Caixa – Alfa Gente – Estreito	5	-
7	CEI Panorama – Monte Cristo	2	2
8	Centro Espiritual Estrela Guia – Monte Verde	-	7
9	Cons. Comunitário Coloninha – Coloninha	-	18
10	Cons. Comunitário Coqueiros – Coqueiros	3	-
11	Cons. Comunitário Monte Verde – Monte Verde	3	-
12	Cons. Comunitário Saco dos Limões – Saco dos Limões	11	-
13	Creche Duduco I – Centro	6	-
14	Creche Duduco II – Prainha	4	2
15	Creche Mont Serrat – Centro	5	-
16	Lar Fabiano de Cristo – Capoeiras	6	-
17	Lar Recanto do Carinho – Agrônômica	1	1
18	Núcleos de Atendimento à Criança – AFLOV	7	-
19	Seara Esp. Entrepasto da Fé – Saco Grande	4	-
20	SERTE – Cachoeira do Bom Jesus	4	-
21	Sociedade de Pais e Amigos da Barra da Lagoa – Barra da Lagoa	2	-
22	Creche São Francisco de Assis - Serrinha	6	3
23	Grupo Escolar Irmão Delmiro (Centro Espírita Seara dos Pobres)	5	-
24	Sociedade Divina Providência (Centro Ed. NS Mont Serrat)	5	-
25	Sociedade Eunice Weaver (Educandário Sta. Catarina)	-	-
26	Associação dos Moradores de Sto. Antônio de Lisboa (Creche Dealtino Cabral)	-	6
TOTAL		107	39

Tabela 18 – Vagas oferecidas para professores no processo seletivo da Prefeitura Municipal de Educação Infantil nas entidades conveniadas para o ano letivo de 2009.

Fonte: Quadro de Vagas dos professores substitutos para o Ano Letivo de 2009. (FLORIANÓPOLIS, 2008c)

Destaca-se que a contratação de professores é uma ação da Secretaria Municipal de Educação independente das determinações da transição. O compromisso do poder público com as creches conveniadas garantido pelo FUNDEB (BRASIL, 2007) é o repasse de verbas mensal calculado a partir do custo diário *per capita*. Vejamos nas “Disposições Finais e Transitórias” da Lei do FUNDEB (BRASIL, 2007) o valor do atendimento integral e parcial:

Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

[...]

III – creche conveniada em tempo integral – 0,95 (noventa e cinco centésimos);

IV – creche conveniada em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos).

Embora o total de recursos da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis para com as creches conveniadas e NAC seja maior do que o do FUNDEB (BRASIL, 2007), há uma clara política de focalização do atendimento destinado a essa população. Tanto isso é verdade que, no edital (FLORIANOPOLIS, 2008c) de contratação para professores substitutos, a diferença entre as duas instituições públicas e privadas é mostrada claramente. No caso da rede pública, assinala-se que:

Ao Professor de **Educação Infantil** que optar por atuar nas **Unidades Educativas da Rede Municipal de Ensino** caberá: demonstrar domínio de atividades de registro, planejamento e avaliação necessárias a organização do trabalho na unidade educativa; ter iniciativa para viabilizar ações que garantam os direitos da criança na unidade educativa; assumir uma postura ética e respeitosa com as famílias e os demais profissionais; participar das discussões educativas/pedagógicas propostas pela unidade educativa. (FLORIANÓPOLIS, 2008b)

O professor que atuar nas Unidades Educativas da Rede Municipal de Ensino deverá trabalhar de acordo com a perspectiva de direito da criança, em contrapartida o professor que trabalhar nas Entidades Conveniadas deverá comprometer-se com as crianças em situação de vulnerabilidade social.

Ao Professor de **Educação Infantil** que optar por atuar em **Entidade Conveniada** caberá: seguir o indicado pela Proposta Educativa Pedagógica da Instituição e seu respectivo calendário; demonstrar domínio das atividades de registro, planejamento e avaliação necessárias a organização do trabalho na instituição; comprometimento com a instituição e com as crianças em situação de vulnerabilidade social. (FLORIANÓPOLIS, 2008c)

Dessa maneira, as creches conveniadas atuam como uma alternativa de atendimento para as crianças pobres. E quando um atendimento é destinado para uma determinada parcela da população, que nesse caso são as crianças das classes subalternas, esse atendimento é focalizado e não se enquadra na categoria do direito público subjetivo. A educação infantil na perspectiva do direito da criança e da família não deveria ser executada com base em políticas focalizadas, como é o caso das creches conveniadas e NAC. Conforme a advogada Clarice Duarte (2004, p. 113),

[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo).

Alguns indicativos apontam que as creches conveniadas e os NAC não estão sendo executados no campo do direito público subjetivo e universal, apesar do discurso em prol do direito da criança à educação infantil anunciado na documentação da transição¹³⁹. Considerando a exigência do Certificado de Assistência Social para o recebimento das subvenções do FUNDEB (BRASIL, 2007), pode-se constatar que o atendimento nessas entidades não está baseado na esfera do direito público subjetivo, mas na perspectiva do atendimento focalizado.

O atendimento focalizado, segundo Graça Druck e Luiz Filgueiras (2007), está entre as políticas sociais do governo Lula, mas não começou com ela, posto que para os

¹³⁹ Os documentos da transição que o texto se refere são Relatório dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho, criado pela portaria interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, e a proposta de prorrogação das suas atividades (BRASIL, 2006b), Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação (BRASIL, 2008) e o Decreto Municipal nº 6206, de 14 de outubro de 2008, o qual Estabelece critérios para convênio entre o município de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil. (FLORIANÓPOLIS, 2008a).

autores a política social do atual governo no essencial¹⁴⁰ é a mesma do governo passado sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Na perspectiva de Druck e Filgueiras (2007), a análise das políticas sociais só pode ser feita se for articulada à do modelo econômico vigente, capitalista, baseado na ideologia neoliberal e que partiu da preocupação das organizações multilaterais.

Esse tipo de política social, que se originou da preocupação das instituições multilaterais, em particular o FMI e o Banco Mundial, com a instabilidade política dos países da periferia do capitalismo – em muito agravada com a implementação das políticas e reformas econômicas liberais –, passou a ser recomendada enfaticamente por essas instituições a partir, principalmente, do final dos anos 1990, após a ocorrência de sucessivas crises econômicas. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2007, p. 25)

As políticas focalizadas são, para os autores, uma forma de atuação estratégica do Estado capitalista em substituição aos direitos universais, as “políticas de combate à pobreza” são um exemplo clássico desse mecanismo de atuação que tem como função compensar os estragos socioeconômicos promovidos pela política econômica neoliberal.

Uma política social que, pela sua própria origem e natureza, busca se implementar e se tornar hegemônica a partir da negação dos direitos e das políticas sociais universais, através de um discurso que ataca a seguridade e a assistência social públicas. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2007, p. 25)

E como as políticas focalizadas atingem a educação infantil? Como dito nos capítulos anteriores, as políticas internacionais têm um forte poder de decisão em relação à forma com que as políticas de educação infantil se organizam em nível nacional. Se em termos de política social a grande meta das políticas focalizadas é o

¹⁴⁰ O essencial é aqui colocado como o pano de fundo que determina o modelo das políticas sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso e no Governo Lula. Para Druck e Filgueiras (2007, p. 28), “Do ponto de vista estrutural, o que assegura e explica a linha de continuidade entre o segundo governo Cardoso e o governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico, da mesma política macroeconômica e, não surpreendentemente, da mesma política social, é a permanência, ao longo de todo o período, do mesmo bloco de poder dominante, construído a partir do início dos anos 1990 sob os escombros do Modelo de Substituição de Importações [...], bloco este que sofreu acomodações no começo do segundo governo Cardoso, mas que manteve como hegemônico, na sua direção política, o capital financeiro. Além disso, também foi fundamental, para a ausência de mudanças significativas entre os dois governos, o processo de ‘transformismo’ político trilhado por Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT).”

combate à pobreza, na educação de zero a seis anos pode-se dizer que essa tem sido eleita como também como frente de combate à esse problema.

O combate à pobreza por intermédio da educação infantil proposto pelo Banco Mundial, segundo Rossetti-Ferreira, Ramon e Soares (2002), é concretizado por “programas de desenvolvimento infantil” que se preocupam com a saúde e o desenvolvimento das crianças associados a programas de nutrição e saúde da mulher. A aposta na educação infantil vem no sentido da intervenção social, quebrando o ciclo da pobreza, prevenindo o fracasso escolar e evitando desajustes posteriores. Essas são fundamentadas numa concepção de criança e sociedade norte-americana e em teorias que valorizam os primeiros anos de vida como momento privilegiado para a aprendizagem e nas quais o investimento na infância é necessário para que ela possa inserir-se na vida produtiva.

Outra política focalizada na educação infantil refere-se à expansão das vagas nas comunidades ditas em situação de vulnerabilidade social. Para essas, levando em conta a impossibilidade de expansão das redes municipais de educação infantil se justifica a implantação de políticas compensatórias e programas alternativos de baixo custo. A permanência das creches conveniadas e NAC nas comunidades empobrecidas, com o financiamento do FUNDEB, é exemplar dessa política. Segundo Rossetti-Ferreira, Ramon e Soares (2002, p. 69),

[...] embora pareçam fundamentar-se no direito da criança e da família, quando o alvo é a população pobre, negra e de zona rural, essas políticas se concentram em um discurso da necessidade, assentado no lema “atender pobremente a pobreza”, que transparece de maneira clara nos documentos do Banco Mundial, maior agência internacional que orienta e subsidia programas para a infância.

A idéia de necessidade, que aparece no trecho do artigo é bem interessante, pois assim como a política focalizada, ações e políticas que se fundamentam nas necessidades, não atende a perspectiva do direito público subjetivo e universal. O artigo das autoras traz um quadro que diferencia a perspectiva da necessidade e a perspectiva do direito.

PERSPECTIVA DE NECESSIDADE X PERSPECTIVA DE DIREITO	
PERSPECTIVA DE NECESSIDADES	PERSPECTIVA DE DIREITOS
A criança é concebida como um recipiente passivo;	A criança é um participante ativo;
As necessidades implicam objetivos – inclusive os parciais;	Os direitos implicam o atendimento a todas as crianças;
As necessidades podem ser atendidas sem sustentabilidade;	Os direitos devem ser atendidos com sustentabilidade;
As necessidades podem ser classificadas numa hierarquia;	Os direitos não podem ser classificadas numa hierarquia
As necessidades nem sempre implicam em obrigações;	Os direitos envolvem obrigação;
As necessidades são associadas a promessas;	Os direitos estão associados a obrigações;
As necessidades podem variar conforme culturas e ambientes;	Os direitos são universais;
As necessidades podem ser atendidas mediante caridade;	A caridade não é aceita dentro de uma proposta de direitos;
Atender as necessidades sempre depende da vontade política.	Dar conta dos direitos depende da escolha política.

Quadro 3 – Perspectiva de Necessidade X Perspectiva de Direito.

Fonte: ROSSETI-FERREIRA; RAMON; SOARES. 2002, p. 88.

As creches conveniadas enquadram-se não só como política focalizada, mas estão atreladas à perspectiva de necessidade, pois atendem em uma instituição privada um percentual de crianças que por direito deveria ser atendida pela rede municipal de Educação Infantil. Conforme as autoras, assim como os outros países latino-americanos, o Brasil é tão marcado pelas desigualdades sociais que políticas baseadas nas necessidades são justificadas por aliviarem os efeitos da má distribuição de renda.

Os países do bloco latino-americano apresentam uma desigualdade social tão marcante que influencia drasticamente a forma como as políticas são concebidas e os programas implementados. As políticas são justificadas, basicamente, como meio de intervenção social para ajudar aqueles que necessitam e para evitar eventuais conseqüências anti-sociais. Dessa forma, os programas de intervenção guardam o ranço, construído historicamente e que sobrevive ao longo de séculos, da necessidade de proteger a sociedade dos efeitos da pobreza e de prevenir a marginalização. (ROSSETI-FERREIRA; RAMON; SOARES, 2002, p. 90)

Com entendimento semelhante, Peroni e Adrião (2005) consideram esses espaços alternativos de atendimento focalizado como sintomas das reformas neoliberais

do Estado capitalista. Esse tem sua atuação diminuída em detrimento de indivíduos que assumem suas próprias demandas sociais por meio de atividades de ajuda mútua, voluntária, benemérita. As autoras destacam que esse formato para o trato da “questão social”¹⁴¹ conta com a transferência de fundos públicos para o setor privado, como é o caso das creches que receberão verbas do FUNDEB (BRASIL, 2007). Esse procedimento do Estado é entendido como terceirização que “[...] corresponderia ao processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado.” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 145)

A terceirização, assim como a focalização, característica indiscutível das políticas sociais do atual governo, tem um apelo de manipulação, pois, ao se proporem atender as parcelas da população que não têm acesso a determinados benefícios por meio de dinheiro público investido em entidades privadas, desarticulam a luta em prol de políticas sociais universais que respeitem os direitos adquiridos arduamente pelos movimentos sociais. Para Druck e Filgueiras (2007, p. 32),

[...] a política social do governo Lula, tal como a sua política econômica, é também de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente e serve de instrumento poderoso de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permite um discurso ‘politicamente correto’.
(DRUCK, FILGUEIRAS, 2007, p. 32)

Na perspectiva dos autores Druck e Filgueiras (2007) ainda que as políticas focalizadas reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, do ponto de vista político fragmentam a classe trabalhadora e encaram os que têm acesso à seguridade social e à educação como privilegiados.

Em relação às crianças pequenas nesse movimento, o direito a uma vaga numa instituição de educação infantil pública passa a ser um privilégio de poucos. Jane Drewinski (2001, p. 131), quando trata da histórica ausência de vagas na educação infantil, aponta para a luta de classes dizendo que “[...] a realidade é histórica, ao

¹⁴¹Para saber mais ver: NETTO, José P. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis G. e ROZZOTTO, Maria L. *Estado e políticas sociais*: Brasil-Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003. p. 12-28

evidenciar que a escola, bem como a educação infantil, no Brasil, ainda não é para todos.”

Outra reflexão que pode se formular a partir do processo de transição do financiamento em nível nacional refere-se à pequena mudança na situação concreta do atendimento às crianças. Mesmo o FUNDEB (BRASIL, 2007) tendo assumido o custeio das creches e pré-escolas, a situação concreta das crianças não mudou, continuam sendo as mesmas crianças, atendidas nos mesmos lugares, pelos mesmos professores.

Essa relação entre Estado e iniciativa privada para atender crianças pobres, como vimos no segundo capítulo, não é uma novidade, posto que nas décadas de 1970 e 1980 era uma realidade, assim como alguns problemas referentes a essa oferta de atendimento eram semelhantes. Quando Campos, Füllgraf, Wiggers (2006) discutem questões referentes à relação entre qualidade da educação infantil e estratégias de aumento do atendimento, é possível se perceber “velhos” problemas nas atuais políticas, principalmente em relação ao foco no atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social, aos espaços físicos precários, à falta de orientação especializada aos coordenadores das creches e aos pífios investimentos públicos.

As creches, especialmente as comunitárias e conveniadas, geralmente apresentam maiores deficiências quanto ao prédio e aos equipamentos, nos aspectos de conforto, saneamento e adequação à faixa etária. As pré-escolas conveniadas, de forma geral, contam com melhores condições, porém costumam ser restritivas quanto aos espaços para brincadeiras e atividades autônomas por parte das crianças. (CAMPOS, FÜLLGRAF, WIGGERS, 2006, p. 119)

Embora existam essas permanências históricas em relação às políticas de atendimento e à qualidade da educação infantil oferecida nas creches conveniadas, houve uma mudança substancial em termos de adequação à legislação vigente, pois conforme foi determinado na LDBEN (BRASIL, 1996a) as instituições de educação infantil foram incorporadas à Educação Básica e passaram a ser, ao menos em âmbito formal, de responsabilidade da educação, redefinindo assim o papel de duas importantes políticas sociais, educação e assistência, no atendimento às crianças de zero a seis anos. Dessa maneira, o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS com a chegada do FUNDEB (BRASIL, 2007) deixará de atender a faixa etária de zero a seis anos. Segundo Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002, p. 69),

[...] os avanços legais, a priori, podem assumir uma característica bastante generalizada e compartilhada [...], uma vez que se fundamentam principalmente no discurso da inclusão e integração social, sendo compreendidos como possibilidades de colocar em situação de igualdade diferentes populações. Entretanto, cabe-nos questionar se de fato esses avanços legais vêm se concretizando nos programas propostos para as crianças pequenas, com o mesmo significado, alcance e potencial [...]. Interessa-nos principalmente compreender como esse processo tem se configurado [...] principalmente no que se refere às camadas mais pobres da população.

Sendo assim, a mudança do financiamento das creches conveniadas pode ter sido um passo importante em âmbito legal na redefinição do papel da educação e da assistência, mas não rompeu com a herança histórica do assistencialismo aos pobres. As crianças atendidas pela rede de conveniadas são as ditas em “situação de vulnerabilidade social”. Ou seja, é um tipo de atendimento focalizado que separa as crianças das classes subalternas das demais. No caso das crianças das creches públicas de Florianópolis, o privilégio delas em relação às conveniadas está na forma com que o direito público e subjetivo delas são atendidos, pois estar matriculada em uma creche pública é um direito das crianças e um dever do Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Terminar uma dissertação não significa resolver todas as questões suscitadas pela pesquisa, mas sistematizar as discussões e reflexões feitas procurando ter consciência tanto de seus limites, quanto dos caminhos que permanecem em aberto. Sendo assim, é fundamental recolocar algumas das questões que se mostraram fundamentais ao longo do desenvolvimento da pesquisa. O objetivo, reforçamos, é não encerrar a discussão acerca do objeto de estudo com o presente trabalho, mantendo-o no campo do debate.

Um aspecto importante desta investigação foi sua articulação com as categorias de análise sugeridas por Newton Duarte (2006), em especial as que dizem respeito à dialética, totalidade, contradição e luta de classes. Essas quatro categorias permearam todo o trabalho que se concentrou no objetivo de tentar compreender como se organizam os espaços alternativos àqueles oferecidos pelo poder público, mais precisamente as creches conveniadas e os NAC, além do momento de transição do financiamento das creches da assistência social para a educação. Para isso, foi necessário recuperar a história desse tipo de atendimento, mostrar seu escopo, discutir suas relações com a problemática da pobreza. Sendo assim, é a partir delas que foram organizadas as considerações finais desse trabalho.

A pesquisa foi iniciada tendo como fio condutor a idéia de que as creches conveniadas – tanto sob a forma de NAC como sob a forma de creches – se apresentam como uma das faces das políticas neoliberais no campo educativo, idéia que as reflexões e dados levantados confirmaram. Tais espaços possibilitam ao Estado suprir a demanda da população por atendimento escolar infantil a custos reduzidos. Dito de outra forma, por mais antagônicas que possam parecer, as creches atendem tanto as necessidades dos trabalhadores quanto os interesses do capital.

Outra contradição fundamental levantada pelo trabalho diz respeito à função social da educação infantil. De uma parte, é expressão dos direitos das crianças a espaços educativos que propiciem o acesso ao conhecimento historicamente construído, organizados “mediante objetivos representativos de uma intencionalidade deliberada de promover o desenvolvimento das complexas habilidades humanas pela mediação da aprendizagem” (ARCE, 2007, p. 7). De outra, é direito da família e uma estratégia do

capitalismo para que os pais tenham espaços para deixarem os filhos enquanto trabalham.

Tendo em vista respeitar o objeto em sua totalidade, buscou-se compreendê-lo nas relações concretas que o determinam. Para isso, foi realizada uma breve incursão sobre a organização do capitalismo contemporâneo no Brasil e sobre o papel do Estado nessa conjuntura, fundamentado na ideologia neoliberal. A educação infantil, como política social e educacional, é pensada e executada nos moldes das políticas neoliberais. Essas têm adotado a estratégia de fuga do Estado como provedor de políticas sociais. Nesse sentido, sua retração frente às suas obrigações deixa a cargo da iniciativa privada o provimento de tais políticas. As creches conveniadas em Florianópolis atendem ao que Vera Peroni e Theresa Adrião (2005, p. 143) chamam de novo formato para o trato da questão social, que é o oferecimento de um serviço público não-estatal o qual “impõe a transferência de fundos públicos para o setor privado”.

Ao se analisarem as políticas destinadas para a educação infantil, não se pode ignorar que dos anos de 1980 para cá houve significativas melhoras em âmbito legal, tanto no que se refere ao campo da educação quanto ao campo da assistência. A *Constituição Federal* (1988); o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990); a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (BRASIL, 1996); a *Lei Orgânica da Assistência Social* (BRASIL, 1993); a *Política Nacional de Assistência Social* (BRASIL, 1998a); a *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social* (NOB/SUAS) (BRASIL, 1999); o *Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2001), a *Política Nacional de Educação Infantil – pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à educação* (BRASIL, 2006c) e o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB* (BRASIL, 2007) são as expressões legais desse avanço.

Todavia, como contradição, categoria importante no desenvolvimento dessa dissertação, existe um divórcio entre a legislação e a realidade, como lembra Maria Malta Campos (2002). Para a autora, essa dicotomia ocorre quando as leis têm diretrizes amplas, mas não “mecanismos operacionais efetivos que garantam a aplicação daqueles princípios na realidade.” (CAMPOS, 2002, p. 28). Entendeu-se nesse trabalho que o Estado capitalista usa dessa estratégia de garantir no papel direitos que não se efetivam para que possa administrar interesses, numa perspectiva de governabilidade. O processo de transição do financiamento é um claro exemplo disso. As creches conveniadas

precisavam sair do âmbito da assistência para se situarem no campo da educação. No entanto, até que fosse instituído o FUNDEB (BRASIL, 2007), não se sabia com qual recurso o Estado poderia contemplar essas instituições.

Ainda falando em totalidade, para que fosse possível pensar o objeto em suas diversas facetas, foi necessário ter consciência do papel contraditório que a educação ocupa, principalmente porque ela pode tanto reproduzir a sociedade em que está inserida, quanto é capaz de levantar elementos para revolucioná-la. De um lado, ela é percebida como responsável pela promoção do desenvolvimento econômico e da salvação da humanidade da situação de miséria, de outro é entendida como espaço que pode contribuir na transformação da sociedade em outra que se pretende construir. Nesse sentido, usufruiu-se das contribuições de István Mészáros (2008, p. 124) que de um lado considera a educação como produto e produtora das relações capitalistas e

[...] por outro lado, a intervenção positiva da educação na elaboração dos meios de contrapor-se com êxito à dominação global do capital, pelo estabelecimento das formas organizacionalmente viáveis de solidariedade socialista, é vital para o cumprimento do grande *desafio internacional* de nosso tempo histórico.

As creches e NAC conveniados em Florianópolis transitam nessa contradição. Ao mesmo tempo em que atendem às necessidades de manutenção do capitalismo, especialmente porque atuam como políticas focalizadas de contenção de pobreza, conservam elementos de resistência, pois sua história, que remonta aos movimentos sociais da década de 1970 e 1980, concretiza expressões de conquistas populares em favor do direito de crianças oriundas das classes subalternas, ao atendimento¹⁴², posto que no período histórico sublinhado os filhos da classe trabalhadora passaram a freqüentar instituições de Educação Infantil, fruto dos movimentos feministas e dos trabalhadores.

Em relação à história do atendimento conveniado em Florianópolis, concluímos que, desde seu início, foi fruto de contradições, posto que atendendo as necessidades e manifestações populares acabou realizando tendências disseminadas por organismos multilaterais como a UNESCO e o Banco Mundial que incentivam, há pelo menos trinta anos, atendimentos alternativos e barateados à população dita em situação de

¹⁴² Para saber mais sobre a história das creches conveniadas cf. Costa (2005).

vulnerabilidade social. Mudaram os argumentos, mas a solução faz parte da continuidade de um projeto social de manutenção da ordem vigente.

As creches conveniadas e os NAC florianopolitanos são entendidos como atendimento focalizado. Precisam, para receber verbas do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007), ter um Certificado de Entidade de Assistência Social – CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Esse certificado, para além de comprovar a filantropia¹⁴³, comprova a carência da população a que se destinam os serviços da instituição.

Conforme se buscou evidenciar na dissertação, a Educação Infantil tem sido encarada como forte arma contra a pobreza. Esse entendimento faz com que as políticas destinadas a esse nível da Educação Básica se insiram no campo das políticas focalizadas e assistencialistas. Para organismos internacionais, como o Banco Mundial (2002), a EI é tomada num viés economicista, como se participar de programas de desenvolvimento infantil garantisse à criança no futuro o ingresso no mercado de trabalho.

Outra das contradições fundamentais em que estão inseridas as creches conveniadas reside no fato de que essas, como atendimento focalizado e alternativo ao público estatal, não atendem ao direito público subjetivo das crianças e pais. No entanto, são espaços necessários à capital de Santa Catarina, posto que acolhem um número significativo de crianças em idade de zero a seis anos negligenciadas pelo Estado.

Foi possível perceber que as creches conveniadas e os NAC são parte de uma rede paralela de atendimento na cidade que está sedimentada. O número de crianças atendidas oscilou entre os anos de 1998 e 2009, entretanto nunca atendeu menos do que 2.234 crianças. Esse é um número significativo de crianças que precisariam da rede pública, atualmente com 46 creches e 23 NEI. Nesse sentido, justifica-se a luta pela universalização do atendimento em creches e núcleos de educação infantil públicos e municipais. Porém, o simples acesso das crianças não é garantia da concretização dos direitos infantis e dos pais a uma educação infantil de qualidade, já que essa está relacionada a fatores que correspondem à formação de professores, à proposta pedagógica, a condições de funcionamento, entre outros.

¹⁴³ Entidades filantrópicas são aqui entendidas como aquelas que não possuem finalidade lucrativa.

A polêmica em torno da questão do combate à pobreza por intermédio de políticas focalizadas não pode ser solucionada, pois se consideram as causas e o combate à pobreza como objetos complexos, sobre os quais se podem levantar indicações acerca da perspectiva hegemônica de pobreza, bem como da perspectiva crítica do fenômeno. Mesmo assim, não foi possível encerrar a discussão. A principal reflexão a que se chegou foi a de que as políticas focalizadas e a luta contra a pobreza enquadram-se na perspectiva hegemônica e deslocam as causas da pobreza, considerando-a como um fenômeno natural e não o resultado de um processo que não é imutável, mas é fruto da luta de classes. A perspectiva crítica entende-a como produto histórico das relações capitalistas, dentre as quais existem focos e possibilidades de resistência.

Sobre os dados quantitativos que desenham a situação financeira e condições de moradia e saneamento dos bairros em que se encontram as creches conveniadas, pode-se perceber que elas atendem, na maioria das vezes, crianças oriundas de localidades empobrecidas da capital. O principal contraste no que diz respeito ao número de pessoas por domicílio, considerado um dos indicadores da situação de pobreza, está entre os bairros do centro (2,91) e Trindade (3,02), com um número menor do que a média da cidade e os bairros Coloninha (3,63), Monte Verde (3,65) e Monte Cristo (3,89), nos quais a média supera a municipal (3,3).

No entanto, as pesquisas empíricas permitiram constatar que as creches conveniadas não atendem somente as crianças mais pobres da cidade, assim como as públicas não atendem só as crianças abastadas, considerando que há um fator que ultrapassa a questão público/privada e interfere na clientela atendida: a localização geográfica da creche. No entanto, existe indiscutivelmente uma diferença entre as creches públicas e as conveniadas: as políticas dispensadas a elas. Em relação às primeiras, há por parte da prefeitura municipal um esforço coletivo para se assegurar a efetivação dos direitos fundamentais das crianças de zero a seis anos; as conveniadas recebem uma política de atenção focalizada às crianças em situação de vulnerabilidade social, não atendendo necessariamente à perspectiva do direito.

Uma das conclusões, a que se chegou com este trabalho, refere-se a uma dúvida levantada pela banca no exame de qualificação: “as creches conveniadas são de fato mais baratas que as públicas?” Sim, as creches conveniadas custam menos por diversos motivos. O primeiro deles diz respeito ao quadro de professores que atua nessa rede.

Apesar de contratados pela Secretaria Municipal de Educação, ocupam uma posição precarizada, pois, sendo professores admitidos em caráter temporário, ganham menos e não têm as garantias trabalhistas que recebem os efetivos. Além disso, como as instituições são privadas, a manutenção do espaço físico é de responsabilidade da própria entidade. Os materiais pedagógicos e de limpeza também são de sua responsabilidade. O recurso garantido pelo FUNDEB (BRASIL, 2007) para essas instituições também é inferior em relação às creches públicas.

Ficou evidente na pesquisa que, embora haja determinações e documentos homogeneizados que se propõem a tratar do processo de transição do financiamento da assistência social (FNAS) para a educação (FUNDEB), cada realidade apreendeu essa mudança de uma determinada maneira, coerente com suas determinações e condições históricas. Nesse sentido, a realidade das conveniadas em Florianópolis é privilegiada em relação ao restante do país, pois todas elas, com exceção dos Núcleos de Atendimento à Criança, puderam se cadastrar no Censo Escolar atendendo aos critérios de financiamento do FUNDEB (BRASIL, 2007). Os NAC, conquanto não recebam verbas do fundo da educação, terão seu atendimento resguardado até que consigam integrar as 70 crianças por eles atendidas em outras creches públicas ou conveniadas. Essa realidade é resultado de correlação de forças e ações “parceiras” entre a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Assistência Social e representantes das instituições conveniadas que fizeram um esforço para adequar as conveniadas à legislação vigente sem que as crianças atendidas pela rede fossem prejudicadas.

Merecem ser destacadas, embora se tenha falado delas em outros momentos, as três creches conveniadas que foram municipalizadas¹⁴⁴ no processo de transição: a Creche da Central Única dos Trabalhadores – CEI Canto da Ilha, que passou a se chamar Creche Municipal Franklin Cascaes; a Creche da SEOVE – Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna e a Creche Altino Dealtino Cabral. Essas creches foram municipalizadas como uma das alternativas do processo de transição, pois as creches que não pudessem sozinhas atender os critérios do recebimento de subvenção do FUNDEB (BRASIL, 2007) poderiam ceder seu espaço físico para a prefeitura. A qual, por sua vez, assumiria a creche como pública.

¹⁴⁴ Além das três creches conveniadas municipalizadas, outras cinco unidades de responsabilidade do Governo do Estado foram municipalizadas pela Prefeitura Municipal de Educação de Florianópolis. (FLORIANÓPOLIS, 2009) Cf. <<http://www.pmf.sc.gov.br/educa/noticia/09fev2009d.htm>>

Dessa maneira, mesmo que as determinações em nível nacional se concretizem em nível local, como foi o caso de Florianópolis, estão presentes as categorias de dialética e a contradição. Essas categorias aparecem principalmente na maneira pela qual as políticas vão se desenvolvendo no nível local, no entanto uma questão de fundo não muda, elas estão necessariamente inseridas nas perspectivas da política neoliberal que se ocupam em assegurar uma relação entre a sociedade civil e o Estado para que as responsabilidades sociais como a educação seja garantida com poucos recursos.

Percebem-se também as contradições e a manipulação presentes nos discursos dos documentos da assistência e da educação que tratavam da transição, como se o simples fato de as creches deixarem de ser financiadas pela Assistência Social e passarem a ser de responsabilidade do Fundo da Educação Básica inserissem-nas no campo do direito à educação. Isso não é verdade, pois, embora as creches passem a ser financiadas pela educação num prazo pré-determinado, os serviços oferecidos levarão um tempo até saírem da perspectiva assistencial, pois tradicionalmente as práticas nessas instituições foram assim organizadas.

Conclui-se o trabalho assinalando que se pretendeu dar uma contribuição para o avanço do conhecimento na área sem deixar de lado a clareza sobre muitos outros pontos que poderiam ter sido discutidos ou aprofundados. É o caso da análise do trabalho pedagógico desenvolvido nas creches conveniadas e do estudo do Fórum das ONGs¹⁴⁵, o qual mantém representantes de cada uma das creches conveniadas.

Ao longo do trabalho pôde-se destacar alguns avanços em busca da universalização da educação infantil, as legislações destacadas acima são exemplos, algumas questões antes em aberto estão sendo solucionadas como a vinda do FUNDEB (BRASIL, 2007) que, mesmo insuficiente, resolve no âmbito das creches públicas a falta de recursos destinados especificamente para a educação infantil, já no caso das conveniadas atende, mesmo que provisoriamente, a falta de recursos da educação para atender as conveniadas, fator considerado um problema quando se iniciou o processo de transição. Porém um recurso contingenciado como esse não apaga as marcas deixadas ao longo de anos por um atendimento, muitas vezes, estritamente assistencialista, destinado aos filhos das classes subalternas.

¹⁴⁵ O Fórum das ONGs é formado por representantes das instituições conveniadas. Eles têm participado ativamente de reuniões junto a representantes da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis e da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis, que tratam do processo de transição do financiamento.

7 REFERÊNCIAS

AFLOV, Associação Florianópolis de Voluntários. *Manual dos Núcleos de Atendimento à Criança – NAC.*(s/d)

_____, *Plano Pedagógico.* (2005).

AGUIAR, Rui R. Alternativas para a gestão e financiamento da Educação Infantil no Brasil: argumentos para a qualificação da discussão. (2002)

ANTUNES, Ricardo; POCHMANN, Marcio. A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil. In: CIMADAMORE; Alberto. CATTANI, Antonio D. (org.) *Produção da pobreza e desigualdade na América Latina.* Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2007. 195-211.

ARCE, Alessandra. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. *Educação e Sociedade.* ano XXII. n° 74, abril, 2001. p. 251-283.

_____; MARTINS, Lígia M. (Org.) *Quem tem medo de ensinar na Educação Infantil?* Em defesa do ato de ensinar. Campinas, SP: Alínea, 2007.

BANCO MUNDIAL. BRASIL. *Desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas.* Tradução: Abril de 2002. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>>. Acesso em: 5 de mai. 2008.

_____, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General.* 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf>>. Acesso 09 de Out. De 2008.

_____; *Notas sobre o Brasil: Avanços no desenvolvimento.* Setembro de 2008. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817185~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso em: 25 de nov. 2008.

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista brasileira de Ciências Sociais.* 2000, v. 15, n. 42, pp. 123-142. ISSN 0102-6909.

BARRETO, Ângela M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação,* n° 24, 2003. p. 53-65.

BENTO, Karla L.; MENEGHUEL, Stela M. *Creches domiciliares como espaço de Educação Infantil.* s.l.; 2003 [Trabalho apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPED].

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso: 13 out. 2008.

_____. *Constituição da república federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm> Acesso: 10 out. 2008;

_____. *Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1969/1.htm>> Acesso: 10 de out. 2008.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 10 de ago. 2007.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº. 8.069 de 12 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso: em 10 de ago. 2007.

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/loas.pdf>> Acesso: em 10 de ago. 2007

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm> Acesso em: 10 ago. 2007.

_____. *Emenda Constitucional nº 14 de 12 de dezembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>> Acesso 5 out. 2008.

_____. *Boletim explicativo do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. 1996c Ano I. Nº 1. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/fundef/1998/FUNDEF.PDF> Acesso: 8 de out. 2008.

_____. *Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996d. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf>> Acesso: 01 out. 2008.

_____. Ministério da Educação. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=556>> Acesso: 15 de abr. de 2008.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*, 1998a. Disponível em: <http://www.servicosocial.ufsc.br/ferramentas/ferramentas/upload/arquivos/d/pnas_final.pdf> Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília, 1998b.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, 1999. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/NOB1A.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avança Brasil: Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília, 2000a. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/>> Acesso em: 30 abr. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Assistência Social. *Portaria 2.854 de 19 de julho de 2000b*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/Idoso/DOCS/Federal/Portaria2854.doc>> Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Lei nº. 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>> Acesso em: 10 de ago. de 2007.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Brasil – Participação e Inclusão*. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>> Acesso em: 30 abr. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.renipac.org.br/rescnas1452004.html>>. Acesso em: 3 mai. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. *Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005a. Disponível em: <Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome> Acesso em: 5 mai. 2008.

_____. Ministério da Educação. *Brasil Alfabetizado; Brasil Escolarizado; Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino; Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária; Educação na Primeira Infância; Escola Básica Ideal; Escola Moderna; Gestão da Política de Educação; Universidade do Século XXI; Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação*.

Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/005-Educacao.pdf> Acesso em: 15 mai. 2008.

_____. *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, 2006a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm> Acessado em: 5 mai. 2008.

_____. *Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela portaria interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades*. Brasília, 2006b. Disponível em:< <http://www.mec.gov.br> >. Acesso em: 12 de fev. 2008

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*, Brasília, 2006c. Disponível em: < http://www.oei.es/quipu/brasil/pol_educ_infantil.pdf> Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*, Brasília, 2006d. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, Brasília, 2006d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

_____. *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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em 4 de out. 2008.

_____. Ministério da Educação. *Proinfantil – Objetivos e Composição*. Brasília, 2007. disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=444>> Acesso em: 15 mai. 2008. (não paginado)

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Sistema Único de Assistência Social*, Brasília, 2008. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/suas/sitemap>> Acesso em: 5 mai. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. *Orientações sobre a*

transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos do da Assistência Social para a Educação. 2008. Disponível em: <www.mds.gov.br/suas/departamento-de-gestao-do-suas/avisos-e-documentos/informe_psb_transicao.pdf> Acesso 20 de out. de 2008.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. (s/d). Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia Acesso: 29 de nov de 2008.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. O capitalismo contemporâneo. In: BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo, *Economia política: uma introdução crítica*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006

BOBBIO, Norberto; MATTUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 10.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

CAMPOS, Maria M. M. Pré-escola: entre a educação e o assistencialismo. In: ROSEMBERG, Fúlvia (Org.) *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989. p. 11-19.

_____. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: In: MACHADO, Maria L. *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 27-34.

_____. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.24, set./out./nov./dez. 2003

_____; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. A Constituição de 1988. In: CAMPOS, Maria M.; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. *Creches e Pré-Escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1995. p.17-28.

_____; FULLGRAF, Jodete B. G ; WIGGERS, Verena . A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas/São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, 2006.

CAMPOS, Rosânia. *Educação e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. Tese de Doutorado. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.

CASTEL, R.As Armadilhas da exclusão In: BÓRGUS, L. et. Al. (Org.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2000. p. 17-49.

CATTANI, Antonio D. Riqueza substantiva e relacional: um enfoque diferenciado para a análise das desigualdades na América Latina. In: CIMADAMORE; Alberto. CATTANI, Antonio D. (org.) *Produção da pobreza e desigualdade na América Latina*. Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2007. 211-238.

CIMADAMORE; Alberto. CATTANI, Antonio D. A construção da pobreza e da desigualdade na América Latina: uma introdução. In: CIMADAMORE; Alberto.

CATTANI, Antonio D. (org.) *Produção da pobreza e desigualdade na América Latina*. Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2007. 7-15.

CORREIA, Daniele de S. *A política de assistência e as parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil: um resgate histórico do município de Florianópolis*. Trabalho de Conclusão de Curso. Defendido no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004, 142p.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, Tereza; PERONI, Vera. (Org.) *O público e o privado na Educação: interfaces entre o Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 13-30.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? *Educação e Sociedade*. 2004, vol. 25, no. 87, pp. 423-460.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? In: DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004. p. 13-31.

DEAN, Hartley; CIMADAMORE, Alberto; SIQUEIRA, Jorge. Introdução. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUEIRA, Jorge (Org.) *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006. p. 15-39.

DI FIORI Gecira. *A pobreza necessária: os programas de transferência de renda do Brasil e do Uruguai e as Organizações Internacionais*. Dissertação de Mestrado. Defendida no Programa de Integração Latino-Americana na Universidade Federal de Santa Maria. 2008.

DREWINSKI, Jane. M. Educação Infantil: direito negado nas políticas educacionais. *Revista Guairacá*. v. 17, 2001. p. 111-133. Disponível em: <<http://www.unicentro.br/editora/revistas/guairaca/17/artigo%207%20educa%E7%E3o%20infantil.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2008.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. 2007. *Revista Katálise. Florianópolis* v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007

DUARTE, Newton. A pesquisa e a formação de intelectuais críticos na Pós-graduação em Educação. *Perspectiva* (Florianópolis), v. 24, p. 89-110, 2006.

DUARTE, Clarice S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1985.

EVANGELISTA, Olinda. *Algumas indicações para o trabalho com documentos*. Texto para discussão do GEPETO – Grupo de Estudos sobre Política, Educação e Trabalho. Agosto de 2003.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida O. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. *Revista de Educação*. PUC-Campinas, v. 20, p. 43-54, 2006.

_____. *Palestra de Apresentação*. IV Colóquio Luso-brasileiro sobre Questões Curriculares. Currículo e formação docente. 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FARIA FILHO, Luciano M.; DIAS, Célia Regina. *A experiência do movimento de luta pró-creches e das creches comunitárias da região metropolitana de Belo Horizonte*. IPEA: Rio de Janeiro, 1993.

FERNANDES, Francisco das C. Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. In: BARRETO, Ângela M.; COELHO, Rita de C. (org.) *Financiamento da Educação Infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. p. 125-133. Disponível em: <http://www.oei.es/inicial/articulos/financiamento_educacao_infantil.pdf> Acesso: 8 de nov. de 2008

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal de Vereadores. *Lei Orgânica do Município de Florianópolis*. 1990.

_____. Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro de convênios – comparativo 98/99 – Proposta*, 1999.

_____. Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro de convênios – comparativo 1999/2000 – Proposta*, 2000a.

_____. Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social. Departamento de Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Proposta do cronograma de desembolso – Fundo Municipal de Assistência Social: Ação Continuada – exercício de 2000b*.

_____. Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro de convênios – comparativo 2000/2001 – Proposta da Equipe – Orçamento*, 2001.

_____. Conselho Municipal de Educação. *Resolução n.º. 01/2002*. Fixa normas para Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino do Município de Florianópolis, Santa Catarina, 2002a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil/resolucao_ed_inf_01_2002.doc>. Acesso: 12 fev. 2008.

_____. Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro de convênios exercício 2.002 – recursos próprios*, 2002b.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social. *Resolução n.º. 65*. Define Critérios para os convênios de manutenção com Entidades de Assistência Social. 2003a.

_____. Secretaria Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Proposta do cronograma de desembolso – Fundo Municipal de Assistência Social: Ação Continuada – exercício de 2003 – Transferência da União*, 2003b.

_____. Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro comparativo exercício 2003/2004*, 2004a.

_____. Secretaria Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Proposta do cronograma de desembolso – Fundo Municipal de Assistência Social: Ação Continuada Exercício 2004 – Resolução do CMAS 079, de 20/05/2004b*.

_____. Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. Fundo Municipal de Assistência Social. *Quadro comparativo exercício 2004/2005*, 2005.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Relatório das entidades com atendimento em creche*. 2007.

_____. Secretaria de Educação. *Portaria de Matrícula*. 2008 Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil_historico.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.

_____. Secretaria Municipal de Governo. *Decreto n.º. 6.206, de 14 de outubro de 2008a*. Estabelece critérios para convênio entre o município de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Relação das Entidades Conveniadas que atendem crianças da educação infantil*. 2008b.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Processo Seletivo – Edital n.º 001/2008*. 2008c. Disponível em: <http://www.consulplan.net/upload/concursosarq/consulplan_EDITAL%20nº%20001.2008%20-%20SUBSTITUTO8513.pdf> Acesso 20 de dez. de 2008.

_____. Secretaria de Educação. *Notícias*: 09/02/2009. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/noticia/09fev2009d.htm> Acesso: 11 de fev. 2009.

_____. Secretaria da Saúde e Desenvolvimento Social. Departamento de Desenvolvimento Social. *Programa: Apoio, Assessoria e Supervisão a Entidades não Governamentais*. s/d.

_____. Secretaria da Saúde e Desenvolvimento Social. Departamento de Desenvolvimento Social. *Padrão de Sistema* s/d.

FONTES, Virgínia A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.) *A nova pedagogia da hegemonia* estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005 p. 201-239)

FRANCO, Maria A. C. Lidando pobremente com a pobreza – análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade – 1984. In: ROSEMBERG, Fúlvia. (org) *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989. p. 179-217.

FÜLLGRAF, Jodete. B. G. *Direito das Crianças à Educação Infantil* – um direito de papel. s.l.; 2002. [Trabalho apresentado na 25ª Reunião Anual da ANPED]

_____. *O UNICEF e a política de educação infantil no Governo Lula*. Tese de Doutorado. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007, 194p.

GRAMSCI, Antonio. Alguns pontos preliminares de referência. In: GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966. p. 11-31.

GOMES, Candido A. Financiamento e custos da educação infantil. In: BARRETO, Ângela M.; COELHO, Rita de C. (org.) *Financiamento da Educação Infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. p. 31-73. Disponível em: <http://www.oei.es/inicial/articulos/financiamento_educacao_infantil.pdf> Acesso: 8 de nov. 2008

GOMES, Mônica A.; PEREIRA, Maria L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. In: *Revista Ciências e Saúde Coletiva*. N°. 10. Volume 2. 2005. p. 357-363.

HARVEY, David. A Transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. *Educação Pós-Moderna*. 13 ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 115-177.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores Sociais Mínimos*. 1999. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/>> Acesso 10 jun. 2008.

_____, *Indicadores. Crianças e Adolescentes*. (2004). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/criancas_adolescentes/defaulttab.shtm> Acesso em 2 jun. 2008.

_____, *Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>> Acesso em 2 jun. 2008.

_____, *Programa Nacional por Amostra de Domicílios*. 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2000/default.shtm>> Acesso 02 de fev. 2009.

_____, *Programa Nacional por Amostra de Domicílios*. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>> Acesso 10 de fev. 2009.

_____, *Síntese dos Indicadores Sociais*. 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2007/default.shtm> Acesso: 28 de nov. de 2008.

IVO, Anete B. L. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUEIRA, Jorge (Org.) *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006. p. 61-87.

JANUÁRIO, Eli T. *Educação Infantil e recursos públicos: política de convênios no município de Florianópolis*. Florianópolis. Monografia de Especialização. Defendida na Especialização em Políticas Públicas da Universidade do Estado de Santa Catarina, 2003.

KRAMER, Sônia. *A política do Pré-Escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 3. ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

_____. O papel social da pré-escola – 1985. In: ROSEMBERG, Fúlvia. (org) *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989. p. 20-28.

_____. Atendimento da Criança de 0 a 6 anos – histórico da situação brasileira. In: SOUZA, Solange J. & KRAMER, Sonia. *Educação ou Tutela? A criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Loyola, 1991

_____. A criança de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação e Sociedade*, v. 27, p. 797-818, 2006.

KUHLMANN JR, Moysés. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

_____. Educação Infantil e currículo. In: FARIA, Ana L. G. e PALHARES, Marina S. (Orgs.) *Educação Infantil Pós-LDB: Rumos e Desafios*. 3 ed. Campinas, SP: Autores 196

Associados – FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2001. p 51-65.

LESSA, Sérgio. Equívocos que se mantêm. In: LESSA, Sérgio. *Trabalho e Proletariado no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2007.

LUZ, Iza Rodrigues da. Educação infantil: direito reconhecido ou esquecido? *Linhas Críticas*. Revista da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, v. 12. n° 22, p. 41-58. 2006. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/linhascriticas/n22/Educacao_infantil.htm>. Acesso: 5 mai. 2008.

MARTINS, Valdete de B. O desafio da gestão compartilhada e a necessária articulação entre a assistência social e a educação infantil. In: BARRETO, Ângela M.; COELHO, Rita de C. (org.) *Financiamento da Educação Infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. p. 111-125. Disponível em: <http://www.oei.es/inicial/articulos/financiamento_educacao_infantil.pdf> Acesso: 8 de nov. de 2008

MARX, Karl *O capital: crítica da economia política*. Volume I. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985a.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Volume II 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MELO, Adriana A. S. Os organismos internacionais na condução de um bloco histórico. In: NEVES, Lúcia M. W. (org) *A nova Pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 69-82.

MÉSZÁROS, Isteván *A educação para além do capital*. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTAÑO, Carlos, Conclusões: a sociedade civil como arena de lutas no processo de transformação social. In. MONTAÑO, Carlos, *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 257-288

MONTEIRO, Carlos. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

MOREAU, Sabrina F. *Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão*. Dissertação de Mestrado. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006.

NATENZON, Paulo E. *Efeitos da educação pré-escolar no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Bacharelado em Ciências Econômicas. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2004.

NEIVERTH, T. *Infância: História de Direitos Violados*. Trabalho de Conclusão de Curso em Pedagogia. Guarapuava. Universidade Estadual do Centro-Oeste UNICENTRO. Departamento de Pedagogia. 2003.

_____. *As Pedagogias do “Aprender a Aprender” frente ao novo modelo de produção capitalista*. Monografia de Especialização. Guarapuava. Universidade Estadual do Centro-Oeste. UNICENTRO. 2005.

NETTO, José P. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis G. e ROZZOTTO, Maria L. *Estado e políticas sociais: Brasil-Paraná*. Cascavel: Edunioeste, 2003. p. 12-28

OMEP, Organização Mundial de Educação Pré-Escolar. *Omeq no Brasil*. Campo Grande, 2008. Disponível em: < <http://www.omep.org.br/brasil.htm>>. Acesso 20 de nov. 2008.

ONU. Nações Unidas. *Declaração dos direitos das crianças*: Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Disponível em: < <http://www.culturabrasil.pro.br/zip/direitosdacrianca.pdf>> Acesso: 10 de jan. de 2009.

PAULANI, Leda M. O Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio C. F. e NEVES, Lúcia M. W. *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Tereza; PERONI, Vera. (Org.) *O público e o privado na Educação*: interfaces entre o Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-153.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. In. *Cadernos de Pesquisa*. n. 115. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados. Março/2002. p. 7-24

PERONI, Vera. ADRIÃO, Tereza. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In. Tereza; PERONI, Vera. (Org.) *O público e o privado na Educação*: interfaces entre o Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-153.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. 2000. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi#>> Acesso: 15 de dez. de 2008.

_____. *A agenda 21 e os objetivos de Desenvolvimento do Milênio*: as oportunidades para o nível local. Disponível em: < http://www.portalodm.com.br/biblioteca_multimidia_publicacoes.php?id_subcategoria=12&num_pagina=3> Acesso: 10 de Nov. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, Secretaria Municipal de Educação. *História da educação infantil*. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil_historico1.htm> Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. *Educação Infantil*. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/ed_infantil.htm> Acesso 20 jun. 2006.

RAMON, Fabíola; ROSSETI-FERREIRA; Maria Clotilde; SILVA, Ana Paula S.; Políticas de atendimento à crianças pequenas nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 65-100, março 2002

ROCHA, Eloisa Candal. *A Pesquisa em Educação Infantil no Brasil: Trajetória recente perspectiva de consolidação de uma Pedagogia da Educação Infantil*. Tese de Doutorado. Florianópolis: Teses (doutorado) NUP 2, UFSC/CED, 1999. 162 p

RODRIGUES, Gisele S. *Propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: suas influências e conseqüências para as crianças pequenas dos países periféricos*. Monografia de Especialização. Defendida no Departamento de Teoria e Prática da Educação na Universidade Estadual de Maringá, 2003, 75p.

RODRIGUES, Marilda Merênci. *Pró-criança: por entre creches, livros e canções, a busca de consensos* (Santa Catarina - década de 1980). Dissertação de Mestrado. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2001. 180p.

ROSEMBERG, Fúlvia. O Movimento de Mulheres e a Abertura Política no Brasil: o caso da creche (1984). In: ROSEMBERG (org.) *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989a. p. 90-103.

_____. Creches Domiciliares: argumentos ou falácias (1986). In: ROSEMBERG (org.) *Creche*. São Paulo: Cortez, 1989b. p. 217-234

_____. Crianças pobres e famílias em risco: as armadilhas de um discurso. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*. São Paulo, 1994. Ano IV. Volume 1, p. 29-33.

_____. Uma introdução ao estudo das Organizações Multilaterais no campo educacional. KRAWCZYK, Nora.; CAMPOS, Maria. M.; HADDAD, Sergio. In. *O cenário Educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2000.(p. 63-93)

_____. Avaliação de Programas, Indicadores e Projetos em Educação Infantil. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, 2001. nº16, p. 19-26.

_____. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. In. *Cadernos de Pesquisa*. nº. 115. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados. Março/2002. (p. 25-63)

_____. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria L. *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 63-79.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.

SEMERARO, Giovanni. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. *Revista Brasileira de Educação*, Editora Autores Associados, RJ, v. 16, p. 95-104, 2001.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS Roselane F.; GARCIA, Rosalba M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. *Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, Florianópolis, v. 23, n.º. 02, 2005.

SOARES, Laura T. *O desastre social* (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização) Rio de Janeiro: Record. 2003

SOTO, Silva F. El concepto de pobreza em la teoria marxista. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º. 73, ano XXIV, São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. *Fundeb: novo fundo, velhos problemas*. 2007. [Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPEd].

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. *Serviço Social e Sociedade*. Ano XV, n.º. 46, p. 104-115, dez. 1994.

SCHARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TAVARES, M. T. G. A visibilidade que (quase) ninguém vê: a relação entre etnia, pobreza e exclusão na trajetória das creches comunitárias nas favelas cariocas. *Cadernos CEDES*, n. 38, p. 84-99, ago. 1996 (Número temático: A fala dos excluídos).

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-62.

THOMPSON, Edward. P. A lógica histórica. In: THOMPSON, Edward. *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. Cap. VII.p. 47-62.

TRISTÃO, Fernanda Carolina Dias. *Ser professora de bebês: um estudo de caso de uma creche conveniada*. Dissertação de Mestrado, Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, 2004, 213p.

UGÁ, Vivian D. A categoria pobreza nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, p. 55-62, 2004.

UNICEF, Caderno Brasil. In. *Situação Mundial da Infância 2008 – Sobrevivência Infantil*. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/cadernobrasil2008.pdf>> Acesso 10 mai. 2008.

UNESCO. Brasil. *Desigualdade ameaça oportunidade de educação de milhões de crianças*. 2008. Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org/noticias/releases/desigualdade-ameaca-oportunidades-de-educacao-de-milhoes-de-criancas>> Acesso: 15 de out. de 2008.

_____. Brasil. *Histórico*. 2006. Disponível em: <http://www.brasilia.unesco.org/unesco/organizacaoBrasil/historicoUBO/index_html_exibicao_padrao> Acesso: 5 de dez de 2008.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social e Sociedade*. n. 56. ano XIX . mar. 1998. p. 9-22.

XAVIER, Elizabeth; DEITOS, Roberto. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto e RODRIGUES, Rosa M. (org) *Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais*. Cascavel: Edunioeste, 2006. p. 67-86

WOOD, Ellen. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

YASBEK, Maria Carmelita. *O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva*. 2004, v. 18, n. 2, p. 104-112.

ZANARDINI, João B. *Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)*. Tese de Doutorado. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina. 2008.

8. ANEXOS

Anexo a – Desenvolvimento e encaminhamento dos trabalhos com a política de convênios (1998).

Anexo b – Padrão de Sistema.

Anexo c – Solicita parecer para autorização de funcionamento conforme a Resolução 01/2002 de Educação Infantil para atender crianças de 0 a 6 anos. (SME)

Anexo d - Solicita parecer para renovação da autorização de funcionamento conforme a Resolução 01/2002 de Educação Infantil para atender crianças de 0 a 6 anos. (SME)

Anexo e – Avaliação dos trabalhos das entidades conveniadas (FMAS)

Anexo f – Proposta de prorrogação do prazo da Portaria 3.219, de 21/09/2005

**PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**DESENVOLVIMENTO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS COM A
POLÍTICA DE CONVÊNIOS 1998**

Com objetivo de centralizar a Política de Convênios da Prefeitura Municipal de Florianópolis, foram realizadas seis reuniões para discussão e organização do trabalho, envolvendo a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social (Departamento de Desenvolvimento Social) e o Conselho Municipal de Assistência Social.

Basicamente foi na primeira reunião (05/11/97), no Gabinete da Prefeita, onde foi traçado a proposta de centralização e unificação da política de convênios, objetivando assim potencializar, racionalizar e evitar sobreposições destes, tendo como "porta de entrada" para tal o Conselho Municipal de Assistência Social. Neste sentido, foi sugerido pela Secretária de Educação a composição de uma equipe intersetorial para trabalhar na análise dos convênios com parecer e uma supervisão técnica, única e permanente junto às entidades.

Constituiu-se uma equipe provisória para o encaminhamento da análise, avaliação dos planos de trabalho das entidades conveniadas para o ano de 1998, composta inicialmente por cinco integrantes (02 da Educação, 02 do Desenvolvimento Social e uma do Conselho Municipal de Assistência Social).

A equipe reuniu-se com esta tarefa do dia 02/12 ao dia 19/12, analisando no total 50 planos de trabalho, também esclarecendo dúvidas e orientando individualmente as entidades que apresentaram seus planos de trabalho com necessidade de revisão (plano este entregue no último encontro do Ciclo de Aperfeiçoamento para Dirigentes/Gerentes e

Coordenadores Pedagógicos de Entidades Conveniadas à PMF , dia 20/11/97) . É importante salientar que as dificuldades de entendimento do roteiro do plano de trabalho por parte de algumas entidades causou a prorrogação da data prevista para o término dos trabalhos.

A etapa seguinte foi a análise final em conjunto com a Secretária de Educação e Chefe do Departamento de Desenvolvimento Social, em que foram avaliadas as solicitações de cada entidade e a viabilidade para tal, ficando assim pendente alguns pedidos bem como uma avaliação posterior da permanência ou não de convênio de determinadas instituições (anexo o quadro final).

Cabe levantar algumas alterações da política de convênio para 1998 :

- A Secretaria de Educação não mais repassará às entidades a merenda em espécie (gêneros alimentícios) e sim recurso financeiro para tal, no valor de dez centavos/dia por criança/refeição.
- Permanência de repasse de professor às entidades até a viabilização de concurso de efetivação de professores para atuação nas entidades conveniadas. Para tal, foi formado no dia 8/12/97 uma comissão de representantes das entidades para trabalhar a questão junto à Secretaria de Educação, sendo esta:
 - Iracy (Obras Sociais Dom Orione)
 - Maria José (APAE)
 - Jorge Lauter (CC. Coloninha)
 - Tito (Sociedade Alfagente)
 - Irmã Elizabeth (Sociedade Divina Providência)
 - Representantes da Secretaria Municipal de Educação

Para a consolidação do convênio de 1998, houve todo um processo de trabalho interno e de tomadas de decisões com a Prefeita e Secretárias envolvidas, que diz respeito aos critérios da distribuição de recursos financeiros para as entidades, bem como a política de cessão de professores e critérios de repasse de recursos financeiros para compra de gêneros alimentícios.

Com o objetivo de efetivação do convênio propriamente dito, tornou-se necessário a centralização da equipe e um trabalho amplo junto às entidades envolvidas, tais como:

- organização das documentações necessárias conforme exigência dos tramites legais;
- - orientação e encaminhamento das entidades aos órgãos competente para aquisição dos documentos que faltavam.
- encaminhamento do texto do convênio para apreciação da Procuradoria do Município com vistas a avaliação e aprovação do teor legal do mesmo.
- montagem dos processoss.
- coleta das assinaturas das entidades
- encaminhamento ao gabinete da prefeita para assinatura da mesma, secretários envolvidos e encaminhamento á Câmara Municipal.

ara concluir, o processo da Política de Convênio 1998, são necessárias algumas definições referentes às solicitações de determinadas entidades que ficaram pendentes (recursos financeiros; número de professores ...), avaliação e aprovação da Prefeita e encaminhamento à Câmara de Vereadores para aprovação final do convênio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se fundamental levantarmos alguns aspectos necessários para a reflexão das questões apontadas através de algumas propostas:

- Em Florianópolis, como acontece em praticamente todo o país, as instituições de Educação Infantil, nascidas de organizações não governamentais, também, fazem parte da cena social. Estas pensadas inicialmente como soluções temporárias e precárias acabaram se transformando, muito lentamente, em parte integrante dos projetos oficiais, sem contudo superar a precariedade institucional.

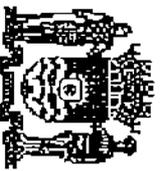
- No que diz respeito a situação pedagógica, dentre as 20 entidades que possuem assessoria, apenas 6 instituições possuem coordenadores pedagógicos, 4 possuem plano de trabalho, 3 realizam estudos sistemáticos em conjunto, com prática de elaboração e discussão do planejamento. Grande parte dos os professores vem participando, na medida do possível das **paradas pedagógicas** coordenadas pela **Divisão**, com raras resistências por parte de gerentes/dirigentes quanto a participação neste processo.

- Consideramos fundamental propiciar a continuidade de programas de capacitação e qualificação para os educadores de creches conveniadas, bem como, aos dirigentes e coordenadores pedagógicos, integrando esforços de órgãos governamentais e não-governamentais para esse fim, visando contribuir para o reconhecimento profissional e social desses profissionais.

- Levantar dados relativos ao perfil dos educadores das creches conveniadas para orientar a elaboração de um programa de formação e capacitação, conforme é previsto na nova LDB.

- Definição e formação de uma equipe intersetorial permanente para trabalhar especificamente com as entidades conveniadas à PMF (conforme proposto

anteriormente), através de uma diretriz de trabalho única, com projetos delimitados de acordo com especificidade de atuação e criação de uma infra-estrutura básica para o desenvolvimento do trabalho (espaço físico central, telefone, carro, computador, etc.). Articulação do trabalho desta equipe com os Conselhos Municipais (Educação, Saúde, do Direito da Criança e Adolescente, Assistência Social) e Conselhos Tutelares, buscando o fortalecimento e qualidade de suas ações.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA DA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

PADRÃO DE SISTEMA

Processo: Sub-Projeto Apoio e Supervisão às ONG's			
Responsáveis: Prefeita/ Secretários/ CMAS/ Equipe			
DDS e Conveniadas	Quando	Onde	Como
<p>Entrada dos Planos de Trabalho</p> <p>Análise dos Planos de Trabalho</p> <p>Parecer</p> <p>Encaminhamento para aprovação</p> <p>Oficialização dos Convênios</p> <p>Visitas de supervisão</p> <p>S</p> <p>N</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1^o mês de cada ano - 1 mês antes do encaminhamento para aprovação - concomitante à análise - último mês do ano - 1^o mês do ano - a partir do funcionamento das entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - DDS - DDS - DDS + SME - CMAS/SSDS/ SME/Gabinete da Prefeita - Gabinete da Prefeita/DDS/ SME - Conveniadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Com formulários próprios preenchidos pelas entidades - Com base em critérios estabelecidos pelo DDS e CMAS e o preenchimento de determinados requisitos - Através da análise dos Planos de Trabalho e da Supervisão realizada durante o ano - Encaminhado ao CMAS, SSDS, SME e Gabinete da Prefeita para oficialização - Através da Imprensa Oficial com a publicação em Diário Oficial - Nas ONG's, com preenchimento de formulário próprio e observação do espaço onde são desenvolvidas as atividades

Obs.: Todas as etapas podem ocorrer em qualquer época do ano, conforme ocorrem as solicitações e chegada de recurso financeiro.



PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Solicitante:

Objeto: Solicita parecer para autorização de funcionamento conforme a Resolução 01/2002 de Educação Infantil para atender crianças de a anos.

Parecer Nº :

Aprovado em :

I – Histórico

A Secretaria Municipal de Educação encaminha a este Conselho para parecer conclusivo o processo _____ que solicita parecer para autorização de funcionamento conforme a Resolução 001/2002.

II - Análise

Analisando os autos, com base na Resolução 001/2002, que fixa normas para a Ed. Infantil no Município de Florianópolis, destacamos :

1 – O Centro de Educação Infantil solicita autorização de funcionamento para atender crianças de a anos.

2 – Proposta Pedagógica

2.1 - Concepção de Educação e Educação Infantil (fls.....)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.2 - Fins e objetivos da proposta. (fls.....)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.3 - Organização do trabalho cotidiano junto as crianças (fls.....)

.....
.....

- 0-1 () Sim Não ()
- 1-2 () Sim Não ()
- 2-3 () Sim Não ()
- 3-4 () Sim Não ()
- 4-5 () Sim Não ()
- 5-6 () Sim Não ()
- 6-7 () Sim Não ()

Outros:

IV - Conclusão do Uep. de Ed. Inf.
 Parecer Final do Conselho Municipal de Educação

Florianópolis, _____ de _____ de _____

Técnico Responsável

Técnico Responsável



PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Procedência: Secretaria Municipal de Educação.

Objeto: Solicita parecer para renovação de autorização de funcionamento conforme a Resolução 01/2002 de Educação Infantil para atender crianças de a anos:

Processo nº PCME -

I - Histórico

A Secretaria Municipal de Educação encaminha a este Conselho para análise e parecer conclusivo o processo que solicita parecer para renovação de autorização de funcionamento conforme a Resolução 001/2002.

II - Análise

Analisando os autos, com base na Resolução 001/2002, que fixa normas para a Ed. Infantil no Município de Florianópolis, destacamos :

1 - O Centro de Educação Infantil, solicita parecer para renovação de autorização de funcionamento para atender crianças de a anos, com previsão para atender um total de crianças.

2 - Documentação Exigida Para Renovação da Autorização de Funcionamento, conforme Art. 24 da Resolução 001/2002.

2.1 - Ofício encaminhado ao Presidente do Conselho Municipal de Educação (fls.)

2.2 - Cópia do ato de Autorização: Portaria nº (fls.)

2.3 - Comprovação das modificações, acréscimo de melhorias referentes aos recursos humanos, espaços físicos, equipamentos, organização didático-pedagógica e administrativa:

2.4 - Alvará Sanitário.

Alvará Bombeiros (fls.)

Alvará Funcionamento (fls.)

2.5 - Alvará do Corpo de Bombeiros.

2.6. Alvará de Funcionamento:

III - Verificação "in loco":

Nome do Responsável pelas informações: _____

1 - A organização do C.E.I. quanto ao trabalho pedagógico:

2 - O quadro de pessoal confere com a documentação do processo.

3 - O número de crianças corresponde ao nº previsto na Resolução 001/2002.

0 a 1 ano	Sim ()	Não ()
1 a 2 anos	Sim ()	Não ()
2 a 2 anos e meio	Sim ()	Não ()
2 anos e meio a 3 anos	Sim ()	Não ()
3 anos e meio a 4 anos	Sim ()	Não ()
4 anos a 4 anos e meio	Sim ()	Não ()
4 anos e meio a 5 anos	Sim ()	Não ()

OBS:

Outros:

IV – Considerações finais da Secretaria Municipal de Educação

V – Parecer conclusivo do Conselho Municipal de Educação:

Florianópolis, de de 2003.

Técnico Responsável

Técnico Responsável



PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
SECRETARIA DA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

AVALIAÇÃO DOS TRABALHOS
DAS ENTIDADES CONVENIADAS
F.M.A.S.

1. Identificação da Entidade

1.1. Nome da Entidade:

1.2. Nome do Responsável (referência): Janice Beatriz Serejato CTE F.M.S.

1.3. Localização (endereço): Av. Bel. Duque de Alagoas - Casa 107
R. S. Paulo - 1412 - Florianópolis - SC - 246-3732
7910-7925

1.4. Tempo de Existência (breve histórico): CETE - 8 anos
Cete tem 5 anos de existência, sendo que em 2005
foi criada a Cete. A Cete tem como finalidade
atender a comunidade.

1.5. Tipo de Atendimento:

Direto: 0-4 anos - Casa 107
5-9 anos - Casa 107

Indireto: Ci da Fundação de Apoio
Comunidade e Família - a comunidade

1.6. Nº de atendidos por faixa etária:

0-4 anos - 13 crianças
5-9 anos - 24 crianças

1.7. Fontes de Recursos (valores): Quilómetros - IPMF / 55
3 par. - 40 k
emb. enca - 2'5 - 200, 00
ma. da - 20 (1/10 00)

2. Instalações Físicas

2.1. Própria (x) Alugada () Cedida ()

2.2. Construção: Alvenaria (x) Madeira () Mista ()

2.3. Tamanho: _____ Nº de Dependências: _____

A Ressaltar: _____

Adequado ao atendimento (x) Inadequado ao atendimento ()

Previsão/Ampliação e/ou Reforma: Sim () Não (x)

2.4. Estado de Conservação: Bom (x) Regular () Ruim ()

2.5. Higiene/ Apresentação

Da cozinha: _____

Dos Banheiros: _____

Demais Dependências: _____

3. Recursos Humanos

3.1. Nº de Funcionários: 6 voluntários Nº de Voluntários: _____

3.2. Situação Funcional: 24 par. 4a - 200 00
2 voluntários

3.3. Qualificação e/ou Formação (carga horária) dos funcionários: uma pessoa em
qualificação e 2000 horas de formação

3.4. Atividades Básicas dos Voluntários (carga horária): Quar no. in
mobilia.

4. Trabalho Desenvolvido

4.1. Fornecimento de Alimentação:

a) Doação de Alimentos () - Preparo e Fornecimento de Refeições (-)

b) Acondicionamento dos Alimentos: _____

c) Orientação Nutricional: Sim () Não ()

d) Quais são as refeições: _____

e) Composição Básica das Refeições: _____

f) Higiene no Preparo das Refeições: _____

g) Quem prepara as Refeições: _____

h) Distribuição das Refeições: _____

4.2. Dinâmica de Atendimento

a) Trabalho Pedagógico: _____

b) Trabalho Social: _____

c) Trabalho Administrativo: _____

d) Outros: _____

4.3. Critérios Básicos (gerais) Adotados pela Entidade: *Os critérios básicos adotados pela entidade são os estabelecidos no Regulamento do Trabalho.*

5. Dificuldades e/ou Necessidades Encontradas:

Quais: *Financiamento necessário no âmbito de formação.*

Alternativas para Solução: _____

6. Observações: _____

Supervisor: _____ Data: _____

Anexo f

Parte II – Proposta de prorrogação do prazo da Portaria 3.219, de 21/09/2005

II.1 Justificativa

O GT criado pela Portaria 3.219/05 tem-se constituído em espaço privilegiado de articulação intersetorial entre o MEC, o MDS e o MP. O cumprimento de seus objetivos no prazo estabelecido mostrou-se impossível em razão da complexidade das questões envolvidas, especialmente por seus impactos políticos, em um momento em que se encontra ainda indefinida a questão do financiamento público da Educação Infantil.

É extremamente importante, portanto, que o GT tenha continuidade para aprofundar o diagnóstico que vem realizando e para ampliar a discussão das estratégias necessárias à transição com os principais atores envolvidos, especialmente os órgãos municipais de educação e de assistência social e os representantes das entidades que realizam o atendimento em creches e pré-escolas com apoio do FNAS.

II.2 Objetivos

Objetivo Geral:

Apresentar proposta de apoio suplementar à Educação Infantil, no âmbito do MEC, a partir da transferência da rede financiada pelo FNAS/MDS, garantindo como patamar mínimo, ao nível municipal, os atuais recursos financeiros (valores per capita) e quantitativos de crianças atendidas por faixa etária.

Específicos:

- o Propor mecanismos e procedimentos de repasse de recursos, no âmbito do MEC, para as instituições de atendimento – creches e pré-escolas públicas, filantrópicas, comunitárias e religiosas;
- o Analisar a inclusão, no âmbito do MEC, das creches e pré-escolas filantrópicas, comunitárias e religiosas nos programas de formação de professores, material escolar, livro didático, biblioteca e alimentação escolar;
- o Prever formas articuladas entre a Assistência Social e a Educação de supervisão e acompanhamento do processo de transferência da gestão da Educação Infantil do MDS para o MEC;
- o Elaborar orientações técnicas para gestores estaduais e municipais.

II.3 Princípios

- I. ajustar a gestão do apoio do Governo Federal ao atendimento em creches e pré-escolas à legislação vigente e às concepções atuais das Políticas Nacionais de Educação e de Assistência Social;
- II. garantir que a transferência da gestão, concretizada como transferência de recursos e competências, seja entendida como condição necessária, mas não suficiente para a melhoria da política de apoio do Governo Federal à oferta da Educação Infantil.

II.4 Plano de trabalho

- a) Continuidade do trabalho de comparação dos dados da Rede PAC e do Censo Escolar tendo em vista a confiabilidade das informações;
- b) Atuação junto ao INEP, aos sistemas de ensino, aos gestores municipais e estaduais e às instituições financiadas com recursos do FNAS ainda não cadastradas no Censo Escolar para que as mesmas sejam inseridas no Censo 2006. Para isso é importante destacar a necessidade de reuniões com os Coordenadores do Censo Escolar, orientar municípios e estados e acompanhar o andamento desse trabalho;
- c) Realização de reuniões técnicas específicas com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta, esclarecer informações e dados, consolidar o pareamento, propor e promover ações para a inclusão das instituições não o Analisar a inclusão, no âmbito do MEC, das creches e pré-escolas filantrópicas, comunitárias e religiosas nos programas de formação de professores, material escolar, livro didático, biblioteca e alimentação escolar;
- d) Prever formas articuladas entre a Assistência Social e a Educação de supervisão e acompanhamento do processo de transferência da gestão da Educação Infantil do MDS para o MEC;
- e) Elaborar orientações técnicas para gestores estaduais e municipais.

II.3 Princípios

- I. ajustar a gestão do apoio do Governo Federal ao atendimento em creches e pré-escolas à legislação vigente e às concepções atuais das Políticas Nacionais de Educação e de Assistência Social;
- II. garantir que a transferência da gestão, concretizada como transferência de recursos e competências, seja entendida como condição necessária, mas não suficiente para a melhoria da política de apoio do Governo Federal à oferta da Educação Infantil.

II.4 Plano de trabalho

- a) Continuidade do trabalho de comparação dos dados da Rede PAC e do Censo Escolar tendo em vista a confiabilidade das informações;
- b) Atuação junto ao INEP, aos sistemas de ensino, aos gestores municipais e estaduais e às instituições financiadas com recursos do FNAS ainda não cadastradas no Censo Escolar para que as mesmas sejam inseridas no Censo 2006. Para isso é importante destacar a necessidade de reuniões com os Coordenadores do Censo Escolar, orientar municípios e estados e acompanhar o andamento desse trabalho;
- c) Realização de reuniões técnicas específicas com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta, esclarecer informações e dados, consolidar o pareamento, propor e promover ações para a inclusão das instituições não cadastradas no Censo Escolar 2006, e possibilitar análise conjunta dos vários aspectos envolvidos na transferência das ações do MDS para o MEC. As reuniões específicas seriam organizadas segundo a natureza do interlocutor: (1) Representantes de redes de atendimento – Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Fortaleza, Belém; (2) Representantes de gestores públicos das políticas de assistência social e educação – UNDIME, CIT, Congemas, CONSED, e, (3) Representantes de Conselhos – CNE, CONANDA, CNAS, UNCME, Fórum de Conselhos Estaduais de

Educação.

- d) Realização de visitas e reuniões com responsáveis pela execução das ações relativas ao atendimento em creches e pré-escolas, visando o acompanhamento, *in loco*, de municípios (com características e populações diferentes) que executam a gestão dos recursos da assistência social aplicados na política de Educação Infantil de formas diversificadas.
- e) Realização de reunião do GT em Belo Horizonte para análise e discussão das exigências de transferência do convênio para a área da educação, a partir do estudo da experiência desse município.
- f) Realização de estudos sobre financiamento da Educação Infantil.

Responsabilidades

Todas as ações a serem desenvolvidas devem ser compartilhadas entre as equipes do MDS, MEC e MP e devem estar planejadas em projetos específicos, podendo ser previstas a contratação de consultores e a parceria com os municípios.