

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ALINE BERNARDINELI OLINI

POLÍTICAS INTERSETORIAIS E A CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA
EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS (SP)

CAMPINAS – SP

2020

ALINE BERNARDINELI OLINI

**POLÍTICAS INTERSETORIAIS E A CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE DA
EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAMPINAS (SP)**

Dissertação apresenta como exigência para a obtenção do Título de Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Prof. Dr^a Mônica Piccione Gomes Rios.

PUC-CAMPINAS

2020

Ficha catalográfica elaborada por Vanessa da Silveira CRB 8/8423
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

320.6
O46p

Olini, Aline Bernardineli

Políticas intersetoriais e a construção da qualidade da educação infantil em Campinas (SP) / Aline Bernardineli Olini. - Campinas: PUC-Campinas, 2021.

181 f.: il.

Orientador: Mônica Piccione Gomes Rios.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Educação de crianças. 3. Educação e estado. I. Rios, Mônica Piccione Gomes. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD - 22. ed. 320.6

ALINE BERNARDINELI OLINI

**Políticas intersetoriais e a construção da qualidade da
educação infantil em Campinas (SP)**

Este exemplar corresponde à redação final
da Dissertação de Mestrado em Educação da PUC-
Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 18 de dezembro de 2020.



DR^a MÔNICA PICCIONE GOMES RIOS
Presidente (PUC-CAMPINAS)

JUSSARA CRISTINA BARBOZA TORTELLA:04906792855

Assinado de forma digital por JUSSARA
CRISTINA BARBOZA TORTELLA:04906792855
Dados: 2021.01.08 15:58:48 -03'00'

DR^a JUSSARA CRISTINA BARBOZA TORTELLA
PUC-CAMPINAS



DR^a DÉBORA MAZZA
UNICAMP

À minha mãe, Neide, por sempre estar ao meu lado e me incentivar.

Àquele que me fez mãe, Olavo, por me inspirar e tornar a minha vida mais bonita

Agradecimentos

À minha família,
Em especial ao meu marido, Léo, pelo auxílio e pelo apoio para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

À PUC-Campinas,
Que, fazendo jus a expressão “os filhos da PUC”, comumente utilizada entre seus alunos e ex-alunos, me acolheu de volta, com a ternura de uma mãe, em um momento singular da minha vida pessoal e profissional.

Ao Estado Brasileiro,
Por financiar esta pesquisa. O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

À Orientadora, Professora Doutora Mônica Piccione Gomes Rios,
Pelos ensinamentos, pelo apoio e pela dedicação que ofereceu durante todo o Mestrado.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Campinas,
Pelos ensinamentos e pela dedicação ao trabalho de ensinar.

Às professoras doutoras Debora Mazza e Jussara Cristina Barboza Tortella, membros da Banca Examinadora,
Pelas contribuições, pelo cuidado, pelo tempo e pela dedicação à essa pesquisa.

À professora Eliete Godoy,
Por me acolher para a realização do estágio em tempos de aulas remotas.

Aos meus colegas da PUC-Campinas,
Em especial à Amanda, Rose, Diego e Victor, pelo companheirismo e por compartilhar angústias, risadas e saberes em tempos de aulas remotas e de incertezas diante do isolamento social.

À rede pública municipal de Educação de Campinas (SP)
Pela autorização, pelas contribuições e pelos materiais disponibilizados para a realização desta pesquisa.

À Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar de Campinas (SP)
Pela autorização e pelas contribuições para a realização desta pesquisa.

Aos participantes desta pesquisa,
Pelo tempo dedicado, pela atenção, pelas contribuições e pelo carinho com que me receberam durante a realização das entrevistas.

Impossível não falar destes tempos...

[...] pela primeira vez desde sua existência, todas as escolas foram obrigadas a fechar de vez. Ficamos todos subitamente sem escolas, no Brasil e no mundo. Em um sentido, então, o vírus decretou uma morte, pelo menos temporariamente, das escolas: as deixou sem vida interna, sem cheiros, sabores, sem ar.

Walter Kohan

Resumo

OLINI, Aline B. Políticas intersetoriais e a construção da qualidade da educação infantil em Campinas (SP). 2020. Dissertação (Mestrado em educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2020.

O objetivo da pesquisa é investigar a relação entre as políticas intersetoriais e a construção da qualidade da Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Campinas (SP). As políticas intersetoriais propõem uma abordagem das questões sociais que envolvem os cidadãos de uma forma integral e vem, gradativamente, ganhando mais espaço no campo educacional, tendo como alvo a melhoria da qualidade, assim como apresenta a nova versão dos “Parâmetros Nacionais de qualidade na Educação Infantil”, lançada pelo Ministério da Educação em 2018. Na Rede Municipal de Educação de Campinas constata-se, por meio do projeto político pedagógico das unidades escolares, a perspectiva de efetivação de ações intersetoriais. Para a realização deste estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa, sendo que a produção de material empírico ocorreu por meio de análise documental e entrevista semiestruturada. A análise documental incluiu os documentos legais que englobam a área de educação e os documentos que balizam a construção da proposta pedagógica da Rede Municipal de Educação de Campinas. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com a Coordenadora do Programa “Primeira Infância Campineira (PIC)”, com o Diretor do Departamento Pedagógico e com os Representantes Regionais das cinco regiões em que se subdividem a Secretaria de Educação de Campinas. A análise dos dados coletados deu-se em um esforço de diálogo com os autores referenciados. Os principais autores que balizam este estudo são Núria Cunill-Grau, Gabriela Lotta, Luciano Prates Junqueira, Rosania Campos, Ana Bonndioli e Sandra Zákia Sousa. Constatou-se que o tema intersectorialidade tem sido abordado de diferentes formas, prevalecendo a concepção de articulação de saberes e experiências para alcançar resultados sinérgicos em operações complexas e que, no que diz respeito à educação infantil, a intersectorialidade tem sido proposta como forma de combate à pobreza em políticas de caráter compensatório. A Intersectorialidade contribui com a construção da qualidade da educação infantil na medida em que promove uma interação com o território e com os diversos atores sociais nele presente. Pretende-se que esta pesquisa constitua um diferencial qualitativo que venha a somar às produções acadêmicas científicas e que desencadeie reflexão dos gestores públicos e dos gestores educacionais, sobretudo os que atuam na Educação Infantil, a respeito da efetivação das ações intersetoriais em prol da melhoria da qualidade.

Palavras e chaves: Políticas Públicas, Intersectorialidade, Educação Infantil

Abstract

OLINI, Aline B. Intersectoral policies and building quality child education in the Campinas (SP). 2020. Dissertation (Masters in education) – Education Post Graduation Program of the Pontifical Catholic University of Campinas, Campinas, 2020.

The objective of this research is to investigate the relation between intersectoral policies and the increase in Child Education quality in the Campinas (SP) Education Network. Intersectoral policies propose an approach to social issues involving citizens in an integral form and have been gradually gaining space in the educational field, having as goal improving quality and presenting a new version for the “National Child education Quality Parameters” released by the Ministry of Education in 2018. The perspective of intersectoral action implementation is found in the Campinas School Network through the pedagogic political project of the school units. A qualitative research was chosen to perform this study, having the empirical material been produced through document research and analysis, and semi-structured interviews. The document analysis included legal documents concerning education and documents supporting the pedagogical proposal for the Campinas Education Network. The semi-structured interviews were held with the coordinator of the “Campinas First Infancy (PIC)” program, the director of the Pedagogical Department and the regional representatives of the five regions supervised by the Campinas Education Department. The analysis of collected data included an effort to maintain dialogue with the referenced authors. The main authors providing theoretical support to this study are Núria Cunill-Grau, Gabriela Lotta, Luciano Prates Junqueira, Rosania Campos, Ana Bonndioli and Sandra Zákia Sousa. We have identified that intersectorality has been approached in various forms, prevailing the concept of articulation of knowledge and experiences to reach synergic results in complex operations, and regarding child education, intersectorality has been proposed as means to fight poverty by policies of compensatory character. Intersectorality contributes to building the quality of early childhood education as it promotes interaction with the territory and the various social actors present in it. We hope this research becomes a qualitative differential that adds value to scientific academic works and that triggers reflection in public officers and educators, especially in the ones working with Child Education regarding the implementation of intersectoral actions favoring quality improvement.

Key words: Public Policies, Intersectorality, Child Education

Lista de abreviaturas e siglas

| | |
|-------|---|
| BM | Banco Mundial |
| BDTD | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CAQ | Custo Aluno Qualidade |
| CEI | Centro de Educação Infantil |
| CEMEI | Centro Municipal de Educação Infantil |
| CI | Centro Infantil |
| CPA | Comissão Própria de Avaliação |
| CRAS | Centro de Referência de Assistência Social |
| CS | Centro de Saúde |
| DCNEI | Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil |
| DEPE | Departamento Pedagógico |
| DOM | Diário Oficial do Município |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| EF | Ensino Fundamental |
| EI | Educação Infantil |
| EMEI | Escola Municipal de Educação Infantil |
| FEAC | Fundação das Entidades Assistenciais de Campinas |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MDSA | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário |
| MEC | Ministério da Educação |
| NAED | Núcleo de Ação Educativa Descentralizado |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| OSC | Organizações de Sociedade Civil |
| PIC | Primeira Infância Campineira |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PP | Projeto Pedagógico |

| | |
|--------|---|
| PPP | Projeto Político Pedagógico |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RMEC | Rede Municipal de Educação de Campinas |
| RCNEI | Referencias Curriculares Nacionais da Educação Infantil |
| RR | Representante Regional |
| SCIELO | Scientific Eletronic Library Online |
| SME | Secretaria Municipal de Educação |
| UE | Unidade Educacional |
| UNESCO | Organizações das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |

Lista de mapa

Mapa 1 Regiões em que se subdividem a SME48

Mapa 2 Escolas de Campinas onde ocorreu o processo de escuta para a elaboração do PIC.....101

Lista de quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 1. Relação dos trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas selecionadas a partir da combinação de descritores restritos | 27 |
| Quadro 2. Relação dos trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas selecionadas a partir da combinação de descritores abrangentes | 28 |
| Quadro 3. Renda e Longevidade da população de acordo com as regiões | 49 |
| Quadro 4. Comparação de modelos de estrutura organizacional de governo considerando o critério de departamentalização, a missão e a organização do trabalho | 58 |
| Quadro 5. Tipos de rede quanto à relação entre parceiros | 64 |
| Quadro 6. Estrutura para competências cognitivas e socioemocionais | 89 |
| Quadro 7. Concepção de infância a partir de um viés econômico | 91 |
| Quadro 8. Princípios, diretrizes e eixos temáticos do PIC | 102 |
| Quadro 9. Propostas do PIC para educação infantil | 105 |
| Quadro 10. Perfil dos participantes da pesquisa | 133 |

Sumário

| | |
|--|-----|
| Introdução | 16 |
| Capítulo 1: Intersetorialidade | 37 |
| 1.1. Políticas Públicas e Direitos Sociais | 37 |
| 1.1.2. Descentralização das políticas | 41 |
| 1.1.3. Territorialidade | 43 |
| 1.2 Intersetorialidade..... | 51 |
| 1.2.1 Diferentes abordagens para Intersetorialidade | 55 |
| 1.2.2 Intersetorialidade: relação ente setores governamentais distintos..... | 56 |
| 1.2.3 Intersetorialidade: a lógica da ação coletiva | 59 |
| 1.2.4 A rede na gestão das políticas sociais..... | 62 |
| Capítulo 2: Intersetorialidade e Educação | 68 |
| 2. 1 Intersetorialidade e a cidade educadora..... | 68 |
| 2.2 Políticas de educação infantil e para a infância..... | 80 |
| 2.2.1 Políticas para Infância e Intersetorialidade..... | 92 |
| 2.2.2 Políticas de Educação Infantil no município de Campinas (SP)..... | 96 |
| Capítulo3: Qualidade na educação Infantil | 111 |
| 3.1 Qualidade em questão..... | 111 |
| 3.2 Qualidade na educação..... | 114 |
| 3.3 Qualidade na educação Infantil..... | 120 |
| Capítulo4: A Relação entre as Políticas intersetoriais e a qualidade de educação infantil na rede pública de educação municipal de Campinas (SP) na percepção dos participantes da pesquisa | 132 |
| 4.1 Perfil dos participantes..... | 132 |
| 4.2 A percepção dos participantes na pesquisa | 135 |
| 4.2.1. Foco: Fomento das políticas intersetoriais na educação infantil da rede pública municipal de Campinas..... | 136 |

| | |
|--|------------|
| 4.2.2. Foco 2: Expressão das políticas intersetoriais na rede pública municipal de Campinas..... | 139 |
| 4.2.3 Ações em prol do fortalecimento da intersetorialidade | 142 |
| 4.2.4. Desafios para a concretude das ações intersetoriais..... | 146 |
| 4.2.5. Relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas..... | 149 |
| 4.2.6. Principal contributo do PIC para a educação infantil da rede municipal de Campinas..... | 153 |
| Considerações Finais..... | 160 |
| Referências..... | 166 |
| Apêndices..... | 179 |
| Apêndice I. Questões norteadoras para a entrevista semiestruturada com o Diretor do Departamento Pedagógico e representante dos NAEDs da Secretaria de Educação do município de Campinas (SP)..... | 179 |
| Apêndice II. Questões norteadoras para a entrevista semiestruturada com a Coordenadora do Programa Infância Campineira (PIC) – Secretaria de Assistência Social e Segurança Alimentar..... | 180 |

INTRODUÇÃO

Para se realizar uma abordagem em políticas públicas é preciso trazer à luz alguns conceitos que colaborem para a distinção entre Estado e governo. Isso porque a instituição de uma política como dever de Estado significa, simultaneamente, sua efetivação pelos governos eleitos, segundo seus respectivos programas de governo (SIMÕES, 2010, p. 46).

Estado pode ser definido como uma autoridade Soberana que se destina a garantir que as relações sociais sejam baseadas em regras preestabelecidas, independentemente de qualquer força física ou econômica, origem étnica ou força religiosa. (TEIXEIRA, 2012, p. 10).

Desse modo, segundo apresenta Nogueira (2018), a primeira face da expressão estado diz respeito ao sistema institucional com o qual as comunidades modernas administram, regulam e modelam os interesses e as demandas dos indivíduos. “Trata-se do Estado como instrumento de gestão e organização de um aparato administrativo e um sistema de intervenções.” (NOGUEIRA, 2018. p.325). Nesse sentido, a ideia de Estado diz respeito à totalidade do espaço público, aqui incluídas todas as instituições públicas e o patrimônio normativo fixado em constituições e normas infraconstitucionais (LESSA, 2018).

A segunda face diz respeito ao Estado como agente e espaço de dominação, de exercício de poder, de autoridade, tanto no sentido de que realiza o domínio e o predomínio das classes economicamente dominantes, quanto no sentido do que limita, em maior ou em menor dose, a livre movimentação e os desejos de todos aqueles que a ele se submetem. “Esse é o Estado como associação política que monopoliza o uso legítimo da força e da violência [...]” (NOGUEIRA, 2018, p.325).

A terceira face aponta para uma dimensão na qual o Estado se mostra como ambiente ético e sociocultural, demarcado por regras, tradições e valores, no qual se estabelecem as bases da reciprocidade de um cidadão. “É nessa terceira dimensão que pensamos, por exemplo, quando identificamos o Estado como expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada.” (NOGUEIRA, 2018, p.325).

Já o governo pode ser definido como “a expressão política no comando, por meio da iniciativa de fixação dos objetivos estatais e da manutenção ou alteração da ordem jurídica vigente.” (SIMÕES, 2010, p. 47).

Lessa (2018) coloca que governo diz respeito à dimensão executiva dos poderes públicos, a um corpo que comanda o conjunto da sociedade, nos quadros de determinada organização estatal. O autor afirma ainda que a noção de governo implica a presença de uma forma regular de exercício de autoridade na qual estão fixas tanto as fontes do poder político quanto as suas formas de legitimação (LESSA, 2018). “Governantes, portanto, governam Estados e, por extensão, o conjunto dos governados.” (LESSA, 2018, p. 420).

O artigo primeiro do texto constitucional vigente apresenta o Brasil como República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Essa forma política pela qual o Estado se organiza para exercer suas funções, compartilha a centralização política exercida pelo governo central com a descentralização, na qual os governos locais são responsáveis pela oferta de bens e serviços públicos. Na lógica do sistema, pressupõe-se autonomia política dos governos locais em relação ao governo central e vice-versa (VASQUEZ, 2018).

A mesma Constituição Federal, de 1988, que define o Brasil como uma República Federativa, foi batizada de “Constituição Cidadã” devido à ampla abordagem social que apresenta. Ela foi promulgada a partir da culminância de um trabalho para se consolidar a democracia no Brasil, reforçado a partir do final da ditadura militar, que ocorreu no ano de 1985.

Apesar da intensidade dos movimentos democráticos desse período, nos dias atuais, mais de trinta anos após a promulgação da Constituição Cidadã, boa parte da população ainda não possui garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego e justiça social, fundamentos necessários para torná-los cidadãos de fato (CARVALHO, 2004). Nessa linha, o autor coloca que, ao conceituar cidadania, é comum dividi-la em direitos civis, políticos e sociais, acreditando-se que o cidadão integral seria aquele que possuísse os três direitos. Destaca ainda que para que, de fato, a cidadania se estabeleça é preciso percorrer um longo caminho na construção de tais direitos.

Desse modo, Marshall (2002) apresenta que, no século XVIII, a Europa ocidental passou a apresentar as condições históricas que levaram à conquista dos direitos civis, que garantiu a todos os homens a capacidade jurídica de lutar pelos seus direitos necessários à liberdade individual. O autor ressalta, entretanto, que não se tratava da posse concreta desses direitos pelas pessoas, mas apenas da possibilidade de alcançá-los.

Segundo Marshall, a consolidação desse primeiro grupo de direitos contribuiu para o surgimento, por volta do século XIX, dos denominados direitos políticos. Para ele, a participação política somente se concebeu na Inglaterra após a consolidação dos direitos civis. Desse modo, destaca que os direitos políticos permitiram a ampliação dos direitos civis, já existentes, a um maior contingente de pessoas. A esse novo elemento da cidadania corresponde, justamente, o direito de participar da vida política da sociedade.

Marshall (2002) apresenta ainda os direitos sociais, que se referem ao direito a um mínimo de bem-estar social, cuja consolidação só seria alcançada quando todos os cidadãos tivessem acesso a esse mínimo.

No que tange aos direitos sociais, Carvalho (2004) coloca que são aqueles que garantem a distribuição da riqueza entre as esferas da sociedade, incluindo itens como: o direito ao trabalho, à educação, à aposentadoria, ao salário justo, a saúde de qualidade, entre outros.

São os direitos sociais que permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos (CARVALHO, 2004). Nessa perspectiva, são esclarecedores os apontamentos de Vieira acerca da presença dos direitos sociais no texto constitucional:

Em nenhum momento a política social encontra tamanho acolhimento em Constituição brasileira como acontece na Constituição de 1988 (*Artigos 6º ao 11º*): nos campos da educação (pré-escolar, fundamental, nacional, ambiental etc.), da saúde, da assistência, da previdência social, do trabalho, do lazer, da maternidade, da infância e da segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, de associação profissional ou sindical, de greve, de participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos e de atuação de representante dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores. (VIEIRA, 2001, p.09).

Faz-se necessário destacar, no entanto, que garantia dos direitos sociais depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo, para a elaboração e a implementação de políticas públicas¹ (CARVALHO, 2004).

Desse modo, ressalta-se que as políticas públicas na vida das sociedades contemporâneas é um fato que já faz parte do cotidiano. De alguma maneira, às vezes mais, às vezes menos organizados, todos os cidadãos participam, são usuários, beneficiários ou, ao menos, manifestam interesse por alguma política pública (GIOVANNI e NOGUEIRA, 2018).

São as políticas sociais² que materializam os direitos sociais presentes na Constituição Federal. Elas ganharam relevância mundial no contexto pós Segunda Guerra Mundial para suprir as necessidades decorrente das condições sub-humanas às quais milhões de pessoas foram submetidas. O cenário de destruição, pobreza e desigualdade que se intensificou após o conflito, levou os países capitalistas ocidentais à criação de um novo modelo de Estado, denominado de Welfare State (Estado do Bem-Estar Social). Esse novo modelo possibilitou o exercício dos direitos sociais, estabeleceu limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado e constituiu o sistema de proteção

¹ Em relação às políticas públicas, faz-se necessário destacar que o termo pode ser definido, conforme apresenta Höfling (2001, p. 30) como o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para segmentos específicos da sociedade. Entretanto, Giovanni e Nogueira (2018) apontam que a configuração estrutural das sociedades contemporâneas passou a exigir que a expressão alcançasse uma nova conceituação para além da visão restrita e tecnicista de uma intervenção governamental. Desse modo, a política pública passou a ser tratada como uma forma de exercício de poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. Em sua determinação pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direito e distribuição (GIOVANNI e NOGUEIRA, 2018).

² Termo utilizado para referir-se às políticas de governo que tem impacto direto no bem-estar dos cidadãos por meio da provisão de serviços e renda. Processo que pode ser configurado como a incorporação, por parte dos Estados nacionais, da proteção social como função perene e institucionalizada, cujo exercício se materializou na formação e na implementação de políticas sociais (ORTUSO e DI GIOVANNI, 2018).

social³ como “a ossatura material e dinâmica que define e sustenta essa dimensão social do Estado.” (DRAIBE, 2018, p. 1028).

Ao garantir um conjunto de benefícios aos que perderam a renda do trabalho - seguro maternidade, seguro saúde, aposentadorias e seguro desemprego – e ao subtrair da forma mercantil pura os bens e serviços destinados à reprodução social – educação, assistência à saúde, transporte coletivo, habitação, entre outros – o significado maior do sistemas de políticas próprio do Welfare State passou a ser o de assegurar o direito às condições básicas de vida, consolidando-se como um particular mecanismo de freio às forças brutas da desigualdade produzida pelo mercado, por meio de um sistema integrado de políticas sociais (DRAIBE, 2018 b).

Conforme apresenta Farah (2001), esse modelo se consolidou de forma hegemônica nos países capitalistas ocidentais no pós-guerra e teria sido responsável, inclusive, pelo refluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado, sendo vista a proteção social, no limite, como responsabilidade exclusiva do Estado.

No Brasil, até a década de 1980, também prevaleceu o modelo de provisão estatal inspirado no paradigma do Estado de Bem-Estar Social, implantado nos países desenvolvidos, em que ficava a cargo do Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, uma vez que as respostas oferecidas pelo mercado eram insuficientes e a sociedade civil mostrava-se vulnerável aos enormes desafios na área da reprodução social. Porém, torna-se necessário destacar, em conformidade com Farah (2001), que contingentes expressivos da população ficaram à margem dos programas sociais estatais no Brasil, tendo que buscar soluções “autônomas” para seus problemas na área social ou, simplesmente, ficaram excluídos do acesso a serviços públicos.

Outra característica relevante nas políticas sociais vigentes no Brasil até os anos 1980, consistia na exclusão da sociedade civil do processo de

³ A proteção social inclui serviços sociais públicos e privados, em especial aqueles que contribuem para a construção de comunidade e igualdade, tais como a educação, a saúde, a infraestrutura sanitária, o desenvolvimento dos recursos e capacidades locais que afetam diretamente a vida das pessoas. (DRAIBE, 2018 b).

formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Desse modo, o processo decisório relativo à políticas e programas era marcado pelo clientelismo, o corporativismo e o afastamento burocrático que levava à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos. (FARAH, 2001).

A ampliação das políticas sociais veio, no contexto do processo de redemocratização do país, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Procurava-se, naquele momento, “[...] caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do bem-estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais [...]”. (FARAH, 2001, p. 128).

Todavia, a proposta de universalização dos direitos sociais do texto constitucional ocorreu em um período no qual o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social (FARAH, 2001). Outro fator de destaque consiste no fato de que a Constituição cidadã passou a se confrontar, já no início da década de 1990, com preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade⁴ da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. Tais preocupações remetem a uma perspectiva neoliberal, na qual a ação do Estado deve ser limitada e focalizada em determinados serviços (considerados essenciais e não-passíveis de oferta pelo mercado) e em segmentos específicos da população, mais vulneráveis e expostos a situações de pobreza extrema (DRAIBE, 1993).

No entanto, a crise que atingiu o país desde o início da década de 1980 e alterações na economia capitalista mundial, incorporaram ao cenário brasileiro outros desafios além dos apresentados pela abordagem neoliberal. Dessa maneira, a política social desenvolvida no Brasil, a partir da década de 1990, não pretendia o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal que pudesse adequá-la aos novos desafios que se apresentam a uma nação em desenvolvimento (FARAH, 2001). No início da década de 1990, procurou-se,

⁴ No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos (MARINHO E FAÇANHA, 2001).

portanto, integrar à agenda democrática dos anos 1980 novos ingredientes, voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal. Assim, alguns dos componentes da proposta neoliberal para a reforma das políticas sociais foram integrados pela agenda democrática, assumindo um novo significado.

Na atualidade, as mudanças no mercado de trabalho introduzidas pela globalização, com grande competição entre os países, pelo rápido desenvolvimento e incorporação de tecnologias ao processo produtivo e pela ampliação da entrada das mulheres no mercado, estão na origem dos novos riscos sociais. Para fazer frente a esses novos desafios, do ponto de vista da garantia de bem-estar às populações, já não basta pensar em políticas sociais de uma forma residual, como mecanismo de proteção aos indivíduos nos momentos de crise econômica ou pessoal. É preciso também prepará-los para enfrentar este processo dinâmico no curso de suas vidas (VIEIRA et al. 2018).

Apesar dos diferentes enfoques das políticas sociais no Brasil nos últimos tempos, o que há em comum entre eles é a forma setorial como tais políticas vem sendo implementadas. Nesse sentido, Farah (2001) apresenta que:

ao longo do processo de constituição da estrutura de provisão de serviços públicos no país, sobretudo a partir dos anos 1960, ocorreu a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental: educação, saúde, habitação, transportes etc. (FARAH, 2001, p. 122).

A autora afirma também que, se por um lado, a constituição dessas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, essa especialização acabou se traduzindo em autonomia, em que cada setor de serviço público passou a ser concebido de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas (FARAH, 2001). Disto decorria, segundo ela, não apenas a perda de potenciais efeitos positivos de ações coordenadas dirigidas a um mesmo público-alvo, mas também no comprometimento de determinadas políticas, pela inexistência de serviços complementares de outro setor.

Monnerat e Souza (2009) argumentam que um dos grandes desafios da gestão pública na atualidade é romper com a tradição da ciência moderna, que

opera com uma lógica parcializada de organização e produção do saber, cuja consequência é uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas. Tal afirmação corrobora o que apresenta Gaetani (1997, p.15) ao declarar que “[...] as áreas de saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, saneamento básico, entre outras” não se articulam, não se interagem, “não dialogam entre si e não se propõem a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático de compatibilização de ações e construção de sinergias e complementaridades”

Se as políticas sociais se materializam de forma fragmentada, à população, usuária dos serviços públicos, compete a sobrecarga pela desarticulação de tais políticas. As demandas dos usuários são encaminhadas a setores distintos, sem que se atenda a dimensão integral de suas necessidades. Neste contexto, Junqueira (2004, p.27) apresenta que “cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais[...]”. Desse modo, a setorização esbarra na própria consecução dos direitos sociais por não considerar que muitos problemas necessitam de uma abordagem complexa, para além da intervenção de uma só área de atendimento.

Outro problema resultante de uma abordagem setorial das políticas sociais está relacionado ao fato de cada área de atendimento determinar a região geográfica de atuação que, na maioria das vezes, difere da área de atuação de outra política social. Essa prática vai de encontro à perspectiva de intervenção sobre problemas complexos que se associa fortemente à noção de território (MONNERAT e SOUZA, 2009), uma vez que, devido às características e aos problemas sociais que apresenta, cada território necessita de intervenções públicas que se pautem em arranjos multifacetados, envolvendo, na maioria das vezes, mais de uma área de atendimento.

Embora as ações políticas se dirijam às mesmas pessoas, as organizações setoriais oferecem os serviços isoladamente. Dessa forma, faz-se necessária a intersetorialidade das políticas, quando as ações sociais são compostas por diferentes tipos de intervenção pertencentes a diferentes tipos de políticas (VIANA, 1998).

Nesta perspectiva, “a intersectorialidade tem sido largamente considerada como uma estratégia de gestão a ser adotada contra as iniquidades.” (MONNERAT e SOUZA, 2009, p. 203). Assim, a lógica intersectorial rompe com a ideia de fragmentação das ações setoriais e surge para potencializar a relação do governo com o cidadão, considerando as demandas em sua totalidade.

Desse modo, ao se indicar um estudo sobre a intersectorialidade nas políticas públicas, faz-se necessário preciso apontar em qual momento do ciclo de políticas públicas a intersectorialidade se materializa de maneira mais efetiva. Nesse sentido, Souza (2006) apresenta que dentre as diferentes modelos de análise de políticas públicas está a consideração de um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). Logo, ao considerar, pois, este modelo, constata-se que a intersectorialidade pode ser considerada na identificação das alternativas à um problema, na formulação e na implementação da política pública.

Assim como as demais políticas sociais implementadas no Brasil, as políticas para a infância vêm ocorrendo de forma fragmentada, pautando-se no conhecimento disciplinar. Souza e Perez (2017) asseveram que reunir e conjugar os diferentes setores para a construção de uma proposta para atender às demandas das crianças pequenas é uma tarefa difícil e permeada de tensões e conflitos.

No que tange ao atendimento educacional, Moll (2004, p. 40) manifesta que “[...] por meio de processos educativos podemos rever formas de ser e estar no mundo, tecendo compromissos comuns em torno de utopias de fraternidade e de alegrias compartilhadas”. Na mesma direção, a autora afirma, ainda, que é fundamental que a escola não fique sozinha com o compromisso de formar crianças, adolescentes e jovens para a cidadania, mas que interaja com todos os setores que compõe a sociedade (MOLL, 2004).

Nessa direção, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas (SME) instituiu um item nos projetos políticos pedagógicos das unidades educacionais

que trata das ações intersetoriais. A Resolução SME Nº 16, de 28 de novembro de 2018 – que estabelece Diretrizes e Normas para o Planejamento, a Elaboração e a Avaliação do Projeto Pedagógico das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Educação de Campinas (RMEC) considerando, entre outros itens, o compromisso do Sistema Municipal de Ensino de Campinas em garantir a educação de qualidade, apresenta no artigo 7º que, dentre os diversos planos de trabalho que cada unidade educacional deve realizar, está o plano de ações intersetoriais.

Para além da Secretaria de Educação, o atual governo do prefeito Jonas Donizeti, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), apresentou, no final de 2018, o Plano Municipal pela Infância de Campinas, elaborado de acordo com o que apresenta o Marco Legal da Primeira Infância, Lei Federal nº 13.257, de 08 de março de 2016. A proposta do Plano pela Primeira Infância Campineira (PIC) é a de pensar e planejar a cidade para as crianças de zero a seis anos para os próximos dez anos, de modo articulado por diversas esferas do poder público e da sociedade civil (CAMPINAS, 2019, p. 11). Assim como apresenta o plano, fica claro a preocupação do atual governo em implementar políticas voltadas à primeira infância, cuja faixa etária corresponde à educação infantil, primeira etapa da educação básica, pautando-se em ações intersetoriais para a realização das intervenções sociais.

Já ao nível nacional, a nova edição dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018) apresenta que a garantia do desenvolvimento pleno da criança perpassa por outras áreas sociais além da educação infantil e, conseqüentemente, transita por instituições governamentais para além do seu contexto. Portanto, ao indicar parâmetros para a busca da qualidade da educação infantil, apresenta a intersetorialidade como uma das oito áreas focais indispensáveis para o alcance da qualidade nessa etapa da educação básica.

Desse modo, o problema de pesquisa que instiga a realização deste estudo traz o seguinte questionamento: qual a relação entre as políticas intersetoriais e a qualidade na educação infantil?

A partir desta indagação, manifestam-se as questões de pesquisas a saber: qual a concepção de políticas intersetoriais? Como as ações intersetoriais se manifestam nas práticas educacionais? Como as ações intersetoriais estão expressas nos documentos legais? Quais as implicações das iniciativas intersetoriais no processo de construção da qualidade da educação infantil? Qual a relação das políticas intersetoriais e a construção da qualidade da educação infantil na Rede Municipal de Educação do município de Campinas (SP)?

Neste sentido, a presente pesquisa tem o objetivo geral de investigar a incidência das políticas intersetoriais para a construção da qualidade da Educação Infantil em Campinas (SP). Concomitantemente, os objetivos específicos buscam: identificar a concepção das políticas intersetoriais; averiguar como as ações intersetoriais se manifestam nas práticas educacionais; verificar como as ações intersetoriais estão expressas nos documentos legais; analisar as implicações das iniciativas intersetoriais no processo de construção da qualidade da educação infantil e perscrutar a relação das políticas intersetoriais e a construção da qualidade da educação infantil na Rede Municipal de Educação do município de Campinas, a partir da percepção dos participantes da pesquisa.

O interesse pelo desenvolvimento desta pesquisa nasceu da minha atuação profissional como gestora de um centro de educação infantil em Campinas. As questões cotidianas com as quais me defrontava, como superlotação das turmas e matrículas recorrentes por determinação judicial e isolamento da escola diante da comunidade na qual eu estava inserida, faziam com que questionasse a qualidade da educação oferecida às crianças.

Posteriormente, ao ser designada – por meio de processo seletivo interno – para atuar, em caráter de substituição, como supervisora educacional, no Núcleo de ações educativas descentralizadas (NAED) Noroeste, na Secretaria de Educação de Campinas, uma das primeiras designações que recebi, ao assumir a nova função, foi a de, justamente, acompanhar a micro reunião intersetorial que ocorre, mensalmente, no jardim Satélite Iris e os demais assuntos nos quais as ações intersetoriais se fizessem necessárias. Além disso, eu já dispunha de algum conhecimento relacionado ao trabalho intersetorial,

pois, há alguns anos, atuei na elaboração e implementação da política de Orçamento Participativo, no município de Hortolândia, onde resido, cuja proposta de trabalho era permeada por ações intersetoriais.

Para conhecer as pesquisas já desenvolvidas com esta abordagem, realizou-se durante o mês de maio de 2019 e, posteriormente, nos meses de março e abril de 2020, a revisão de literatura, pautando-se nas pesquisas apresentadas pelas bases de dados: Scientific Electronic Library Online (SCiELO), o portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Para a pesquisa, foram utilizadas algumas combinações de descritores. A primeira combinação utilizada para a busca continha os descritores: intersetorialidade, políticas públicas e educação infantil. Essa combinação apresentou o seguinte resultado: CAPES: 0; BDTD: 01; Scielo: 0. Diante do resultado, repetiu-se a busca a partir dos seguintes descritores: políticas intersetoriais e educação infantil. Novamente o resultado se repetiu: CAPES: 0; BDTD: 01; Scielo: 0. A próxima combinação de resultado utilizada, políticas intersetoriais, educação infantil e qualidade repetiu os resultados apresentados nas demais: CAPES: 0; BDTD: 01; Scielo: 0. Desse modo, a única produção encontrada foi:

Quadro 1: Relação dos trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas selecionados a partir da combinação de descritores restritos

| IES | Ano de defesa | Título | Autor | Indexador |
|--|----------------------|---|------------------------------|------------------|
| Universidade Federal do Mato Grosso do Sul | 2005 | A tessitura das políticas intersetoriais para a educação infantil: instâncias, papéis e responsabilidades | Tânea Maria Mariano da Silva | BDTD |

Fonte: A autora.

Diante do número reduzido de trabalhos encontrados, uma nova busca foi realizada com uma abordagem mais ampla. Dessa vez foram utilizados os descritores intersectorialidade e educação. O resultado encontrado foi: CAPES; 07, BDTD: 14; SCIELO: 08. Após verificar a pertinência dos trabalhos encontrados para o tema proposto nesta pesquisa, constatou-se o seguinte resultado:

Quadro 2: Relação dos trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas selecionados a partir da combinação de descritores mais abrangentes

| IES | Ano de defesa | Título | Autor | Indexador |
|--|----------------------|--|---|------------------|
| Universidade Estadual de Campinas | 2013 | <u>Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersectorialidade e</u> | <u>Monfredini, Maria Isabel, 1962-</u> | BDTD |
| Centro Universitário Una | 2013 | Políticas educativas, intersectorialidade e desenvolvimento local | Góes, F. T. e Machado, L. R. S. | CAPES |
| Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro | 2015 | Intersectorialidade ou diálogos setoriais? Reflexões a partir da experiência do Projeto Teias-Escola Manguinhos, Rio de Janeiro | Antônio Lima Ornelas e Maria Gracinda Carvalho Teixeira | SCIELO |

| | | | | |
|---|------|---|---|-------|
| Universidade do Oeste de Santa Catarina | 2015 | A intersetorialidade como estratégia de implementação de políticas públicas | Baldo, Luana Cristina; Lückmann, Luiz Carlos | CAPES |
| Universidade Federal do Rio Grande do Sul | 2015 | Educação Integral no Brasil: a emergência do dispositivo de intersetorialidade | <u>Santaiana, Rochelle da Silva</u> | BDTD |
| Pontifícia Universidade Católica de Goiás | 2017 | A intersetorialidade nas políticas públicas (saúde, assistência social e educação) como enfrentamento da pobreza na região do Jalapão no Estado do Tocantins. | <u>Araújo, Gislene Ferreira da Silva</u> | BDTD |
| Universidade Estadual Paulista | 2018 | Gestão escolar: a consolidação de uma escola inclusiva mediante a intersetorialidade | <u>Silva, Ana Mayra Samuel da</u> | BDTD |

Fonte: A autora

A partir da análise das produções levantadas, constatou-se que Silva (2005) realizou um estudo de caso para averiguar de que modo a organização de um projeto educativo para a infância necessariamente exige que as políticas sociais básicas, em especial educação, saúde, assistência social e justiça estejam em consonância para a criação de circunstâncias políticas e legais para a garantia de serviços de qualidade destinados a esse público alvo, no Estado do Mato Grosso do Sul. A autora, à princípio, apresenta a proposta de atendimento à criança, implementada por cada política para, posteriormente, contrapô-las a fim de averiguar a incidência ou não de intersetorialidade das ações propostas.

Ornelas e Teixeira (2015) realiza um minucioso estudo bibliográfico acerca do tema intersetorialidade das políticas públicas, porém com um enfoque para a área de saúde. Góes e Machado (2013), por sua vez, também por meio de pesquisa bibliográfica, além de se debruçarem sobre o tema intersetorialidade, trazem o contributo dessa forma de arranjo das políticas públicas para o desenvolvimento local vinculado a uma aprendizagem significativa. Desse modo, as autoras destacam que: “pressupõe-se que a aprendizagem, ao se fazer significativa, com sentido e em interação com o conhecimento prévio do aluno, torna-se um fator condicionante da produção de ações voltadas para o desenvolvimento local.” (GÓES e MACHADO, 2013, p. 634). Todavia, o artigo aborda a temática educacional sem que o enfoque seja dado em uma modalidade de ensino específica.

Já a tese “Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersetorialidade”, apresenta um estudo bibliográfico tendo como objetivo central “proporcionar uma visão geral sobre a intersetorialidade da proteção integral da criança e do adolescente e mais especificamente, sobre as possibilidades de interlocuções da proteção integral com o campo da educação.” (MONFREDINI, 2013, p. 02). O referido estudo versa sobre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e apresenta as políticas intersetoriais, e principalmente a interface com a educação, como uma das possibilidades para o enfrentamento do problema, a partir da perspectiva da assistência social.

Em outra dissertação analisada “A intersectorialidade nas políticas públicas (saúde, assistência social e educação) como enfrentamento da pobreza na região do Jalapão no Estado do Tocantins”, Araújo (2017) realiza uma pesquisa documental e bibliográfica para apresentar a proposta de intersectorialidade nas políticas públicas, no âmbito da educação, saúde e assistência social, como estratégia para o enfrentamento da pobreza, no município de Lizarda, no Estado do Tocantins. Assim como no estudo anterior, percebe-se, aqui, uma proposta de trabalho intersectorial analisada a partir da perspectiva da assistência social.

A tese “Educação Integral no Brasil: a emergência do dispositivo de intersectorialidade” se propõe a responder “Como a Educação Integral contemporânea possibilita a emergência do dispositivo de intersectorialidade e por meio de quais práticas governa os participantes escolares” (SANTAIANA, 2015, p.15). Para isso, a autora direciona os estudos para a análise do programa “Mais Educação” implementado nas escolas de ensino fundamental. Nesta mesma perspectiva, Baldo e Luckman (2015) apresentam uma análise das políticas intersectoriais e sua interface com a educação na articulação de programas de assistência social nos municípios da 7ª Gerência Regional de Educação, em Santa Catarina.

No que diz respeito à dissertação “Gestão escolar: a consolidação de uma escola inclusiva mediante a intersectorialidade” (SILVA, 2018), a autora analisa como a equipe gestora de uma escola de educação básica pública municipal pode viabilizar a formação continuada da equipe escolar e a articulação intersectorial para atender a política nacional de uma perspectiva inclusiva.

Os estudos acima descritos possibilitam constatar a preocupação dos pesquisadores com a integração das políticas de modo a buscar um atendimento integral ao cidadão. Ao aprofundar as leituras nesses estudos reitera-se a evidência da singularidade da pesquisa em pauta, que tem como cerne a incidência das políticas intersectoriais para a construção da qualidade da educação infantil em Campinas (SP).

Procedimentos Metodológicos

Para que uma investigação seja realizada de uma forma criteriosa, a fim de garantir que os resultados obtidos se constituam na produção de novos conhecimentos acerca do tema estudado, faz-se necessária a adoção de métodos específicos. Chizzotti (2014, p.19), apresenta que “pesquisa reconhece o saber acumulado na história humana e se investe do interesse em aprofundar as análises e fazer novas descobertas em favor da vida humana.”

Ao que se refere ao método, Alves -Mazzotti e Gewandsznajder (2002, p. 4) afirmam que:

Um método pode ser definido como uma série de regras para tentar resolver um problema. No caso do método científico, estas regras são bem gerais. Não são infalíveis e não suprem o apelo à imaginação e à intuição do cientista. Assim, mesmo que não haja um método para conceber ideias novas, descobrir problemas ou imaginar hipóteses (estas atividades dependem da criatividade do cientista), muitos filósofos concordam que há um método para testar criticamente e selecionar as melhores hipóteses e teorias e é neste sentido que podemos dizer que há um método científico.

Para a realização deste estudo optou-se pela pesquisa qualitativa. Esta abordagem parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito (CHIZZOTTI, 2014). Nesse posicionamento teórico, a vida humana é vista como uma atividade interativa e interpretativa, realizada pelo contato das pessoas. Minayo (2013) destaca que na pesquisa qualitativa, o importante é a objetivação, pois durante a investigação científica é preciso reconhecer a complexidade do objeto de estudo, rever criticamente as teorias sobre o tema, estabelecer conceitos e teorias relevantes, usar técnicas de coleta de dados adequadas e, por fim, analisar todo o material de forma específica e contextualizada. Para a referida autora, a objetivação contribui para afastar a incursão excessiva de juízos de valor na pesquisa: são os métodos e técnicas adequados que permitem a produção de conhecimento aceitável e reconhecidos.

Desse modo, faz-se necessário destacar que a pesquisa qualitativa privilegia algumas técnicas que coadjuvam a descoberta de fenômenos latentes,

tais como observação participante, história ou relatos de vida, análise de conteúdo, entrevista, etc. (CHIZZOTTI, 1991) O autor indica, ainda, que a pesquisa mobiliza a acuidade inventiva, a habilidade e perspicácia do pesquisador para elaborar a metodologia adequada aos problemas que ele enfrenta, devendo expor e validar os meios e técnicas adequadas, apresentando a cientificidade dos dados colhidos.

A efetivação desta pesquisa deu-se por meio da realização de análise dos documentos legais que englobam a área de educação infantil, tanto os documentos de referência nacional quanto dos documentos que balizam a construção da proposta pedagógica da Rede Municipal de Educação de Campinas (RMEC) e dos projetos pedagógicos das escolas a serem pesquisadas. Essa análise terá o objetivo de compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo, manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (CHIZZOTTI, 2014).

Para efeito da construção do quadro teórico desse estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica. No âmbito da fundamentação teórica, Triviños (1987) aponta que a busca bibliográfica orientada pelos conceitos básicos de uma teoria servirá para compreender, explicar e dar significado ao assunto que lhe interessa, de forma a familiarizar-se com ele. O autor mostra, ainda, que: “o investigador, apoiado num conjunto de conceitos, de alguma maneira está iluminando uma parte da realidade e terá, sem dúvida, maior segurança para realizar a sua ação.” (TRIVIÑOS, 1987, p.102).

Após a fase de construção do quadro teórico, foi o momento de realizar a investigação focalizada, na qual se inicia a coleta sistemática de dados. Nesta fase o pesquisador pode recorrer a instrumentos auxiliares, como questionários, roteiros de entrevista, formulários de observação ou outros que surjam da criatividade do pesquisado (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER). No caso desta pesquisa optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas.

Para Triviños (1987, p. 146) a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. O autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas

também sua explicação e a compreensão de sua totalidade.” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Importante destacar que o tempo de realização desta pesquisa coincidiu com o cenário vivenciado, no ano de 2020, no qual a pandemia causada pela corona vírus SARS-CoV-2 (Covid-19) impôs uma série de medidas sanitárias, dentre elas o distanciamento social. Desse modo, as entrevistas semiestruturadas foram realizados de forma remota, utilizando-se para isso a plataforma digital gratuita *Google Meet*, que possibilitou a interação por meio de reuniões on-line. O objetivo da adoção de tais medidas foi o de minimizar os potenciais riscos à saúde e a integridade dos participantes da pesquisa e da pesquisadora.

Posteriormente à coleta sistemática de dados, foi o momento de analisar o material levantado, utilizando-se de análise de conteúdo. Conforme apresenta Chizzotti (2014) “a análise do conteúdo consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor.” (p.114).

Desse modo, a análise do conteúdo, em pesquisa, pressupõe que um texto contém significados e sentidos, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nela por meio de técnicas apropriadas. “A mensagem pode ser apreendida, decompondo-se o conteúdo do documento em fragmentos mais simples, que revelam sutilezas contidas em um texto”. (CHIZZOTTI, 2014, p. 115).

A rede pública municipal de educação de Campinas (SP) constituiu-se como lócus da Pesquisa, cuja caracterização considerou a estrutura organizacional, a legislação educacional e os profissionais que atuam nas escolas e demais instancias da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Outro ponto importante para a caracterização dos lócus, diz respeito às características socioeconômicas da cidade: localizada a cem quilômetros da capital, São Paulo, Campinas possui uma população estimada, em 2019, de 1.204,073 habitantes (IBGE, 2020). Décima cidade mais rica do Brasil, Campinas é hoje considerada o "Vale do Silício Brasileiro" (BRITO, 2015, p. 1.), uma alusão ao Vale do Silício da Califórnia (EUA), berço das maiores

companhias de tecnologia do mundo. A altivez da cidade, que desponta na vanguarda nacional em relação ao ensino superior, tecnologia e pesquisa, contrasta, no entanto, com as diversas realidades sociais existentes no município. “Do total da população residente em domicílios particulares no ano de 2010, quase 150 mil pessoas, ou 12,9%, residiam em favelas (aglomerados subnormais), dobro da média para o Brasil que atingiu, 6%.” (CAMPINAS, 2019, p. 11). Em relação à distribuição de renda, os dados apresentados pelo Diagnóstico Socio territorial da Fundação das Entidades Assistências de Campinas (FEAC), pautado em informações do Atlas de Desenvolvimento Humano, em 2017, apontam que existe uma grande concentração de renda na cidade: “enquanto na região Leste a renda per capita era de R\$ 2.007,43, valor próximo a 4 salários mínimos em valores de 2010, nas regiões Sudoeste e Noroeste, os habitantes tinham renda per capita mensal de R\$ 752,54 e R\$ 711,61.” (FEAC, 2017, p. 21).

No que tange aos participantes, Chizzotti salienta que todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam (1991). Em busca dessa perspectiva apresentada pelo autor, pretendeu-se, pois, realizar entrevistas semiestruturadas com os gestores das políticas educacionais, a saber o Diretor Pedagógico da SME, os Representantes regionais das cinco regiões nas quais se subdividem a secretaria de educação: Leste, Norte, Sul Sudoeste e Noroeste e com a Coordenadora do Programa Primeira Infância Campineira (PIC).

A escolha dos participantes é justificada pela atribuição dos cargos que ocupam, já que esses cargos inferem diretamente na elaboração, implementação e avaliação da política de educação infantil.

A presente dissertação está organizada em introdução, quatro capítulos e considerações finais. A introdução apresenta o tema de estudo a partir do problema proposto, a importância e as implicações práticas das políticas intersetoriais e qualidade na Educação Infantil, alguns conceitos relacionados, objetivo geral e específicos do presente estudo, além de propostas para a

construção da qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas.

O primeiro capítulo enfoca a concepção de políticas intersetoriais, como essa concepção de implementação de políticas públicas se difere da forma como as políticas tradicionais são implementadas no Brasil e qual o contexto histórico e econômico que proporcionou a ascensão dessa forma de organização das políticas públicas.

No segundo capítulo é apresentado a relação entre as políticas intersetoriais e uma ação educacional que busque uma formação integral em diálogo com o território. Além disso, o capítulo também abordará a política de educação infantil brasileira, implementada a partir da constituição de 1988, em consonância com a política de educação infantil do município de Campinas, incluindo o programa Primeira Infância Campineira (PIC).

O terceiro capítulo trata das distintas concepções em torno da qualidade da educação infantil, quais as mudanças conceituais dessa temática e como a intersetorialidade pode incidir para a construção dessa qualidade.

O último capítulo apresenta quais as implicações da política intersetorial na construção da qualidade da educação infantil na rede municipal de Campinas e os caminhos com potencial para desencadear reflexões de gestores na direção da construção da qualidade da Educação Infantil, sobretudo da rede pública municipal de Campinas.

Capítulo 1

Intersetorialidade e Políticas Intersetoriais

Este capítulo apresenta, por meio de referenciais teóricos, a concepção de políticas intersetoriais e os distintos entendimentos acerca desta temática. Para tanto, procura-se contextualizar no cenário político brasileiro os acontecimentos históricos e sociais que proporcionaram a aplicabilidade dessa concepção de gestão de políticas públicas, além de discorrer sobre conceitos fundamentais para a compreensão do assunto.

1.1 Políticas Públicas e Direitos Sociais

O movimento de redefinição da relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, buscando transformar em direito o que, até então, era tratado como favor ou carência, começou a se tornar concreto em meados da década de 1980, durante a redemocratização do país, após um período de mais de vinte anos de regime civil - militar. A reforma teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados (FARAH, 2001). Tratava-se, naquele momento, de implementar mudanças que superassem as características assistencialistas de intervenção do Estado brasileiro na área social e suprir as novas demandas por políticas sociais frente a um cenário cada vez mais complexo. Para isso, as propostas enfatizavam a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas, para a garantia da equidade⁵ à população. Para tanto, a Constituição menciona diversos mecanismos de participação que foram depois efetivados pelas políticas públicas específicas, como, por exemplo, os

⁵ O termo equidade é, neste caso, utilizado para designar uma relação entre o crescimento observado em um dado país e a distribuição da renda que nele se realiza; resulta de uma comparação entre os estratos sociais extremos que compõem uma dada sociedade em termos de apropriação de renda, a partir do que esta mesma sociedade entende ser "razoável" em termos de divisão da riqueza produzida. (RIZZOTO e BORTOLOTO, 2011)

conselhos, as conferências, as audiências públicas, os orçamentos e planejamentos participativos, entre outros (LOTTA e VAZ, 2015).

Entendida como responsabilidade pública voltada a todos os cidadãos, o regime de proteção social presente na Constituição federal passou a direcionar para a construção de uma sociedade mais integrada, com a ampliação de patamares de bem-estar, de acesso a oportunidades e a proteções. Esse modelo objetivava enfraquecer o debate em torno da responsabilidade de cada indivíduo em garantir parâmetros mínimos de acesso a renda e a bens de sobrevivência, assim como em aceder aos serviços relacionados à educação, à saúde e ao enfrentamento de contingências sociais (JACCOUD, 2016).

Todavia, faz-se necessário destacar que apenas a promulgação do texto constitucional, conforme ocorrera no final da década de 1980, não foi suficiente para garantir o acesso e manutenção dos direitos sociais, uma vez que a tentativa de se constituir um Estado pautado na materialização desses direitos esbarrou em um contexto histórico/social que dificultou o processo.

O cenário mundial que se apresentava à época instalado pelas crises cíclicas do capitalismo que passou a ter ondulações mais ou menos agudas a partir de 1970, passou a considerar o Estado burocrático e intervencionista como o principal obstáculo para a retomada do crescimento econômico internacional. Crescia entre as elites econômicas e políticas a necessidade de uma reforma radical dos Estados capitalistas, que se pautasse na racionalização dos gastos públicos, liberalização do comércio internacional, desregulamentação da economia e privatização das empresas estatais (GIOVANNI e NOGUEIRA, 2018).

O Brasil vivenciava o impacto da crise fiscal, desencadeada a partir de 1982 pela crise da dívida dos países em desenvolvimento, prevalecendo a escassez de recursos, que limitava a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Além disso, o Estado brasileiro, principalmente a partir da década de 1990, também começou a seguir a agenda mundial das reformas neoliberais, que ganhara força nos países centrais e nas

agências multilaterais⁶ de financiamento, com uma política de ajuste fiscal, privatização das estatais, diminuição das áreas de atuação do Estado e regulamentação das atividades do mercado. “Segundo esta perspectiva, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade”. (FARAH, 2001, p.126).

O modelo de sociedade que a Constituição apresentara passou a se defrontar com uma nova agenda de reformas também no campo social. Com ênfase nas situações específicas de vulnerabilidade e de pobreza, uma nova pauta emergiu, refletindo o crescimento e a influência da agenda liberal, em relação à ação social do Estado. Ampliou-se, também, a presença dos temas dos grupos socialmente vulneráveis e da reprodução da pobreza entre gerações, pretendendo alterar o debate da proteção social, quando não na chamada exclusão, entendidas como eixo central da ação do Estado no social. Não se tratava apenas de valorizar certos problemas sociais, mas de uma perspectiva diversa sobre a evolução recente das sociedades modernas – tendo a fragmentação e diferenciação social como mote – e seus princípios de regulação social (JACCOUD, 2016).

O cenário da gestão de políticas públicas no Brasil ficou mais complexo sobretudo a partir das duas últimas décadas do século XX. A necessidade de otimizar recursos e a demanda pela ampliação da oferta de serviços, bem como as pressões por mais transparência e participação social, fez com que fossem repensados o papel do Estado e sua relação com a sociedade. O processo de globalização⁷ e as mudanças nas relações sociais e de produção transformaram

⁶ Agências multilaterais, também chamados de organizações internacionais ou organismos multilaterais, são entidades criadas pelas principais nações do mundo com o objetivo de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento das diferentes áreas da atividade humana: política, economia, saúde, segurança, etc. A partir dos anos 1980 e 1990, elas têm logrado produzir convergências em torno do desenvolvimento sustentável, eficácia da ajuda, desenvolvimento participativo, descentralização e reforma do Estado, entre outros temas que têm pautado a agenda multilateral da cooperação para o desenvolvimento. As agências que são igualmente internacionais são muito diferentes no que fazem, na maneira como operam e na forma como são geridas. Algumas podem ter instâncias de decisão com base no princípio “a um Estado corresponde um voto” (Organização das Nações Unidas – ONU- e suas agências), ao passo que outras adotam o valor das quotas financeiras de cada Estado para definir seu poder de voto seriam as quatro organizações mais diretamente atuantes no campo da cooperação para o desenvolvimento, em suas vertentes pública e privada, por meio de subvenções e também de empréstimos, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional. (MILANI, 2014)

⁷ Conceito polissêmico amplamente apropriado pelas ciências sociais, no início dos anos 1980, para tratar das profundas transformações econômicas e tecnológicas que se processavam no sistema capitalista

o mundo em um lugar distinto do que prevaleceu até a década de 1970, quando o homem, com trabalho estável, era o centro de uma família envolvida em uma ordem de proteções sociais (VIANA, 1998).

O que se configurou, então, pode ser apresentado, conforme aponta Inojosa (1998) “nesse cenário, o Estado mantenedor de um precário equilíbrio social através das políticas assistencialistas é levado, pela tensão social que a ausência de equidade provoca, a assumir seu papel de regulador das relações sociais”. (1998, p.40).

Dagnino (2004) chama a atenção para o fato de o processo de construção democrática no Brasil enfrentar um dilema cujas raízes estão na existência de uma concorrência entre dois projetos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. A autora destaca que o marco formal desse processo foi a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. Esse projeto emergiu da luta contra o regime militar, empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. Desse modo, o confronto e o antagonismo que marcaram a relação entre o Estado e a sociedade civil no regime militar foram substituídos pela perspectiva de uma ação conjunta para o aprofundamento democrático. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 140 cidades brasileiras, a maioria governada por

desde a Segunda Guerra Mundial. No sentido em que se utiliza no texto, pode ser definido a partir da perspectiva de cunho liberal, que o entende como o progresso e o avanço do capitalismo a partir do livre jogo das forças do mercado. Algumas das características mais relevantes desse processo são: 1) transnacionalização da economia mundial efetivados pelos grandes conglomerados multinacionais e pelo sistema bancário. 2) Dificuldade de regulação dos Estados nacionais pela criação de um sistema internacional privado e fruto da interpenetração de capitais estrangeiros. 3) Formação de blocos econômicos regionais como mecanismo de defesa ao acirramento da concorrência mundial. 4) Revolução tecnológica que gera um novo paradigma de produção industrial. 5) Crítica negativa ao papel do Estado e estímulo a um *Estado mínimo*, com a conseqüente redução de gastos sociais. (LIMA, 2018)

partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) (DAGNINO, 2004).

De outro lado, como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deva se isentar progressivamente do papel de garantidor de direitos, por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004). A autora reforça que, mesmo que os dois projetos estejam apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Embora essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, seja evidente, a autora destaca que:

essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. (DAGNINO, 2004, p.142).

Assim, Dagnino (2004) enfatiza que determinadas versões das noções de temas como sociedade civil, participação e cidadania – encontram raízes e, ao mesmo tempo, produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira. Outras, no entanto, reiteram sob novas roupagens as visões de uma democracia elitista e restrita que têm caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas.

1.1.2 Descentralização das políticas

Ao propor uma abordagem sobre intersectorialidade é preciso trazer à luz um tema recorrente após a Constituição de 1988, que modificou a forma como as políticas públicas passaram a ser executadas no Brasil: a descentralização, “um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos.” (JUNQUEIRA, 1998, p.12).

A descentralização, em uma abordagem na perspectiva progressista, apresenta-se como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para tomá-lo mais ágil e eficaz, o que implica a democratização da

gestão por meio da criação de novas instâncias de poder, redefinindo as relações entre Estado, sociedade e mercado (JUNQUEIRA, 1998). Nessa direção, Farah (2001) aponta que descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas, sobretudo, redistribuir o poder, o que favorece a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços.

A Constituição Federal de 1988 transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação, financiamento, monitoramento e avaliação para níveis subnacionais de governo, especialmente aos municípios, quando se passou a incentivar a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação das políticas que antes eram executadas a partir do nível central (LOTTA e VAZ, 2014). Com isso, o município alcançou, na Constituição de 1988, a situação de ente federativo de pleno direito, apesar de sua autonomia ser relativizada pelas determinações constitucionais comuns aos entes federados, nas esferas da União, Estados e Distrito Federal. Essas determinações impuseram alguns modelos de organização que não consideram as peculiaridades regionais e responsabilidades entre as esferas de governo (JUNQUEIRA 1998).

Esse movimento ocorrido no Brasil reflete, segundo Casttels e Borja (1996), um movimento presente em toda América Latina, quando os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram, ao longo da década de 1980, o papel das cidades e dos governos locais. Ou autores afirmam, no entanto, que as limitações desses processos e os efeitos sociais das políticas de ajuste fiscal, acrescentadas às desigualdades e marginalidades herdadas, à fragilidade da sustentação sociocultural das cidades e aos graves déficits de infraestrutura e serviços públicos, atrasaram a emergência das cidades como protagonistas, quadro que se alterou na década de 1990.

Embora a descentralização não garanta, necessariamente, maior eficácia à gestão municipal, ela é um meio para torná-la mais aderente às necessidades dos cidadãos. “Com a descentralização, o poder fica mais próximo dos munícipes, suscetível às suas demandas e ao seu controle” (JUNQUEIRA, 1998, p. 15)

Nesse sentido, Farah (2001) esclarece que:

Uma primeira mudança significativa no desenho das políticas sociais implementadas por governos locais consiste na promoção de ações integradas, dirigidas a um mesmo público alvo. Focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores. A promoção de políticas sociais com esta perspectiva significa, em geral, a superação da setorização e da fragmentação institucional, ao procurar coordenar a ação de diversas secretarias e órgãos, cuja ação até então era segmentada ou justaposta, com perda de eficiência e de efetividade das políticas. (FARAH, 2001, p.14).

A descentralização prescinde de transformações, pois constitui uma nova forma de interação entre Estado, mercado e sociedade, entre o poder público e a própria realidade social. Embora o Estado possua uma importante função de atuação nesse cenário social, ele não pode vir a substituir a sociedade seja qual for o sistema, nem vice-versa. Deve-se saber o que se transferir, para quem e como (JUNQUEIRA, 2004, p. 32). Portanto, a descentralização e a intersetorialidade são dois conceitos que se completam e que determinam uma nova forma para a gestão das políticas públicas na cidade. Referem-se basicamente à população, aos seus problemas, localizados em um determinado território ou região da cidade.

1.1.3 Territorialidade

O movimento de descentralização das políticas públicas desencadeado no Brasil a partir da década de 1990, ao transferir para os estados e municípios a execução de grande parte das políticas - principalmente as de cunho social-, fez com que o município se configurasse como o local onde o cidadão passou a ter acesso aos serviços que lhe confere os direitos sociais garantidos constitucionalmente (JUNQUEIRA, 1998). A partir de então, as cidades passaram a desempenhar um papel de destaque, tanto na vida política como na vida econômica, social e cultural.

A datar de 1988, no município, entendido como o território social, passaram a ser formuladas, implementadas, financiadas e avaliadas grande parte das políticas públicas. Esse processo ocorreu em uma dinamicidade das relações entre os sujeitos, conduzida por novos paradigmas que incidiram na

transformação das instituições e organizações sociais e nas respectivas práticas (JUNQUEIRA, 1997). Uma vez que as políticas públicas buscam atender às necessidades da sociedade, o município se tornou um local propício para a efetivação da intersetorialidade e da integração institucional.

O município, além de uma construção político-administrativa e histórica, é também um lugar, um espaço de convivência. Como unidade territorial e de gestão, possibilita recursos institucionais e de políticas públicas e complexas interações com organizações civis. Como espaço socialmente produzido, sobretudo a partir do lugar, permite atuar didaticamente na profunda relação que existe entre espaço vivido e educação (SANDEVILLE JÚNIOR, 2010). O município viabiliza estratégias e programas de gestão e sugere adotar o espaço vivenciado como inspirador de projetos locais e sua articulação com outros locais enquanto entendimento de mundo.

O município é tanto uma experiência partilhada como uma construção social, tensa e contraditória, experienciada em um presente, herdada de longos processos naturais e do trabalho humano (SANDEVILLE JÚNIOR, 2010). Contudo, não se trata de uma herança estática. A cidade, o espaço ou território, diante de sua trajetória e experiências é reflexo das decisões de tempos passados, que viabilizaram, por meio de conflitos e caminhos percorridos, a possibilidade das pessoas que residem nesse território traçarem novos contornos para um lugar em contínua transformação. Assim, as pessoas estão em constante interação com o território. Nesta direção, Santos (2002) expressa que:

No lugar - um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições - cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. (SANTOS, 2002, p. 218).

Galvanese e Favareto (2019) chamam a atenção para algumas abordagens acerca do conceito de território. Segundo os autores, os territórios são compreendidos como meios para o desenvolvimento. Outras abordagens, no entanto, já os apresentam como fim. Territórios podem ainda ser vistos como espaços de manifestação de tendências e processos mais gerais ou como bases de recursos. Há ainda os enfoques apoiados em visões que privilegiam os

conflitos em torno da apropriação desses recursos ou a dimensão identitária. Destacam, entretanto, que quando se associa a ideia de território à ideia de desenvolvimento, ela precisa ser tomada como categoria síntese que

[...] permita mobilizar algumas ordens de interdependências, entre sistemas sociais e naturais, local e extra local, Estado, economia e sociedade, em narrativas que reconheçam seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento e na busca pelo equacionamento de um novo modelo. (GALVANESE e FAVARETO, 2019, p. 08).

Isso, segundo os autores, permite tomar os territórios como forma a se compreender fenômenos do mundo social e dos nexos causais do desenvolvimento, como local de encontro dos objetivos de preservação dos ecossistemas e de redução das enormes desigualdades ainda persistentes nos dias atuais.

À vista disso, faz-se necessário destacar que o território das cidades não é homogêneo, pelo contrário, apresenta muitos contrastes e acentua a desigualdade social. Muitas iniciativas de desenvolvimento urbano fomentaram a concentração espacial tanto das elites quanto da população pobre, conformando uma cidade com espaços socioeconômicos distintos, bastante isolados uns dos outros. Conforme Flores, (2008) essa situação é conhecida como “segregação residencial a grande escala” (FLORES, 2008, p. 145) e faz com que as cidades se tornem fragmentadas, possibilitando a coexistência de diferentes territórios dentro de uma mesma cidade, o que dificulta a convivência entre pessoas de diferentes classes sociais. Como consequência desse isolamento social, que leva à segregação espacial das classes sociais (FLORES, 2008), tem se reforçado a distância entre o comportamento, as crenças e práticas de cada classe social.

Um território tem sua trajetória de formação concebida a partir de elementos urbanísticos, históricos e relacionais que acabam por caracterizar a forma de viver dos seus moradores (KOGA, 2013). Nesse sentido, autora destaca, também, a necessidade de se conhecer substancialmente as trajetórias de vida das pessoas, das famílias e do próprio lugar para, assim, priorizar as políticas públicas. Destaca, ainda, que é preciso considerar que as populações mais vulneráveis habitam o mesmo território de vivências (KOGA, 2013).

No Brasil, o processo de expansão urbana, característico de uma sociedade com distribuição de renda bastante desigual, na qual existe grande concentração de renda e população nas cidades, resultou em uma estrutura urbana fragmentada social e espacialmente, com generalização das periferias urbanas, principalmente nos grandes centros urbanos (CAIADO e PIRES, 2006). Desse modo os autores destacam que:

A segregação socioespacial dos segmentos populacionais de menor poder político e econômico, em áreas específicas do território intrametropolitano – onde o acesso à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços básicos é restrito, muitas vezes implicando grandes deslocamentos diários para o atendimento das demandas por trabalho, educação, saúde etc. – constitui a principal faceta espacial da exclusão social a que estão submetidos estes segmentos populacionais. (CAIADO e PIRES, 2006, p. 276).

Considerar o cenário territorial excludente é fundamental para compreender a importância de políticas públicas na proteção social do cidadão, principalmente daquela população sobre a qual incidem as diferentes manifestações de exclusão e vulnerabilidade social. Nessa vertente, Koga (2013) esclarece que a vulnerabilidade social se manifesta não somente pelas condições de vida das pessoas, mas também pelos seus territórios de vida.

No que tange à abordagem territorial desta pesquisa, o município de Campinas (SP), polo da Região Metropolitana de Campinas (RMC) compõe, com outras vinte cidades, uma região que totaliza cerca de 2,8 milhões de habitantes. A região é hoje considerada uma das mais importantes do país devido à força econômica e por se tratar de um dos principais polos tecnológicos do Brasil (CUNHA e FALCÃO, 2017).

O protagonismo que possui nos dias atuais começou a ser fomentado no final do século XIX, quando a região já se destacava como importante centro político e econômico do país. Tal destaque no cenário nacional adivinha da produção agrícola, baseada no plantio de cana de açúcar e, posteriormente, café. A partir da década de 1960, Campinas passou a receber grandes investimentos governamentais, tornando-se um dos maiores eixos de produção industrial do estado de São Paulo, sobretudo ao longo das rodovias Anhanguera e Dom Pedro I que cortam o município (CUNHA e FALCÃO, 2017).

Caiado e Pires (2006) destacam que a invejável infraestrutura da cidade (rodovias, ferrovias, aeroportos, gasodutos) lhe assegura articulação com os

principais mercados e cidades brasileiras. Além disso, à presença de um moderno parque industrial e à variada gama de instituições de ensino, contribuíram para que a cidade recebesse grande parte dos investimentos mais intensivos em tecnologia realizados no Brasil. Os autores enfatizam que:

[...] Campinas é uma cidade onde são criadas novas empresas de base tecnológicas, onde se faz ensino e pesquisa de qualidade e que polariza uma vasta área industrial e agroindustrial rica e diversificada. (CAIADO e PIRES, 2006, p 294).

O processo de industrialização e a proximidade com a capital do estado, São Paulo, serviu como propulsor para o ritmo de crescimento não só da cidade de Campinas, como também de toda a região, o que impulsionou a unificação do mercado de trabalho local e o fluxo de pessoas e produtos entre as cidades, dando início, assim, ao processo de metropolização (CUNHA e FALCÃO, 2017).

O crescimento desordenado, por sua vez, trouxe todos os problemas das grandes metrópoles, como falta de moradia e o conseqüente processo de favelização, loteamentos irregulares e clandestinos, com precária infraestrutura urbana; especulação imobiliária desenfreada, entre outros. (CUNHA e FALCÃO, 2017, p. 10).

Os autores destacam também que o crescimento desordenado acarretou um padrão de crescimento físico horizontal com espaços descontínuos de ocupação rarefeita, na qual a periferia se expandiu para além dos limites do município (CUNHA e FALCÃO, 2017). Enfatizam que essa forma de expansão é resultado de políticas setoriais, como transporte e também da ação especulativa dos mercados imobiliários.

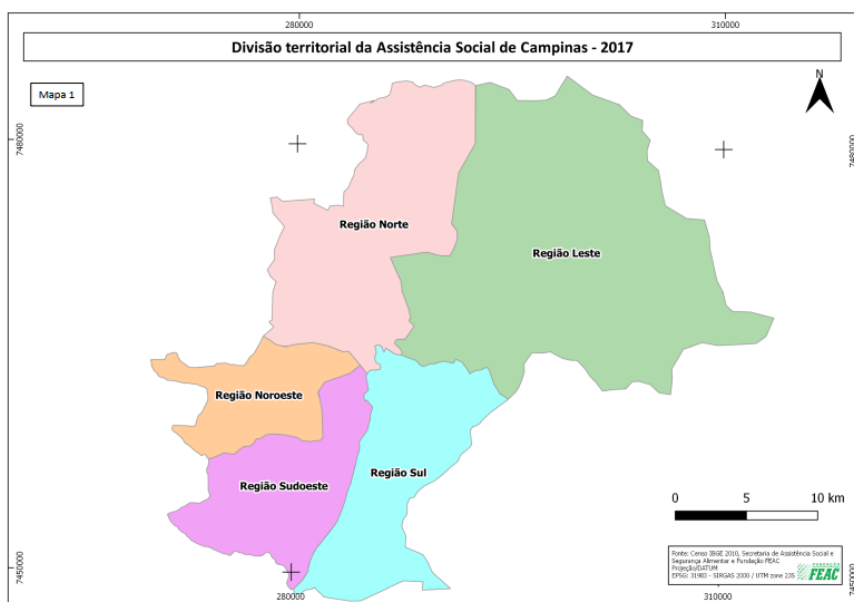
Tal expansão territorial caracterizou-se, pois, no que Cunha e Falcão (2017) denominam de “cordilheira da riqueza”, uma vez que concentrou a população de mais alta renda do município de Campinas na região ao norte da rodovia Anhanguera, em contraponto à “cordilheira da pobreza”, que se formou ao sul da rodovia, onde está concentrada grande parte da população de baixa renda.

Cunha e Falcão (2017) destacam que a segregação social do município de Campinas e de toda a RMC se intensificou a partir dos anos 2000. Os autores ressaltam que, no período analisado entre 2000 e 2010, se consolidou à nordeste da Rodovia Anhanguera a maior parte da população de alta renda RMC, já ao lado oposto da rodovia está concentrada a maior parte da população de baixa renda. Constata-se, portanto,

o intenso processo de segregação socioespacial na RMC, tendo a Rodovia Anhanguera como uma espécie de “divisor de águas.” De um lado, ao sudoeste de Campinas (DICs, Vida Nova, Parque Oziel, Campo Grande, Campo Belo, etc.) Monte Mor, Hortolândia e Sumaré, a proporção dos responsáveis com maiores rendimentos não ultrapassa 5%; de outro lado, ao norte e nordeste de Campinas (Cambuí, Taquaral, Sousas, Barão Geraldo, Alphaville, conectados pela rodovia Dom Pedro I), Valinhos e Vinhedo registram concentrações de populações de alta renda [...] (CUNHA e FALCÃO, 2017, p. 37).

Outro dado importante em relação à distribuição socioeconômica no território de Campinas pode ser demonstrado quando comparada as diferentes regiões da cidade. Embora haja uma pequena discrepância entre a composição dos bairros nas regiões, a política da educação, assim como a da assistência social atua a partir da divisão da cidade em cinco regiões: norte, sul, leste, sudoeste e noroeste.

Mapa 1: Regiões em que se subdividem a SME



(FUNDAÇÃO FEAC, 2017, p. 23)

Desse modo, Fundação FEAC (2017) mostra que em relação ao desenvolvimento humano, ao considerar o índice de desenvolvimento humano⁸

⁸ Índice de Desenvolvimento humano: Índice calculado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e utilizado internacionalmente para comparar dados de desenvolvimento econômico e social e a qualidade de vida da população - no nível município, o indicador disponibilizado e utilizado para aferição é o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) (FUNDAÇÃO FEAC, 2017).

(IDH), que - no nível município, o indicador disponibilizado e utilizado é o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), a cidade ocupava, em 2010, a 28ª posição dentre todos os 5.570 municípios do Brasil, com um índice de 0,805 – quando, acima de 0,800, considera-se que o índice de desenvolvimento é alto. De acordo com esse indicador, a cidade de Campinas pode ser considerada relativamente desenvolvida e está entre o 1% das cidades mais desenvolvidas do Brasil em desenvolvimento humano (FUNDAÇÃO FEAC, 2017).

Todavia, apesar do alto índice geral, é preciso considerar que a cidade apresenta grande desigualdade em relação ao desenvolvimento humano, quando comparada as regiões:

Na região Leste da cidade, por exemplo, o índice é de 0,835, comparável a países como Portugal e Chile. Por outro lado, nas regiões Sudoeste e Noroeste, estes índices são bastante mais baixos, de 0,735 e 0,717, respectivamente. (FUNDAÇÃO FEAC, 2017, p.21).

Além do panorama geral do município, Fundação FEAC (2017) traz informações de cada um dos componentes do IDH, renda, longevidade e educação. À vista disso, o cenário que se apresenta na cidade revela:

Quadro 3: Renda e Longevidade da população de acordo com as regiões

Tabela 2: IDMH renda, longevidade e educação - 2010

| Região | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|-----------------|------------|------------------|---------------|
| Leste | 0,844 | 0,885 | 0,781 |
| Noroeste | 0,707 | 0,808 | 0,645 |
| Norte | 0,775 | 0,850 | 0,711 |
| Sudoeste | 0,720 | 0,820 | 0,672 |
| Sul | 0,789 | 0,862 | 0,743 |
| Campinas | 0,829 | 0,860 | 0,731 |

(Fundação FEAC, 2017, p. 33)

Devido às características e aos problemas sociais que apresenta, cada território necessita de intervenções públicas que se pautem em arranjos mais complexos envolvendo, na maioria das vezes, mais de uma área de atendimento. Desse modo, Cunill-Grau (2016) destaca que a relação entre território e

intersetorialidade é importante, uma vez que diversas políticas têm como estratégia a definição de um território para atuação integrada.

O município, entendido como unidade territorial e de gestão, possibilitou recursos institucionais e de políticas públicas, e complexas interações com organizações civis. Nessa perspectiva, as cidades podem ser definidas como “atores sociais complexos e de múltiplas dimensões”. (CASTTELS e BORJA, 1996, p. 152).

Essa expressão se materializa na medida em que se constata ser no município que ocorre a articulação entre administração pública e sociedade civil. Desse modo, Casttels e Borja (1996) asseveram que a cidade deve ser entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior). Os autores colocam que esse entendimento para as cidades se converte em um campo de respostas aos propósitos políticos, econômicos e sociais e destacam que:

A necessidade de dar respostas integradas e não setoriais aos problemas de emprego, educação, cultura, moradia, transportes etc.; o estabelecimento de compromissos públicos e privados a partir das demandas do crescimento econômico e do meio ambiente; a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais. (CASTTELS e BORJA, 1996, p. 157).

Junqueira (1998) afirma que, mesmo após o processo de descentralização, o município continuou a reproduzir a fragmentação e a gestão de cada política setorialmente. Para contrapor essa situação, apresenta a proposta da abordagem intersetorial, haja vista que “...os serviços são dirigidos aos mesmos grupos sociais, que ocupam o mesmo território geográfico.” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14) e que, na maioria das vezes, necessitam de intervenções semelhantes.

1.2 Intersetorialidade

O cenário social configurado nas últimas décadas, caracterizado pela pouca ou nenhuma proteção para a maioria dos cidadãos, fez com que se tornasse necessária a implementação de políticas diversas que, muitas vezes, não se registram nos conteúdos e programas das tradicionais políticas setoriais. Ao se formular, por exemplo, políticas para atendimento à crianças, idosos, jovens, entre outros segmentos específicos da sociedade, inferem ações que perpassam pelas áreas da saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, por exemplo. Dessa forma, “entra na ordem do dia a intersectorialidade das políticas, onde as ações sociais são compostas por diferentes tipos de intervenções pertencentes a diferentes grupos de políticas”. (VIANA, 1998, p.25).

Nessa lógica, e em um primeiro momento, a intersectorialidade pode ser definida como “uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, ao considerar o cidadão na sua totalidade. Isso passa pelas relações homem/natureza e homem/homem que determinam a construção social da cidade. (JUNQUEIRA, 2004, p. 42).

Assim, constata-se que a capacidade institucional e a efetividade das intervenções públicas dependem de algumas qualidades das políticas públicas, dentre elas a intersectorialidade das ações, sobretudo para as políticas sociais, haja vista o caráter transversal dos fenômenos sociais (DRAIBE, 2018 a).

É consenso, no entanto, entre os estudiosos de políticas públicas que o tema da intersectorialidade tem sido tratado de diversas formas, o que “diminui a preocupação sobre como ela é construída e, especialmente, qual pode ser a sua contribuição aos desafios sociais.” (CUNNNIL- GRAU, 2016, p.35). Nessa lógica, “a ideia de intersectorialidade vai bem além da mera simultaneidade de ações setorialmente distintas ou do concurso de múltiplos organismos setoriais” (DRAIBE, 2018 a, p. 489). Tal afirmação vai ao encontro do que apresenta JUNQUEIRA (1998) quando aponta que a intersectorialidade é caracterizada com articulação de saberes e experiências para alcançar efeito sinérgico em situações complexas. Assim, a proposta intersectorial corresponde a uma estratégia de intervenção que, para além dos efeitos que cada política setorial poderá apresentar durante a intervenção de um determinado problema,

pretende-se, também, apropriar-se dos benefícios gerados pela combinação de ações conjuntas coordenadas.

Destarte, pode-se afirmar que:

enquanto movimento de compreensão dos problemas sociais – e apoiada no enfoque interdisciplinar que procura superar a fragmentação observada no âmbito das ciências sociais aplicadas –, a perspectiva intersetorial vem favorecendo análises e abordagens mais integradas. (JACCOUD, 2016, p. 23).

Já no campo da gestão das políticas sociais, a intersetorialidade tem se consolidado na busca de estratégias institucionais que promovam uma ação pública mais eficiente e resolutiva dada a complexidade dos problemas sociais. Contudo, foi particularmente em torno das questões de vulnerabilidade e pobreza⁹ que o debate sobre intersetorialidade ganhou destaque. A progressiva relevância do tema associa-se à busca de trajetórias mais efetivas para a superação da pobreza, para a realização do desenvolvimento humano e para o enfrentamento da chamada multidimensionalidade das situações de vulnerabilidade e risco (JACCOUD, 2016). No entanto, assim como afirma a autora, o esforço intersetorial pode mobilizar diversas perspectivas sobre o papel do Estado no campo social. Tanto quanto abordagem de problemas sociais, quanto instrumento de gestão, a intersetorialidade tende a fortalecer uma perspectiva restritiva de proteção social se capturada e ressignificada pela problemática estrita da pobreza. O caminho contrário aponta para o fortalecimento dos direitos sociais em territórios e populações marcadas pela vulnerabilidade, carência e demanda de equidade, quando a intersetorialidade operaria atrelada a uma perspectiva de direitos e efetivação de ofertas universais para públicos e situações específicas de desigualdades (JACCOUD, 2016).

Assim, torna-se imprescindível destacar que o sentido da ação intersetorial responde diretamente ao contexto institucional onde ela se desenvolve, que pode ser uma experiência de articulação e colaboração entre diferentes políticas ou programas que integram um sistema adensado de proteção social de pretensão universalista ou, ao contrário, se integram um

⁹ Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como decorrente de incapacidade individual, sendo os pobres entendidos como sujeitos com *privação de capacidades básicas*, as quais seria função do Estado suprir, isto é, ele deveria garantir para os pobres serviços sociais básicos, pois com mais educação e saúde tais indivíduos estariam mais capacitados e livres de suas privações (CAMPOS, 2013).

modelo residualista em que a política social opera com objetivos limitados ou constrangidos de inclusão e promoção social (JACCOUD, 2016).

Outra aplicabilidade do conceito de intersectorialidade está relacionada à busca de soluções integrais. Cunill Grau (2016) apresenta que a reflexão em torno da intersectorialidade se constituiu com base em duas premissas fundamentais.

A primeira delas é que a integração entre setores possibilita a busca por soluções integrais. Essa premissa atribui um fundamento expressamente político à intersectorialidade, e parte do pressuposto de que todas as políticas públicas que almejam abordagens integrais para os problemas sociais devem ser planejadas ou executadas “intersectorialmente”

A segunda premissa é que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais. (CUNILL-GRAU, 2016, p. 41).

Segundo a autora, essas premissas remetem a um fundamento técnico da intersectorialidade, que consiste na ideia de que ela cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), haja vista que permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc.) que são próprios de cada setor, sejam governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos etc.). Desse modo, a noção de intersectorialidade diferencia-se da noção de transversalidade, uma vez que a transversalidade pretende substituir as estruturas setoriais existentes, ainda que pressuponha a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em diversos setores. O que é específico da transversalidade é a introdução de novos assuntos que não podem ser designados verticalmente, e que não correspondem a objetivos específicos de um setor ou organização, mas que se pretende que sejam assumidos por todos (CUNNILL-GRAU, 2016).

Ao considerar a ideia de que a intersectorialidade vai além da coordenação, Cunill-Grau (2016) propõe que ela pode ocorrer em diferentes intensidades. A mensuração dessa intensidade teria relação com as alterações nas estruturas organizativas, que podem ir desde de modificações simples, com a criação de comitês de articulação até alterações mais profundas, em metodologias de trabalho e alterações de rotina de cada setor ao ponto de se criar uma nova estrutura organizacional (CUNNNIL-GRAU, 2016).

A articulação entre as diferentes políticas também pode se manifestar de maneiras distintas. CUNNNIL-GRAU, (2016) apresenta a ação intersectorial

segundo grau de interação dos mecanismos de gestão e execução e das estruturas organizativas. Esses graus poderiam ser pensados a partir de parâmetros. Na alta integração, todas as etapas de uma política pública seriam compartilhadas, desde a formulação, a tomada de decisão, até a elaboração da proposta orçamentária e sua execução. Nesse caso, são produzidas alterações nas estruturas setoriais ou, pelo menos, a criação de instâncias supra setoriais para a governança comum. Na baixa integração, a articulação só abarca uma fase do ciclo de políticas, como um plano de ação ou ações de planejamento em conjunto. A elaboração do orçamento e a avaliação seguem separados e não ocorre alteração na estrutura setorial, salvo a criação de alguma instância técnica multisetorial (CUNNNIL- GRAU, 2016).

O debate sobre intersectorialidade no Brasil foi influenciado por discussões internacionais inicialmente na área de saúde, a partir do reconhecimento dos determinantes sociais da doença, da saúde e do bem-estar e acompanhado pela afirmação da necessidade de ações para além dos programas de saúde.

Na década de 1980, a discussão girou em torno das cidades saudáveis que ampliou o conceito de promoção da saúde e qualidade de vida, exigindo ações intersectoriais e o repensar das políticas públicas. Outras políticas foram, aos poucos, aderindo ao debate: a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Rio-92, identificou a importância da integração entre meio ambiente e desenvolvimento e a abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos. A articulação das políticas sociais foi explicitada também em outras áreas como a de educação, por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Desse modo, na década de 1990, a discussão alcançou políticas públicas urbanas e econômicas, com destaque as discussões de desenvolvimento local e enfrentamento da pobreza. (CRUZ e FARAH, 2016)

Nesse ponto, faz-se importante ressaltar que, nesta segunda década do século XXI, a ação intersectorial não é requisitada somente por um determinado setor do governo. Cada vez mais aparecem referências territoriais ou de segmentos da população que exigem do setor público a adoção de perspectivas ou modelos que não se adaptam ao modo compartimentalizado de organização do aparelho do Estado, e que, conseqüentemente, precisam de novas formas de trabalho.

Cunill-Grau (2016) esclarece que nos países desenvolvidos, atualmente, a noção de intersectorialidade retomou a importância sob uma perspectiva holística de governo, muito vinculada a crescente ideia de que a maioria dos problemas, que os governos enfrentam, corresponde a problemas complexos pois têm muitos fatores causais, objetivos de políticas em conflito e desacordos sobre as soluções apropriadas, o que exige abordagens mais interativas que as tradicionais. A autora coloca, também, que na América Latina, a ação intersectorial associa-se a uma clara tendência à reconceitualização dos temas sociais, no sentido de que a abordagem sobre eles deve ser multidimensional e com enfoque em direitos. Assim, a perspectiva da integralidade constitui a base da intersectorialidade, assumindo que uma compreensão ampliada do fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social exige algo mais que uma simples conexão ou agregação de setores governamentais entre si, e deles com outros setores (CUNNILL GRAU, 2016).

1.2.1 Diferentes abordagens para Intersectorialidade

Apesar de se tratar de um tema muito abordado na área de gestão pública, principalmente no que tange às políticas sociais, “não há um conceito preciso que defina a intersectorialidade.” (DRAIBE, 2018, p. 488). Assim, conforme esclarece Cunill–Grau (2016), o termo setorial possui diferentes significados, e, conseqüentemente, a noção de intersectorialidade também. Um dos significados refere-se à lógica de ação coletiva, distinguindo-se entre o setor público, o setor privado empresarial, o setor privado não empresarial ou as comunidades. Dessa maneira, a intersectorialidade relaciona-se entre esses setores e abrange o estudo das diferentes formas de parceria público-privada. A autora afirma, ainda, que o outro significado de setor diz respeito às especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da organização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc. Nesse caso, a intersectorialidade é, em primeira instância, a relação entre diversos setores governamentais (CUNNILL-GRAU, 2016). Sobre isso, Cruz e Farah (2016) colocam que “na literatura, pode-se identificar dois sentidos quanto à abrangência do conceito de intersectorialidade: a) ‘restrito’, referente a relações internas ao setor público; e b) ‘ampliado’, que inclui relações entre o setor público

e o setor privado e o não governamental [...]” (CRUZ e FARAH, 2016, p.239), cuja perspectiva de realização das ações se dá por meio da integração de diferentes atores sociais¹⁰ e na implementação de redes sociais.

1.2.2 Intersetorialidade: relação ente setores governamentais distintos

Ao referir-se à intersetorialidade como a relação entre setores governamentais distintos, a perspectiva coloca em posição central a solução de um problema que se quer enfrentar. Dessa forma, a integração setorial pode melhorar a abordagem integral, isso significa que é a procura da integralidade na abordagem de um determinado problema ou situação social que coloca como central a questão da relação entre diferentes setores do governo.

Desse modo, como apresenta Junqueira (1998), as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política. “As doenças, por exemplo, e suas causalidades podem estar na dependência de ações da assistência médica, mas também de outras ações, como da educação, do trabalho, da habitação e da alimentação.” (JUNQUEIRA, 1998, p.14). O autor apresenta também que o cidadão, para resolver seus problemas, necessita que eles sejam considerados na sua totalidade. Embora os serviços sejam dirigidos aos mesmos grupos sociais, que ocupam o mesmo espaço geográfico, o atendimento de cada política social é feito, na maioria das vezes, de maneira isolada, enfrentando os problemas apenas da sua ótica (JUNQUEIRA, 1998). Dessa forma, constata-se que:

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as

¹⁰ No estudo de políticas públicas, atores sociais (ou simplesmente atores) são indivíduos, instituições ou coletividades cujas ações, sempre em busca de uma finalidade ou de um proveito, têm probabilidade de produzir consequências em um processo político qualquer. As ações dos atores implicam no desenvolvimento de estratégias e estão em busca de uma finalidade, um ganho ou proveito. Desse modo, pode-se afirmar que os atores são portadores de interesse. Os atores podem ser agrupados em diferentes categorias: 1. Integrantes dos poderes da república e das subdivisões do Executivo, Legislativo e judiciário; 2. Grupos de interesse, *lobbies*, *stakeholders* e grupos de pressão; 3. Mídia em geral, redes sociais, ciberativistas; 4. Organização da sociedade civil, técnicos ou grupos técnicos; 5. Agentes isolados, porém sempre presente em uma mesma arena de discussão políticas, que são os ativistas individuais ou grupos dedicados exclusivamente a uma causa (DI GIOVANNI, 2018).

ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU; 1997, p. 21)

Configura-se uma grande dificuldade a utilização de um modelo setorializado com o propósito de proporcionar políticas de inclusão social que não retratem itens isolados e sim um aparato de direitos relacionados entre si.

Nesta perspectiva de fragmentação das políticas, Junqueira (2004, p.27) afirma que “cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais[...]”. Desse modo, a setorização das políticas públicas esbarra na própria consecução dos direitos sociais, que dependem da satisfação das diversas necessidades sociais inter-relacionadas. A população usuária dos serviços públicos é, muitas vezes, prejudicada pela desarticulação da política pública. As demandas dos usuários são encaminhadas para diversos setores, sem que se tenha a satisfação integral de suas necessidades.

Sobre isso, Tumarelo (2018) coloca que a lógica setorial facilita a explicitação de demandas particulares da população, na busca de soluções imediatas, o que compromete a existência de espaços públicos de debates ampliados (intersetoriais) que possam explicitar distintos projetos de sociedade, de Estado e de governos.

São diversas situações que demonstram a fragmentação e a ausência de coordenação entre as ações de uma mesma política e entre as políticas distintas para o atendimento da população. Os reflexos da fragmentação das políticas, além de prejudicar os usuários dos serviços, também são sentidos pelos profissionais que lidam diariamente com essas demandas:

A professora vê que seu trabalho perde efetividade se a criança que está sob seus cuidados além de não ter nutrição adequada, mora em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, não é protegida de riscos e violências. O médico e a enfermeira também se afligem ao perceber que os agravos e riscos à saúde de determinado grupo não são superados porque sua moradia não tem saneamento, porque há depósito de lixo nas proximidades etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas, de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas da administração pública. (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997, p.22).

É nesse sentido que a intersetorialidade muda a forma como se organiza o trabalho governamental e permite romper com algumas práticas tradicionais pautadas na setorialização e fragmentação dos serviços públicos.

No modelo setorial, o trabalho é organizado por equipes especializadas para o planejamento, a realização e a avaliação de serviços em secretarias distintas. Já o modelo intersetorial, propõe uma nova dinâmica, na qual cada secretaria realiza um planejamento de trabalho considerando as características do território e as características da população em que nele reside. Logo, a articulação dos planos de todas as secretarias para determinado território, deverá mediar as eventuais desigualdades regionais, com caráter redistributivo, privilegiando os grupos populacionais em situação de risco ou exclusão social (INOJOSA, 1998).

O quadro abaixo apresenta uma comparação entre o trabalho executado no modelo setorial e no modelo intersetorial:

Quadro 4: Comparação de modelos de estrutura organizacional de governo, considerando o critério de departamentalização, a missão e a organização do trabalho:

| Parâmetro | Modelo Setorial | Modelo Intersetorial |
|---------------------------|---|---|
| Departamentalização | Secretarias por área de conhecimento ou intervenção: saúde, educação, obras, transportes etc. | Secretarias por área geográfica: regiões ou distritos. |
| Missão de cada secretaria | Realizar ações e serviços da competência da prefeitura, específicos de sua área ou setor, no âmbito do município, visando a contribuir para melhorar as condições de vida da população. | Realizar ações e serviços da competência da prefeitura, visando a promover o desenvolvimento e a inclusão sociais da população da sua área geográfica. |
| Organização do trabalho | Equipes especializadas para planejar, realizar e avaliar ações e serviços específicos, com objetivos, metas e indicadores setoriais. | Equipes intersetoriais para identificar necessidades e demandas da população, planejar, orientar e avaliar ações integradas, com a definição de objetivos, metas e indicadores de qualidade de vida. Equipes especializadas para realizar serviços. |

(INOJOSA, 1998, p.45)

Posto isso, a lógica intersetorial rompe com a ideia de fragmentação das ações setoriais e surge, de acordo com Góes Machado (2013, p.04), para

“dinamizar a relação do governo com o cidadão, considerando as demandas em sua totalidade e buscando resultados que promovam o desenvolvimento social”.

São esclarecedoras, então, as colocações de Viana (1988):

Não se pode afirmar, então, que as velhas políticas setoriais (saúde, educação, assistência, previdência e habitação) tendem a desaparecer, mas, sim, que cresce a necessidade de novos tipos de políticas, muitas vezes de conteúdos, ações e programas que conformam áreas de interseção de uma e de outra ou mesmo de diversas políticas setoriais. (VIANA, 1998, p.25).

Todavia, conforme apresenta Junqueira (2004), tratar os cidadãos, situados num mesmo território, e seus problemas, de maneira integrada, exige um planejamento articulado das ações e serviços. Mas só isso não basta. Essa forma de atuação envolve mudanças de valores, de cultura, que são percebidas nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais.

A intersetorialidade foi pautada pela emergência de uma nova forma de organização do Estado brasileiro, com uma nova constituição e municipalização de serviços públicos, dada principalmente a partir do processo de descentralização das políticas. Destaca-se que a intersetorialidade tem contribuído para a formatação de novos arranjos institucionais e processos de gestão em que se rompem alguns dos elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais até os anos 80 (FARAH, 2001).

1.2.3 Intersetorialidade: perspectiva da ação pública

Uma abordagem de intersetorialidade a partir da lógica da ação coletiva pode ser fundamentada com base no que apresenta Pires (2016) ao se referir a sociologia da ação pública, cuja abordagem, nas últimas décadas, apresenta uma crítica aos modelos tradicionais de reflexão sobre o Estado e as políticas públicas. Na perspectiva da ação pública, a política pública é vista como um conjunto de formas de regulação social e política, como um espaço de negociação envolvendo uma diversidade de atores públicos e privados (burocracias, organizações civis, cidadãos, empresas etc.), valorizando os processos de implementação e produção cotidiana dos bens e serviços públicos.

Tal concepção rompe com alguns elementos amplamente aceitos em debates sobre políticas públicas, ao afastar-se de uma ideia de unicidade do Estado, já que passa a compreendê-lo como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes e não como um ator unitário. (PIRES, 2016).

A teoria da ação pública reforça, também, a percepção da importância dos papéis e ações desempenhados pelos diversos atores na produção cotidiana da política pública, além de enfatizar a percepção de que as políticas públicas são produzidas por interações contínuas e cotidianas entre atores estatais (políticos, burocratas etc.) e não estatais (organizações da sociedade civil, cidadãos, etc.) (PIRES, 2016). Nessa mesma direção também se manifesta Farah (2001) ao afirmar que por meio das novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local, como organizações não governamentais, comunidade organizada, setor privado industrial, entre outros.

Nesse novo contexto, de maior complexidade, Lota e Vaz (2015) afirmam que a inovação na gestão deve orientar-se para objetivos concretos de solução de problemas específicos, criar condições que permitam a experimentação de novos modelos. Os autores definem esses novos modelos como arranjos institucionais complexos, haja vista serem pautados por problemas concretos surgidos das políticas públicas e os classificam em três grandes eixos:

- relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas;
- intersetorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores, voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos;
- inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas. (LOTTA e VAZ, 2015, p. 178).

Outro ponto a ser destacado em relação às parcerias para o enfrentamento dos problemas sociais, diz respeito à participação do cidadão no processo de formulação e implementação das políticas públicas nos territórios em que residem. Sobre isso, Farah (2001) aponta que:

...desde o início dos anos 1980, são propostos e instituídos mecanismos de gestão de políticas sociais que envolvem a

participação popular, tais como os conselhos de saúde, os conselhos municipais de educação e os conselhos nas próprias escolas, compostos por pais, alunos, professores e funcionários. Na área de habitação, por sua vez, difundem-se iniciativas do tipo mutirão, ajuda mútua e cooperativas habitacionais, que supõem o envolvimento da população atendida na definição e acompanhamento dos projetos habitacionais. Também na área de assistência social, constitui-se um movimento reformador que procura reverter o modelo assistencialista, reconhecendo a comunidade a ser atendida como um dos atores da própria política. (FARAH, 2001, p. 137).

Parte da estratégia de envolvimento de outros atores nas políticas públicas foi proposta pela Constituição Federal de 1988 que menciona, em diversos momentos, a importância da participação social, construindo espaços de participação direta da sociedade democrática direta. Para tanto, a Constituição menciona diversos mecanismos de participação que foram depois efetivados pelas políticas públicas específicas, como, por exemplo, os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos, entre outros (LOTTA e VAZ, 2015).

A partir dessa reflexão, conclui-se que a intersetorialidade não pode ser pensada como algo relacionado unicamente às estruturas administrativo-burocráticas formais do Estado, mas a partir da mobilização dos diversos atores sociais, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e organizadas entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental. (PIRES, 2016)

Nessa mesma direção, Castells e Borja (1996) sublinham que as cidades devem dar respostas integradas, e não setoriais, aos problemas de emprego, educação, cultura, moradia e transporte. A forma de implementar tais ações, passa por estabelecer compromissos públicos e privados, além de novas formas de relação com as administrações públicas superiores, com o Legislativo local, com o setor privado e com a comunidade, além de incentivar o mais alto nível de cooperação social. Essa concepção de intersetorialidade abordada de uma forma mais “ampliada” (CRUZ e FARAH, 2016, p. 240) coloca que a fusão de diferentes saberes e experiências podem contribuir para a busca de soluções à sistemas complexos de modo a promover o desenvolvimento social de forma cooperada.

Esse processo de articular os diversos atores, públicos estatais e privados e, assim, redefinir a esfera pública, inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão

uniorganizacional centralizado (FARAH, 2001). Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais, definida por Junqueira (2004, p.137) como “interação de pessoas, instituições, famílias e municípios mobilizados em torno de uma ideia abraçada coletivamente.”

1.2.4 A rede na gestão das políticas sociais

O conceito de intersectorialidade para a implementação de ações no campo social pode ser ampliado com o conceito de rede, uma construção coletiva, na qual organizações, sociedade civil, lideranças e voluntários interagem para otimizar e ampliar os resultados para o conjunto da população (JUNQUEIRA, 2004). Nessa perspectiva, o autor reitera que “ao completar a dimensão intersectorial das políticas sociais, emerge a noção de rede como a interação de pessoas, instituições, famílias municípios e Estado mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente.” (JUNQUEIRA, 2004, p. 132).

Entendida, em princípio, como parceria, a rede pode articular famílias, estados, pessoas físicas e jurídicas e, assim, promover relações interpessoais, inter organizacionais, intergovernamentais e intersectoriais (INOJOSA, 1999).

Desse modo, a concepção de rede objetiva criar uma intervenção social na qual cada um dos membros envolvidos na respectiva rede possa atuar de forma a buscar soluções aos problemas sociais, tornando, dessa forma, a gestão intersectorial mais eficaz, com a possibilidade de novas alternativas de desenvolvimento social. Assim, a rede como uma construção social precisa da sensibilização de diferentes atores sociais para um objetivo comum que melhor se viabilize por meio de parcerias (JUNQUEIRA, 2004).

Conforme apresenta Junqueira (2016) a análise de redes sociais, em sua amplitude e multidisciplinaridade, trouxe o cruzamento de duas tradições distintas: de um lado, a dos cientistas sociais que atuam em uma linha mais qualitativa e que buscam conceituar e entender o que é rede social pela reflexão crítica sobre os fatos sociais, quais são os atributos relevantes e como evoluem.

Do outro lado, os que buscam construir modelos matemáticos cunhados em ferramental desenvolvido para ciências como a física e química.

Em termos sociológicos, uma rede é um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Uma rede não tem centro e, ainda que alguns nós possam ser mais importantes que outros, todos dependem dos demais na medida em que estão na rede (CASTELLS, 1998). Ao transpor essa comparação para um cenário real, constata-se que o trabalho em rede social traz a perspectiva do atendimento de forma horizontalizada, na qual cada ator social desempenha um papel fundamental, complementar a atuação dos demais, ao passo que também incentiva o planejamento e a busca de ações coletivas para as ações propostas. Como os componentes da rede são diversos no que diz respeito às suas aptidões, estrutura e capacidade de ação, é preciso trabalhar com a possibilidade de se compatibilizar tempos heterogêneos e buscar consensos parciais para cada momento do processo.

Gonçalves e Guará (2010) afirmam que o que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades humano-sociais de agregar-se para atuar em conjunto, haja vista que tal forma de atuação reduz o nível da incerteza e dos riscos no enfrentamento das questões pessoais, sociais e políticas.

Apesar de o conceito de rede estar muito difundido na atualidade, faz-se necessário, no entanto, o cuidado para que a ideia não seja utilizada como “uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto das sucessivas reinvenções de formas de administrar problemas que afligem a sociedade, que são de todos e de ninguém.” (INOJOSA, 1999, p. 118). Com o intuito de minimizar esses efeitos, a autora apresenta uma distinção entre alguns tipos de rede de acordo com a relação entre os parceiros, que podem ser configuradas pelos seguintes tipos: autônomas ou orgânicas, subordinadas e tuteladas (INOJOSA1999). Na perspectiva do que expõe a autora, a configuração das redes se daria de acordo com o que apresenta o quadro abaixo:

Quadro 5: Tipos de rede quanto à relação entre parceiros

| Tipos de rede quanto à relação entre parceiros | | |
|---|---|---|
| Rede subordinada | Rede tutelada | Rede autônoma |
| <ul style="list-style-type: none"> ▼ Os entes são parte de uma organização ou sistema ▼ Existe uma interdependência de objetivos ▼ A articulação independe da vontade dos entes ▼ Há apenas um <i>locus</i> de controle | <ul style="list-style-type: none"> ▼ Os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização ▼ A rede fica dependente da persistência de propósitos do ente mobilizador ▼ O ente mobilizador tende a ficar como <i>locus</i> de controle | <ul style="list-style-type: none"> ▼ Os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente ▼ Pressupõe uma idéia-força mobilizadora ▼ A rede é aberta e trabalha por pactuação ▼ As identidades dos parceiros são preservadas e é construída uma identidade da rede ▼ O controle é compartilhado |

(INOJOSA, 1999, p. 99)

Outra possível classificação para as redes, apresentada por Inojosa (1999) diz respeito ao foco de atuação. Nesse ponto, são apresentadas duas categorias de rede: *as redes de compromisso social e as redes de mercado*. Por redes de mercado, a autora define aquelas em que os parceiros se articulam em função da produção e apropriação de um bem ou serviço que faz parte da finalidade de sua existência: rede de serviços educacionais, rede de lojas, rede automotiva. A condição de parceria é oferecer, no todo ou em parte, um bem ou serviço que contribua para a oferta ou apropriação de outro bem ou serviço. Nessas redes prevalecem a competição e a comparação (INOJOSA, 1999).

Já as redes de compromisso social se articulam a partir de uma ideia-força e a definição de seu produto será estabelecida no próprio processo de compartilhamento dessa ideia. É com esse tipo de rede que a sociedade tem buscado trabalhar questões sociais. Nesse sentido, Inojosa (1999) afirma ser possível chamar as redes orgânicas que têm como foco questões sociais de redes de compromisso social. A rede de compromisso social é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas, a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento social.

Além das perspectivas evidenciadas acima, TUMARELO (2018) destaca também a dimensão ético-política da intersectorialidade, que compreende a explicitação dos projetos ideológico-políticos envolvidos e em disputa no espaço

público, as correlações de forças e jogos de interesses implicados nesse campo, que não se restringem aos atores diretamente vinculados ao Estado, mas aos demais sujeitos da sociedade civil. A autora destaca que a ação intersetorial, que intenciona a redução das desigualdades e a ampliação de cidadania, pode promover compromissos e posturas éticas que inferem diretamente sob os princípios:

a) Liberdade de manifestação, estímulo aos debates políticos e às práticas que possibilitem autonomia e emancipação dos sujeitos sociais;

b) Defesa dos Direitos Humanos e dos Direitos Sociais. A concepção de direitos sociais é referenciada por autores como Dagnino (1994), como sendo “um direito a ter direitos”, o que reforça o sentido do direito conquistado (em especial pela Constituição Federal de 1988), e inclui a “invenção criativa de novos direitos”, possibilitando a efetiva participação da sociedade civil na vida política e no espaço público. É também o princípio que nos permite lutar pela superação de preconceitos e práticas repressivas e policiais impregnadas em várias estruturas do Estado brasileiro;

c) Estímulo à participação social, entendida a dimensão de historicidade que implica tais processos. Desnaturalização das normativas jurídico-institucionais e das políticas públicas, apreendendo-as como construções históricas, resultantes das práxis política e criadora dos sujeitos sociais. Este princípio, permeando as relações com os atores que se ocupam das políticas públicas, possibilita evidenciar potências para novas práticas, superando a cultura política tradicional – clientelista e patrimonialista;

d) Defesa dos serviços sociais públicos na consolidação da cidadania – operados como bens públicos e não atendendo a interesses privados. Os referenciais fundados na racionalidade da globalização competitiva transferem ao campo das políticas públicas a responsabilização pela assunção de modelos de gestão que são fundados na eficiência e eficácia técnica dos serviços, lançando mão de um discurso de profissionalização, privatização e terceirização de responsabilidades governamentais. Esta tendência imprime lógica mercantil a serviços de relevância social como a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social e devem ser alvo de resistências e críticas de atores políticos que têm em seus horizontes a universalização dos serviços sociais públicos. (TUMARELO, 2018, p. 222 – 223).

Há que se destacar, no entanto, que a implementação das políticas públicas, principalmente as de caráter sociais, de forma intersetorial esbarra em alguns entraves que precisam ser considerados ao longo do processo. Dentre eles destacam-se as estruturas marcadas pela fragmentação, excessiva burocratização, paralelismo de ações, entre outros (TUMARELLO, 2018).

Inojosa (2001) aponta para situações identificadas no aparato governamental que se tornam empecilhos à intersetorialidade:

Tal aparato “é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações [...] outra herança, que é a hierarquia verticalizada, piramidal, em que os processos percorrem vários escalões, mas as decisões são tomadas apenas no topo [...] é objeto de loteamento político-partidário e de grupos de interesse” (INOJOSA, 2001, p.103-104).

Inojosa (2001) sinaliza também para aspectos ligados ao tema do orçamento e financiamento das políticas públicas, que causa disputa entre grupos de interesses distintos, sejam eles representantes do governo ou da sociedade civil, que, de algum modo, possam acessar determinados recursos públicos, grupos econômicos com forte representação política no Congresso, ou até mesmo, disputas intersetoriais dos próprios órgãos governamentais.

Além das disputas que dificultam a execução de prioridades intersetoriais, visto o limite orçamentário de muitos programas - ditos prioritários pelo governo, o “orçamento torna-se aquela peça de ficção que revela muito bem as clausuras setoriais, a separação dos setores, a competição entre os grupos de interesse que ocupam os vários setores” (INOJOSA, 2001, p. 105).

Outro ponto que contribui para pensar sobre a resistência das organizações públicas com uma atuação efetivamente intersetorial diz respeito à “[...] forte racionalidade tecnocrática, calcada na especialização e na eficiência das tecnologias e formas de fazer consolidadas.” (COSTA e BRONZO, 2012, p. 70). Nesses cenários, a adoção de estratégias intersetoriais, orientadas por valores, capacidades e objetivos distintos dos tradicionais reverberam uma série de incertezas em relação ao trabalho.

Costa e Bronzo (2012) apontam que as dificuldades de implementação de ações intersetoriais são mais visíveis em setores mais consolidados, com estrutura e curso de ações mais solidificados, seja pelo tempo de atuação, pelas práticas institucionais ou pelo aparato técnico e financeiro que possuem.

Assim, pode-se esperar que as áreas de políticas públicas e organizações que as operam tendem a ser tão menos propensas a mudanças abrangentes em termos de estratégia e processo de trabalho, quanto mais consolidados, compartilhados e sancionados institucionalmente forem os contextos técnicos dessas áreas. (COSTA e BRONZO, 2012, p.70).

Desse modo, as áreas de saúde e educação tendem, portanto, a serem menos propensas a propostas que possam alterar as estratégias institucionais e de gestão de forma substancial (COSTA e BRONZO, 2012). Os autores

acentuam que essas políticas são mais abrangentes em relação à cobertura, com vocação universal, agendas próprias e instancias de decisão específicas, além da garantia e controle sobre os recursos financeiros a eles destinados. Ao contrário, outros setores ainda em processo de consolidação, ainda buscam espaço, reconhecimento e recurso na administração pública, por isso tendem a reconhecer uma estratégia intersetorial como forma para melhorar a sua posição relativa no campo das políticas sociais. É o caso das áreas de cultura, esporte e assistência social, por exemplo.

2 Intersectorialidade e Educação

O presente capítulo apresenta a relação entre as políticas intersectoriais e uma ação educacional que busque uma formação integral em diálogo com o território. Discorre, também, sobre a política de educação infantil brasileira, implementada a partir da constituição de 1988, em consonância com a política de educação infantil do município de Campinas, incluindo o programa Primeira Infância Campineira (PIC).

2.1 Intersectorialidade e a cidade educadora

O cenário da gestão de políticas públicas no Brasil ficou mais complexo nas últimas décadas. A necessidade de otimizar recursos e, em simultâneo, a demanda pela ampliação da oferta de serviços, bem como as pressões por mais transparência e participação social, fizeram com que fossem repensados o papel do Estado e sua relação com a sociedade, em especial os modelos de provimento e gestão dos serviços públicos. (LOTTA e VAZ, 2015).

Nesse contexto, as políticas públicas vêm se responsabilizando cada vez mais pela proposição e fortalecimento de ações (planos, programas e projetos) que possibilitem melhorias nas condições de vida das populações. Como consequência das reivindicações e lutas sociais, ampliou-se o entendimento sobre a necessidade de articulações das esferas políticas, econômicas, educacionais e sociais, fundamentadas na busca de estimular o desenvolvimento local. Trata-se de buscar ações conjuntas que apontem para a implementação de programas de atendimento ao indivíduo em todas as dimensões. Desse modo, faz-se necessário pensar em estratégias intersectoriais, nas quais os diferentes direitos sociais, como saúde, assistência, cultura, possam ser convertidos em políticas públicas, pensadas para os mesmos cidadãos que residem em um único território (JUNQUEIRA, 1998).

Ao direcionar o olhar para as políticas educacionais, nota-se que a concepção de intersectorialidade vai ao encontro da concepção de educação integral, cuja proposta defende uma educação que esteja o mais próximo possível de ser completa, desencadeada em tempos e espaços sócio históricos

diferentes, capazes de inspirar a construção de práticas pedagógicas que reafirmem a educação como direito de todos e de cada um. (PASQUALLI, FONTANA E CARVALHO, 2016).

A concepção de educação integral traz o sujeito para o centro das indagações e preocupações da educação, realçando a necessidade de desenvolvimento integrado das faculdades cognitivas, afetivas, corporais e espirituais para, assim, resgatar, como tarefa prioritária da educação, a formação do homem, compreendido em sua totalidade (GUARÁ, 2006). Na compreensão do homem como ser multidimensional, a educação deve responder a uma multiplicidade de exigências do próprio indivíduo e do contexto em que vive. Ao colocar o princípio humanista¹¹ como horizonte, aponta para a necessidade de realização das potencialidades de cada indivíduo, para que ele possa evoluir plenamente com a conjugação de suas capacidades, conectando às diversas dimensões do sujeito, cognitiva, afetiva, ética, social, lúdica, estética, física, biológica (GUARÁ, 2006).

Por esse prisma, Carbonell (2010) aponta que o modelo formativo de educação integral requer uma sintonia maior entre pensar e o sentir e entre o desenvolvimento da abstração e dos diversos aspectos da personalidade. Para o autor, trata-se de associar, no mesmo ato significativo e em qualquer proposta educativa, o conhecimento e o afeto, o pensamento e os sentimentos, o raciocínio e a moralidade, o acadêmico e a pessoa, as aprendizagens e os valores.

No mesmo caminho, Mazza (2019) sinaliza que a preservação das condições que permitem a experiência formativa, o contato com o outro, o desenvolvimento da capacidade de amar, o sentimento de responsabilidade com o outro, a abertura à história, a manutenção do trabalho social alternativo e

¹¹ Princípio cujas raízes remontam aos ideais educacionais que caracterizavam o humanismo renascentista, no qual a instituição escolar assume um novo papel social: a formação integral do homem e cidadão. É no princípio de formação educacional humanista que se funda a concepção de formação com a constituição de um sujeito em seu vínculo com o legado histórico de um mundo comum. A partir do que apresenta esse princípio, a educação escolar adquire um sentido público e histórico, no qual deixa de ser uma preparação profissional para ter como objetivo a formação do “espírito”, então entendida como a busca de cada um pela constituição de sua “*humanistas*”. Uma busca empreendida por meio do acesso direto ao legado cultural clássico, pelo estabelecimento de um processo formativo cujo resultado não é a aprendizagem instrumental de informações e conhecimentos especializados, mas a constituição de um sujeito que se insere na dimensão histórica do mundo (CARVALHO, 2017).

crítico, uma vez que tais ações são exercícios educacionais para a emancipação e devem constituir a agenda de educação integral.

Na perspectiva do que se coloca, Henz (2012) afirma que homens e mulheres, por viverem em um mundo multidimensional e complexo, com uma vida marcada pela simultaneidade entre o particular e o plural, começaram a sentir a necessidade de desenvolver uma razão-emoção capaz de dar unidade às diferentes relações, lógicas e perspectivas da vida e do mundo. Sendo assim, em razão de as muitas dimensões e aspectos da humanização escaparem aos domínios da ciência e da técnica, as pessoas foram encorajadas a descobrirem novos caminhos e significarem a si mesmos e a realidade ao redor, seja ela natural, cultural, afetivo-emocional, social, econômica, política, científica ou poética. Desse modo, “na medida em que as organizações sócio-político- -econômicas tornaram -se complexas, criaram -se instituições para sistemática e intencionalmente “humanizar” as novas gerações: a escola.” (HENZ, 2012, p.82).

O autor destaca também que a dimensão humana da educação está indissolúvelmente ligada à questão política. Humanizar-se pela educação implica ter esperança, acreditar ser possível construir uma escola e uma sociedade menos desumanas tanto para os educandos quanto para os educadores. Enquanto educador, ser profissional é essencialmente ser humano(a), o que implica engajar-se fortemente na transformação da escola e da sociedade. “É ensinar-aprender a ser humanos!” (HENZ, 2012, p. 84).

À luz da dimensão humana e política da educação, Freire (2002) coloca que:

[...] uma das primordiais tarefas da pedagogia crítica radical libertadora é trabalhar a legitimidade do sonho ético -político da superação da realidade injusta. É trabalhar a genuinidade dessa luta e a possibilidade de mudar, vale dizer, é trabalhar contra a força da ideologia fatalista dominante que estimula a imobilidade de mudar dos oprimidos e sua acomodação à realidade injusta, necessária ao movimento dos dominadores. (FREIRE, 2002, p. 43).

Nessa linha, salienta a necessidade de uma escola aberta, capaz de superar preconceitos e que seja um centro de alegria. O autor destaca também que todo o cidadão tem o direito e o dever de “se debaterem por uma escola mais democrática, menos elitista, menos discriminatória.” (FREIRE, 1993, p.22).

Esse ideal de escola pertence a uma perspectiva de currículo crítica e multiculturalista, que “apela para o respeito, a tolerância e a convivência pacífica entre as diferentes culturas.” (SILVA, 2010, p.86). Além do respeito à diferença, a proposta traz também uma necessidade de compreensão e respeito à diversidade cultural e considera que não pode haver uma hierarquização de culturas, haja vista a impossibilidade de se estabelecer critérios que possam julgar uma cultura superior à outra (SILVA, 2010).

Essa concepção multicultural dialoga com o que apresenta Dalberg, Moss e Pence (2019) quando discorrem sobre o conceito de pós-modernidade, “[...] que reconhece e até recebe com agrado, a incerteza, a complexidade, a diversidade, a não-linearidade, a subjetividade, as perspectivas múltiplas e as especificidades temporais e espaciais.” (p.37). De acordo com a perspectiva pós-moderna, o mundo não pode ser visto de forma isolada, mas entendido e constituído por aqueles que habitam determinada comunidade. Sendo assim, o conhecimento e a sua construção são sempre precedidos de um contexto e carregados de valor.

Deste modo, em um contexto escolar, torna-se mais do que necessário o diálogo com todas as manifestações culturais presentes no território, haja vista que, segundo o que apresenta Carbonell:

...o território se converte em um livro aberto ou em um caderno de bitácula', que nos permite penetrar nos lugares onde habitam, se relacionam, trabalham, se realizam e se divertem os seres humanos: um mundo diverso e contraditório cheio de rituais, símbolos, costumes, memória, sofrimento e esperança; o mundo do trabalho e do consumo - o agrícola e o industrial -, o desemprego e a ocupação temporal, o mundo artesanal que vai se extinguindo e o das grandes superfícies comerciais que conformam novas formas uniformes de vida, o dos múltiplos serviços, o dos grêmios, sindicatos e cooperativas; e o mundo da cultura: arte, música, cinema, teatro ... (CARBONELL, 2002, p.103)

Nessa perspectiva, tem-se intensificado os processos de territorialização das políticas sociais articulados a partir dos espaços escolares, por meio do diálogo intragovernamental, com comunidades locais, fortalecendo, assim, a prática pedagógica que afirma a educação como direito (ANTUNES, 2010). A partir desse entendimento, presume-se que a escola seja chamada a assumir o papel de articuladora dos diversos espaços do conhecimento que existem em cada localidade. A governabilidade social passa a depender, cada vez mais, da

participação dos diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a comunidade e o próprio público para o qual a ação pública é dirigida. Há um reconhecimento, cada vez maior, da incompletude e necessário complementaridade entre serviços e sujeitos sociais (ANTUNES, 2010).

Nesse sentido, Leclerc e Moll (2010) defendem que a política educacional deve se articular a uma ampla rede de políticas sociais e culturais, de atores sociais e de equipamentos públicos. Nisso reside a importância de se considerar as políticas associando as relações entre o território, escola e os diferentes agentes educativos, de modo que a própria cidade se constitua como agente educativo. As autoras apontam a importância de se promover a intersectorialidade das políticas e a mobilização da família e da comunidade. Para isso, destacam-se as ações intersectoriais entre os campos da proteção social, prevenção a situações de violação de direitos da criança e do adolescente, educação para os direitos humanos, sustentabilidade ambiental e os campos da proposição da melhoria do desempenho escolar, com a permanência na escola.

Tal articulação se torna indispensável nas interfaces que os atores sociais estabelecem em diálogo com as demandas das pessoas que vivem nos territórios marcados pelas vulnerabilidades sociais. Desse modo, o movimento de “re-conceitualizar a cidade” (MOLL, 2004. p.42), entendendo-a, no seu emaranhando de ruas, avenidas, praças e prédios, como um território de múltiplas histórias e culturas e de incontáveis possibilidades educativas, implica em “discutir coletivamente quem somos, que necessidades comuns e singulares temos, que presente e que futuro desejamos.” (MOLL, 2004, p. 42).

Essa perspectiva de diálogo e interação constante entre escola e território remete ao conceito de cidades educadoras. Surgido na Espanha em meados da década de 1990, nesse conceito as cidades expandem para além de suas funções tradicionais, se tornam capazes de reconhecer, promover e exercer um papel educador na vida dos sujeitos, assumindo como desafio permanente a formação integral de seus habitantes. As diferentes políticas, espaços, tempos e atores são compreendidos como agentes pedagógicos, capazes de apoiar o desenvolvimento de todo potencial humano (Carta das Cidades Educadoras, 1990).

A Carta de Princípios das Cidades Educadoras traz uma concepção de educação integral ao afirmar que:

Todos os habitantes de uma cidade terão o direito de usufruir, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidades de formação, desenvolvimento pessoal e entretenimento que a cidade oferecer, para que isso seja possível, devem ter-se em conta todas as categorias, cada uma delas com as suas necessidades particulares. (Carta das Cidades Educadoras, 1990).

Além disso, a carta também aponta para a implementação de políticas públicas pautadas no conceito de intersetorialidade:

As intervenções destinadas a corrigir as desigualdades podem assumir múltiplas formas, mas deverão partir de uma visão global do indivíduo, de uma concepção global que satisfaça os seus interesses, assim como do conjunto de direitos comuns a todos. Qualquer intervenção significativa pressupõe a garantia, através duma responsabilidade específica, da coordenação entre as Administrações implicadas e os respectivos serviços. (Carta das Cidades Educadoras, 1990).

Nesse contexto, o conceito de escola cidadã ganha um novo componente: a comunidade educadora reconquista a escola no espaço cultural do município, integrando-se a esse espaço, considerando suas ruas e praças, suas árvores, seus campos, seus pássaros, seus cinemas, suas bibliotecas, seus bens e serviços, seus bares e restaurantes, seus teatros e igrejas, suas empresas e lojas, enfim, toda a vida que ali pulsa (GADOTTI, 2010). A escola deixa de ser um lugar abstrato para inserir-se definitivamente na vida do município e ganhar, com isso, nova vida. A escola se transforma num novo território de construção da cidadania.

Desse modo, para que tais princípios se efetivem no cotidiano das cidades, faz-se necessário, assim como afirma Gadotti (2010), que o município seja pensado a partir de uma nova lógica de gestão pública, pautada no estudo e reflexão, intercâmbio de experiências, a composição de uma equipe técnica de planejamento, informação, formação específica, intencionalidade e, sobretudo, vontade política.

Nessa linha, Padilha (2010) coloca que se faz necessária uma nova forma de gestão que seja permeada por processos educacionais que criem espaços para uma vida em sociedade mais pacífica, valorizando o direito à vida digna e cidadã a todas as pessoas. O autor aponta que essa forma de gestão se efetivará a partir de um plano de trabalho articulado, que identifique as demandas, dos recursos, das potencialidades e dos limites da municipalidade,

levantando os projetos que já acontecem, os principais problemas, identificando prioridades, analisando os programas estratégicos, procurando identificar os pontos de contato e as possibilidades de uma atuação mais conjunta, intersetorial, que possa potencializar, principalmente, processos educacionais associados e integrados ao atendimento das demandas (PADILHA, 2010). O autor aponta, também, a necessidade de:

- a) criar grupos de trabalho intersetoriais, com pessoas da base da comunidade e com representantes do Estado e da Sociedade Civil, sempre com a preocupação de incluir e de escutar segmentos sociais historicamente alijados desses processos participativos;
- b) levantar os problemas, os dados da realidade e conhecer com mais detalhes as potencialidades, os desafios do município, as dificuldades existentes para a garantia de uma vida mais feliz, mais saudável e mais justa para a população que nele vive ou que por ele passa (leitura do mundo). (PADILHA, 2010, p. 27).

Essa forma de gestão do território, permeada por processos educacionais, faz-se necessária na medida em que a educação, enquanto propositura integral, está diretamente vinculada à necessidade de se formar pessoas que, no futuro, possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. Conforme apresenta Dowbor (2010), a educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la. Há uma dimensão pedagógica importante nesse enfoque.

Há que se considerar o que apresenta Arendt (2016) ao enfatizar que, num certo sentido, a responsabilidade de desenvolvimento da criança vai contra a responsabilidade pelo mundo:

a criança tem necessidade de ser especialmente protegida e cuidada para evitar que o mundo a possa destruir. Mas, por outro lado, esse mundo tem necessidade de uma proteção que o impeça de ser devastado e destruído pela vaga de recém-chegados que, sobre si, se espalha a cada nova geração. (HARENT, 2016, p. 245).

Arendt (2016) chama a atenção também para o fato de que, embora não se deva tratar as crianças como adultos, é importante que não se crie um muro que as isolem das comunidades dos adultos, “como se elas não vivessem no mesmo mundo e como se a infância fosse um estado humano autônomo, capaz de viver segundo as suas próprias leis.” (ARENDR, 2016, p. 246).

Desse modo, Dalberg, Moss e Pence (2019) destacam a importância de se reconhecer a criança pequena como um membro da sociedade, cujo protagonismo se estende para além do lar, mas se faz presente toda a

comunidade. Isso, segundo os autores, significa que a criança não só está incluída, mas também em um relacionamento ativo com o mundo do qual faz parte. Os autores apresentam as crianças como atores sociais que participam da construção das suas próprias vidas e da vida da sociedade. Destacam ainda a importância de serem consideradas nas tomadas de decisões democráticas.

No que diz respeito ao Brasil, o desejo por uma escola que rompesse com o isolamento e dialogasse com a comunidade e com as manifestações sociais do entorno, vem ecoando há muito. EM 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação já questionava o isolamento da escola frente à comunidade:

Por que a escola havia de permanecer, entre nós, isolada do ambiente, como uma instituição incrustada no meio social, sem meios de influir sobre ele, quando, por toda a parte, rompendo a barreira das tradições, a ação, educativa já desbordava a escola, articulando-se com as outras instituições sociais, para estender seu raio de influência e de ação? (AZEVEDO et al, 1932, p. 36)

A articulação das vivências da escola com as demais políticas sociais também se manifesta na obra de Anísio Teixeira¹². Em 1959, o autor já defendia uma educação que oferecesse às crianças oportunidades que perpassassem pelos estudos, recreação, jogos e vida social. Ele afirmava que a escola deveria

¹² Em toda a obra de Anísio Teixeira, que percorre cinco décadas, é possível listar diversas passagens que apresentam a defesa e a caracterização de uma escola de educação integral. As bases sobre as quais o autor formulou sua concepção de educação integral são, resumidamente, o entendimento de que educação é vida e não preparação para a vida; o entendimento de que as demais instituições sociais perderam parte de suas capacidades educativas, que devem então ser supridas pela escola; e a busca da escola verdadeiramente “comum”, isto é, democrática. Foi a associação entre o projeto republicano de educação pública e a teoria pragmatista da educação como reconstrução da experiência, ao lado da forte crítica ao sistema escolar vigente, que impulsionou a elaboração do projeto anisiano de educação integral. Nos anos 80 e 90, o programa dos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública do Rio de Janeiro) se apresentou como uma espécie de atualização da proposta de Anísio Teixeira predominância, que se revela nos textos de Darcy Ribeiro, seu idealizador, e nas proposições concretas, segue de perto a tradição do seu pensamento. Foi principalmente através de Anísio Teixeira que a educação integral adquiriu a dimensão de alternativa generalizável, adequada ao mundo moderno, e não de mero treinamento intensivo, com vistas à adequação das populações “indisciplinadas” às novas exigências do sistema industrial urbano. No Brasil do século XXI, surgiram inúmeros programas educacionais de governos estaduais e municipais que incorporam o conceito de educação integral. Em 2007, por meio da Portaria interministerial n.17, envolvendo os ministérios da Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Esporte, foi lançado o programa Mais Educação, cujo objetivo é orientar recursos para “fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar (CAVALIERE, 2010).

oferecer às crianças um “[...] programa completo de leitura, aritmética e escrita, e mais ciências físicas e sociais, e mais artes industriais, desenho, música, dança e educação física [...]” (TEIXEIRA, 1959, p. 59). Anísio também se preocupava com a saúde e o alimento para as crianças, uma vez que acreditava não ser possível educá-las, dado o nível de desnutrição e abandono em elas viviam.

Todavia, apesar do empenho em buscar uma proposta de educação que dialogue com a sociedade, o que se nota nas instituições de ensino é que as políticas públicas educacionais ainda não têm dado a necessária importância ao que acontece fora e antes de a criança chegar ao espaço educacional (ANTUNES, 2010).

A escola é parte de um sistema ou rede de ensino, sob coordenação de um órgão governamental, cuja atuação se dá sob a determinação de um conjunto de normas, leis, decretos, etc. em âmbito municipal, estadual e nacional. Desse modo, a atuação dela se pauta a partir do que está estabelecido na legislação: o cumprimento dos dias letivos, o ensino e avaliação dos alunos, os registros, as reuniões de pais, etc. (ANTUNES, 2010).

À vista disso, a escola, muitas vezes, não tem se importado com o que acontece com a criança fora e antes de chegar ao espaço educacional. Para Antunes (2010) essa prática fundamenta-se, entre outras razões, numa concepção de educação ainda hegemônica que entende que o papel da escola é transmitir conteúdos, ou na compreensão de que a escola já está sobrecarregada de problemas, que ela não pode assumir um papel assistencialista, que as condições das crianças, às vezes, são tão adversas que pouco a educação pode fazer, pois se trata de intervenções mais amplas.

Isso, segundo o que apresenta Carbonell, é

uma das manifestações mais evidentes da crise da escola, reiteradamente denunciada pelas pedagogias inovadoras, é o divórcio quase crônico entre escola e entorno, entre o processo de socialização dentro da instituição escolar e fora dela. (2010, p. 103).

O autor afirma, também, que tal fato ocorre porque a escola busca preservar a cultura escolar de todo contato e contaminação do entorno e se sente ameaçada pela ação do mundo exterior. Essa ameaça tem a ver com a perda de

protagonismo da escola na hegemonia informativa e na educação da infância e da juventude, ao ter de competir com outros agentes socializadores mais atrativos e poderosos.

No entanto, faz-se necessário colocar que a escola, ao se fechar para a realidade dos alunos, não realizará de forma satisfatória os objetivos propostos no projeto político-pedagógico que, na maioria das vezes, discorrem sobre formar alunos críticos, participativos, democráticos, preparando-os para exercer plenamente a cidadania e garantir o direito de aprender. Cada aluno reflete sua situação familiar, com seus valores, suas histórias, seus costumes e suas práticas sociais. E a escola, ao desconsiderar toda a vivência trazida pelo aluno, deixa de exercer o papel de articuladora dos diversos espaços do conhecimento que existem em cada localidade, em cada região, papel esse que, muitas vezes, tem sido chamada a assumir no território do qual faz parte.

Contudo, conforme apresenta Arroyo (2012) cresceu nas últimas décadas a consciência social do direito à educação e à escola entre os setores populares, cresceu também a consciência de que o tempo de escola em nossa tradição é muito curto. O crescimento da consciência social em torno da necessidade de uma educação integral está diretamente ligado aos avanços na legislação no que diz respeito à garantia do direito a educação.

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, trouxe a concepção da criança e do adolescente como sujeitos portadores de direitos fundamentais, no artigo 227 que apresenta:

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

Com o intuito de regulamentar o que apresenta o artigo 207 da Constituição Federal, em 1990, aprovou-se a Lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), (BRASIL, 1990), que reconheceu a condição peculiar do desenvolvimento dessas faixas etárias e a necessidade de prioridade absoluta na proteção de seus direitos como dever da família, da sociedade e do Estado.

Outro ponto de destaque para a criança na Constituição está no artigo 205, que traz que o direito à educação deve ser promovido em parceria:

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Seguindo esse preceito constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996 no artigo 2º diz que:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o **pleno desenvolvimento do educando**, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996)

Na sequência a promulgação da LDB, uma série de documentos foi publicada pelo Ministério da Educação com a intenção de nortear a formulação de Políticas Públicas na área da Educação, dentre estes estão as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica, que traz:

Seu horizonte de ação abrange a vida humana em sua globalidade. É essa concepção de educação integral que deve orientar a organização da escola, o conjunto de atividades nela realizadas, bem como as políticas sociais que se relacionam com as práticas educacionais. Em cada criança, adolescente, jovem ou adulto, há uma criatura humana em formação e, nesse sentido, cuidar e educar são, ao mesmo tempo, princípios e atos que orientam e dão sentido aos processos de ensino, de aprendizagem e de construção da pessoa humana em suas múltiplas dimensões. (BRASIL, 2013)

O Plano Nacional de educação (2014) apresenta, na meta 6, que para a efetivação de uma educação integral faz-se necessário, dentre outras ações, fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários.

O documento normativo mais recente, a Base Nacional Curricular Comum também apresenta pressupostos para a formação plena e integral do aluno:

Nesse contexto, a BNCC afirma, de maneira explícita, o seu compromisso com a educação integral. **Reconhece**, assim, que a Educação Básica deve visar à formação e ao desenvolvimento humano global, o que implica compreender a complexidade e a não linearidade desse desenvolvimento, rompendo com visões reducionistas que privilegiam ou a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva. Significa, ainda, assumir uma visão plural, singular e integral da criança, do adolescente, do jovem e do adulto – considerando-os como sujeitos de aprendizagem – e promover uma educação voltada ao seu acolhimento, reconhecimento e desenvolvimento pleno, nas suas singularidades e diversidades. Além disso, a escola, como espaço de aprendizagem e de democracia inclusiva, deve se fortalecer na prática

coercitiva de não discriminação, não preconceito e respeito às diferenças e diversidades (BRASIL, 2017).

Todavia, faz-se necessário destacar também que toda a evolução da legislação e o aumento da percepção popular em torno da necessidade de uma educação integral está ancorada, conforme apresenta Arroyo (2012) ao fato de que “a infância- -adolescência popular está perdendo o direito a viver o tempo da infância.” (p. 34). Desse modo, passou-se a exigir do Estado espaços públicos de tempo de um viver digno da infância, haja vista que:

O direito a uma vivência digna do tempo da infância é precário quando as condições materiais de seu viver são precárias: moradia, espaços, vilas, favelas, ruas, comida, descanso. Ou quando as condições e estruturas familiares de cuidado e proteção se tornam vulneráveis, inseguras ou são condenadas a formas indignas de sobrevivência. As relações humanas, familiares, de cuidado e proteção dos tempos da infância são ameaçadas quando as condições sociais, materiais e espaciais se deterioram. (ARROYO, 2012, p. 34).

Em vista disso, ante à abordagem das políticas de educação infantil e para infância implementadas no Brasil nos últimos tempos, faz-se necessário considerar o que apresenta Arroyo:

...dependendo de como vemos e pensamos os educandos e a infância-adolescência populares destinatários dos programas, daremos uma direção ou outra, priorizaremos umas atividades ou outras, umas políticas ou outras. (ARROYO, 2012, p.36).

De acordo com o autor, a concepção que tanto os gestores públicos quanto os educadores e docentes têm a respeito de infância e adolescência populares é extremamente relevante para os rumos das ações públicas voltadas para essa faixa etária. Desse modo, apresenta que uma das visões em relação à infância / adolescência populares persistentes na escola e nos sistemas escolares tem sido a de enxergar crianças e jovens como atrasados mentais, com problemas de aprendizagem, lentos, defasados, incapazes de seguir com êxito o percurso normal de aprendizagem, logo, fracassados escolares e sociais. Quando essa visão predomina, as ações do Estado tendem a ser de ofertar mais tempo para compensar atrasos, ajudar mentes menos capazes de aprender, suprir carências mentais, ajudar nos deveres de casa, diminuir fracassos, elevar as médias das provinhas e provões federais, estaduais e municipais (ARROYO, 2012).

Outra visão apresentada por Arroyo, remete ao entendimento das infâncias e adolescências populares a partir da perspectiva da vulnerabilidade

social e moral. Essa lógica, além de inferiorizar, apresenta crianças e adolescentes das camadas populares como um perigo, que pode pôr em risco a ordem social vigente, haja vista que os consideram indisciplinados, violentos e desordeiros. Outra metáfora possível, em vê-los em vulnerabilidade moral e social carrega a ideia de contaminação, em risco de ameaça moral, de contagiar as outras infâncias-adolescências sadias com suas condutas imorais. Nessa perspectiva, ao prescindirem os programas e políticas educacionais, tais visões serão responsáveis por ações que irão reverberar em mais tempo na escola para tirar os alunos do risco de contaminação com a violência, as drogas e o roubo (ARROYO, 2012).

Frente à essas representações sociais “[...] arraigadas em nossa cultura política segregadora, inferiorizante e preconceituosa [...]” (ARROYO, 2012, p. 36) existe outra concepção que traz um significado extremamente relevante nas políticas para as infâncias-adolescências que destacam, em seu protagonismo positivo, os esforços por sobrevivência, por cuidado, os gestos de autoproteção e de proteção a seus irmãos, a colaboração na escassa renda familiar. Arroyo (2012) destaca, a participação em ações coletivas populares pró-terra, pró-teto e moradia, cultura, humanização dos espaços; destacarem seus esforços por articular tempos de trabalho, sobrevivência e tempos de escola, sua ética e seus exercícios de liberdade nos limites mais extremos.

2.2 Políticas de educação infantil e para a infância

A educação básica, incluindo a educação infantil (0 a 5 anos), somente foi contemplada efetivamente no Brasil a partir de 1988. Embora o ensino primário gratuito e obrigatório estivesse inscrito na legislação brasileira desde a Constituição de 1934, foi somente no fim do século XX, com a Constituição de 1988 que a educação infantil passou a ser reconhecida como direito subjetivo. Os direitos relativos à educação infantil foram inscritos na Constituição de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência, ao reconhecer a educação infantil como instrumento para igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apoia o trabalho materno extra doméstico (ROSEMBERG 2002).

A forma como se apresenta a educação infantil na Constituição Federal, duplamente citada em políticas distintas, remete à história da educação infantil desenhada ao longo do século XX. Nesse período, as crianças mais pobres eram atendidas em creches vinculadas aos órgãos de assistência social e as crianças da classe média e alta frequentavam pré-escolas que se baseavam no modelo dos Jardins de Infância, com papel educacional (OLIVEIRA, 2008). Sendo assim, o atendimento oferecido à infância¹³ acontecia em algumas situações sob o viés da saúde, em outros sob o da assistência social, ou ainda sob o da educação. Essa organização mostra a fragmentação de concepção sobre a Educação Infantil, em que o cuidado é destinado às crianças pobres, enquanto a ação de educar é reservada às crianças oriundas de uma classe social mais privilegiada economicamente.

Nesse sentido, Campos (2015) destaca que a luta pelo direito às creches é bandeira das mães trabalhadoras de fábricas, que colocaram o atendimento às crianças pequenas no campo dos direitos trabalhistas e das feministas que defendiam ser fundamental desnaturalizar a maternidade e a concepção de que o destino para as mulheres é de serem cuidadoras de família. À vista disso, Faria (2005) reitera a luta das mulheres 1970, pelo direito de seus (suas) filhos (as) à creche – o que possibilitaria que os outros direitos femininos fossem garantidos. A autora destaca, também, que não foram as crianças que reclamaram seus direitos, mas os adultos que lutaram por eles.

Todo o movimento em torno da materialização do direito à educação infantil trouxe ao país uma característica peculiar. No Brasil, a educação da infância surgiu como uma política assistencial associada ao processo civilizatório, que teve por base as necessidades individuais e não coletivas, evidenciando as responsabilidades individuais e não a questão do direito social (CAMPOS, 2013).

A garantia do direito à educação infantil consolidou uma nova compreensão sobre as crianças – como sujeitos ativos, capaz de múltiplas

¹³¹³ O Marco Legal da Primeira Infância, LEI nº 13.257, de 08 de março de 2016, apresenta no artigo 2º, que se considera primeira infância o período que abrange os primeiros seis anos completos ou setenta e dois meses de vida da criança. (BRASIL, 2016).

relações, portador de história, produzido e produtor de cultura (FARIA, 2005).

Desse modo, acrescenta-se:

Ao vê-las como sujeitos de direito, superamos a identidade única que lhes foi atribuída e que afirma sua incompletude com relação ao adulto, tomando-as como apenas um vir-a-ser. Desde aí, deve-se considerar uma infância que, como toda fase da vida, é provisória, construída, e fica incorporada nas próximas fases. Nesse movimento, todos somos "um vir-a-ser" e também o que somos hoje e o que fomos ontem, concomitantemente. (FARIA, 2005, p. 1.114).

Essa compreensão de criança, enquanto sujeito histórico de direito, apresenta uma proposta na qual a criança é o centro do planejamento curricular, que constrói sua identidade pessoal e coletiva nas relações e nas práticas cotidianas. Nessa Perspectiva, Dalberg, Moss e Pence (2019) corroboram que a infância é compreendida como um componente da estrutura da sociedade, importante em seu próprio direito como um estágio do curso da vida, nem mais, nem menos importante que os outros estágios. Ao passarem a ser enxergadas como sujeito histórico de direito, as crianças conquistaram a possibilidade de um coletivo infantil:

...isto é, de a criança ser educada na esfera pública complementar à esfera privada da família, por profissionais diplomados distintos dos parentes, para a construção da sua cidadania; e de conviver com a diversidade cultural brasileira, produzindo as culturas infantis, entre elas e entre elas com os adultos. (FARIA, 2005, p. 1.115)

No entanto, faz-se necessário destacar que essa concepção, que se pauta no direito social das crianças pequenas a uma Educação Infantil de qualidade, sempre esteve confrontada no cenário das políticas brasileiras, conforme apresenta Rosemberg (2002), com uma proposta de baixo custo, na qual a educação das crianças passa a ter um caráter estratégico de combate à pobreza.

Desse modo, a educação infantil, vista como estratégia civilizatória e assistencial, perde o preceito da universalidade inclusiva e passa a desempenhar um papel de compensar carências, isto é, ela acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas. Essa concepção é ratificada por políticas sociais e estratégias governamentais ao longo do século XX, resultando na atribuição, às instituições de educação infantil, de um caráter de provisoriedade emergencial ou, ainda, de substitutas temporárias da figura materna (CAMPOS 2013). A autora afirma que a repercussão desses discursos contribuiu para a retração da oferta no

atendimento educacional às crianças pequenas e acabou por acentuar ainda mais a marca das instituições de educação infantil como paliativas: “um mal necessário, uma alternativa para uma necessidade circunstancial.” (CAMPOS, 2013, p. 202). Além disso, tal repercussão colaborou e legitimou ações e planos governamentais que colocaram a educação infantil à margem dos sistemas educacionais e secundarizados no que se refere aos investimentos.

A proposta de educação infantil enquanto estratégia de combate à pobreza foi trazida para agenda política brasileira, a partir da década de 1970, pelos organismos multilaterais, que possuem autoridade técnico-científica e apresenta propostas para amparar modelos de políticas nacionais (ROSEMBERG, 2002). Todavia, faz-se necessário destacar, conforme apresenta a autora, que as organizações multilaterais não detêm um poder capaz de determinar diretamente as orientações nacionais de política social, haja vista que cada realidade se encarrega de moldar sua proposta de educação infantil diante das margens para negociações que essas organizações estabelecem ao negociar com cada nação.

Outro ponto importante é o de que a influência dos organismos multilaterais nas políticas de educação infantil brasileira não ocorreu ao longo dos anos de forma idêntica. Até o final da década de 1980, a influência preponderante foi por parte da Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), realizada a partir uma tendência de certos grupos, dos países em desenvolvimento, de se identificarem com interesses e perspectivas desses atores internacionais. Nesse período, parece ter ocorrido, sobretudo, a circulação de ideias da Unesco e do Unicef entre formadores de opinião e tomadores de decisão no plano das políticas educacionais brasileiras e pouco financiamento direto de projetos para implantar programas de Educação Infantil. Dentre os argumentos, princípios e propostas apresentadas por esses organismos internacionais aos países subdesenvolvidos nesse período destacam-se:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;

- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos. (ROSEMBERG, 2002, p. 115).

Esses discursos tornaram-se tangíveis por meio de programas e projetos destinados às crianças carentes, especialmente os habitantes das periferias das grandes cidades e a região Nordeste. Rosemberg (2002) destaca, também, que tais programas possivelmente retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança enquanto sujeito de direito.

A partir da década de 1990, as políticas públicas implementadas no Brasil, inclusive as políticas educacionais e para a infância, passaram a ser formuladas a partir de marcos regulatórios constituídos na reforma do Estado, inspirada em princípios neoliberais, estabeleceram novos preceitos em que o Estado deixou de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (CAMPOS, 2013). Essa reforma foi efetiva em convergência com orientações das organizações multilaterais e resultou em mudanças que atingiram todo o sistema educacional: a gestão, o financiamento, os currículos, a implementação de sistemas de avaliação e a formação de professores foram reorientados a partir de preceitos como produtividade e eficiência, intrínsecos à gestão gerencial, afetando profundamente as práticas educativas no Brasil.

Rosemberg (2002) destaca, no entanto, que desde a década de 1990, a influência nas políticas brasileiras de educação infantil, por parte dos organismos internacionais, passou a se dar pelo Banco Mundial por meio de financiamento. Esses empréstimos destinam-se a duas linhas de ação: uma para o pré-escolar, diretamente associada ao ensino fundamental, por vezes denominada educação inicial e a outra específica para crianças pequenas, geralmente denominada desenvolvimento infantil, expressão que tanto pode significar uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição, além de educação, quanto pode significar a

predileção por modelos “não formais” de atendimento à criança pequena (ROSEMBERG, 2002).

No caso da educação infantil, os impactos da reforma foram paradoxais. Por um lado, constatam-se avanços, em especial pela inclusão da educação infantil na educação básica. Por outro, a focalização no ensino fundamental associada à falta de financiamento público para creches e pré-escolas resultou, entre outros aspectos, no fomento à proliferação de programas não formais de atendimento à infância, em especial, no que tange ao atendimento de 0 - 3 anos. Como resultado, nota-se que o reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação não se traduz em direito para todas (CAMPOS, 2013).

O que se coloca hoje como tendência para as políticas de educação infantil é a indicação para uma organização da educação das crianças de 0 a 6 anos segmentada pela idade, que retoma a antiga dicotomia presente no modelo da creche e da pré-escola, que marcou a educação infantil Brasil ao longo dos anos. Essa tendência, encontra-se materializada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, quando o dever do Estado com a Educação passou a ser efetivado mediante a garantia de educação básica, obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 dezesete anos.

As orientações dos organismos internacionais podem ser notadas nos textos de alguns documentos normativos da política de educação infantil brasileira, como nos Parâmetros de Qualidade da Educação, republicado pelo MEC em 2018, que destaca:

No nível internacional, o Brasil vem acompanhando as tendências e os acordos internacionais firmados, como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC), ratificado pelo Brasil em 1990, e, mais recentemente, a Declaração de Incheon, que deu origem ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4), aprovada, em 2015, no Fórum Mundial de Educação ocorrido na cidade Incheon, na Coreia do Sul. A Agenda da Educação 2030 estabelece uma nova visão para a educação para os próximos 15 anos e assim dispõe em suas Metas 4.2: “Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na Primeira Infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”; e 4.a “Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos (BRASIL, 2018, p. 17).

Destarte, O Plano Nacional de Educação (PNE), cuja vigência se dá entre os anos de 2014 a 2024, destaca na meta 1, que a expectativa da política educacional brasileira, no que tange a educação infantil é de:

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014, p. 9).

Nessa perspectiva, o que se apresenta para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos são programas baseados em conhecimentos das neurociências e da psicologia cognitiva. Tem-se a ideia de que investir na infância não se restringe ao combate à pobreza, mas envolve também a “formação do capital humano futuro, do qual o Brasil depende para inserir-se de modo competitivo nas economias globalizadas” (CAMPOS, 2011, p. 222). O argumento utilizado de modo recorrente pelos pesquisadores é que uma educação de qualidade possibilita a formação de pessoas mais eficientes economicamente, pois tem efeitos diretos sobre fatores socioeconômicos, como o aumento de emprego, renda e escolaridade e a redução de riscos, como o número de gestações indesejadas, de atitudes violentas, dentre outros aspectos que trazem prejuízos ao desenvolvimento dos países (HECKMAN, 2015).

De acordo com o que apresenta a abordagem da neurociência e da psicologia comportamental, as primeiras experiências de vida da criança incidem na qualidade da arquitetura do cérebro, marcando o tipo de aprendizagem e comportamento. Nessa linha, de acordo com os Parâmetros de qualidade para educação Infantil (BRASIL, 2018), as pesquisas da neurociência demonstraram que o cérebro humano alcança 80% do tamanho adulto durante os três primeiros anos de vida e que, nessa etapa, se formam 40% das habilidades mentais das pessoas adultas. O documento salienta que importância de prestar serviços de qualidade para a Primeira Infância é sustentada por evidências dessa natureza. “Isso mostra que as experiências específicas de uma criança nos seus primeiros anos de vida têm o profundo efeito delimitar ou expandir seu potencial social, físico e cognitivo.” (BRASIL, 2018. p. 11).

Dessa forma, os defensores do investimento na primeira infância compartilham do entendimento de que as situações de pobreza podem debilitar

o desenvolvimento cerebral, sendo que consideram que a aprendizagem inicial permite aprendizagens futuras: “Sucessos e insucessos neste estágio constroem os alicerces para sucessos e insucessos na escola, que por sua vez levam a sucessos ou insucessos na aprendizagem pós-escolar” (HECKMAN, p. 01, 2004).

Esta concepção está alinhada com o conceito de ensino a partir de competências¹⁴ cognitivas e socioemocionais, que começou a circular no cenário educativo brasileiro na década de 1990, após os organismos internacionais, como Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização para as Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) recomendarem avaliação e ensino de competências em todo o mundo (MAGALHÃES NETO, 2019). Em um estudo, publicado em 2015, intitulado de *Estudos da OCDE sobre competências: Competências para o progresso social: o poder das competências socioemocionais*, a OCDE apresenta as competências como:

características individuais de promoção de pelo menos uma das dimensões do bem-estar individual e do progresso socioeconômico (produtividade) que, por sua vez, podem ser medidas de forma significativa (mensurabilidade) e modeladas por mudanças ambientais e investimentos (maleabilidade). (OCDE, 2015, p. 34).

Na sequência, o documento define que as competências emocionais são “também chamadas competências não cognitivas, de caráter ou qualidades pessoais – são o tipo de habilidade envolvida na obtenção de objetivos, no trabalho em grupo e no controle emocional.” (OCDE, 2015, p. 34). O relatório destaca também que essas habilidades desempenham papéis ao longo da vida e enfatiza que na infância é ensinado como se comportar adequadamente ao brincar com outras crianças, quando adultos precisam aprender as regras do trabalho em grupo em ambientes profissionais. Deste modo, aprender as formas

¹⁴ O termo utilizado pelo autor remete à pedagogia das competências, desenvolvimento da dominação da psicologia sobre os fins da educação, que, no Brasil, tem como linha teórica predominante o construtivismo de Jean Piaget e se baseia em uma concepção biológica e linear do desenvolvimento. Segundo o que apresenta a teoria, a formação da personalidade humana ocorre de forma desmembrada entre a formação cognitiva a formação não cognitiva, onde se encontram as competências socioemocionais. Nesta perspectiva, as competências socioemocionais estão relacionadas com o saber – fazer e a tomada de decisão, o que pede seleção e julgamento de elementos que se apresentam em determinada situação (MAGALHÃES NETO, 2019).

adequadas de demonstrar emoções positivas e negativas e administrar o estresse e a frustração é tarefa para toda a vida, especialmente ao lidar com mudanças como divórcios, desemprego e incapacidades de longo prazo (OCDE, 2015).

Dentre os defensores dessa concepção destaca-se James Heckman, Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 2000, referência atual para pensar a primeira infância, que defende a Educação Infantil como base para as experiências escolares futuras. Para ele, as competências são fixadas na primeira infância, podendo ser alteradas nesse momento de vida.

Os estudos de Heckman corroboram o método Big Five, desenvolvido na década de 1980 por McCrae e Costa (SMOLKA, 2015), no qual se aponta que a maneira mais eficaz de analisar a personalidade humana consiste em observá-la em cinco dimensões, conhecidas como os Cinco Grandes Fatores (Big Five): abertura a Novas Experiências, extroversão, amabilidade, conscienciosidade e estabilidade emocional (SANTOS e PRIMI, 2014). Conforme afirmam os autores:

os Big Five são construtos latentes obtidos por análise fatorial realizada sobre respostas de amplos questionários com perguntas diversificadas sobre comportamentos representativos de todas as características de personalidade que um indivíduo poderia ter. Quando aplicados a pessoas de diferentes culturas e em diferentes momentos do tempo, esses questionários demonstraram ter a mesma estrutura fatorial latente, dando origem à hipótese de que os traços de personalidade dos seres humanos se agrupariam efetivamente em torno de cinco grandes domínios. (SANTOS; PRIMI, 2014, p. 17)

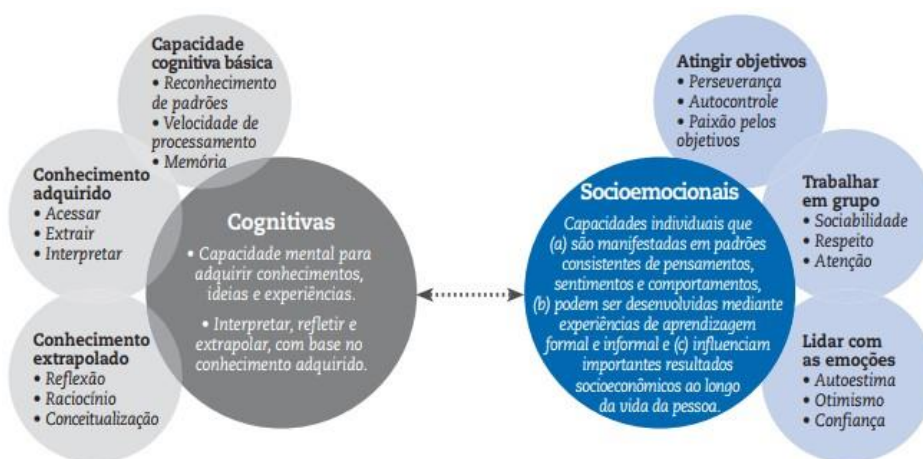
O método Big Five vai ao encontro do que apresenta as competências socioemocionais e se defronta com o campo mais abrangente das ciências, da Neurologia à Sociologia, cujos esforços vão no sentido de buscar novas formas de compreensão e de investigação das intrínsecas relações orgânicas, psíquica, social e individual que constituem a integralidade do desenvolvimento (SMOLKA et al, 2015).

Nesse modo de conceber a formação da personalidade, as emoções tornam-se ponto de partida da consciência e da personalidade, por intermédio das ações do grupo social, pelas quais elas se fundem com os instrumentos intelectuais recebidos, podendo realizar generalizações necessárias ao conhecimento das coisas e de si (SMOLKA et al, 2015). “A relação com o outro é ao mesmo tempo recurso, meio, motivo e condição do desenvolvimento e das

ações do sujeito individual.” (SMOLKA et al, 2015, p. 228). Nessa perspectiva, a autora alerta que o desmembramento das dimensões da personalidade em competências não cognitivas induz à concepção de que tais dimensões são independentes do contexto, do conteúdo e do significado da atividade ou da situação em que se manifestam.

Já a partir da abordagem por competências, endossada pelo método do Big Five, parte-se do pressuposto reiterado de que é possível tratar de emoção e de personalidade dispensando ou separando-a da dimensão cognitiva, conforme apresenta a figura abaixo:

Quadro 5: Estrutura para competências cognitivas e socioemocionais



(OCDE, 2015, p.34)

Em comunhão com o que se apresenta, o relatório da OCDE (2015) destaca que:

capacidades cognitivas tais como o letramento e a resolução de problemas são essenciais. Entretanto, por meio da perseverança e do trabalho duro os jovens com uma sólida base socioemocional podem progredir muito mais em um mercado de trabalho altamente dinâmico e focado nas competências. (OCDE, 2015, p.27).

Nessa linha, Heckman (2015) considera que a família possui um papel importante nos primeiros anos de vida da criança e vai determinar a configuração das capacidades dos adultos, estabelecendo diferenças nas habilidades cognitivas e não cognitivas. Justamente por isso, o relatório da OCDE (2015) indica que “programas de intervenção bem-sucedidos na primeira infância voltados às famílias desfavorecidas requerem treinamento dos pais.” (p.14).

A pesquisa de Heckman indica relações entre o investimento precoce na infância e os estágios de desenvolvimento. Para ele, as políticas destinadas às crianças pobres possuem melhores resultados nos primeiros anos de vida do que em um segundo período (HECKMAN, 2015). Nesta linha, OCDE (2015) enfatiza que:

As crianças precisam de um conjunto equilibrado de capacidades cognitivas e socioemocionais para se adaptar ao mundo atual, cada vez mais exigente, imprevisível e mutante. Aquelas capazes de responder com flexibilidade aos desafios econômicos, sociais e tecnológicos do século 21 têm mais chances de ter vidas prósperas, saudáveis e felizes. (OCDE, 2015, p. 16).

O relatório destaca também que uma educação que se pautar no desenvolvimento de competências socioemocionais, desde a tenra idade e em uma formação holística, faz-se necessária uma vez que o mundo globalizado e o progresso tecnológico continuarão provocando mudanças que aumentarão ainda mais as desigualdades sociais. Portanto, o relatório apresenta que, a menos que sejam realizados esforços adicionais, as crianças das classes menos favorecidas continuarão em desvantagem em relação aos seus pares das classes mais favorecidas e a mobilidade social será mais difícil de alcançar. “O mundo globalizado precisa de indivíduos capazes de entender o impacto de suas ações sobre os demais e que possam se adaptar e progredir em meio a desafios não previstos.” (OCDE, 2015, p. 22).


Essa compreensão de que o combate à pobreza na infância possa vislumbrar um retorno econômico futuro e a possibilidade de uma educação capaz de formar pessoas resistentes e submissas às situações econômicas e sociais mais adversas, tem aumentado a participação das empresas nas discussões a respeito da elaboração das políticas públicas para essa faixa etária. Nessa linha, o documento “Política Nacional Intersetorial para a Primeira Infância” (2019), elaborado em parceria pelos movimentos “Todos pela Educação”, uma organização não governamental, patrocinada por grandes empresas nacionais e multinacionais, que se dedica a produzir pesquisas e a articular sociedade civil e poder público para melhoria da educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020) e Fundação “Maria Cecília Souto Vidigal”, fundação ligada ao Grupo Gerdau (maior empresa brasileira produtora de aço) (VIDIGAL,

2020), apresenta a importância da primeira infância a partir da seguinte perspectiva:

Quadro 4: Concepção de infância a partir de um viés econômico:


A importância da Primeira Infância

1 Os direitos das Crianças



Segundo a Constituição Federal, garantir os direitos da criança é uma **prioridade absoluta do Estado**, assegurando-lhe a vida, a saúde, a alimentação, a educação, o brincar e o lazer, a cultura, o meio ambiente sadio e proteção contra toda e qualquer forma de violência.


2 Ciências do Desenvolvimento Humano



Os anos iniciais de vida são **essenciais para o desenvolvimento** físico, emocional, social e cognitivo do indivíduo, impactando toda a sua existência.

A neurociência destaca a importância dessa fase para o desenvolvimento das crianças, construída a partir do **cuidado integral**, que inclui as interações e o brincar.

3 Demanda Social



Mães, pais e responsáveis que trabalham ou precisam se recolocar no mercado de trabalho após o nascimento das crianças **demandam do Estado locais e ações de cuidado integral** a seus filhos.

A Constituição Federal reconhece e explicita que é **direito dos trabalhadores** urbanos e rurais **assistência gratuita aos filhos e dependentes**, desde o nascimento até 5 anos de idade, por meio do acesso a creches e pré-escolas.

creches e pré-escolas.

A importância da Primeira Infância

4 Valor Educacional



Frequentar a creche e a pré-escola tem **forte impacto positivo** sobre as competências afetivas, sociais e cognitivas das crianças, ampliando e diversificando seu conhecimento, e formando a **base estruturante das aprendizagens futuras**.

Os efeitos da escolaridade na primeira infância são constatados no ensino fundamental e tem impactos no salário na vida adulta.


5 Justiça Social



Políticas sociais direcionadas à família, à criança e o ambiente e que oferecem cuidado e educação de qualidade na Primeira Infância são as mais eficazes para **quebrar o círculo da pobreza**.

Investir em crianças em situação de desvantagem **promove a equidade social** e a formação de uma **sociedade mais justa**.

6 Retorno Econômico Social



Estudos demonstram que o **investimento nos primeiros anos de vida é o mais eficaz** para reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Seus custos são menores do que minimizar ou reverter problemas posteriores.

Os investimentos que fazemos hoje nas crianças em situação de desvantagem **promovem mobilidade social, criam oportunidades e fomentam uma economia e uma sociedade saudável!**.

Fonte: J. Heckman. *Going Forward* (Wiley, 2014).

(VIDIGAL e TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019)

Nota-se, então, que a educação infantil se encontra em uma disputa de interesses e necessidades de grupos que compõem a sociedade, em que os atores sociais envolvidos no processo (gestores públicos, estudiosos, trabalhadores e pesquisadores do campo da educação infantil) divergem em relação à qual linha política seguir. Além disso, as políticas para a infância envolvem uma diversidade de instituições, como assistência, cultura, educação, saúde, proteção, etc. O que, à princípio, poderia representar um cenário positivo, haja vista a necessidade da integração de diferentes setores para garantir um atendimento integral à criança, configurou-se em um movimento de conflito e disputa na história da construção de uma estrutura jurídica e política do que seria a Educação Infantil, em que vários campos do conhecimento trouxeram elementos para pensar as experiências necessárias na infância, com compreensões divergentes sobre o que é ser criança, o seu papel social e o que as crianças pequenas precisam para se desenvolver plenamente (SOUZA e PEREZ, 2017).

Nesse sentido, Bardella e Passione (2014) reiteram que, ao analisar o processo histórico e político de institucionalização das políticas públicas de educação infantil a partir das legislações promulgadas, é possível reconhecer certos padrões que se repetem ao longo do tempo nos quais a infância é vista de modo fragmentado pelo Estado, em que vários setores organizativos (saúde, educação, justiça) e sociais (movimentos sociais, organizações sociais e empresas) atuam em torno dos direitos da criança.

2.2.1 Políticas para Infância e Intersetorialidade

Assim como as demais políticas sociais implementadas no Brasil, as políticas para a infância vêm ocorrendo de forma fragmentada, pautando-se no conhecimento disciplinar. Souza e Perez (2017) asseveram que reunir e conjugar os diferentes setores para a construção de uma proposta para atender às demandas das crianças pequenas é uma tarefa difícil e permeada de tensões e conflitos. Os autores afirmam, entretanto, que problematizar diferentes

perspectivas possibilita o compartilhamento de conhecimentos e o rompimento de ideias pré-concebidas sobre o outro.

Todavia, tem se percebido uma mudança de paradigma desse atendimento, principalmente após a década de 2010, quando a intersetorialidade das polícias começou a permear as propostas de atendimento à infância. Essa mudança tem sido provocada, em grande parte, por ações da Rede da Primeira Infância, uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância (REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010). Para fomentar essa discussão, a referida rede lançou, em 2015, o guia *A Intersectorialidade nas políticas públicas na primeira infância* em que destaca que, ao se enclausurarem no segmento das realidades que estudam ou atendem, os órgãos setoriais não dialogam com os pesquisadores, profissionais, especialistas e órgãos das outras partes dessa mesma realidade, renunciando, assim, à visão do todo e desperdiçando a possibilidade de um atendimento mais abrangente, mais profundo e mais eficaz. (REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2015). O documento aponta, ainda, para a necessidade da reconstrução da visão holística da criança. E de que essa concepção seja indutora da articulação dos diferentes setores para uma ação conjunta ou coordenada.

Entretanto, Campos (2008) alerta que essa abordagem também se dá como estratégia para políticas compensatórias, na medida em que a abordagem intersectorial contribui diretamente com os planos de luta contra a pobreza e são indicativos de políticas supranacionais pautadas por organismos multilaterais.

Faz-se necessário destacar que dentre os atores sociais participantes da Rede Nacional da Primeira Infância, encontram-se também fundações ligadas a grandes grupos empresariais do país, como a já citada Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Fundação José Luiz Egídio Setubal, ligada à família de proprietários do Banco Itaú, Instituto Arcor Brasil, entre outros.

Nesse sentido, um dos temas colocados em discussão na Rede é de que as políticas para a infância ocorram de forma articulada, uma vez que

responsabilidade pela criança pequena não é apenas da saúde, da assistência ou da educação, mas de todos os setores. Nessa perspectiva, a rede nacional pela primeira infância indicou ao governo federal a inclusão da atenção à infância para sua pauta, no sentido de pensar uma cidade que favoreça a circulação, o uso dos espaços públicos pelas crianças, as brincadeiras, as vivências culturais de forma articulada e integrada com a educação infantil (SOUZA e PEREZ, 2017).

Para esse fim, a Rede elaborou o Plano Nacional pela Primeira Infância (REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010), que propõe a intersetorialidade como estratégia de atuação articulada no atendimento da criança de até 6 anos, considerando-a como pessoa, sujeito de direitos e cidadã. O plano foi aprovado pelo Conselho Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em dezembro de 2010, com metas a serem atingidas até 2022. A partir da aprovação do Plano, a estratégia passou a ser que os municípios construíssem, de forma participativa e em articulação com a sociedade civil, os Planos Municipais pela Primeira Infância.

Seguindo a linha das políticas integradas, o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257, foi promulgado em março de 2016, com o objetivo de superar a segmentação das diferentes intervenções, por meio da articulação das ações setoriais para, assim, garantir um atendimento integral e integrado (BRASIL, 2016a). Para isso, coloca que a política integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância. A referida lei garante, também, às crianças o direito de brincar; prioriza a qualificação dos profissionais de diferentes áreas sobre as especificidades da primeira infância, envolve as crianças de até 6 anos na formulação de políticas públicas, entre outros aspectos. Além disso, destaca as áreas prioritárias para a primeira infância:

Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que

evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica. (BRASIL, 2016a).

O documento aponta ainda para a instituição de comitês, em âmbito municipal e estadual, de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança e assim garantirá a participação social por meio dos conselhos de direitos. A lei indica, também, que a União oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores, assim como aponta o documento elaborado pela Rede Nacional da Primeira Infância.

Além da propositura intersetorial, o Marco Legal pela Primeira Infância traz uma indicação de atendimento domiciliar, especialmente para famílias em condições de vulnerabilidade social¹⁵, prevendo a realização de visitas domiciliares. Após a promulgação da lei, o governo federal instituiu o programa “Criança Feliz”, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), com o objetivo de atender presencialmente 4 milhões de casas de pessoas atendidas pelo Bolsa Família com filhos até 3 anos e gestantes (BRASIL, 2016b). O programa apresentou a pretensão de contratação de cerca de 80 mil pessoas, com Ensino Médio completo, para fazer visitas domiciliares às crianças de baixa renda. Com a justificativa de que, em ambientes menos favorecidos, há grande dificuldade no estímulo de crianças, ocasionando problemas na alfabetização e no convívio social que terão impactos futuros.

No que diz respeito a documentos específicos voltados para o atendimento educacional, os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (2018) trazem a intersetorialidade como uma das oito áreas focais nas quais o documento se subdivide para indicar caminhos para se efetivar uma ação na educação infantil com qualidade. Desse modo, a área focal número 06, intersetorialidade, apresenta como princípio a rede de proteção social, uma vez que “a proteção integral das crianças extrapola as funções educativas e de

¹⁵ O termo vulnerabilidade social caracteriza os indivíduos em situação de pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero, por deficiência entre outras. (BRASIL, 2005, p. 33)

cuidado e deve ser articulada por meio de ações que integrem as Políticas Públicas intersetoriais.” (BRASIL, 2018, p. 59).

Conforme apresenta o documento, as diretrizes apontam para a realização de um trabalho articulado entre a política de educação e as demais políticas necessárias para o atendimento à criança. O texto destaca também que é urgente conhecer a necessidade de uma abordagem integrada e intersetorial dos serviços da primeira infância e do desenvolvimento desta etapa em todas as políticas. Coloca, ainda, que a qualidade dos serviços precisa ser desenvolvida por meio do diálogo entre as políticas, as famílias e representantes de comunidades.

2.2.2 Políticas de Educação Infantil no município de Campinas (SP)

A Política Pública de Educação Infantil no município de Campinas configura-se a partir do atendimento às crianças em idade de zero a cinco anos, por meio da coexistência de escolas municipais de Educação Infantil (dentre elas as públicas e as entidades conveniadas e instituições privadas de Educação Infantil (supervisionadas pela prefeitura). Como parte de um Sistema Municipal de Educação formalmente regulamentado¹⁶ a Secretaria Municipal de Educação (SME) atua no território por meio dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAEDs) mediante a responsabilidade na gestão da Educação Infantil pública pelo governo municipal:

A Secretaria Municipal de Educação atua de modo descentralizado por meio dos cinco Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (Naeds). Eles estão divididos conforme as regiões geograficamente definidas pela política de descentralização da Prefeitura Municipal de Campinas. São eles: Norte, Sul, Leste, Sudoeste e Noroeste, e compreendem as Escolas Municipais de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA), além das Escolas Particulares e Instituições, situadas em suas áreas de abrangência.” (CAMPINAS, 2020).

¹⁶ O Sistema Municipal de Ensino de Campinas é instituído pela Lei Nº 12.501, de 13 de março de 2006. (Publicação DOM de 14/03/2006:11).

O Sistema Municipal de Campinas, define o currículo para a Educação Infantil na Resolução CME nº 01/2016 a partir da seguinte premissa:

Art. 2º. O currículo na Educação Infantil é o conjunto das interações e brincadeiras que garantem experiências com o conhecimento e a cultura em meio às práticas sociais que se dão entre as crianças, suas famílias e os educadores, acolhendo a heterogeneidade expressiva das diversidades e constituindo história de vida no âmbito das ações educacionais.

Art. 3º As ações educacionais deverão expressar a concepção de currículo indicada no art. 2º, ser planejadas no contexto do Projeto Pedagógico da Escola e garantir experiências que envolvam: I - relações sociais e culturais da criança; II - vivências narrativas de apreciação e interação com a linguagem oral e escrita; III - relações quantitativas; IV - relações com variadas formas de expressões artísticas; V - vivências éticas e estéticas; VI - promoção de vivências com o conhecimento e a cultura na sua diversidade; VII - interações que permitam a autonomia da criança; VIII - relações com o mundo físico e social; IX - interações com as manifestações e tradições culturais, prioritariamente locais e regionais; e X - uso de recursos tecnológicos e midiáticos. (CAMPINAS, 2016).

Outro documento importante para definição da concepção pedagógica da Rede Municipal de Educação de Campinas (RMEC) são as Diretrizes Curriculares da Educação Básica para a Educação Infantil: um processo contínuo de reflexão e ação (CAMPINAS, 2013). Esse documento apresenta uma concepção de conhecimento na educação infantil a partir das “experiências vivenciadas por crianças – crianças, crianças – adultos e adultos – adultos, às quais são atribuídos sentidos e os constituem enquanto sujeitos históricos, criadores de culturas.” (CAMPINAS, 2013, p. 15). Essa concepção está em contínuo diálogo com a Pedagogia das Infâncias¹⁷ e a Sociologia das Infâncias¹⁸, com o objetivo de compreender as informações fornecidas pelas crianças, haja vista que as concebem como sujeitos sociais e históricos.

As escolas de educação infantil da RMEC possuem autonomia para elaborarem os respectivos projetos políticos pedagógicos, que são formulados em consonância com as diretrizes e políticas de educação infantil municipais e

¹⁷ Refere-se aos estudos das práticas educativas voltada para a infância, que se constituem em diferentes tempos, lugares diversos, que se configuram e reconfiguram nas múltiplas relações cotidianas. (CAMPINAS, 2013).

¹⁸ A sociologia da infância estuda as relações sociais das culturas de pares, das crianças entre elas e delas no mundo, compondo amizades, conflitos, curiosidades, gostos, sentidos, prazeres e imaginação. (CAMPINAS, 2013, p.16).

nacionais de acordo com o que estabelece as resoluções SME nº 16 e 17 de 2018¹⁹.

Em relação às ações intersetoriais, as resoluções que estabelecem as diretrizes para o planejamento dos projetos pedagógicos de cada unidade, apresentam, no eixo III – planos de trabalho – que cada unidade deverá desenvolver anualmente, dentre outros planos, um plano de trabalho das ações intersetoriais (Campinas, 2018a).

No que tange ao atendimento, ao final do primeiro semestre de 2018, Campinas contava com 161 unidades de educação infantil mantidas pelo poder público, das quais 28 eram administradas por Organizações Sociais (OS) por meio de contrato de gestão. Além dessas 161 unidades educacionais, identificadas como públicas, outras 45 eram administradas por Organizações da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos, que recebem verba pública através de um Termo de Colaboração. E ainda, haviam 72 unidades de Educação Infantil, privadas, com fins lucrativos na cidade com autorização de funcionamento (CAMPINAS, 2018b).

Em termos de números de matrículas por população atendida, comparando os anos de 2014 e 2018, nota-se um crescimento na rede pública municipal, passando de 30.118 para 35.679 matrículas (CAMPINAS, 2018b).

Apesar do crescimento no número de crianças matriculadas, a cidade não conseguiu universalizar o atendimento educacional em creches para criança de 0 a 3 anos. O Plano Municipal de Educação do município apresenta como meta referente ao atendimento

universalizar até 2016 a Educação Infantil para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, pelo poder público municipal, de forma a atender em período integral a demanda de 0 a 3 anos e 11 meses até o final da vigência do Plano

¹⁹ Resolução SME nº 16, de 28 de novembro de 2018: estabelece Diretrizes e Normas para o Planejamento, a Elaboração e a Avaliação do Projeto Pedagógico das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas. (Publicação no DOM de 30 de novembro de 2018).

Resolução SME nº 17, de 28 de novembro de 2018: estabelece diretrizes e normas para o planejamento, a elaboração e a avaliação do Projeto Pedagógico dos Centros de Educação Infantil, administrados em sistema de cogestão com a Secretaria Municipal de Educação de Campinas. (Publicação no DOM de 30 de novembro de 2018).

Municipal de Educação (PME), sendo facultativo às famílias optar pelo período integral ou parcial. (CAMPINAS, 2013).

Apesar de o atendimento a essa faixa etária estar em conformidade com o que apresenta o plano municipal e o plano nacional de educação e demais documentos nacionais que balizam a política de atendimento, a falta de vagas em creches no município tem sido notícia constante nos meios de comunicação, principalmente pelo fato de as famílias acionarem a justiça para terem garantido o direito das crianças. Em janeiro de 2020, quatro mil crianças aguardavam vagas nas creches de Campinas (LIMA NETO, 2020).

Embora recorrente, o problema da falta de vagas em creches no município de Campinas é antigo. O jornal Correio Popular trouxe, em 16 de fevereiro de 2016, a informação de que, à época, a Prefeitura de Campinas foi condenada a pagar uma multa de R\$ 5,2 milhões por não garantir vagas em creches e pré-escola a todas as crianças de 0 a 6 anos da cidade. A condenação é resultado de uma ação civil pública ajuizada em 1998, quando foi determinado que Administração garantisse vagas para todas as crianças da cidade num prazo de 12 meses. Como a determinação não foi cumprida, foi proposto e aceito um acordo em que a Prefeitura se dispôs a oferecer, num prazo de 39 meses, um total de 11.951 vagas sob pena de multa diária de R\$ 30 mil em caso de descumprimento (MIRANDA, 2016).

Dentre as ações propostas para honrar o acordo destacava-se o programa Nave Mãe, que propunha a criação de unidades de Educação Infantil cuja gestão passaria a ser realizada em parceria com instituições de direito privado sem fins lucrativos. Apesar da projeção ousada, de zerar o histórico déficit de vagas na educação infantil até o ano de 2010, o problema não foi resolvido. O prazo terminou em 28 de novembro de 2009, mas, no período, foram criadas 6.871 vagas, persistindo o déficit de 4.927 vagas.

Entre 2009 e 2012, “o cenário de crise local inviabilizou a implementação de políticas públicas que evidenciassem uma proposta ou a implementação de um programa claro de governo na área da educação” (MOMMA, PALMEN e BRYAN 2014, p.36). Nesse período, a cidade vivenciou uma crise, deflagrada a partir de casos de corrupção, que culminou na cassação e posterior alternância de prefeitos.

Os anos seguintes, de 2013 a 2016, referentes ao mandato do Prefeito Jonas Donizete (PSB) seguiram, mais uma vez, apostando na ampliação da rede nos moldes do programa Nave Mãe que, então, foi renomeado para Bem Querere. Em 2017, já em um novo mandato do prefeito Jonas Donizete (PSB), a falta de vagas em creches continuou a ser considerada “um dos maiores problemas enfrentados pela população de Campinas” (PETTA, 2017, p. 1.)

Como alternativa ao problema, a prefeitura sinalizou, em julho do mesmo ano, durante um evento organizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para debater o problema da falta de vagas em creches, por meio da Secretária de Assistência Social e Segurança Alimentar, o lançamento de um programa voltado às crianças. Após enfatizar a efemeridade da infância, portanto a necessidade de se buscar alternativas urgentes, a secretária questionou: “Se não é a creche o que mais pode se fazer até superar o problema?” (SÃO PAULO, 2017) Na sequência, apontou para integração das políticas para, assim, “olhar com todas as forças para a primeira infância” (SÃO PAULO, 2017).

Na perspectiva da ação conjunta para o enfrentamento do problema, proposta durante o evento do Ministério Público, eis que, em 16 de outubro de 2017, o Diário Oficial do Município torna público o decreto nº 19.654 de 11 de outubro de 2017, que institui Comitê Municipal Intersetorial encarregado de promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância. (CAMPINAS, 2017). O decreto apresentou que o Plano Municipal pela Primeira Infância de Campinas, cujo nome dado é o de PIC – Primeira Infância Campineira –elaborado de acordo com o que apresenta a Lei Federal nº 13.257, de 08 de março de 2016, Marco Legal da Primeira Infância.

O plano foi articulado pelas secretarias de Assistência Social, Pessoa com deficiência, Direitos Humanos, Educação e Saúde. No entanto, a responsabilidade pela elaboração e implementação ficou a cargo da Secretaria de Assistência Social. Amparado em dados socioeconômicos levantados a partir de diferentes indicadores, o documento apresenta que, no município de Campinas, em 2010, os indivíduos cuja faixa etária corresponde à primeira infância, pertenciam ao segmento populacional com maior possibilidade de estar em situação de vulnerabilidade social. O plano aponta que, em média, cerca de

28% dos menores de 6 anos, residentes em Campinas, encontravam-se em situação de vulnerabilidade social frente à 18% da população idosa e 12% da população adulta (CAMPINAS, 2018b).

A proposta do PIC foi concebida a partir da formação de um comitê gestor intersetorial, do qual participaram servidores públicos municipais das diferentes secretarias da administração de Campinas. Durante a elaboração foram realizados cinco encontros intersetoriais, um em cada uma das regiões do município. Participaram desses encontros os representantes das políticas públicas, a partir da especificidade de cada política ou característica regional (CAMPINAS, 2018b).

Concomitantemente aos encontros regionais, ocorreu o processo de elaboração do Plano das crianças para Campinas – As crianças e a cidade: encantamentos, desejos e necessidades (CAMPINAS, 2018b). Sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, essa etapa do PIC contemplou a escuta das crianças e famílias, em consonância ao que apresenta o Artigo 4º, parágrafo único do Marco Legal da Primeira Infância, que determina que a participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito dar-se-á de acordo com as especificidades de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequado às diferentes formas de expressões infantil (BRASIL, 2016a). Desse modo, para a efetivação desse registro, foram utilizados vídeos, imagens fotográficas, escrita, desenho, história, música, entre outros. Participaram desse processo de escuta, crianças matriculadas em 10 centros de educação infantil da cidade, conforme apresentado no mapa abaixo:

Mapa 1: Escolas de Campinas onde foi efetuado o processo de escuta das crianças para a elaboração do PIC



CAMPINAS, 2018b, p. 09).

O documento apresenta seis princípios, diretrizes políticas e diretrizes técnicas. Além disso, as propostas recebidas, durante o projeto de elaboração, se efetivaram em doze eixos temáticos, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 8: Princípios, diretrizes e eixos temáticos do PIC

| | |
|-------------------|--|
| <p>Princípios</p> | <p>A criança como indivíduo único e sujeito de direitos; Respeito à diversidade étnica, cultural, religiosa, de gênero e geográfica; A criança como um ser integral; A prioridade absoluta dos direitos da criança; A garantia da prioridade absoluta nos recursos, programas e ações para as crianças de zero a seis anos; Garantia de atenção da família, da sociedade e do Estado.</p> |
|-------------------|--|

| | |
|----------------------|--|
| Diretrizes Políticas | <p>Prioridade absoluta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA);</p> <p>Articulação e complementação com o Plano Nacional e o Estadual;</p> <p>Perspectiva de ações ao longo de 10 anos;</p> <p>Elaboração conjunta do Plano com a sociedade e as crianças;</p> <p>Atribuição de prioridade para as regiões municipais com maior vulnerabilidade e risco social.</p> |
| Diretrizes Técnicas | <p>Integralidade: o plano abrangendo todos os direitos da criança;</p> <p>Multissetorialidade: as ações realizadas de modo multissetorial e integrado;</p> <p>Valorização: dos processos que gerem a proteção, a promoção e a defesa da criança;</p> <p>Valorização e qualificação dos profissionais: especialmente aqueles que atuam diretamente com as crianças na primeira infância e suas famílias, ou aqueles cuja atividade tem alguma relação com a qualidade de vida das crianças.</p> <p>Reconhecimento de que a forma como se olha, escuta e atende a criança expressa o valor que se dá a ela, o respeito que se tem por ela, a solidariedade e o compromisso que se assume com ela;</p> <p>Reconhecimento, também, de que a criança capta a mensagem desses sentimentos e valores.</p> |
| Eixos Temáticos | <ol style="list-style-type: none"> 1. A Família e a comunidade da criança 2. Crianças na Diversidade 3. Criança com saúde 4. Educação Infantil 5. Assistência social às crianças e suas famílias 6. Atenção integral às crianças e suas famílias em situação de violência 7. Prevenção de acidentes na primeira infância. 8. A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente 9. Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças |

| | |
|--|---|
| | <p>10. Controlando a exposição precoce das crianças às mídias eletrônicas e digitais.</p> <p>11. Protegendo as crianças da pressão consumista.</p> <p>12. Aleitamento materno e alimentação saudável.</p> |
|--|---|

(CAMPINAS, 2018, p. 14).

Cada eixo temático traz uma contextualização histórico-social a respeito do tema abordado, apresenta propostas para a materialização do que é posto, com destaque para as ações a serem desenvolvidas pelas diversas secretarias em âmbito intersetorial. Em relação ao quarto eixo do plano, a concepção de educação infantil defendida pelo documento apresenta que:

A educação infantil aqui defendida e entendida como de qualidade social é aquela que, pautada nas mais recentes pesquisas da área, assume como diretriz pedagógica o compromisso em ofertar às crianças vivências intencionalmente planejadas, ricas em repertório cultural, social, artístico e científico, pautada em relações humanas qualificadas. Nesta etapa da educação básica, as ações educacionais devem estar ancoradas no reconhecimento de que as crianças devem estar em plena vivência de suas infâncias, o que implica dizer que cabe às escolas de educação infantil garantir que a brincadeira e as interações entre adultos e crianças, crianças e crianças, sejam os pilares que sustentam a ação educacional [...] (CAMPINAS, 2018b,p. 39).

Ao abordar a educação infantil, enfatizando a premissa constitucional que a apresenta como direito subjetivo, o documento menciona, também, a falta de vagas em creche no município de Campinas e apontam as regiões Noroeste, Sudoeste e Sul²⁰ como prioritárias na instalação de novas unidades educacionais, geração de novas vagas em creche e menciona a previsão de crescimento estipulada no plano municipal de educação. No entanto, apesar de enfatizar o direito à educação infantil, assegura que:

A Educação Infantil se constitui direito de todas as crianças, porém, dentro do contexto citado, Campinas tem o desafio e a propositura de ampliar a oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos e, para o ingresso das crianças nesta faixa etária há uma política de priorização pautada em situações de vulnerabilidade, identificadas e pontuadas no ato do cadastro de demanda por vaga realizado pelas famílias. Essa política de priorização está pautada em legislação nacional e municipal

²⁰ Apesar de não explicitar tais regiões, o documento apresenta as respectivas áreas de abrangência dessas regiões: "Reconhecidamente por vários indicadores sociais e de densidade populacional, os bairros e regiões que margeiam e acompanham a Rodovia Santos Dumont, entre o Eixo das Rodovias Anhanguera e Bandeirantes, passando pelas regiões próximas ao aeroporto de Viracopos, até os limites e divisas entre o município de Hortolândia e Indaiatuba, devem ter prioridade na instalação de novas unidades educacionais e geração de novas vagas na Educação Infantil." (CAMPINAS, 2018, p.39).

e corresponde ao compromisso do poder público em atender primeiramente as situações de vulnerabilidade e risco social. (CAMPINAS, 2018b, p. 41).

Outro ponto destacado pelo plano refere-se à qualidade na educação infantil, ao afirmar que a garantia do direito à educação se faz não somente pelo acesso, mas pela efetividade da permanência nesses espaços, capazes de permitir e viabilizar vivências que acolhem as singularidades nos encontros entre os sujeitos, no movimento de criação, conhecimentos e experiências, nos quais as crianças vivam plenamente a infância, com ações integrais e integradas de cuidado e educação. Nessa perspectiva, apresenta 42 propostas a serem efetivadas durante a vigência do plano, organizadas em quatro eixos: Atendimento, educação permanente, infraestrutura e recurso humanos e regulamentação, conforme segue:

Quadro 9: Propostas do PIC para educação infantil

| Eixo | Proposta |
|--------------------|---|
| Atendimento | Ampliar a oferta de atendimento às crianças na Educação Infantil, em consonância com as metas e diretrizes previstas no Plano Municipal de Educação, visando à universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e 11 meses e ampliação da oferta para crianças de 0 a 3 anos, com especial atenção para as crianças em vulnerabilidade e risco social. |
| | Elaborar estudo e plano de ampliação do atendimento das crianças em período integral, de médio e longo prazo, em consonância com o Plano Municipal de Educação. |
| | Garantir nas propostas pedagógicas que as brincadeiras e as interações, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais, sejam tomadas como eixos das ações educacionais. |
| | Garantir o Brincar como eixo curricular na Educação Infantil, prevendo investimento orçamentário para aquisição de brinquedos e materiais abrangendo as diversidades humanas, étnicas, raciais, culturais e etárias, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais. |
| | Prever nos Projetos Pedagógicos, o envolvimento das famílias em ações, discussões, vivências sobre o brincar, organizando tempos e espaços destinados às brincadeiras infantis e considerando o adulto um ser brincante. |
| | Prever ações que envolvam as famílias no processo educativo, construindo diálogo e parceria nos cuidados e educação das crianças, promovendo encontros, conversas, estreitando a relação entre escola |

| | |
|--|---|
| | <p>e família, participação em projetos educativos, em colegiados (tais como conselho de escola, comissão própria de avaliação) e em momentos avaliativos, na construção do projeto pedagógico, incentivando também a participação masculina dos responsáveis pelas crianças.</p> |
| | <p>Prever e garantir nas propostas educativas as saídas das crianças para diversos espaços além da escola, especialmente os públicos, que devem estar preparados e adequados para receber as crianças da faixa etária da primeira infância, permitindo o contato e a interação com a história e a cultura das diferentes regiões da cidade e fora dela.</p> |
| | <p>Prever, nos projetos pedagógicos, a relação da criança com a escola, seu entorno e a cidade, a partir da mobilidade urbana, dos percursos e trajetos que as crianças conhecem e da educação para o trânsito, conforme previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais.</p> |
| | <p>Contemplar, na proposta pedagógica, a organização do espaço e do tempo como aspectos curriculares a fim de oferecer um ambiente rico com espaços lúdicos, criativos, inventivos, que excedam as salas de referência (sala de aula).</p> |
| | <p>Contemplar, na proposta pedagógica, o trabalho com a educação ambiental e sustentabilidade, prevendo ações que envolvam as crianças e a comunidade.</p> |
| | <p>Buscar, sempre, a integração entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, prevendo ações de transição, acolhimento e continuidade entre essas etapas da Educação Básica.</p> |
| | <p>Garantir a prioridade de matrícula para as crianças identificadas como público-alvo da Educação Especial nas unidades próximas de suas residências.</p> |
| | <p>Ofertar para as crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (crianças público-alvo da Educação Especial), o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes e escolas bilíngues de surdos, serviços especializados, públicos ou conveniados.</p> |
| | <p>Garantir o acesso, permanência e construção de conhecimento pela criança público-alvo da Educação Especial na escola, a partir de um projeto pedagógico que atenda suas especificidades, da oferta dos apoios, serviços e recursos especializados, como transporte adaptado, quando for o caso, mobiliário, brinquedos de parque e material adaptado, professores de Educação Especial, cuidadores, entre outros que se fizerem necessários, em conformidade com a política de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva.</p> |

| | |
|----------------------------|--|
| | <p>Garantir a prioridade de matrícula de crianças em situações de vulnerabilidade e risco social, crianças público-alvo da Educação Especial e demais situações previstas em normativas legais</p> |
| | <p>Zelar e acompanhar a matrícula e frequência das crianças na Educação Infantil, fazendo denúncias aos órgãos competentes, de acordo com normativas legais, quando se fizer necessário, para garantir o direito à educação, à segurança e à integridade da criança.</p> |
| | <p>Garantir e manter a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, informando que as crianças de 4 a 5 anos e 11 meses têm obrigatoriedade de matrícula e frequência na Educação Infantil.</p> |
| | <p>Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.</p> |
| | <p>Fortalecer parceria entre as secretarias de saúde e educação para atender as crianças que necessitam de cuidados intensos e constantes, que precisam ser realizados no período em que a criança frequenta a escola, como no caso de medicação.</p> |
| | <p>Estabelecer parceria entre as secretarias de educação e cultura para levar espetáculos até as unidades educacionais e espaços comunitários, em que participem as crianças, os profissionais, as famílias e comunidade.</p> |
| | <p>Potencializar a comunicação entre escolas e entidades que zelam pelos direitos das crianças, principalmente o Conselho Tutelar.</p> |
| | <p>Estreitar a comunicação entre a Vara da Infância e Juventude e a Secretaria Municipal de Educação, a fim de otimizar e humanizar os encaminhamentos de Ordens Judiciais, priorizando os direitos da criança, não apenas com relação ao acesso à escola, mas também à permanência e a qualidade da educação oferecida.</p> |
| | <p>Estabelecer diálogo constante entre as instâncias que atendem Educação Infantil e Ensino fundamental, no sentido de desenvolver ações de transição e continuidade entre essas etapas, envolvendo atendimento e formação de profissionais.</p> |
| Educação Permanente | <p>Garantir política de formação permanente, de diversas modalidades, que promova momentos de estudos, debates, trocas de experiências, fóruns, exposições de trabalhos realizados, seminários, congressos entre os profissionais de diferentes unidades educacionais, da academia e outras instituições</p> |
| | <p>Realizar formação permanente de todos os profissionais que atuam nas unidades educacionais, abordando temáticas atuais relevantes e constituintes das Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais, com especial destaque à Educação Especial na perspectiva da educação</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>inclusiva e da educação bilíngue de surdos e Libras, meio ambiente e sustentabilidade, o brincar e as diversidades humanas, étnicas, raciais, culturais e etárias.</p> |
| | <p>Garantir que os profissionais da educação tenham momentos de formação previstos em seus contratos/jornadas de trabalho para estudos, reuniões e trocas de experiências, a fim de qualificar o atendimento e o trabalho desenvolvido nas unidades educacionais junto às crianças, profissionais e comunidade.</p> |
| | <p>Ampliar a formação permanente, nas Diretrizes Curriculares, de todos os profissionais que atuam nas unidades educacionais.</p> |
| <p>Infraestrutura</p> <p>E Recursos</p> <p>Humanos</p> | <p>Fazer novas construções e adequar os prédios existentes, visando à universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos e 11 meses e ampliação da oferta para crianças de 0 a 3 anos.</p> |
| | <p>Priorizar, na destinação de verba e planejamento de novas construções e ampliações, as regiões de maior demanda não atendida e maior vulnerabilidade social.</p> |
| | <p>Planejar e prever, em conjunto às Secretarias de Urbanismo, Infraestrutura e Educação, a construção de novas unidades educacionais em bairros e regiões que forem receber novos empreendimentos imobiliários de grande porte, que geram demanda para os equipamentos de Educação Infantil do entorno.</p> |
| | <p>Prover as unidades de educação infantil com os profissionais necessários para o atendimento educacional das crianças dentro do previsto em legislação, com relação à quantidade adulto por criança, nos equipamentos públicos existentes, prevendo a reposição das aposentadorias, exonerações e afastamentos legais, bem como prever o aumento da contratação através de concurso público, a fim de ampliar o atendimento em novas construções/ampliações, especialmente dos seguintes profissionais: professores, gestores e agentes de Educação Infantil. Toda unidade educacional deve contar com número adequado de profissionais para atender com qualidade as crianças matriculadas.</p> |
| | <p>Adquirir utensílios, brinquedos, mobiliários, equipamentos eletrônicos e de multimídia e materiais pedagógicos que sejam adequados à faixa etária atendida, respeitando as indicações de segurança, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e demais normas regulamentares, bem como as Diretrizes Nacionais e Municipais para a Educação Infantil.</p> |
| | <p>Publicizar padrões de infraestrutura e diretrizes arquitetônicas que fundamentam a elaboração dos projetos de novos equipamentos de Educação Infantil, considerando a especificidade da infância, o direito ao brincar de todas as crianças e a necessidade de conviver com a natureza, de banheiros com chuveiros e trocadores próximos e/ou anexos às salas de referência das turmas de crianças, pias e bebedouros na altura adequada.</p> |
| | <p>Elaborar projetos arquitetônicos para novos equipamentos públicos de Educação Infantil e para adequação dos já existentes, que contemplem as especificidades da faixa etária das crianças a serem</p> |

| | |
|---------------------------------|---|
| | <p>atendidas, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adequação de tamanho, altura e acessibilidade de suas instalações, especialmente no que se refere aos brinquedos de parque, muros, janelas, adequação de sanitários, pias, em quantidades suficientes e distribuídos nos vários espaços das unidades, conforme a faixa etária e quantidade de crianças a serem atendidas; • Na área interna, prever espaço amplo e adequado para a instalação de cozinha e refeitório, a fim de elaborar e servir variadas refeições durante o atendimento em período integral; • Na área externa, destinar espaços amplos, arborizados, para garantir o brincar das crianças e a convivência com a natureza; • Compor equipe multiprofissional com obrigatoriedade de participação de profissionais da educação, para a elaboração dos projetos arquitetônicos. <p>Privilegiar nos projetos arquitetônicos a destinação de área externa livre com possibilidade de formação de hortas, jardins e outras instalações, que permitam que as equipes educativas criem possibilidades diversas de ações educacionais, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais e seus projetos pedagógicos.</p> <p>Realizar manutenção constante da área verde nas unidades educacionais e em seu entorno, garantindo segurança, o convívio com a natureza, o brincar em ambientes naturais, intensificando a comunicação entre os órgãos responsáveis.</p> <p>Realizar manutenção constante nas unidades educacionais e seu entorno quanto ao calçamento, remoção de entulho, coleta de lixo, saneamento, intensificando a comunicação entre os órgãos responsáveis.</p> <p>Realizar manutenção constante dos prédios escolares, tais como rede hidráulica e elétrica, pisos, pintura, telhados e coberturas</p> |
| <p>Revisão de normas</p> | <p>Realizar estudos e revisar a relação da quantidade de crianças por adulto, com a intenção de diminuir a proporcionalidade e qualificar o atendimento nas unidades educacionais da rede pública municipal</p> <p>Ampliar estudo e implementação das Diretrizes Curriculares nos Projetos Pedagógicos.</p> |
| <p>Regulamentação</p> | <p>Garantir e organizar a participação de profissionais da política de Educação nas reuniões intersetoriais periódicas nas microrregiões do município, favorecendo o trabalho integral e integrado entre as políticas públicas sociais, com especial atenção às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.</p> <p>Estabelecer normas, procedimentos e prazos para levantamento da demanda, no município, da população do campo, de comunidades indígenas, quilombolas, ciganas, imigrantes e refugiados na Educação Infantil, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta, garantir e realizar busca ativa</p> |

| | |
|--|--|
| | permanente, visando ao atendimento destas crianças, respeitando as especificidades que se fizerem necessárias. |
|--|--|

(CAMPINAS, 2018b, p. 43-48)

Dentre as propostas destacam-se, no que diz respeito a efetivação de ações intersetoriais, a parceria e o estreitamento das relações com as famílias, a intensificação do relacionamento da criança com a comunidade ao seu entorno, por meio de saídas para espaços públicos, que devem ser adequados para recebê-las, e assim permitir o contato e a interação com a história e a cultura de sua região e cidade.

Dentre as ações intersetoriais, destaca-se a parceria com a secretaria de saúde a fim de regulamentar um protocolo a respeito de ministrar medicamentos nas escolas. Com a assistência social, enfatiza-se as parcerias para notificação de crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social. Outro ponto importante diz respeito à parceria com a Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo e Educação para que as próximas unidades educacionais sejam construídas respeitando às especificidades das crianças.

Posto isso, o PIC se propõe, ao longo dos dez anos de sua vigência (2019-2029), a implementar as propostas apresentadas a fim de garantir a implementação de políticas educacionais de qualidade.

3 Qualidade na educação Infantil

Este capítulo apresenta o conceito de qualidade com ênfase na educação infantil. Em vista da polissemia do termo, vários autores corroboram para uma perspectiva de qualidade cuja concepção remete à construção democrática e participativa da qualidade da educação, a considerar os fatores intra e extraescolares.

3.1 Qualidade em questão

A trajetória da educação infantil no Brasil, após ser definida na Constituição de 1988 como direito social, compreendida a partir da perspectiva de política pública, tem se dado em meio a um embate de forças contrárias. Se por um lado se reconheceu o direito da criança pequena à educação, do outro lado do campo das políticas sociais e econômicas cresceu, também, os discursos que enfatizam a importância da educação na primeira infância como mecanismo para mitigar a pobreza (CAMPOS, 2011). Essa situação de conflito entre duas concepções distintas corrobora para o desafio de consolidar a identidade da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Nesse sentido, Campos (2011) coloca que apesar da farta produção acadêmica e mesmo da legislação educacional apontando sua especificidade, a constituição da identidade da educação infantil tem desafiado não apenas pela tradição, mas pela lógica produtivista e mercantil do presente.

Zabalza (2007) traz ainda para o cenário controverso da educação infantil o desafio da qualidade, já que, segundo o autor, “[...] parece, hoje mais do que nunca, não haver dúvida alguma sobre a importância que os aspectos qualitativos adquirem no âmbito da educação. E, mais ainda, quando se trata de dar atendimento a crianças pequenas.” (ZABALZA, 2007, p. 09). No entanto, a esse desafio, soma-se a necessidade de definir, conforme afirma Souza (2018, p. 67), qual noção de qualidade se assume para julgamento e quem define o que é qualidade?

Nessa perspectiva, Zabalza (2007) apresenta que, nas produções acadêmicas sobre a qualidade, é possível identificar uma série de eixos semânticos que permitem organizar o conteúdo do conceito de qualidade e aplicá-lo à análise de diferentes realidades da vida social. Dentre algumas visões frequentes, o autor destaca:

a) A qualidade vinculada aos valores. Atribui-se qualidade àquilo que representa algum dos valores vigentes. Para muitos autores este é o componente básico da “qualidade”: que contenha elementos valiosos. Ou seja, poderíamos dizer de alguma coisa que possui qualidade se reagir adequadamente aos valores que se esperam dessa instituição, dessa pessoa, dessa situação, etc.

b) A qualidade vinculada à efetividade. Esta perspectiva atribui qualidade àquele tipo de instituição ou processo que alcança bons resultados.

c) A qualidade vinculada à satisfação dos participantes no processo e dos usuários do mesmo. Uma colocação deste tipo não costuma ser frequente (e menos ainda quando separada de outras), mas está sendo dada cada vez maior importância a esta dimensão da qualidade. Faz parte daquilo que se entende como “qualidade de vida”. Inclusive, nos âmbitos estritamente empresariais a “satisfação dos empregados” desempenha um papel cada vez mais preponderante como base e condição para que se possa obter. (ZABALZA, 2007, p. 31)

Dalhberg, Moss e Pence. (2019) destacam que o discurso da qualidade está firmemente incorporado na tradição do positivismo lógico²¹, que busca certeza por meio da aplicação de um método científico sistemático, racional e objetivo. Os autores enfatizam que “[...] no cerne desse discurso está um esforço em prol da universalidade, da estabilidade, da normalização e da padronização [...]” (Dalhberg, Moss e Pence, 2019, p.127). Já o conceito de qualidade diz respeito, principalmente, à definição, por meio da especificação de critérios, de um padrão passível de generalização e contraposição ao qual um produto pode ser julgado com certeza. Desse modo, tão importante para a construção da qualidade é a suposição de que existe uma entidade ou essência de qualidade, uma verdade conhecível, objetiva e certa, à espera de ser descoberta e descrita (Dalhberg, Moss e Pence. 2019)

²¹ O positivismo lógico apresentou-se como uma tentativa de unir racionalismo e empirismo num projeto epistemológico comum. Ele herda do positivismo comteano a preocupação epistemológica com a enunciação de fatos empiricamente verificáveis. Porém, o adjetivo “lógico” diferencia as duas correntes. Um fato positivo é um fato empírico, publicamente verificável. Na visão dos positivistas lógicos, o positivismo comteano, assim como as primeiras doutrinas empiristas, restringiu-se aos aspectos biológicos, sociológicos e “perceptivos” da construção do conhecimento científico, ignorando a importância da lógica e da linguagem nesse campo. Daí a importância do adjetivo “lógico” na definição dessa corrente filosófica – sentenças com valor de verdade podem ser tanto empíricas quanto analíticas (DITTRICH et al, 2009).

Advindo do mundo empresarial, o discurso de qualidade traz conceitos de controle de qualidade e garantia da qualidade. Criados na década de 1920, tais conceitos só ganharam força, porém, nos pós Segunda Guerra Mundial, principalmente no Japão, que estava reconstruindo sua economia devastada pela guerra e procurava restabelecer sua posição na ordem do comércio mundial.

O tema, no entanto, destacou-se mundialmente a partir da década de 1980. Confrontadas pela competição cada vez mais bem-sucedida no Japão, baseada em uma reputação de produtos de alta qualidade, as empresas americanas e europeias começaram a assumir um interesse maior por qualidade e, já no final dessa década, a qualidade passou a ser amplamente reconhecida no meio empresarial como um dos fatores mais importantes do sucesso nos mercados globais (DALBERG, MOSS e PENCE 2019). Nessa perspectiva, os autores apresentam diversas definições para o tema, todas às voltas com termos como confiabilidade, baixo custo, adequação ao uso, satisfação dos clientes, entre outros. Destaca-se, todavia, a definição da Sociedade Americana de Controle de Qualidade, considerada como a principal autoridade do assunto no mundo, que considera a qualidade um termo subjetivo, para o qual cada pessoa tem sua própria definição. Em um uso técnico, a qualidade pode ter dois significados, a característica de um bom serviço e um bem ou serviço sem deficiências (DALBERG, MOSS e PENCE 2019).

O discurso da qualidade se difundiu do setor industrial para o setor público, transferindo para esse setor noções de eficiência, competição, valor do dinheiro e a concessão de autoridade ao cliente (DAHLBERG, MOSS e PENCE, 2019). Os autores enfatizam que, no setor público, tal discurso se tornou proeminente fundamentado em uma abordagem baseada em negócio, na qual prevalecem os conceitos emergentes do setor de mercado.

Como a definição de qualidade é encarada como um processo de identificação e aplicação de um conhecimento objetivo, o próprio processo recebe pouca atenção. O discurso enfatiza mais a questão de se identificar a qualidade, do que questões anteriores, como o que se entende por qualidade e como e por quem a qualidade foi definida.

Outro ponto no qual o discurso de qualidade foi incorporado no setor público, a partir da década de 1980, foi no processo de descentralização das políticas. À medida que o Estado passou a descentralizar as ações, o controle passou a ocorrer por meio da aplicação de avaliações em prol da melhoria da qualidade. (Dalhberg, Moss e Pence., 2019). Cabe, então, questionar: — qual avaliação? — Qual qualidade?

3.2 Qualidade na educação

Definida a partir de uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações, o debate em torno da qualidade na educação remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras (DOURADO e OLIVEIRA, 2009). O conceito envolve, também, questões relativas à análise de sistemas e unidades escolares, bem como o processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente (DOURADO e OLIVEIRA, 2009).

Outro apontamento acerca da qualidade diz respeito à discussão estar diretamente relacionada à definição do que se entende por educação. Nessa perspectiva, Dourado e Oliveira (2009) esclarecem que, para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação necessita ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos.

À vista disso, os autores afirmam que os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade se alteram no tempo e espaço, principalmente se considerar as transformações mais urgentes da sociedade contemporânea, diante das novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso (DOURADO e OLIVEIRA, 2009). Desse modo, de um ponto

de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade:

um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2004, p.

A busca por qualidade foi inserida no debate educacional a partir da década de 1940, quando teve início, inclusive no Brasil, um processo significativo de expansão das oportunidades de escolarização da população (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2004). Nesse período, a sociedade brasileira convivia com a escassez de vagas para atender a todos, portanto, nessa época, a qualidade da educação brasileira estava diretamente atrelada a possibilidade ou impossibilidade de acesso à escola. Oliveira e Araújo (2004) reforçam que à época, a qualidade decorria fundamentalmente de rigorosos mecanismos de seleção extra e intraescolares.

Assim, a partir de 1940, a busca por qualidade na política educacional brasileira se configurou a partir da construção de prédios escolares, na compra de materiais escolares e na precarização do trabalho docente (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2004). Com a democratização do acesso, a escola passou a receber parcelas da população até então excluídas do processo educacional e cujas experiências culturais diferiam daqueles que, antes, constituíam o grupo de usuários da escola. Isso fez com que a escola incorporasse as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade.

Em um segundo momento, quando já se havia avançado na perspectiva de qualidade a partir do acesso das crianças às escolas, o desafio passou a enfatizar à permanência, indicador de qualidade incorporado ao debate educacional brasileiro no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a qualidade da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, devido ao grande número de evasão escolar e repetência de alunos, a escola ou o sistema na totalidade teria baixa qualidade (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005).

O terceiro indicador de qualidade da educação adotado como política educacional no Brasil são as avaliações externas, uma vez que, segundo o que apresenta Souza (2014) a avaliação supõe julgamento de valor com base em critérios que expressam uma dada noção de qualidade, os quais tendem a induzir transformações da realidade. Ao considerar a perspectiva da avaliação externa, tem-se:

Difundido em outros países há mais tempo, principalmente nos Estados Unidos, trata-se da qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o Ensino Superior. A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização. (ARAÚJO e OLIVEIRA, 2004, p. 12).

Essa perspectiva de qualidade associada às aferições feitas por avaliações externas ganhou maior destaque na política educacional brasileira a partir da década de 1990. Como já mencionado neste estudo, após a promulgação da constituição, em 1988, implementaram-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Isso representou um paradoxo entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades, apontadas pelos governos, relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos. Oliveira e Araújo (2005) destacam que, para a educação, esse contexto representou o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. Segundo os autores, isso favoreceu uma perspectiva de qualidade cuja lógica tinha por base as ideais de eficiência e produtividade, com uma clara matriz empresarial, em contraposição à ideia de democratização da educação e do conhecimento como estratégia de construção e consolidação de uma esfera pública democrática.

Nessa conjuntura, faz-se importante apresentar que o conceito de qualidade é amplamente divulgado pelas políticas neoliberais a partir do movimento de internacionalização das políticas educacionais trazido para o Brasil pelos organismos multilaterais. Tais organismos têm, nos últimos cinquenta anos, tido um papel cada vez mais relevante nas discussões de

projetos educacionais e delineamento de políticas referentes à educação no Brasil, devido ao financiamento de projetos e programas, produção de estudos e documentos orientadores de políticas (DOURADO, OLIVEIRA e SANTOS, 2009).

O documento intitulado “Educação de Qualidade para todos” (UNESCO, 2007) apresenta o conceito de qualidade a partir de uma diversidade de significados, já que “implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade.” (UNESCO, 2007, p. 29). Embora o documento se apresente a partir de uma concepção de qualidade relacionada à garantia ao direito à educação e ao acesso de todos à escola, conceitos economicistas também estão presentes no texto, quando afirmam, por exemplo, que “a eficácia e eficiência são dois atributos básicos da educação de qualidade para todos os que haverão de constituir-se em foco da ação pública no terreno da educação.” (UNESCO, 2007, p. 14).

Dourado, Oliveira e Santos (2009) contribuem para a compreensão a respeito do posicionamento dos Organismos Multilaterais sobre qualidade:

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. (DOURADO, OLIVEIRA e SANTOS, 2009, p.12)

Em contraposição à perspectiva de qualidade trazida pelas políticas internacionais e, conseqüentemente, pelas avaliações externas, nas quais a qualidade de uma escola é mensurada a partir do desempenho que apresenta em determinados indicadores pré-estabelecidos, tem-se a concepção de qualidade negociada, na qual a qualidade implica uma forma de negociação entre os atores sociais envolvidos no processo, cujo propósito resulte em um trabalho produtivo (BONDIOLI, 2004).

Nessa direção, a autora afirma que a definição de qualidade para determinado grupo é estabelecida a partir do debate entre os indivíduos e grupos com interesse e responsabilidade para com a escola. Desse modo, não existe um ponto de vista mais objetivo ou correto que outros na instituição, mas a necessidade de se “reconhecer a natureza ideológica, valorativa da qualidade e

considerar o embate entre pontos de vista, ideias e interesses um recurso, não uma ameaça.” (BONDIOLI, 2004, p. 15).

Em oposição à ideia de qualidade definida a partir de um valor absoluto, Bondioli (2004) defende a natureza contextualizada, isto é, cada localidade que decide colocar a qualidade em prática o fará à sua maneira, considerando a própria história, tradição, dotação de recursos materiais e humanos, entre outros.

Outro ponto importante trazido pela autora acerca da qualidade negociada diz respeito à definição dos indicadores²² de qualidade. Segundo o que apresenta, os indicadores não são padrões impostos do alto, aos quais a escola deva se adequar, são, ao contrário, significados e compartilhados. “São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. (BONDIOLI, 2004, p. 18 -19). Nessa direção, Freitas (2005) acentua:

[...] - os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas [...] (FREITAS, 2005, p. 922).

A construção desses indicadores deve ser feita de forma coletiva e compartilhada, com liberdade, para que as especificidades de cada escola sejam respeitadas. Porém, faz-se necessário destacar que:

[...] a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino. Ressalte-se ainda que, para o setor público, a qualidade não é optativa, é obrigatória. (FREITAS, 2005, p. 924).

Desse modo, Sordi (2012), ao ressaltar que a qualidade da escola pública é multidimensional e plurireferencial, destaca que a qualidade sofre influência de vários fatores que podem ser organizados em grandes eixos, presentes nos planos de avaliações das escolas e na literatura sobre a temática, a saber:

²² Medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse, definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.” (Januzzi, 2005, p.138).

- **Dimensão I: proposta político-pedagógica da escola:** trata diretamente do trabalho pedagógico desenvolvido na escola e da aderência deste ao currículo e ao Projeto Pedagógico. A qualidade do trabalho pedagógico deve se manifestar também nos resultados dos estudantes nos processos de avaliação interna e externa. Outro indicador desta dimensão é a qualidade das relações que se estabelece entre professor e estudantes que afetam diretamente o clima organizacional.
- **Dimensão II: infraestrutura:** diz respeito aos aspectos infra estruturais da escola que interferem no trabalho pedagógico. Envolve a análise, não apenas em relação à existência de espaços físicos adequados, como também a utilização adequada dos referidos espaços de forma a contemplar o que apresenta a proposta pedagógica.
- **Dimensão III: recursos Humanos:** envolve o corpo docente, o quadro técnico operacional, a equipe gestora, os estudantes e as famílias. Diz respeito a identificar o preenchimento do quadro de funcionários/servidores, a jornada de trabalho a condição socioeconômica tanto dos profissionais quanto dos estudantes, o capital cultural da comunidade escolar, entre outros.
- **Dimensão IV: clima institucional:** considera o sentimento de pertencimento e o envolvimento dos atores no projeto pedagógico e a participação na vida escolar. Destacam-se nesta dimensão a satisfação salarial, o índice de faltas e licenças dos profissionais, se a equipe gestora é respeitada e exerce liderança, se há postura respeitosa entre os funcionários e com as famílias, etc.
- **Dimensão V: relações escola com o entorno:** esta dimensão está diretamente relacionada ao trabalho desenvolvido em parceria entre a escola e a comunidade, se existem projetos voltados à comunidade e a imagem positiva que a escola possui junto ao território na qual está inserida. Contempla também a existência de diálogo com o poder central.
- **Dimensão VI: indicadores de rendimento da escola e dos estudantes:** estão contemplados nesta dimensão o índice de evasão, repetência e defasagem de idade/série para alunos do ensino fundamental, a

proficiência nos exames internos e externos e o índice de aprovação (SORDI, 2012).

Ao conferir visibilidade para o que se está posto, quando se refere ao processo de construção da qualidade, salienta-se que é imprescindível considerar os fatores intra e extraescolares que afetam, sobremaneira, os processos de ensino e aprendizagem. Ações em prol da melhoria da qualidade precisam considerar a infraestrutura; a gestão e o planejamento; a formação inicial e continuada dos profissionais; as práticas pedagógicas. Nesse processo, a condição social do aluno e as obrigações do Estado, que constituem os fatores extraescolares, não podem ser negligenciados.

Pensar e agir consoante ao exposto, gera o compromisso de articular avaliação e qualidade em uma perspectiva crítica e transformadora.

3.3 Qualidade na educação Infantil

Considerando a tendência presente na educação básica no Brasil a partir da década de 1990, grande parte dos discursos pedagógicos e sociais sobre a infância enfatizam a melhora da qualidade de vida das crianças. Desse modo, como afirmam Dalhberg, Moss e Pence. (2019) o discurso da qualidade tem sido aplicado nas instituições destinadas à primeira infância de diversas maneiras, desde pesquisa, medidas, padrões, até diretrizes e manuais sobre boas práticas. Segundo os autores, tem envolvido de várias formas o desenvolvimento e a aplicação de critérios que se agrupam como estrutura, processo e resultado.

Os critérios estruturais referem-se aos recursos e às dimensões organizacionais das instituições, como tamanho do grupo, níveis de treinamento dos funcionários, proporção de adultos por crianças e a existência de um currículo. Já os critérios processuais dizem respeito ao que acontece nas instituições, as atividades das crianças, o comportamento dos funcionários e o relacionamento entre crianças e adultos. Nessa categoria pode ser incluído, também, o relacionamento entre a instituição e os pais. Por fim, os critérios de resultado têm sido definidos, principalmente, em relação aos aspectos de desenvolvimento da criança assumidos como desejáveis e, também, através do desempenho escolar, social e econômico posterior da criança pequena, estendendo-se, às vezes, até a idade adulta (Dalhberg, Moss e Pence. 2019).

Zabalza (2007) contribui com o debate ao vincular o tema da qualidade aos aspectos funcionais de escolas e aos serviços destinados à infância. Para o autor, os riscos da sociedade atual, basicamente urbana, com condições e ritmos de vida muito pouco adaptados às necessidades infantis, afetam a condição de vida das crianças e as tornam vulneráveis às diversas patologias, dentre elas a solidão, monotonia, dependência do consumismo, empobrecimento de experiências, etc. O autor reforça a ideia de que a escola, sozinha, não possui recursos para construir o que denomina de “um novo mundo para as crianças” (p. 18) no entanto, pode configurar-se como parte integrante de uma rede mais ampla capaz de avançar na direção de melhorar as condições de vida das crianças.

Nesse contexto, Zabalza (2007) destaca o lema da Cidades Educadoras e acentua que:

A escola de educação infantil desenvolve um trabalho formativo vinculado ao trabalho que é realizado por outros agentes de formação (família, município, instituições culturais, etc.). Entre todos eles, desenvolver-se-á uma rede de recursos polivalentes capaz de responder às necessidades e aos interesses infantis e de enriquecer sua experiência cotidiana de vida. (ZABALZA, 2007, p. 18).

O autor coloca também que tanto a pesquisa como a experiência parecem confirmar que as variáveis que mais afetam o aperfeiçoamento da qualidade têm muito a ver com aspectos organizacionais e de funcionamento e apresenta um esquema no qual é possível abordar o tema da qualidade com a finalidade de estabelecer as pautas de aperfeiçoamento das escolas e serviços a partir das seguintes funções:

a) função de projeto. b) A dimensão produto ou resultados. c) A dimensão processo ou função por meio da qual se desenvolvem esses resultados. d) A função do próprio desenvolvimento organizacional como processo diferenciado. (ZABALZA, 2007, p. 33).

Desse modo, coloca que existe uma espécie de qualidade especificamente vinculada ao projeto que está ligada ao custo e às condições materiais (tipo de material empregado, etc.) e funcionais (pessoal, sistemas de controle, etc.), que denomina de função do projeto. Sendo assim, somente se a educação tiver sido projetada para alcançar altos níveis de qualidade e se tiverem sido adotadas as decisões apropriadas para isso, será possível exigir depois que a qualidade dos produtos seja alta. Destaca também que a qualidade

se refere aos resultados ou produtos do processo, não se reduzindo apenas aos resultados no final de um processo, mas à obtenção efetiva dos objetivos propostos e à sua permanência.

O terceiro âmbito da qualidade na educação infantil está, segundo Zabalza (2007) ligada à dimensão produto ou resultados, em que resultados não se referem somente aos resultados concretos no final de um processo, mas sim à obtenção efetiva dos objetivos propostos e à sua permanência. “Um produto de qualidade não é aquele que parece funcionar bem, mas que logo apresenta defeitos. A qualidade do produto garante a permanência dos bons resultados.” (ZABALZA, 2007, p. 34). Já a função do desenvolvimento organizacional como processo diferenciado refere-se às intervenções que tenham como finalidade o aperfeiçoamento das condições das próprias instituições e equipes. Pertencem a esse tipo de desenvolvimento da qualidade os programas de formação de pessoal, os planos de transformação institucional (novas estruturas organizacionais), os programas de equipamento, a incorporação de novas tecnologias, etc.

Ao discorrer ainda sobre o assunto, Zabalza indica que existe uma série de variáveis vinculadas à qualidade e que a qualidade das escolas surge como fruto do aparecimento concomitante, principalmente de quatro diferentes condições:

- 1. A liderança** (a forma como agem as equipes de direção). Neste caso, a condição consiste em um estilo de liderança orientada para a melhora progressiva da atuação institucional. Trata-se de um estilo de direção muito diferente daqueles nos quais não existe uma liderança clara que confira dinamismo à instituição ou na qual as equipes de direção se dediquem quase exclusivamente a tarefas burocráticas.
- 2. A organização e o desenvolvimento efetivo do currículo** destacando-se, principalmente, três aspectos fundamentais: a riqueza e a atualidade dos objetivos e dos conteúdos formativos da instituição, uma boa coordenação do currículo tanto no sentido horizontal como vertical e a existência de mecanismos adequados de avaliação e supervisão das atividades que se realizam.
- 3. Relações com a comunidade** que incluem dois aspectos fundamentais: a participação das famílias na dinâmica formativa das escolas e o reconhecimento e o apoio da comunidade à ação escolar.
- 4. Finalmente, atuações específicas de desenvolvimento institucional** para que sejam adotadas iniciativas e programas dirigidos especificamente à melhora do funcionamento e dos resultados da escola. Tais iniciativas de desenvolvimento institucional devem cobrir, pelo menos, dois aspectos básicos: programas de formação de professores(as) e do pessoal das escolas para enfrentar aquelas necessidades que forem detectadas como sendo relevantes e também programas de equipamento e transformação a médio prazo. (ZABALZA, 2007, p.37).

Na contramão da adoção de critérios pré-estabelecidos, Dalhberg, Moss e Pence (2019) ressaltam que o discurso da qualidade é inadequado para se compreender um mundo com diferentes causas e efeitos complexos que interagem em uma série ilimitada de especificidades históricas e culturais. Desse modo, torna-se necessária, em uma sociedade pós-moderna, a adoção de um discurso que contemple a diversidade, a complexidade, a subjetividade e as múltiplas diferenças existentes no cenário atual. Em substituição ao discurso da qualidade, os autores sugerem o discurso da construção do significado, em cuja abordagem é possível se observar semelhanças com a abordagem céptica adotada pelos humanistas do século XVI.

Nessa linha, o discurso da construção de significado refere-se à construção e ao aprofundamento do entendimento da instituição de educação infantil para construir significado a partir do que está acontecendo. Nessa perspectiva, as pessoas podem optar por buscar um acordo com os outros sobre esse julgamento.

Dalhberg, Moss e Pence (2019) salientam, no entanto, que tanto o discurso da qualidade quanto o discurso da construção do significado, embora distintos, buscam respostas para indagações a respeito do que é um bom trabalho. Entretanto, os métodos utilizados por cada um para atingir o que se objetiva são bem diferentes, haja vista que na pós-modernidade, onde se situa o discurso da construção do significado, o bom deixa de ser entendido como uma categoria inerente, substancial e assume um caráter de produto da prática discursiva, sempre contextualizado e sujeito à negociação.

Nota-se que o discurso da construção do significado apresentado por Dalhberg, Moss e Pence (2019) dialoga com a qualidade negociada apresentada por Bondioli (2004). A autora destaca o caráter negociável da qualidade ao apontar que ela se estabelece a partir do debate entre os indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que se responsabilizam e que, de algum modo, trabalham para definir de forma consensual “valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede para a primeira infância e sobre como deveria ou poderia ser.” (BONDIOLI, 2004, p. 14).

Nessa direção, definir e produzir qualidade, além de uma tarefa política é, também, um trabalho democrático, haja vista que perseguir tal qualidade implica na negociação entre os atores sociais envolvidos no processo. “Qualidade não

é a mesma coisa para um pai, para um político e para um educador.” (BONDIOLI, 2004, p.14). E cada um dos atores envolvidos no processo propõe um ponto de vista próprio em relação à qualidade da creche, a partir da própria ótica. Assim, perseguir a qualidade implica em negociar entre os atores sociais um acordo acerca da qualidade que resulte em um trabalho produtivo (BONDIOLI, 2004).

Desse modo, conforme apresenta Bondioli (2004) não há, portanto, qualidade sem participação, uma vez que é, justamente, a sinergia das ações dos diversos atores ao buscar fins compartilhados que torna efetiva a possibilidade de realiza-los.

No que tange à política de educação infantil no Brasil, a discussão sobre a qualidade da educação para crianças de zero a seis anos de idade oferecida nas instituições tem adquirido maior destaque a partir da década de 1990, acompanhando as mudanças políticas e legais trazidas com a redemocratização do país (CAMPOS, FÜLGRAFF, e WIGGERS, 2006). Se, conforme já citado, o acesso à escola, no ensino fundamental, constituía-se como uma das metas da política nacional que incidiria na qualidade em meados do século XX, em relação à educação infantil este desafio continua presente nos dias atuais, conforme apresenta a meta 1 do Plano Nacional de educação Vigente:

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, Campos (2006) coloca que em uma concepção democrática de qualidade não é possível deixar de considerar a maneira de acesso que a população tem às creches e pré-escolas. “Em um país populoso como o Brasil, [...] com grandes desigualdades regionais e de renda, é importante verificar quem tem acesso a que tipo de atendimento educacional.” (CAMPOS, FÜLGRAFF, e WIGGERS, 2006, p. 93).

Desse modo, ao longo do século XX, a questão qualidade da educação oferecida nas instituições de educação infantil ficou em segundo plano diante da necessidade de ampliar a oferta de atendimento. Campos (2006) assevera que a ampliação do atendimento em creches nesse período se deu, principalmente, por meio do repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas e/ou comunitárias, que na maioria das vezes atuavam em condições precárias. Já as

pré-escolas aumentaram a oferta de vagas, muitas vezes colocando maior número de crianças por turma e/ou desdobrando o número de turnos de funcionamento diário.

Os autores destacam ainda que a preocupação com a baixa qualidade do atendimento começou a crescer a partir dos primeiros estudos sobre as condições de funcionamento dessas instituições. Tais estudos revelaram as precárias condições dos prédios e equipamentos, a falta de materiais pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores, a ausência de projetos pedagógicos e as dificuldades de comunicação com as famílias.

A partir de 1988, quando a Constituição Federal trouxe, no artigo 206²³, a garantia da qualidade como um dos princípios elencados nos quais se pautam o reconhecimento do direito à educação pública, a questão da qualidade passou a se constituir como um dos principais elementos nas políticas públicas de educação infantil. Soma-se a esse fator, às recomendações de organismos multilaterais e acordos internacionais que também reverberam essa temática.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996) regulamenta o princípio constitucional e define a necessidade padrão mínimo de qualidade ao mencionar, no artigo 4º, a variedade e a quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do ensino e aprendizagem. Nessa perspectiva, diversos movimentos e redes da sociedade

²³ Os Artigos 205 da Constituição Federal apresenta que educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Já o artigo 206 traz que O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

civil, têm se movimentado para garantir a definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ). A proposta defendida para o CAQ vai de encontro à lógica vigente que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, em que o investimento social está subordinado à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. Já a proposta do CAQ apresenta uma nova lógica para o cálculo dos valores a serem investidos em educação, haja vista que a definição do valor nasceria do questionamento: qual é o investimento por aluno (a) que o país precisa fazer para que haja a ampliação do acesso e melhoria da qualidade da educação de acordo com as metas do PNE? (CARREIRA e PINTO, 2007).

Todavia, embora a pressão social acerca da necessidade de implementação do CAQ, até o momento não foi estipulado seu valor real e seu valor monetário. A legislação limitou-se a fixar diretrizes para o cálculo, considerando às variedades regionais e às diferentes modalidades de ensino (CARREIRA e PINTO, 2007).

Campos (2006) sinaliza que tanto a Constituição Federal quanto a LDB determinaram que a responsabilidade pela oferta de educação infantil ficaria a cargo dos municípios. Assim, passou a ficar sob a responsabilidade dos órgãos Federais a orientação sobre os padrões de atendimento que devem ser seguidos pelos sistemas educacionais estaduais e municipais, incluindo-se aí as escolas privadas e as instituições subvencionadas com recursos públicos. Desse modo, o Ministério da Educação (MEC) passou a formular diretrizes para a educação infantil, a partir da elaboração de documentos, promovendo estudos e debates, elaborando propostas curriculares e apoiando a mobilização da área em diversos espaços.

Dentre os documentos publicados, destaca-se o Referencial curricular nacional para a educação infantil (RCNEI), em cujo texto, publicado em três volumes, encontra-se a definição de um documento que visa contribuir com a implantação ou implementação de práticas educativas de qualidade e que possam promover e ampliar as condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras (BRASIL, 1998). Já em 2001, a aprovação do Plano Nacional de educação (PNE) para a próxima década, definiu como objetivo e meta a elaboração de diretrizes nacionais e parâmetros mínimos de infraestrutura para a educação infantil (Brasil, 2001).

Em dezembro de 2017, foi aprovada, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação infantil e o ensino fundamental. Como argumento principal, apontam que a definição de direitos de aprendizagem, atrelados a competências e habilidades específicas, a serem desenvolvidos nas escolas de todo o país, garantirá avanços na qualidade educacional (GIROTTTO, 2019).

No entanto, pouco se trata, no documento da base, do conceito de qualidade, assim como os aspectos que mais suscetibilizam os processos de ensino-aprendizagem. Na perspectiva do autor, esse silenciamento revela baixa disposição dos defensores da BNCC em construir um debate amplo e democrático sobre as medidas necessárias para avançarmos na efetivação do direito à educação para todos e todas no país (GIROTTTO, 2019). Entretanto, considera-se ser necessário conceder espaço de formação, no âmbito da escola, para que se estude e se discuta a BNCC, tendo em vista à construção de um currículo emancipador, que contribua para o desenvolvimento da consciência crítica e de uma educação de qualidade, salvaguardadas pelo que elucida algures citados.

Outro documento que se tornou referência para a definição de qualidade são os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. A primeira publicação do documento, datada de 2006 e publicada em dois volumes, teve o objetivo de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e ao funcionamento das Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006). O documento salienta que a finalidade de definir os parâmetros de qualidade busca estabelecer “os requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social.” (BRASIL, 2006, p. 09). Nesse sentido, enfatiza a compreensão da criança a partir da perspectiva que a define como ser competente para interagir e produzir cultura no meio em que se encontra. O documento destaca ainda que:

Em síntese, para propor parâmetros de qualidade para a Educação Infantil, é imprescindível levar em conta que as crianças desde que nascem são: cidadãos de direitos; indivíduos únicos, singulares; seres sociais e históricos; seres competentes, produtores de cultura; indivíduos humanos, parte da natureza animal, vegetal e mineral. (BRASIL, 2006, p 18).

Considerando, pois, a criança como sujeito de direito e também a indissociabilidade entre o cuidar e o educar o documento apresenta os parâmetros organizados a partir das seções: proposta pedagógica; formação dos professores; interações de professoras, professores, gestores, gestoras e demais profissionais das instituições de Educação Infantil e Infraestrutura das instituições (BRASIL, 2006).

Já a versão de 2018 do referido documento se subdivide em oito áreas focais: 1- gestão dos sistemas e redes de ensino; 2- formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil; 3- gestão das instituições de educação infantil; 4- currículos, interações e práticas pedagógicas; 5- interação com a família e a comunidade; 6- intersectorialidade; 7- espaços, materiais e mobiliários e 8- infraestrutura (BRASIL, 2018).

Nessa nova versão, o documento se propõe a atualizar as orientações e referências de qualidade para a Educação Infantil e apresentar propostas alinhadas às legislações vigentes, como Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e Bases da Educação Nacional, no Plano Nacional de Educação, o Marco Legal da Primeira Infância, entre outros. (BRASIL, 2018).

Nessa linha, os novos parâmetros corroboram com a perspectiva defendida por alguns grupos de que investimentos em políticas para a infância trarão retornos futuros. Assim, destaca que a educação infantil “se configura como uma das áreas educacionais que mais retribui à sociedade os recursos nela investidos, contribuindo para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças.” (BRASIL, 2018, p. 10).

O documento reforça que a importância de prestar serviços de qualidade para a Primeira Infância é sustentada por Pesquisas da neurociência demonstraram que o cérebro humano alcança 80% do tamanho adulto durante os três primeiros anos de vida e que, nessa etapa, se formam 40% das habilidades mentais das pessoas adultas. Além disso, enfatiza que áreas de desenvolvimento como controle emocional, habilidades sociais, linguagem e aritmética, alcançam seu auge nos primeiros três anos de vida infantil.

O texto traz a definição de qualidade considerando que:

A partir da compreensão de qualidade, neste documento, como o conjunto de características positivas que a Educação Infantil deve oferecer, de acordo com os parâmetros, diretrizes e princípios aqui estabelecidos, os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil pretendem ser a base para formular, implementar e avaliar Políticas Públicas, desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação da melhoria da qualidade, desenvolver ferramentas para medir a qualidade das práticas empregadas por adultos em diferentes serviços. (Brasil, 2018, p.12).

Posto isso, o texto ratifica a necessidade de trazer um documento que aborde a questão da qualidade na educação infantil como forma de estimular elaboração e a implementação de políticas públicas que garantam a qualidade da aprendizagem e do desenvolvimento.

Souza (2018) alerta, todavia, que tanto a noção de qualidade adotada, quanto o delineamento assumido para sua avaliação, remetem a posicionamentos políticos e ideológicos que, no caso da política de educação infantil no Brasil, ditará os novos rumos para os próximos anos. Nesse sentido, aponta para duas tendências a serem considerados como base para apreciação da qualidade dessa etapa da educação básica: as condições de oferta da educação ou o desempenho de alunos.

No que diz respeito à proposta que se pauta no desempenho dos alunos da educação infantil, Souza (2018) destaca que tal proposta é evidenciada na participação de instituições e pesquisadores brasileiros na proposta denominada *Medición del desarrollo infantil em América Latina: construyendo una agenda regional*. A autora enfatiza que, embora não haja uma participação direta do Ministério da Educação brasileiro, participam membros de instituições que vêm se fazendo presentes nas disputas de rumos da educação brasileira, como o movimento Todos Pela Educação e da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. A autora acentua que:

Há que se considerar que essa proposta pode ser vista como um desdobramento de uma concepção de educação e de avaliação que pautou a iniciativa encaminhada em 2011 (Brasil, 2011), em âmbito do governo federal, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Na ocasião, colocou-se em debate nacional a proposta de uso do *Ages & Stages Questionnaires* para avaliação do desenvolvimento das crianças na educação infantil, bem como se discutiu a proposição contida no documento intitulado *Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas*, o qual apresenta instrumento de mensuração de competências socioemocionais em larga escala. (SOUZA, 2018, p. 72).

O encaminhamento proposto aponta para o principal indicador de qualidade da educação infantil o desempenho cognitivo, motor e socioemocional das crianças, medido por meio de provas que mensurará o desempenho da criança, desconsiderando os riscos dessa perspectiva. Sugere-se, que a medição voltada para as crianças menores de seis anos deveria ser periódica, a cada três anos, com amostras representativas ao nível nacional e apoiadas em comparações internacionais (SOUZA, 2018). A autora alerta para o risco de rotulação e estigmatização das crianças malsucedidas nos testes, além da desconsideração dos diferentes ritmos de desenvolvimento nessa faixa etária, essa concepção desconsidera as condições desiguais em que se realiza a educação infantil no Brasil, abrindo a possibilidade de culpabilização das crianças pelo fracasso escolar.

A ênfase na medida de desempenho não considera que as crianças com atendimentos educacionais díspares têm potencial de induzir a culpabilização delas e de suas famílias por resultados insatisfatórios decorrentes das mensurações. Além disso, ampara iniciativas de classificação e seleção (escolas e social) desde os anos iniciais da frequência à escola (SOUZA, 2018).

Em contraponto à proposta que foca a qualidade da educação infantil no desempenho individual da criança, existe a proposta com ênfase nas condições de oferta da educação infantil, na qual Souza (2018) frisa que com vistas à inclusão da educação infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, desenvolveu-se um percurso de construção dessa perspectiva de avaliação, liderado pelo MEC, que contou com a participação de representantes governamentais e não governamentais. Essa etapa teve como marco de sua divulgação o documento intitulado Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012). Esse documento reafirma que:

[...]no caso da educação infantil, falar de qualidade, necessariamente, alude à necessidade de ampliação da oferta, em especial para atendimento da população com até três anos de idade – em que pese ser a educação infantil a etapa da educação básica com maior crescimento no número de matrículas –, como revelam os dados do Censo 2011. Constata-se, ainda, que matrículas que são computadas na rede privada são parcialmente financiadas com recursos públicos, por meio de convênios dos municípios com as escolas privadas.

(Censo da Educação Básica 2011 – resumo técnico). (BRASIL, 2012, p. 7).

Souza (2018) coloca que com base no referido documento, a comissão constituída pelo Ministério da Educação à época para, justamente, construir uma proposta de avaliação da educação infantil que contemplasse a qualidade com ênfase nas condições de oferta teve início uma série de ações que culminaram na formalização e inserção dessa etapa no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) deu-se por meio da Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, expedida pelo então ministro da educação, Aloizio Mercadante, que criou o referido Sistema, que dentre outras indicações trouxe:

Art. 8º Ficam definidos, no âmbito do SINAEB: a) a Avaliação Nacional da Educação Infantil, com ciclo avaliativo bianual, a iniciar-se em 2017, com o objetivo de realizar diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e privado no Brasil, aferindo a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil (SOUZA, 2018, Apud Brasil, 2016a, p.4).

No entanto, pouco tempo depois do Impeachment da então presidenta da República, Dilma Rousseff, a portaria que institui o SINAEB foi revogada por Michel Temer, vice-presidente que assumiu o país após o processo de impedimento, sob a alegação de que as revisões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ainda estavam em curso e que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo (SOUZA, 2018).

Constata-se, então, que a medida de suspender a portaria que direcionava a avaliação da educação infantil com uma ênfase nas condições de oferta e ao associá-la à BNCC, cuja proposta se dá a partir do desenvolvimento de competências e habilidades individuais da criança, que a proposta em voga, no momento, direciona para uma qualidade mensurada a partir de resultados individuais, sem considerar, sobretudo, os fatores extraescolares como a falta de acesso e as desigualdades sociais e econômicas em relação às infâncias no Brasil.

Capítulo 4

A Relação entre as Políticas intersetoriais e a qualidade de educação infantil na rede pública de educação municipal de Campinas (SP) na percepção dos participantes da pesquisa

Este capítulo apresenta as percepções dos participantes da pesquisa que integram a esfera de gestão, responsável pelas políticas da Secretária Municipal de Educação e pela gestão do Programa Primeira Infância Campineira (PIC) articuladas com os autores referenciados nesta dissertação.

4.1 Perfil dos participantes

Para participar desta pesquisa foram convidados os gestores públicos que se encontram à frente das ações da Secretaria Municipal de Educação de Campinas, a saber, o Diretor do Departamento Pedagógico, os Representantes Regionais das cinco regiões em que se subdivide a SME e a Coordenadora do Programa Primeira Infância Campineira (PIC). Foi oportunizado um momento para que se expressassem acerca da intersectorialidade das políticas e a relação desse arranjo da gestão com a construção da qualidade na educação infantil, de modo a instigar a reflexão com relação aos aspectos que necessitam ser problematizados, tendo em vista a polissemia dos termos intersectorialidade, qualidade e a aplicabilidade de tais termos nas políticas municipais para a infância e educação infantil.

Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar que o Departamento Pedagógico (DEPE) tem como objetivo “promover na rede municipal, propostas político-pedagógicas de Educação [...] Fomentar atividades que melhorem o desempenho educacional de alunos e profissionais da educação na relação ensino aprendizagem.” (CAMPINAS, 2020). Já os NAEDs, no que lhes concernem, constituem partes da SME, que atuam de forma descentralizada, a fim de assegurar a implementação das políticas educacionais na Rede Municipal de Ensino de Campinas. Eles estão divididos conforme as regiões geograficamente definidas pela política de descentralização da Prefeitura Municipal e compreendem as escolas municipais de educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA), além das escolas

particulares e instituições, situadas em suas áreas de abrangência (CAMPINAS, 2020).

No procedimento de análise de dados, adotou-se a terminologia *RR para* denominar os Representantes Regionais participantes da pesquisa, seguido por um número indicativo, de 1 a 5, respectivamente. O Diretor do DEPE aparece indicado pela terminologia DR, já a Coordenadora do PIC recebe a indicação de AS. As questões constitutivas do roteiro encontram-se disponíveis nos apêndices I e II.

O levantamento do perfil dos participantes da pesquisa considerou o sexo (M - masculino e F - feminino); a idade; a formação inicial; a pós-graduação (E -especialização, M – mestrado e D - doutorado); o tempo de atuação na função de formação; o tempo de exercício na Prefeitura Municipal de Campinas (SP) e o tempo de atuação na função.

Após a apuração dos dados, obteve-se:

QUADRO 10: Perfil dos participantes da pesquisa

| Participante | Sexo | Idade (em anos) | Formação Inicial | Pós-Graduação | Tempo de atuação no magistério (em anos) | Tempo de exercício na rede pública municipal de educação de Campinas (em anos) | Tempo de atuação na função (em anos) |
|------------------|------|-----------------|--|---------------|--|--|--------------------------------------|
| DR | M | 48 | Licenciatura em História | M | 26 | 11 | 3 |
| AS ²⁴ | F | 61 | Serviço Social | D | 40 | 25 | 4 |
| RR1 | F | 51 | Pedagogia | | 34 | 29 | 11 |
| RR2 | F | 47 | Pedagogia | M | 22 | 28 | 4 |
| RR3 | M | 55 | Licenciatura em Educação Física; Pedagogia | E; M | 29 | 29 | 4 |
| RR4 | F | 62 | Pedagogia | E | 32 | 5 | 5 meses |

²⁴ Entrevistada não pertence ao Quadro de Servidores da SME/ Magistério. O tempo indicado no quadro diz respeito à área em que atua: Serviço Social.

| | | | | | | | |
|-----|---|----|---|---|----|---|---|
| RR5 | M | 36 | Magistério; Licenciatura em Matemática; Pedagogia | E | 16 | 6 | 2 |
|-----|---|----|---|---|----|---|---|

Fonte: elaboração própria

Os participantes da pesquisa são constituídos por servidores que atuam na Prefeitura Municipal de Campinas por um período superior a cinco anos, cujo ingresso para os cargos nos quais são efetivos se deu, em todos os casos, por concurso público e para os cargos de chefia / liderança, que exercem no momento, por nomeação política. Todos ocupam agora a função de gestores de política, sejam elas as políticas educacionais, no caso dos pertencentes ao quadro da SME ou, especificamente, da política de Assistência Social à qual está vinculado o Programa Primeira Infância Campineira (PIC).

Dagnino e Dias (2013) destacam duas características distintivas no que diz respeito às atividades desempenhadas pelos gestores de políticas. A primeira diz respeito ao envolvimento do trabalho como o duplo caráter – de *policy* (da política pública) e de *politics* (das relações políticas) – do processo de elaboração da política. Isso porque o objetivo do gestor é intervir diretamente na forma e no conteúdo da política de maneira a orientá-la segundo seus próprios “[...] valores, princípios, crenças e interesses profissionais e, frequentemente, políticos – ideológicos, econômicos e de prestígio.” (DAGNINO e DIAS, 2013, p. 360). Já a segunda característica distintiva do gestor é a sua natural preocupação com a implementação da política, em fazer com que as coisas aconteçam de acordo com o seu interesse (DAGNINO e DIAS, 2013).

Em relação à idade, a média é de, cerca de 50 anos, o que demonstra que, na Prefeitura de Campinas, em especial na SME, onde se encontra a maioria dos entrevistados, os cargos de chefia são ocupados por pessoas com muita experiência profissional, com a média de 27 anos de experiência cada um, dos quais, em média, 18 anos trabalhados na SME. No caso específico da Coordenadora do PIC, a atuação profissional também é extensa, 40 anos, dos quais 25 deles trabalhados na Prefeitura Municipal de Campinas.

Contraopondo, no entanto, a vasta experiência profissional dos participantes, nota-se que, no que diz respeito ao exercício da função de gestor público, com exceção de RR1 que está há 11 anos no cargo, os demais ocupam

tal colocação há menos de 5 anos, com destaque para RR4 que se encontra à frente do cargo há apenas 05 meses.

No tocante ao gênero dos participantes, a composição se dá de forma homogênea. Dos seis entrevistados da SME, três são mulheres e três são homens. Essa homogeneidade dos gestores das políticas educacionais reflete uma tendência apresentada por Viana (2002) quando afirma que, embora ao longo do século XX a docência tenha assumido um caráter eminentemente feminino, os homens ocupam as funções de maior prestígio social e recebem os salários mais altos.

4.2 A percepção dos participantes na pesquisa

Conceder voz àqueles que se encontram à frente da gestão das políticas educacionais da SME de Campinas (SP) e à frente do programa que se propõe a estimular a intersectorialidade nas políticas de atendimento à infância, constituiu diferencial qualitativo na medida em que colocou em questão aspectos que necessitam ser considerados em relação às ações intersectoriais, uma vez que a rede municipal de educação apresenta uma ação propositiva à intersectorialidade ao indicar nas resoluções para a construção dos projetos pedagógicos que as escolas desenvolvam parcerias intersectoriais.

Ocasiona-se oportuno, então, o agradecimento a todos os participantes das entrevistas semiestruturadas que, gentilmente, aceitaram participar deste estudo e de alguma forma contribuíram com a discussão.

Aos participantes das entrevistas foi proporcionado um momento para pensar, refletir e manifestar as suas percepções a respeito dos focos pesquisados. Nesse sentido, torna-se importante destacar que as percepções dos participantes aqui apresentadas, embora não se consolidem em verdades, contribuem para a compreensão do contexto no qual essas pessoas estão inseridas e como o assunto abordado nesta pesquisa, a relação da intersectorialidade e a qualidade da educação infantil, se materializa nas relações cotidianas.

A pesquisa está organizada de modo a contemplar as percepções de quatro focos da pesquisa comuns aos entrevistados pertencentes à SME: fomento das políticas intersetoriais na educação infantil da rede pública municipal de Campinas; expressão das políticas intersetoriais na rede pública municipal de Campinas; ações em prol do fortalecimento da intersetorialidade e desafios para a concretude das ações intersetoriais

Outros dois focos pesquisados se estendem a todos os participantes: a relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas e o principal contributo do PIC para a educação infantil da rede municipal de Campinas.

4.2.1. Foco: Fomento das políticas intersetoriais na educação infantil da rede pública municipal de Campinas

Ao serem instados a refletir sobre o fomento das políticas intersetoriais da referida rede, os participantes apontaram a questão da territorialidade, a mais mencionada dentre os apontamentos recorrentes, sendo citada por cinco dos seis entrevistados. Em seguida, outros pontos destacados foram a interação, a construção do documento PIC e a atuação dos conselhos. Ressalva-se que um dos entrevistados não se expressou a respeito dos fomentos das políticas intersetoriais na educação infantil.

O que se nota, em um primeiro momento, é que alguns gestores ainda não estão muito familiarizados com o assunto, embora o tema intersetorialidade venha sendo abordado pelo PIC e conste como um eixo dos projetos político pedagógico das escolas. Essa afirmação pode ser confirmada a partir de falas como: “[...] elas estudam os casos das crianças, tem um bom relacionamento tanto com o pessoal da saúde quanto com o pessoal da assistência [...]. Seria dessa intersetorialidade que você está falando?” (RR1) Ou ainda: “Eu tenho percebido que existe, sim, um trabalho intersetorial na rede. [...] mas aí você está falando intersetorial... Você está falando tudo que abrange aquele território? Como a saúde?” (RR4).

Em relação à territorialidade, os participantes destacaram que em determinadas localidades, até pela própria constituição e característica marcada, muitas vezes, pela vulnerabilidade social, as ações intersetoriais ocorrem efetivamente, ao contrário de outras com menos vulnerabilidade, nas quais a incidência de ações intersetoriais é menor. As considerações dos participantes reiteram o que apresenta Junqueira, quando afirma que “o critério geográfico, do território, ocupa um lugar particular, pois é aí que as pessoas vivem e interagem com seu meio. Esse critério, combinado com aquele dos grupos populacionais, determina formas de agir e serviços.” (JUNQUEIRA, 1998, p. 2).

Nessa linha, os participantes enfatizam, também, que a ação intersetorial em alguns territórios são fomentadas pela atuação dos profissionais de ponta, sociedade civil e moradores. Segundo DR,

[...] o movimento de luta pela questão da moradia em algumas regiões da cidade, em algumas mais do que em outras, inicia o movimento de uma atuação mais intersetorial, entre o pessoal que milita, que atua na educação infantil, profissionais e com pessoas que militam em outras áreas, sobretudo com a Saúde e com Assistência.

Outra consideração importante trazida por DR enfatiza que:

Vou citar uma região do da Vila Olímpia, é uma região mais vulnerável onde essa coisa da discussão intersetorial é algo muito marcado dentro da escola, porque tá ligado com a própria constituição do bairro, né. E a gente tem outras regiões da cidade onde a questão dessa discussão intersetorial ela não é tão presente também em função das características daquela população.

A partir dessa colocação, torna-se possível o diálogo com Flores (2008) quando a autora destaca a segregação social da cidade ao afirmar que “muitas iniciativas do desenvolvimento urbano fomentam a contração espacial tanto das elites como da população pobre.” (p.145). Outro ponto que merece destaque é que, segundo o que aponta o entrevistado, as ações intersetoriais ocorrem de forma mais efetiva em um território considerado vulnerável. Essa afirmação vai ao encontro do que apresenta Jaccoud (2016) quando traz que “foi particularmente em torno das questões de vulnerabilidade e pobreza que o debate sobre intersetorialidade ganhou destaque.” (p. 23).

Já em relação à interação, os participantes destacaram um maior contato entre as secretarias nos dias atuais e a disposição dos servidores que atuam no atendimento à população em buscarem interação com outros setores, na

tentativa de solucionar problemas mais complexos. Nesse sentido, em alusão ao trabalho realizado pelas equipes gestoras de algumas unidades, RR1 coloca que: *“elas se reúnem; elas estudam os casos das crianças, tem um bom relacionamento tanto com o pessoal da saúde quanto com o pessoal da assistência.”* Sobre isso, Lotta (2012) sinaliza que os servidores que atuam diretamente com a população, ou agentes de rua como coloca,

“têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que vivenciam as comunidades em que atuam [...] Tornam-se, portanto, o locus da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.” (LOTTA, 2012, p. 25).

Já RR5 destaca o avanço da rede em dialogar com outros setores: *“Pensando no histórico do trabalho da educação infantil, nós avançamos muito no sentido de conversar permanente, as ações permanentes de diálogo.”*

Faz-se importante destacar frente à essa colocação que, apesar do empenho da SME em promover o diálogo com outras secretarias, tal ação não pode ser configurada como uma ação intersetorial, haja vista o que apresenta Junqueira (1998) quando afirma que a intersetorialidade é caracterizada com articulação de saberes e experiências para alcançar efeito sinérgico em situações complexas.

Em relação à construção do documento PIC, os participantes consideram que o processo de formulação do programa já se constituiu como uma ação intersetorial, na medida em que fomentou a discussão acerca da temática infância em encontros regionais que contaram com a participação de diversos setores da administração pública e sociedade civil. *“O projeto de primeira infância em Campinas foi uma ação intersetorial que envolveu a Secretaria de Assistência Social Direitos Humanos de Pessoas com Deficiência juntamente com todas as demais secretarias que tivesse envolvimento para o atendimento das crianças.”* (RR3). Apontando para a mesma direção, tem-se as considerações de DR: *“Nos últimos anos, nos últimos três..., quatro anos [...] a política de intersetorialidade, ela foi de forma institucional um pouco mais costurada na construção do PIC, do Plano da Primeira Infância de Campinas.”*

Por fim, a atuação dos conselhos nos territórios também é lembrada como marco de fomento da intersetorialidade:

Eu acho que está tendo bastante conversa. Até porque foram criados diversos conselhos e nesses conselhos, há bastante discussão de casos e aí entra todas as outras secretarias até sem ser assistência e saúde. Tem alguns conselhos que eu já participei e eles acontecem bem [...]. (RR1).

Importante destacar neste aspecto que, conforme apresenta Dagnino (2004) os conselhos se configuraram como espaços públicos, no período de democratização do Brasil, o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Institucionalizados pela Constituição Federal, esses órgãos, na maioria das vezes com caráter deliberativo, atuam na sociedade em defesa dos direitos dos cidadãos. Por se tratar de uma pesquisa cujo foco é o atendimento à infância, houve menção destacando a atuação do Conselho Tutelar: “O Conselho Tutelar também faz uma ponte com a educação [...].” (RR2)

4.2.2. Foco 2: Expressão das políticas intersetoriais na rede pública municipal de Campinas

Ao serem indagados sobre a expressão das políticas intersetoriais na rede municipal de Campinas, os entrevistados discorreram em relação à formação, interação e ação de outros setores em busca de parceria com as escolas. Importante destacar que os participantes citaram também a ausência de interação e a pequena participação da Secretaria de Educação nas ações intersetoriais que acontecem nos territórios.

Embora um entrevistado tenha mencionado o item formação, ele não se ateve a explicar a forma como ocorre. Apenas mencionou a existência do fato.

O que chama a atenção neste foco é que, embora a questão instigue a reflexão da temática a partir da rede pública de educação, os gestores das políticas educacionais assumem uma posição coadjuvante no processo de integração intersetorial. Tal fato pode ser notado em diferentes falas:

Olha a gente tem algumas unidades que participam das reuniões setoriais, normalmente elas são feitas ou nos CRAS ou a convite dos CRAS e... É um trabalho bem bacana porque eles vão demandar algumas questões de natureza social, de saúde e de educação. (RR3)

Em outro momento, é a vez da Secretaria de Saúde ser apresentada como protagonista da ação: “Vamos falar no âmbito da saúde, né! Eu vejo a saúde

tendo..., dialogando com as escolas porque, lógico, tem toda aquela questão de vacinação. Mas não é só isso[...]” (RR4). Há ainda o destaque para a ação da sociedade civil em buscar parcerias com a Secretaria de Educação: “[...] a gente tem algumas coisas como ONGs e outros equipamentos que trabalham, por exemplo, com música. Eles entram em contato conosco, com as escolas para levar esses alunos pra esses equipamentos também.”

As falas dos participantes reverberam “o divórcio quase crônico entre escola e o entorno [...] A instituição escolar, não obstante, constrói todo tipo de muros para preservar a cultura escolar de todo contato e contaminação do entorno” (CARBONEL, 2010, p. 101). Desse modo, protegida por seus muros, a escola tem se eximido do protagonismo que deve desempenhar em um território.

Todavia, torna-se necessário enfatizar que DR apresenta outra concepção em relação ao papel da escola no território, principalmente os mais vulneráveis:

A partir da escola você começa a levantar a necessidade de áreas de lazer para as crianças, de atendimento à saúde. E a partir daí você tem esse movimento popular que acaba se estendendo à escola. Às vezes você tem situações onde o poder público acaba tendo que se dispor de ações e construir um centro de saúde no bairro por conta de discussões que começou ali no interior daquela escola. Que é a necessidade daquelas crianças de buscar acesso à saúde

A percepção de DR em relação à atuação da escola no território comunga com o conceito de território educativo, abordado nesta pesquisa, apresentado, também, por Antunes (2010) como município que educa. Nesse conceito, a escola torna-se um “centro de debate de ideias, reflexões e soluções [...] um espaço de construção coletiva do saber e de organização popular para construir sociedades mais justas e sustentáveis.” (ANTUNES, 2010, p. 126).

Embora a fala de DR explicita a importância do protagonismo da escola, o que se conclui é que não há um consenso sobre a importância do papel de articulação da escola no território entre os gestores das políticas educacionais de Campinas.

Há que se considerar ainda o reconhecimento por parte dos gestores públicos do pouco envolvimento da política de educação nas ações intersetoriais: “A educação participa pouco. Ela está começando a participar

mais.” (RR2). Sobre esse fato, Costa e Bronzo (2012) trazem a contribuição para o entendimento da resistência das organizações públicas para uma atuação efetivamente intersetorial:

Em um campo de certezas técnicas e da presença forte da racionalidade tecnocrática, calcada na especialização e na eficiência das tecnologias e forma de fazer consolidadas, a adoção de estratégias intersetoriais, orientadas por valores, capacidades e objetivos distintos dos adotados nos modelos tradicionais de gestão, é problemática e constitui uma fonte de incertezas. (COSTA e BRONZO, 2012, p. 70).

Os autores esclarecem que “as áreas de saúde e educação tendem a serem menos propensas a propostas de alterações de estratégias institucionais e de gestão [...]” (COSTA e BRONZO, 2012,), uma vez que possuem processos de trabalho consolidados, compartilhados sancionados institucionalmente.

Em relação ao isolamento, foi sinalizado também que “às vezes você vê uma unidade educacional vizinha a um posto de saúde e há a necessidade de uma intervenção para que esses sujeitos dialoguem.” (RR3). Desse modo, a participação da SME nas ações intersetoriais é elucidada a partir da dificuldade de interação entre os equipamentos públicos de educação e demais equipamentos de outras secretarias existentes em um território.

Outro destaque neste foco diz respeito ao fato de, ao serem provocados a refletirem sobre como as políticas intersetoriais se expressam na rede, os gestores citaram apenas as parcerias envolvendo as secretarias de Assistência Social e Saúde. O que, em um primeiro momento, pode parecer um movimento, de dialogar com as secretarias que estão mais presentes no território, ou conforme mencionou DR, “[...] são essas três secretarias que chegam mais na ponta[.]”, traz implícito, na verdade, o discurso que reflete as orientações dos organismos internacionais que indicam que a educação infantil é o principal meio para combater a pobreza e que, para isso, as ações dos governos, na forma de políticas ou programas devem ter como foco as chamadas populações ou segmentos sociais vulneráveis. “Nessa dinâmica, à educação infantil é reservado um importante papel, posto ser esta mais propícia às integrações intersetoriais (políticas de saúde e nutrição, especialmente).” (CAMPOS, 2008, p. 127).

4.2.3 Ações em prol do fortalecimento da intersetorialidade

Ao serem instigados a respeito das ações em prol do desenvolvimento da intersetorialidade, os gestores da SME razoaram sobre incentivo à participação nas reuniões intersetoriais, interação, trabalho em rede, formação e elaboração do PIC.

Considera-se para esta análise também o apontamento de dois entrevistados que sinalizaram a ausência de ação para fortalecer a intersetorialidade. *“Não. não tem. Nós temos os supervisores que participam de reuniões intersetoriais, mas aí, como eu disse pra você, cada supervisor tem o seu bloco e eles ficam mais focados na intersetorialidade das regiões que eles atuam.” (RR1).* O indicativo de ausência de ações aparece também quando o trabalho intersetorial das escolas é destacado sem que haja o estímulo por parte do órgão central:

As escolas têm a sua intersetorialidade lá. Então elas demandam essas questões para a intersetorial, não demandam para o Naed. Elas demandam para o Naed outras questões, questões pedagógicas, questões que a gente precisa, de repente, no sentido de aplicação da regulação legal. (RR5).

Diante da afirmação de que o NAED não se constitui como um local de referência para a escola na busca de suporte para o fortalecimento das ações intersetoriais, constata-se, então, a necessidade de um diálogo, a ser provocado pelo NAED, com o objetivo de adotar uma postura mais cooperativa frente às ações intersetoriais, assim como ocorre com as outras questões apontadas pelo entrevistado.

Salienta-se que a construção de um arranjo de natureza intersetorial pode ocorrer a partir de três dimensões:

No âmbito da decisão política, quando o objetivo reside na legitimação de consensos e pactuações que enfrentam a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa encarregada da produção de políticas públicas; b) no âmbito institucional, quando ocorrem alterações nas estruturas e nos mecanismos e processos existentes, sendo que aí se situam as reformas no aparato administrativo que reestruturam setores e competências; c) no âmbito operativo das políticas, quando ocorrem mudanças nos processos e metodologias de trabalho, o que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas e necessidades identificadas. (COSTA e BRONZO, 2012, p. 61).

Ao considerar, todavia, a implementação do PIC, que tem como um dos principais objetivos o fomento das ações intersetoriais e que traz, inclusive, como uma das propostas a “Educação com a comunidade” (CAMPINAS, 2019, p.19) é possível suscitar o seguinte questionamento a partir da indicação “[...] *Elas demandam para o Naed outras questões, questões pedagógicas[...]. (RR5):* A articulação intersetorial não se constitui uma questão pedagógica para a educação infantil?

Há que se considerar, como já citado, que a abordagem intersetorial estimula uma forma de organização da escola que estabelece uma articulação mais intensa com o território no qual está inserida. Constata-se, assim, que a perspectiva intersetorial é uma questão pedagógica na medida em que passa a considerar o território, “que pode ser lido sensorialmente e cognitivamente, a partir das inteligências múltiplas, e que ativa as diversas dimensões da educação integral.” (CARBONELL, 2010, p. 103).

Assim, como indica Carbonell (2010) o território permite penetrar nos lugares onde habitam, se relacionam, trabalham, se realizam e se divertem os seres humanos: um mundo diverso e contraditório cheio de rituais, símbolos, costumes, memória, sofrimento e esperança; o mundo do trabalho e do consumo, do desemprego e a ocupação temporal, o mundo artesanal que vai se extinguindo e o das grandes superfícies comerciais que conformam novas formas uniformes de vida, o dos múltiplos serviços, o dos grêmios, sindicatos e cooperativas; e o mundo da cultura: arte, música, cinema, teatro.

Sobre o incentivo à participação nas reuniões intersetoriais, os gestores da SME apontaram a ação dos NAEDs em encorajar as equipes gestoras das unidades de educação infantil a participarem das reuniões que ocorrem periodicamente em alguns territórios, nas quais a Secretaria de Assistência Social assume o protagonismo do processo por meio da articulação dos CRAS. Assim, RR2 indicou que “[...] *mando os e-mails, né, com o horário das reuniões. Na reunião de gestores eu sempre falo para que eles participem das reuniões setoriais que são muito importantes. E que sempre acolham, né, a assistência e qualquer outra secretaria.*”

Quando mencionam a questão da interação, os entrevistados se referiram, na maioria dos casos, aos momentos oportunizados pelos NAEDs, nas reuniões semanais que as equipes educativas dos núcleos realizam com as equipes gestoras das unidades, para que as outras secretarias apresentem aos as ações relevantes à educação ou que será desenvolvida de alguma forma em parceria com a SME. *“Acho que a primeira questão é garantir participação nessas reuniões. No nosso caso tem um supervisor que participa disso.”* (RR5). Na mesma direção tem-se a colocação de RR3:

“Então, é muito importante isso que as secretarias conversem, né! Para além disso, o distrito de saúde tem uma relação muito próxima com o NAED, mas isso tudo acontece aqui no próprio NAED, nas reuniões com os diretores e a equipe da Vigilância Sanitária.”

Além da abertura de um espaço de diálogo intersetorial nas reuniões, foi sinalizado também o trabalho em rede. A importância do trabalho em rede no território merece destaque, haja vista que:

“A construção da política exige a participação dos atores internos da própria política pública (seus trabalhadores e gestores públicos) e atores externos (grupos da sociedade civil). Caso contrário, a própria política se enfraquece e perde legitimidade.” (GONÇALVES e GUARÃ, 2010, p. 14).

Desse modo, é relevante apresentar o que diz RR4: *“A gente tem um relacionamento, por exemplo, com Universidades, né!* Em um outro momento, RR4 também se remete à necessidade do diálogo com a Universidade existente no território: *“Quais são as demandas que essa família vai lá no Postinho né. Quais são as demandas que essa família vai lá no núcleo que cuida da criança, muitas vezes, durante o contraturno. E qual a visão da Universidade que está ali do lado, está ali fazendo um trabalho também, né.”*

No que tange à formação dos profissionais como uma ação em prol do fortalecimento, foi apontado que as reuniões realizadas nos NAEDs que contam com a participação de atores de outros setores, conforme colocado acima, constituem-se também em espaços formativos.

[...] Segundo é o processo de formação, de trazer esses outros setores para falar como funciona o trabalho. Acho que a gente... Este ano a gente teve o prejuízo na questão da pandemia, porque não consegue fazer essas garantias. No ano de 2019 anos fizemos reuniões com os conselheiros tutelares, com a Assistência Social, com a Saúde, para eles contarem como recebem as crianças, quais são os encaminhamentos, quais são os procedimentos. (RR5).

São esclarecedoras também as colocações de DR sobre formação:

Outra área que a gente atua é na área da formação, porque a gente acaba construindo algumas perspectivas formativas que propõe uma análise dos fenômenos educacionais tentando olhar para elementos que não são só de dentro da escola, tenta ter uma concepção um pouco mais abrangente.

A partir desta colocação, é possível recorrer a Gadotti (2010) quando afirma que “não há dúvida de que a cidade, como dizia Paulo Freire, dispõe de inúmeras possibilidades educadoras. A vivência na cidade se constitui num espaço cultural de aprendizagem permanente por si só [...]”

Em relação à elaboração do PIC como ação para o fortalecimento da intersetorialidade, o que se apresenta, na verdade, é a forma como seu deu o embate de diferentes forças políticas durante a elaboração do programa:

Então, uma das ações que a gente atuou bastante forte foi na própria constituição do Plano, né! Ele tinha um formato inicial proposto pelo Fórum Nacional e em Campinas tomou uma outra dimensão, muito em função da atuação do Departamento. Porque, o que acontece... O Fórum Nacional da Primeira Infância, que é quem começou a construir esses planos, tinha muito uma lógica de debate voltada para a Assistência. Então, acho que no Brasil inteiro, pelo menos a impressão que eu tive, é de que quem ficou muito à frente disso foi a Secretaria de Assistência. Então, ganhou muito uma lógica de políticas voltadas à assistência, onde a educação era apenas um quesito. Quando a gente começou a observar como que estava se construindo aqui, a gente começou a sugerir mudanças. Então aqui, o segmento que mais discutiu o plano foi a própria educação infantil. Esse documento..., ele circulou entre as escolas, deram a possibilidade de discutir isso e sugerir, inclusive, indicativos para esse documento que depois foi votado. (DR).

Ancorando-se na colocação do entrevistado, faz-se necessário destacar que o Programa da Infância Campineira “*tem como inspiração a Lei do Marco Legal da Primeira Infância.*” (AS). Assim, o documento indica:

Parágrafo único. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.(BRASIL, 2016a).

Importante considerar que, desde a década de 1970, começaram a ser introduzidas na agenda política brasileira propostas para amparar modelos de políticas nacionais à infância formuladas pelos organismos multilaterais, como a UNESCO e UNICEF. (ROSEMBERG, 2002). Tais propostas carregam a

ideia de mudança social via educação, delegando-se à educação infantil o papel de compensar as carências culturais das crianças pobres e, assim, criar condições de acesso às oportunidades educativas, promovendo a equalização social. (CAMPOS, 2013, p 203).

Na questão da intersetorialidade, Campos (2009) apresenta que alguns documentos elaborados pelos organismos internacionais, dentre eles “*Síntesis regional de indicadores de la primera infancia, publicado e Atención y educación de la primera infancia*, publicados pela UNESCO em 2004 e 2010 respectivamente, incentivam práticas intersetoriais voltadas para a educação das crianças e de suas famílias, a partir da associação dos eixos saúde-educação-nutrição, considerada a integração/ homogeneização de práticas, sobretudo as voltadas à gestão da pobreza.

Desse modo, constata-se que, à princípio, a proposta de intersetorialidade apresentada pelo programa PIC refletia as orientações globais contidas nos documentos dos organismos internacionais, com o objetivo de implementar uma “política compensatória e intersetorial destinadas às “populações mais vulneráveis”. (CAMPOS, 2009, p. 33), em consonância com a tendência defendida pelos grupos empresarias, como a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

4.2.4. Desafios para a concretude das ações intersetoriais

Por se tratar de um novo arranjo institucional que coloca em xeque a estrutura fragmentada adotada pelo Estado para a materialização de suas ações, a proposta intersetorial esbarra em muitos entraves e se constitui, na maioria das vezes, em um grande desafio aos gestores públicos. Ao serem indagados a respeito, os entrevistados discorreram sobre interação, atuação dos servidores, competição entre os setores, isolamento da escola, implementação do PIC, intersetorialidade no currículo e trabalho em rede.

A situação mais citada entre os participantes a respeito dos desafios da intersetorialidade consiste na interação entre os diferentes setores da administração pública. Três dos seis entrevistados se atinaram para essa questão. “*A grande dificuldade que a gente tem para ter uma atuação que de fato preze por essa lógica intersetorial seria conseguir dialogar com os diversos*

segmentos que estão na gestão.” (RR5). A mesma percepção apresentada por DR: “Porque a gente tem muita dificuldade de conseguir discutir, por exemplo, com a Secretaria de Esporte ou com diversos segmentos do esporte para poder fazer uma atuação conjunta.” Além deste aspecto, o entrevistado também enfatizou o desafio de se consolidar as ações implementadas de forma conjunta:

As coisas até começam a ter uma avaliação muito bacana, mas elas se esvaziam porque não viram uma política orgânica, porque o que acontece. É que você tem ali duas ou três secretarias naquelas ações e meio que há uma dificuldade de se entender. Quem é um gestor daquilo? Quem é um gestor... Então é aquele ditado, cachorro que tem muito dono morre de fome. (RR2)

Além do desafio da articulação entre os setores, faz-se necessário considerar o que DR traz sobre os dirigentes do governo *“Falta do gestor da Secretaria esse entendimento. Eu acho que..., não que esse problema se resolvesse..., ele iria continuar com muita dificuldade, mas eu acho que talvez a gente pudesse encontrar meios para mitigar, para reduzir esse distanciamento.”* Na visão de DR, além dos secretários, o prefeito também não compreende a efetividade das ações intersetoriais: *“É o mesmo caso em relação à administração pública de maneira geral. Falta a ótica do gestor do cargo, do prefeito..., um pouco mais esse entendimento de que as políticas precisariam chegar de forma casadas.”*

À luz das colocações, destaca-se que o posicionamento das iniciativas e arranjos intersetoriais dependem do grau de legitimidade e da centralidade do tema na agenda pública e no plano decisório, da magnitude dos arranjos e das alterações institucionais necessárias para viabilizar a gestão horizontal das políticas (COSTA e BRONZO,2019).

Com relação à atuação dos servidores, os entrevistados referiam-se à ação daqueles que atuam com a implementação das políticas, os burocratas de nível de rua (LOTTA, 2019, p.23). *“São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho.” (LOTTA, 2019, p. 23).*

Ao mencionarem a disponibilidade, os participantes destacaram a sobrecarga de trabalho dos servidores envolvidos diretamente com a

implementação das ações intersetoriais, dentre eles os gestores educacionais. *“Eu acho que é um impedimento, porque hoje os gestores estão numa situação trabalhando bastante e aí eu acho que, às vezes, não tem tanta disponibilidade pra isso.” (RR1)*. A sobrecarga do gestor é mencionada também por RR4 em um contexto no qual se destaca a necessidade de diálogo com o gestor: *“Muitas vezes ele está extremamente ocupado e você tem que chegar para ele e tentar mostrar a importância dessa participação, né!”*

Outro desafio apontado consiste na competição entre os diferentes setores da administração pública. Segundo o que apontam os entrevistados, esse comportamento comprometeria uma proposta de atendimento integral ao cidadão.

Falando bem sinceramente agora, eu acho que são... os egos mesmo, sabe? Que... Dificulta porque todo mundo quer receber os louros, né! E aí...Então, isso dificulta. Se todo mundo esquecesse um pouco os egos e fizer fosse em direção ao nosso objetivo que é atender a criança, acho que seria melhor. (RR2)

Nesse sentido, Inojosa (2001) elucida que todos os setores, como Educação, Obras, Saúde etc., são campos de interesse de fornecedores, de produtores, de corporações e de grupos político-partidários. A autora destaca também que fatores como esse, que decorrem de escolhas político-ideológicas, fizeram com que a estrutura governamental, que deveria ser cooperativa, no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas, seja de fato competitiva.

O isolamento da escola se constitui em um desafio apontado para a intersetorialidade. Nesse ponto RR4 manifesta a dificuldade de compreensão por parte dos profissionais da escola acerca da temática: *“[...] porque não adianta falar de território se ninguém entende, não tem diálogo, ninguém se conhece e a escola é uma ilha. Não adianta. Na sequência reforçou o conceito de isolamento da escola, já abordado anteriormente. “Não adianta a escola ser uma ilha, ela não pode ser, né. Ela tem que estar aberta aos diversos equipamentos que estão em volta.” (RR4)*. Essa colocação do entrevistado remete à “imagem da escola fortaleza, do campo reservado ou da ilha que se sente constantemente ameaçada por qualquer força exterior que trate de penetrar nela.” (CARBONELL, 2010, p. 103).

Em contraponto à escola que se isola, foi indicado pelos entrevistados o desafio de se constituir a atuação intersetorial como parte do processo educacional. “*Acho que o primeiro passo é a gente olhar isso como parte fundamental do processo educacional. Olhar não como mais um trabalho, mas como parte.*” (RR5).

Já o PIC, cujo processo de elaboração constituiu-se, na visão de alguns entrevistados, como uma importante ação intersetorial, também se configura como um desafio para RR3. Ao aludir a necessidade de universalização dos direitos dos cidadãos, cita o programa como um dos caminhos nesse sentido e indica a sua implementação como um desafio para os próximos anos.

Com relação ao trabalho em rede, tal ação se constitui como um desafio para DR na medida em que

A grande dificuldade que a gente tem para ter uma atuação que de fato preze por essa lógica intersetorial seria conseguir dialogar com os diversos segmentos que estão na gestão. Porque uma coisa importante na minha avaliação essa lógica, essa construção intersetorial não se dá somente pela gestão. É importante também que a sociedade civil pelos canais autônomos, as associações, os grupos, enfim..., os trabalhadores..., quem quer que seja, também participem desse debate.

A contribuição trazida pelo entrevistado estabelece um diálogo com Inojosa (2001) quando destaca que a perspectiva da intersetorialidade requer um planejamento participativo, que agregue outros atores, que vão ter outros enfoques dos segmentos da população e das regiões.

4.2.5. Relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas

Quando abordada a relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil em Campinas, houve unanimidade entre os entrevistados ao afirmar a associação desses dois fatores. Ao discorrerem, pois, sobre como a intersetorialidade provocaria melhoria na qualidade, apontaram para a interação e integralidade.

Ao comentar sobre a relação entre a intersectorialidade e a qualidade na educação infantil, RR3 mencionou que “o PIC trouxe qualidade à educação infantil haja vista que o movimento em torno da formulação do documento e sua respectiva implementação permitiu compartilhar entre os diferentes setores uma mesma concepção de infância e conceber a criança de uma forma integral.

E eu creio que a ideia de que você possa ter um documento formalizado o que se entende por infância é muito importante para você pensar no trabalho intersectorial. Eu não posso pensar na criança, por exemplo, sem pensar na saúde da criança e você vai pensar que precisa vacinar ... Mas quem é essa criança que está aqui no posto? Quem é essa criança que está na escola? Quem é essa criança que é assistida num período oposto nas unidades dos CRAS? (RR3).

A interação entre os diferentes setores da administração foi apontada como fator de incidência na qualidade na medida em que provocaria um atendimento integral. “A gente vai cuidar da mesma criança, então a gente tem que pensar nessa criança juntos, né! Ela é atendida pela Assistência, atendida pela educação, atendida por todas as secretarias.” (RR1). Para esta direção, sinaliza também RR4:

Um aluno é um indivíduo de aprendizagem. Não é só isso. Você tem que conhecê-lo como um todo. E para você conhecê-lo como todo você tem que estar a par... Tem que saber como é que esses os equipamentos que estão ao redor desse indivíduo, em redor dessa criança, né, no infantil. Então a gente vai saber, por exemplo, como o Postinho atende essa família. Quais são as demandas que essa família vai lá no Postinho. Quais são as demandas que essa família vai lá no núcleo que cuida da criança, muitas vezes, durante o contraturno.

Constata-se, pois, que a concepção de qualidade de educação infantil apresentada pelos participantes perpassa pelo atendimento integral da criança. Desse modo, o atendimento intersectorial contribuiria para esse fator, haja vista que “responder à integralidade dos indivíduos, objeto do processo educativo, demanda tantas competências e habilidades quanto a própria diversidade humana.” (COSTA, 2012, p. 479). “Então, pra mim eu acho que a política intersectorial é aquela que melhor atende a criança porque ela é um ser integral e ela precisa de políticas integradas e integrais para o desenvolvimento da criança poder seguir de forma harmoniosa, o seu desenvolvimento.” (AS).

Ao olhar para uma escola de educação infantil em busca da qualidade que seja referenciada pelo atendimento integral, vislumbra-se o que apresenta Costa (2012):

Assim, é compreensível que nenhuma instituição, por mais completa e arrojada que seja, consiga responder ao desafio fundamental da educação. Porém, quando as instituições articulam novos atores, tempos e espaços, e constroem com eles estratégias articuladas, focadas nas demandas e necessidades dos sujeitos, implicados a partir dos potenciais locais, o processo educativo ganha força e sentido. (COSTA, 2012, p. 479).

E é, justamente, quando a busca por um atendimento intersetorial avista a qualidade, na medida que almeja uma educação integral, que entra em cena outro fator extremamente importante também lembrado por um dos participantes: a interação com a comunidade. *“Primeiro porque você tem condições de conhecer melhor esse público que você vai atender. Acho que a gente já começa de um lugar onde a gente sabe de quem a gente está falando, né, ou sabe melhor. acho que facilita muito mais a implementação do projeto pedagógico.” (DR).*

No tocante da fala de DR, faz-se necessário abordar o que expõe o artigo 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ao apresentar que “ a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” Desse modo, além da indicação do entrevistado, de que *“você tem condições de conhecer melhor esse público que você vai atender”*, a ação intersetorial traria qualidade para a educação infantil, à medida que proporcionaria que os assuntos relevantes à escola pudessem ser socializados e discutidos com toda a comunidade.

Embora não tenha sido indicado pelos gestores públicos de Campinas, a ação intersetorial pode incidir, também, sobre a melhoria da qualidade na educação infantil ao considerar a natureza contextualizada da qualidade (BONDIOLLI, 2004). Segundo o que apresenta a autora, cada localidade que decide colocar a qualidade em prática, o fará à sua maneira, considerando a própria história, tradição, dotação de recursos materiais e humanos, entre outros. Assim, cada ator social envolvido no processo, propõe um ponto de vista em relação à qualidade da escola a partir da sua ótica e de seu lugar de atuação.

Destarte, a ação intersetorial possibilitaria agregar à construção da qualidade, perspectivas de outros atores sociais e setores que, embora não

atuem diretamente na instituição, são fundamentais a uma proposta de educação integral. Ao se debruçarem em torno da atuação da escola, os diferentes setores, como saúde, cultura, esporte, assistência social, entre outros, poderiam contribuir para a melhoria da proposta político pedagógica da instituição, infraestrutura, etc. e, desse modo, produzir efeitos sinérgicos, conforme propõe a concepção de intersectorialidade apresentada anteriormente.

Outro ponto relevante acerca deste foco é que, com exceção de RR1 que reverberou sobre as dificuldades de interação e de RR5 que focou no trabalho desenvolvido pelos diferentes setores, os demais entrevistados ao serem defrontados com relação da intersectorialidade e a qualidade da educação infantil teceram suas considerações a partir da perspectiva da criança. “*A gente vai cuidar da mesma criança, então a gente tem que pensar nessa criança juntos.*” (RR2). RR3, ao mencionar o documento PIC como ação propositiva para a melhoria da qualidade na educação infantil no que tange à articulação intersectorial, também enfatiza a criança:

“eu não posso pensar na criança, por exemplo, sem pensar na saúde da criança e você vai pensar que precisa vacinar ... Mas quem é essa criança que está aqui no posto? Quem é essa criança que está na escola? Quem é essa criança que é assistida num período oposto nas unidades dos CRAS? (RR3.)

AS, ao relacionar a intersectorialidade à qualidade a partir da perspectiva de atendimento integral, também se atém apenas à criança:

Uma criança..., ela é parte. Eu falo como..., ela vive como se fosse, assim, uma teia invisível. Ocorre alguma coisa com o pai com a mãe e ela sente. Essa teia está ligada. Então se a gente tivesse, por exemplo, essas reuniões intersectoriais, lá na ponta, onde tivesse o representante de todas as políticas e a escola dissesse : “ - olha a criança está... tem alguma coisa que eu estou notando...” Levasse esses nomes para essa reunião e lá o outro fala: “ -Não, mas, eu conheço essa mãe...” Claro que, com toda ética do mundo, a gente poder se juntar para cada um fazer uma parte. (AS).

A partir do que expressam os entrevistados é possível inferir que a concepção de qualidade presente nos discursos dos dirigentes da política de educação infantil de Campinas remete à uma tendência que se pauta no desempenho das crianças da educação infantil, conforme apresenta Souza (2018). A visão dos entrevistados está em consonância com propostas Ministério da Educação e de outras instâncias que têm em comum privilegiar o

desempenho de alunos – relacionado a habilidades cognitivas ou socioemocionais – como principal indicador para a definição de qualidade.

No entanto, há que se considerar o que indica Souza (2014) que essa tendência

traz grande risco de rotulação e estigmatização das crianças que “não se saem bem”, atribuindo-se à criança o fracasso e desviando-se o foco das práticas pedagógicas e das interações, essas sim importantíssimas para a promoção do desenvolvimento e aprendizagem das crianças.”

A qualidade entendida a partir desse prisma traz para a educação infantil uma concepção já presente no ensino fundamental de culpabilizar a criança pelo baixo desempenho na escola. Além disso, ainda busca persuadir um discurso que exime o serviço público das responsabilidades com a qualidade a partir da promoção de diferentes fatores intra e extraescolares.

4.2.6. Principal contributo do PIC para a educação infantil da rede municipal de Campinas

Neste foco os participantes argumentaram sobre as contribuições do programa Primeira Infância Campineira para a educação infantil da rede pública da cidade. As falas versaram sobre a valorização da infância, interação, territorialidade, e direito à educação.

“Eu acho que o Pic é a valorização da infância, né... É enxergar mesmo as crianças como personagens principais da nossa sociedade (RR1). A fala de RR destacou a importância do documento para valorizar a infância. Já RR2 explanou que o PIC chama atenção para o lugar destinado à criança na sociedade: [...] isso nos remete a uma coisa que é muito triste: que o adulto acha que só ele é um ser atuante e que merece tudo na sociedade, ao meu ver, tá? Ele acha que o mundo é do adulto e uma criança e um idoso são apartados.

AS, por sua vez, destacou a construção do Plano da Infância ao colocar a criança como protagonista do processo. *“O plano das crianças ficou fenomenal. Sabe, cada hora que eu olho assim..., como a educação construiu, pois digo, novamente, foi a educação com a educação, mas vejo que foi, né!*

Incluir as crianças na elaboração do PIC é um aspecto muito relevante da construção do documento, uma vez que destaca o reconhecimento da criança como parte da sociedade. Tal ação pode ser compreendida a partir de uma perspectiva de infância pós-moderna, na qual se considera que

[...] a criança pequena não está somente incluída, mas em relacionamento ativo com essa sociedade e esse mundo. Ela não é um inocente, separado do mundo, a ser abrigado em alguma representação nostálgica do passado reproduzido por adultos. Ao contrário disso, a criança pequena está no mundo como ele é hoje, é influenciada por ele, mas também o influencia e constrói significados a partir dele. (DALBERG, MOSS & PENCE, 2019, p. 72).

No entanto, torna-se necessário apontar que, de acordo com o que apresenta o mapa das escolas que participaram da construção do Plano das Crianças, o processo não ocorreu em todas as regiões da cidade. Das nove escolas que participaram do processo, seis concentram-se na região Leste da cidade e três na região Sul. Apesar justificativa contida no documento de que o processo de elaboração do Plano das Crianças iniciou-se com um convite a todas as escolas públicas de educação infantil do município e somente essas escolas aceitaram o convite, a voz das crianças contidas no documento não representa as diferentes infâncias existentes nos diferentes territórios de Campinas.

Ao propor um plano que se predisponha a trazer as impressões das crianças, é preciso considerar que Campinas apresenta diferentes características econômicas e sociais, o que reflete na “existência de muitas crianças e muitas infâncias” (DALBERG, MOSS & PENCE, 2019, p. 73).

Nesse sentido, Flores (2008) chama a atenção para o fato de que

a distribuição desigual da população no espaço urbano repercute no desenvolvimento diferente no aproveitamento das oportunidades educacionais; por isso, as crianças de famílias que vivem em áreas geográficas de pobreza concentrada, têm menos possibilidades de terem uma educação de qualidade. Por outro lado, o isolamento social que leva à segregação espacial das classes sociais, reforça, legítima e perpetua a distância entre *ethos* (comportamentos, idiosincrasias) particulares de cada classe, que informam, de maneira diferente, as práticas, as crenças e os hábitos de cada uma. (FLORES, 2008, p. 145).

O que se nota em Campinas, assim como em outras metrópoles, é uma concentração espacial tanto das elites como da população pobre, conformando

uma cidade com grandes espaços socioeconômicos homogêneos, bastante isolados uns dos outros (FLORES, 2008).

Em Campinas, essa segregação social é confirmada pelos conceitos de cordilheira da pobreza (CUNHA e FALCÃO 2017) que apresenta a concentração de áreas periféricas localizadas em uma grande faixa ao sul da Rodovia Anhanguera, que englobaria, dentre outras, a região Noroeste, Sudoeste e Sul. Em contrapartida, tem-se também a cordilheira da riqueza, localizada ao norte da Rodovia Anhanguera, englobam as regiões correspondentes aos NAEDs Norte e Leste. Nesse território está concentrada a população de maior poder econômico na cidade.

Ao trazer, pois, a voz das crianças residentes em apenas duas das cinco regiões em que se subdividem a SME e, principalmente, ao concentrar o processo de escuta na região mais rica, haja vista que das nove escolas seis estão na região leste e uma, embora na região sul, acima da cordilheira da riqueza, o PIC deixou de considerar as crianças dos territórios distantes do centro, como a região Sudoeste e Noroeste onde as vivências e experiências com o território em residem e com toda a cidade ocorrem de maneira distintas das apresentadas no programa.

No que toca à contribuição do PIC acerca da territorialidade, reiterou-se a necessidade de pensar os processos educacionais considerando a integração com o território:

Acho que foi a gente pensar sobre a educação infantil fora da escola também. A gente pensa na educação infantil só dentro da escola de educação infantil e o PIC deu uma abertura da gente pensar a educação infantil na praça, no clube, em outros espaços públicos que a criança frequenta. (RR2).

“E aí eu volto a também ser repetitiva no sentido de dizer eu não acredito em escola ilha. Eu acredito na escola que pertence aquele território. Ela dialoga com seus parceiros, com seus vários equipamentos ao redor. Então tudo o que vier nesse sentido pra educação é muito bem-vindo. (RR4)

RR2 colocou que o PIC contribui para ampliar a visão dos gestores sobre a importância de se pensar uma educação infantil para além da escola:

Abriu um pouquinho a visão de muitos gestores, né! Assim... Essa criança, ela não está só dentro da escola, ela tem outros lugares que ela frequenta. Então o PIC que fez a gente conversar sobre isso. “Será que o parque está adequado? Será que a praça está adequada? A guia

está adequada para deficiente, para uma criança deficiente? Será que ela enxerga as coisas em nível de altura? Ela consegue beber água no bebedouro?

Importante considerar as contribuições trazidas por RR2 para suscitar um diálogo com o que aponta Gadotti (2017):

Quando falamos em município educador, como no programa *Município que educa*, é porque estamos querendo dar especial ênfase ao papel do poder local, do município, como ente federado, no trato das questões educacionais e na sua relação com o povo que faz parte da municipalidade. É no município que o povo vive. E com isso também queremos realçar o papel dos dirigentes da educação na municipalidade como gestores do conhecimento e grandes articuladores não só das escolas municipais, mas de toda ação educadora no município. O prefeito, ao escolher um dirigente municipal de educação, está escolhendo um profissional qualificado política e tecnicamente para exercer esse papel de articulador com foco numa nova arquitetura da gestão municipal que tem a educação como elo de união intersetorial. (GADOTTI, 2017, p. 19).

Desse modo, considerando a contribuição do PIC para promover a discussão em torno da intersectorialidade e as contribuições de Gadotti sobre o papel estratégico dos gestores públicos como articuladores das políticas intersectoriais, constata-se, considerando elementos já apresentados nesta análise, que o PIC constitui-se em uma decisão política para legitimar e enfrentar a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa encarregada da produção de políticas públicas para a infância (COSTA e BRONZO, 2012).

Corroboram com esta conclusão as colocações de AS:

Eu sempre falei, se a gente tivesse um decreto do prefeito, que é o que nós estamos tentando ter, é impusesse para dentro de todas as secretarias que essa intersectorialidade tem que ocorrer, a secretaria colocaria já um fluxo de como iria ocorrer. [...] Então nós também temos pensado nisso, assim, de que as reuniões intersectoriais elas precisam ser regulamentadas, porque em algumas políticas públicas que conseguem participar dessas reuniões [...] Por isso que a gente quer que, por exemplo nesse ano, queria muito que o prefeito assinasse esse decreto, mas a gente sabe que ele assinaria algo bem amplo e que o ano que vem pegaria esse decreto para fazer acontecer ele acontecer.

No que tange à interação, os entrevistados destacam a importância do PIC para suscitar esta prática dentre os diferentes setores da PMC. RR1 enfatizou a contribuição do PIC como incentivo às ações intersectoriais “Eu acho que a contribuição do PIC é a questão da intersectorialidade. *Eu acho que é um dos ambientes onde os profissionais da escola podem estar tendo contato com*

outras secretarias.” Já RR2 enfatiza, justamente, a interação entre os diferentes setores proporcionada pelo processo de elaboração do documento:

Uma das coisas mais importantes é você afinar esse olhar do que é a infância. O que a gente não pode pensar é a secretaria segmentada. Olha, a saúde: “só vou fazer isso.”; na cultura: “eu só vou fazer isso.”; no lazer: “eu só vou fazer isso.”; na assistência: “só vou fazer isso.” Eu acho que quando a gente começa a pensar na questão intersetorial e a gente tem esse vetor, que eu falei pra você, do PIC, ele é importante nesse sentido. (RR3)

Torna-se oportuno destacar que todas as impressões trazidas acerca do PIC se referem ao processo de formulação do programa que, como já citado contou com um grande movimento para garantir a participação de diferentes setores. Lançado no final de 2019, o programa encontra-se, agora, na fase de implantação, como destacou AS:

Agora nosso grande desafio é como essas mesmas famílias, essas mesmas crianças, que motivaram a escrever um plano dessa natureza, pode ajudar a efetivar esse plano. Como os territórios podem ser mais... Como que a gente pode viver um plano de governo, um plano de Estado. Na minha opinião, vou dizer assim, como que um plano de Estado pode levar um governo a fazer uma prioridade que seja no território em si, quais os problemas do território.

Então... a ideia é que comece a se elaborar as ações políticas para a execução dele, né. E aí. E esse é um processo de aprendizagem. No Brasil a gente não tem cultura de execução. A gente vem aprendendo com isso, na educação é assim na Saúde também e gora o plano da primeira infância... Então, eu preciso falar, para responder essa pergunta, considerando um tempo anterior ao plano. DR

Outra contribuição à educação infantil atribuída ao PIC refere-se ao programa como forma de legitimar o direito à educação. Nesse sentido, DR destacou que: “Eu acho que a principal contribuição e para o entendimento de que essa oferta é um direito. O direito das crianças né, ter educação infantil, pública e de qualidade para todas as crianças sem, inclusive, a prerrogativa de critério algum.” (DR).

Considera-se relevante para este ponto destacar o processo de elaboração do PIC apresentado por DR:

Então, uma das ações que a gente atuou bastante forte foi na própria constituição do Plano. Ele tinha um formato inicial proposto pelo Fórum Nacional e em Campinas tomou uma outra dimensão, muito em função da atuação do Departamento. Porque, o que acontece... O Fórum Nacional da Primeira Infância, que é quem começou a construir esses planos, tinha muito uma lógica de debate voltada para a Assistência. quem ficou muito à frente disso foi a Secretaria de Assistência. Então, ganhou muito uma lógica de políticas voltadas à assistência, onde a educação uma era apenas um quesito. Quando a gente começou a

observar como que estava se construindo aqui, a gente começou a sugerir mudanças. Então aqui, o segmento que mais discutiu o plano foi a própria educação infantil. Esse documento..., ele circulou entre as escolas, deram a possibilidade de discutir isso e sugerir, inclusive, indicativos para esse documento que depois foi votado. Enfim...Então, eu acho que no caso de Campinas foi um ganho porque a gente conseguiu marcar bem essa presença do segmento educação nesse plano e também acabou, por indicativo nosso, entrar nos segmentos de fora do poder público municipal. Então o plano ganhou uma dimensão muito mais de território, porque na primeira concepção dele era muito uma lógica de um Plano da prefeitura e não um Plano para a cidade. Aí, ao trazer o NEPO, a Faculdade de Educação e alguns outros segmentos, que o próprio pessoal ligado à saúde quem acaba..., pela própria organização da saúde, você trazendo profissionais do Sistema Estadual... Acabou ganhando um contorno municipal no sentido de abranger o território e não só as ações ligadas à prefeitura. Essa foi uma ação importante do departamento. No processo do PIC houve uma presença muito grande do Departamento pela Coordenadoria de Educação Básica inclusive. As coordenadoras pedagógicas atuaram bastante.

Diante da explanação de DR, fica evidente que, embora como já citado, a proposta inicial do PIC refletisse as orientações globais contidas nos documentos dos organismos internacionais, cujo objetivo versa em implementar políticas intersetoriais de forma compensatórias destinadas à população mais vulnerável, o processo de elaboração do PIC refletiu, em Campinas, uma disputa presente em todo o território brasileiro, em que uma concepção pautada no direito social de todas as crianças a uma educação infantil de qualidade se confronta com uma proposta de baixo custo, na qual a educação das crianças assume um caráter estratégico de combate à pobreza (ROSEMBERG, 2002).

Nessa linha, Campos sinaliza que “a identidade da educação infantil é permanentemente tensionada, não apenas pelo pouco tempo transcorrido de sua efetiva institucionalização, mas também pelas tensões que se encontram imiscuídas em suas especificidades.” (2011, p. 228).

Contrariando o discurso inicial que, diante do problema de falta de vagas em creche o PIC surgiria como uma alternativa: “se não é a creche o que mais pode se fazer até superar o problema?” (SÃO PAULO, 2017) o documento final reforça a ideia de infância como direito de todas as crianças, na qual a escola de educação infantil tem um importante papel para a garantia desse direito, já que, segundo o que apresenta, é essa instituição que, possivelmente, fará o atendimento às crianças durante o primeiro período de suas vidas.

Outro ponto de destaque enfatiza que a educação infantil pública, ofertada em creches e pré-escolas, destina-se a todas crianças, independente das condições sociais de suas famílias (CAMPINAS, 2018). O documento reforça, ainda, que “o papel da política educacional nesta etapa não se restringe ou resume à preparação para as demais, mas tem em si, propósitos próprios, distintos e singulares.” (CAMPINAS, 2018, p. 39)

Todavia, embora seja enfatizado o direito de todas as crianças, o documento sinaliza para a existência de uma “política de priorização pautada em situações de vulnerabilidade, identificadas e pontuadas no ato do cadastro de demanda realizado pela família. “(CAMPINAS, 2018, p. 40) Tal política demonstra que a disputa permanece presente nas ações da SME.

Considerações Finais

Esta pesquisa, cujo objetivo geral foi o de investigar a relação entre as políticas intersetoriais e a construção da qualidade da Educação Infantil na rede pública municipal de educação de Campinas (SP), possibilitou constatações e provocou reflexões pertinentes ao foco investigativo. Tais constatações e reflexões têm potencial para mobilizar gestores públicos, sobretudo os participantes da pesquisa, para problematizarem a educação infantil tendo como foco a interação entre a educação, setores da administração pública e sociedade civil a partir de uma perspectiva territorial.

O estudo revelou que o tema intersectorialidade possui um caráter polissêmico que desencadeia um debate acerca da aplicabilidade e adequada utilização do termo. Ainda assim, a partir explicitação dos conceitos de intersectorialidade, é possível afirmar que ela representa a possibilidade de ultrapassar a lógica da fragmentação, do paralelismo de ações e da centralização de informações, decisões e recursos.

Enquanto estratégia de gestão, a intersectorialidade constitui-se como uma forma de arranjo ou organização, de modo a permitir a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos setores da administração pública e da sociedade civil, com o intuito de proporcionar um atendimento integral ao cidadão ou corroborar com a solução de problemas complexos, que dependa da abordagem de mais de um setor específico.

Desse modo, faz-se importante destacar que a complexidade dos problemas que afetam a população remete para a necessidade de integrar os diversos atores organizacionais e sociais, tanto públicos estatais como privados, na gestão das políticas sociais. Sendo assim, a propositiva intersectorial surge como modelo de enfrentamento ao paradigma de atendimento setorializado que ainda predomina na estrutura organizacional do Estado brasileiro e que não tem sido capaz de atender às demandas que a sociedade lhe apresenta.

No tocante ao diálogo com a política educacional, constata-se que a intersectorialidade remete à perspectiva de educação integral, cuja proposta defende uma educação que esteja o mais próximo possível de ser completa, suscitada em tempos e espaços sócio históricos diferentes, que possibilitem a

construção de práticas pedagógicas garantidoras do direito à educação de todos os cidadãos.

Ao buscar parcerias intersetoriais, a escola, também no que tange à educação infantil, é estimulada a interagir com o território no qual está inserida. Logo, ela se vê provocada a abandonar o famigerado conceito de escola ilha e dialogar com os atores sociais existentes em seu contexto. Desse modo, a escola passa a se integrar na dinâmica local, como um ativo da comunidade que atua na melhoria das condições de vida das pessoas e no desenvolvimento local.

No cenário que se estabelece com a integração com o território, a ação de educar transcende os muros da escola e passa a ocorrer em lugares distintos. Os locais das cidades como praças, clubes, parques, espaços populares, associações, dentre outros, começam a ser considerados como espaços educativos para o desenvolvimento de atividades que estimulam a construção de conhecimentos significativos e ações agregadoras.

Essas mudanças sinalizam para perspectivas de avanço da qualidade da educação infantil e de melhores condições de vida da população, pois possibilitam que os sujeitos se apropriem e cuidem da cidade com sentimento de pertencimento. Ao mesmo tempo, todos os moradores são convidados a olhar para escola e agregar novas contribuições ao processo de construção coletiva da qualidade.

Neste contexto, os participantes desta pesquisa, o diretor do Departamento Pedagógico, os cinco representantes regionais da Secretaria Municipal de Educação e a Coordenadora do Programa Primeira Infância Campineira (PIC), afirmaram que as escolas de educação infantil da Rede Municipal de Campinas desenvolvem parcerias intersetoriais em seus respectivos territórios, principalmente com as Secretarias de Saúde e Assistência Social, sobretudo em locais que apresentam maior incidência de vulnerabilidade social. Tais parcerias ocorrem, segundo eles, de maneira mais pontual, diante de situações mais complexas, nas quais a escola não consegue atuar de forma isolada sobre a questão.

Em face das ações implementadas pela SME com o intuito de fomentar a atuação intersetorial, o PIC aparece como um movimento relevante por parte do

governo. As ações citadas pelos entrevistados referentes ao programa remetem ao seu processo de elaboração, em cuja metodologia constou a participação de diferentes setores da gestão pública e da sociedade civil para a produção de um plano com caráter participativo. Faz-se necessário destacar que o referido programa se encontra em fase de implementação e se constitui, também, como um dos desafios apontados pelos entrevistados para a concretude das ações intersetoriais.

Além do destaque relevante à participação dos atores sociais, o processo de elaboração do PIC caracterizou-se também, conforme apontado nas entrevistas, em uma arena de disputa na cidade de Campinas, reproduzindo, no nível local, um conflito de dimensões nacionais entre duas concepções distintas de políticas para o atendimento à infância. De um lado a Secretaria de Assistência Social, à frente do processo, apresentava uma proposta inicial de atendimento às crianças, em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância e com as orientações dos Organismos Múltiplos, visando compensar as carências culturais das crianças pobres e vislumbrava, a partir das ações intersetoriais, a integração e homogeneização de práticas sobretudo voltadas à gestão da pobreza. Do outro lado, os servidores e gestores da Secretaria de Educação e a sociedade civil, com destaque para a participação da Faculdade de Educação da Unicamp, contrapuseram a proposta inicial a uma perspectiva universalista de educação infantil, pautada nos preceitos constitucionais de direito à educação.

A disputa entre as duas concepções pode ser percebida também no texto do documento Primeira Infância Campineira. O mesmo programa refere-se à educação infantil como direito de todas as crianças residentes no município, também prioriza a matrícula em creches públicas daquelas que estiverem em situação de vulnerabilidade social.

Em relação aos contributos do PIC para a educação infantil do município, foi destacado pelos participantes a valorização da infância que o programa busca suscitar entre as diferentes secretarias e o protagonismo assumido pelas crianças na elaboração do Plano das Crianças para Campinas. De fato, o PIC se destaca ao conceder voz e direito às crianças de participarem do processo de

formulação das políticas que dizem respeito a elas. Trata-se de uma ação que valoriza a criança e a considera inserida em uma sociedade, na qual ela interage, influencia e é influenciada.

Todavia, torna-se necessário destacar que, infelizmente, nem todas as crianças de Campinas tiveram voz na elaboração do PIC. O documento apresenta que o processo de participação se restringiu à apenas duas das cinco regiões nas quais se subdividem a SME: Leste e Sul. Desse modo, e por considerar a heterogeneidade dos diferentes territórios existentes em uma metrópole com as dimensões de Campinas, o que se constata é que as vozes infantis presentes no documento não foram pronunciadas das regiões Norte, Noroeste e Sudoeste. Essas vozes não ecoaram para muito além da cordilheira da riqueza. São vozes que não repercutem os anseios dos territórios longínquos das periferias campineiras.

No que tange aos desafios para a concretude das ações intersetoriais, além da implementação do PIC, como já citado anteriormente, foi indicado também pelos participantes a dificuldade de se relacionar com os demais setores, haja vista que, na percepção deles, cada setor atua de acordo com seus interesses sem se preocupar com a perspectiva integral de atendimento ao cidadão. Outro ponto destacado diz respeito ao isolamento da escola frente às questões do território e frente ao que acontece com a criança quando não está no ambiente escolar.

Entretanto, embora o isolamento da escola tenha sido destacado, os gestores das políticas entrevistados se eximem da articulação de um processo intersetorial que se estabeleça nos territórios a partir das ações propositivas dos diferentes setores e a ideia que prevaleceu entre os entrevistados é a de que a articulação intersetorial seja de incumbência de outras secretarias, como a Assistência Social ou Saúde. A Secretaria de Educação é citada como coadjuvante, como aquela que é convidada a participar, em detrimento de uma concepção de território educativo, no qual a escola assume a responsabilidade por articular os processos de integração e participação da comunidade.

Quando abordada a relação entre intersetorialidade e a qualidade na educação infantil, de forma unânime, os participantes corroboraram a

importância desta relação. O que se constatou, pois, é que a concepção de qualidade destacada e, principalmente, a relação que os entrevistados estabelecem entre a referida qualidade e as ações intersetoriais remetem a uma tendência em mensurar a qualidade exclusivamente a partir do desempenho das crianças. Essa tendência, referenciada, inclusive nos documentos mais recentes em relação à educação infantil e à qualidade na educação infantil, como a BNCC e a os Novos Parâmetros de Qualidade da educação infantil, trazem para a criança o centro da discussão, ao considerar as habilidades cognitivas ou socioemocionais como principal indicador para a definição de qualidade. Desse modo, deixam de dar a mesma importância a outros fatores, como a infraestrutura das escolas, a formação dos profissionais e as condições socioeconômicas das crianças e de suas respectivas famílias.

Outro ponto a ser considerado sobre a qualidade é o de que nenhum dos entrevistados a mencionou como processo a ser construído coletivamente pelos atores sociais envolvidos com a escola, tampouco os contributos que as ações intersetoriais trariam à essa construção, haja vista que agregaria ao cenário da escola, lócus da avaliação e construção da qualidade, olhares de pessoas que, embora não estejam presentes na rotina escolar, são fundamentais para a consolidação de uma qualidade que se dê a partir de uma perspectiva integral.

O que se constata é que, embora o processo de Avaliação Institucional Participativa na educação infantil, que tem como objetivo, dentre outros fatores, colaborar com o processo de construção da qualidade socialmente referendada, esteja vigente na Rede Municipal de Educação desde 2014, ainda não repercute no discurso daqueles que estão à frente da elaboração das políticas educacionais.

Posto isso, reitera-se a importância de que as políticas estejam interconectadas, o que remete à intersetorialidade de políticas. Essa interconexão das políticas se faz necessária diante da impossibilidade de uma só política responder às demandas da população que necessita do aporte e da proteção do Estado para acessarem os direitos sociais.

Ressalta-se, também, a importância do Programa Infância Campineira que, desde a sua formulação, tem suscitado o debate em torno da

intersetorialidade para sensibilizar tanto os gestores públicos quanto os profissionais da SME e demais atores sociais dos outros setores para a necessidade de se romper com a forma fragmentada de atendimento, presente hoje na administração pública, e tem buscado sensibilizar toda a comunidade para a necessidade de se formular e implementar políticas integradas para a infância, uma etapa tão singular e importante da vida humana.

Considera-se neste estudo os limites dessa pesquisa, contudo há contribuições para a construção do conhecimento com potencial para promover reflexões e discussões referentes à promoção das políticas intersetoriais para promover a qualidade da Educação Infantil oferecida pela rede pública municipal de educação de Campinas (SP).

Referências

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. p. 109-187.

ANTUNES, A. Escola, comunidade e família no Município que educa. In: PADILHA, P. R. e CECOM, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ARAÚJO, G. F. S. **A intersetorialidade nas políticas públicas (saúde, assistência social e educação) como enfrentamento da pobreza na região do Jalapão no Estado do Tocantins**. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

ARENT, H. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 8 ed, 2016.

ARROYO, M. O direito a tempos-espacos de um justo e digno viver. In: In MOLL, J. e colaboradores. **Caminhos da educação integral no Brasil – direito a outros tempos e espaços educativos**. São Paulo, Penso editora, 2012.

AZEVEDO, Fernando et al. **O manifesto dos pioneiros da educação nova**. São Paulo: Nacional, 1932.

BALDO, L. C., LÜCKMANN, L. C. A intersetorialidade como estratégia de implementação de políticas públicas. **Revista de Estudos e Investigación em Psicología y Educación**, Coruña, España: vol. Extr., No. 5. DOI: 10.17979, 2015.

BARDELA, A. M. M. e PASSONE, E. F. K. Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação. **Laplage em Revista**. Sorocaba: v. 1, n. 1, p. 17-35, jan./mar. 2013.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**: atualizada em: mai. 2020. Poder Executivo, Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 24 mai. 2020.

_____. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA _ Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm > Acesso em: 07 jun.2020.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - LDB**. Brasília, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm . Acesso em: 18 out. 2019.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, **que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 12 mai. 2020.

_____. Lei Nº 13.257, de 8 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância** e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 9 mar. DOU, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 15 de mai. 2020.

_____. Lei nº 8.869. Institui o Programa Criança Feliz. ODU, Brasília, DF, 2016b, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Secretaria de educação Fundamental: Departamento de Política Educacional; Coordenação Geral de Educação Infantil. **Referencial curricular nacional para a educação infantil, vol. 1, 2, e 3.** Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. Ministério da Educação de 2011. Portaria nº 1.747, de 16 de dezembro de 2011. Institui Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil. Brasília: Ministério da Educação, 2011.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, V. 1.** Brasília: MEC/SEC, 2006.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, V. 2.** Brasília: MEC/SEC, 2006.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Básica **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil.** Brasília:

MEC/SEC, 2018. Disponível em: <
<http://portal.mec.gov.br/docman/2020/141451-public-mec-web-isbn-2019-003/file>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. Ministério da Educação. Planejando a Próxima Década. **Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/Sase): Brasília, DF., 2014. Disponível em: <
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____, Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social: Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: 2005. Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

_____. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009 - Fixa as **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, 2009. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BONDIOLI, Anna (org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Coleção educação contemporânea. Tradução de Fernanda Landucci Ortale & Ilse Paschoal Moreira; revisão técnica de Ana Lúcia Goulart de Faria & Elisandra Girardelli Godoi. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRITO, S. Campinas é apontada como maior polo de tecnologia da AL. **CORREIO POPULAR**, Campinas, 21 jun.2015. Capa, p. 1.

CAIADO, M. C. S. PIRES, M. C. S. Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros. In: CUNHA, J. M. P. (Org.) **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. 1. Ed. Campinas: NEPO/Unicamp, 2006.

CAMPINAS. Decreto nº 19.654, de 11 de outubro de 2017. Institui no âmbito da administração municipal o Comitê Municipal Intersetorial encarregado de promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal pela Primeira infância e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Campinas**. Campinas, SP, 16 out. 2017.

_____. Diretrizes Curriculares da Educação Básica para a Educação Infantil: um processo contínuo de reflexão e ação. Campinas: Secretaria Municipal de Educação, 2013.

_____. Lei nº 15.029, de 24 de junho de 2015 - institui o Plano Municipal de Educação. Campinas: Secretaria Municipal de Educação, 2015.

_____. LEI Nº 12.501, de 13 de março de 2006, institui o Sistema Municipal de Ensino de Campinas. **Diário Oficial [do] Município de Campinas**. Campinas, SP, 14 mar. 2006.

_____. **Plano Municipal da Primeira Infância de Campinas 2019 - 2029.** Campinas: Prefeitura Municipal, 20018b.

_____. **Prefeitura Municipal.** Disponível em: < <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/naeds/index.php> >. Acesso em: 14 out. 2020.

CAMPINAS. Resolução CME nº 01/2016, de 12 de agosto de 2016 - Dispõe sobre a avaliação, frequência e expedição de documentação na educação infantil, para as unidades educacionais que integram o sistema municipal de ensino de Campinas. Campinas, 2016.

_____. Resolução SME nº 16, de 28 de novembro de 2018: estabelece Diretrizes e Normas para o Planejamento, a Elaboração e a Avaliação do Projeto Pedagógico das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas. **Diário oficial [do] município de Campinas.** Campinas, SP, 30 nov. 2018a.

CAMPOS, M. M. FÜLGRAFF, J. WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, jan./abr. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n127/a0536127.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2020.

CAMPOS, R. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões nos contextos internacionais.** 2008, 215 f. Tese (Doutorado em educação. Área de Concentração Formação de Professores) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/92091/250349.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 12 nov. 2020.

CAMPOS, R. Educação infantil Políticas e identidade. **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2011. Disponível em: , <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/7/171> . Acesso em: 11 mar. 2020.

Campos, R. A Educação Infantil e os Organismos Internacionais: Quando Focalizar não é priorizar. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 21(18), 2013.

_____. Barbosa, M. C. S. BNC e educação infantil Quais as possibilidades? **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 9, n. 17, p. 353-366, jul./dez. 2015.

CARBONELL, J. **A aventura de inovar: a mudança na escola.** Trad. Fatima Murad. Porto Alegre: Artmad editora, 2002.

CARREIRA, D. e PINTO, J. M. R. **Custo Aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global: Campanha pelo direito à educação, 2007.

CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS, Barcelona, 1990. Disponível em: <<http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Portugues.pdf>> acesso em 14/11/2019.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2004.

CARVALHO J. S. F. A experiência escolar ainda tem algum sentido? In: CRVALHO, J. S. F. CUSTÓDIO, C. O. C. (org.) **Hannah Arendt: a crise na educação e o mundo moderno**. São Paulo: Intermeios; Fapesp, 2017.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede, volume I**. 8ª ed. Tradução em português: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Título original em inglês: *The Rise of the Network Society*.

CASTELLS, M. e BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, julho, p. 152-166, 1996.

CAVALIERE, A. M. Educação Integral. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *et al. Dicionário trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 1 ed. São Paulo, Cortez, 1991.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

COSTA, B. L. D. C e BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte, Ed. PUC Minas, 2012.

COSTA, N. G. Comunidades educativas: por uma educação integral. In: In MOLL, J. e colaboradores. **Caminhos da educação integral no Brasil – direito a outros tempos e espaços educativos**. São Paulo, Penso editora, 2012.

CRUZ, M.C.M.T e FARAH, M.F.S. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA L. P. e CORÁ M. A. J. (org.) **Redes sociais e intersectorialidade**. Tiki Books, São Paulo, 2016.

CUNHA, J. M. P. e FALCÃO, **Campinas Metropolitana – diversidades espaciais na virada para o século XXI**. Campinas, Librum editora, 2017.

CUNNILL- GRAU, N. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. Tradução em português: Tatiana Guedes. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 05, 2004.

DAGNINO, R. DIAS, R. Visões sobre políticas públicas: gestores, avaliadores e analistas. In: COSTA, G. DAGNINO, R. (org.) **Gestão estratégica em políticas públicas**. Campinas: Alínea, 2013.

DALBERG, G. MOSS, P. PENSE, A. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre, Penso, 2019.

DIAS, R. B. e SERAFIM, M. P. **Análise de política: uma revisão de literatura**. Caderno de Gestão Social, V. 3, n.1, p. 121-134, jan. / jun. 2012.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. Introdução. In: _____ (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

DITTRICH, A. STRAPASSON, B. A. SILVEIRA, J. M. ABREU, P. R. Sobre a Observação enquanto Procedimento Metodológico na Análise do Comportamento: Positivismo Lógico, Operacionismo e Behaviorismo Radical. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Abr-Jun 2009, Vol. 25 n. 2, pp. 179-187. Disponível em < <https://www.scielo.br/pdf/ptp/v25n2/a05v25n2.pdf> >. Acesso em: 12 nov. 2020.

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, vol. 29, nº. 78, p. 201-215, mai.-ago. 2009. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78_a04.pdf >. Acesso em 22 jan. 2020.

DOWBOR, L. Espaço da educação e espaço da vida. In: PADILHA, P. R. e CECON, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

DRAIBE, S. N. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP* (17):86-101, mar./maio 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690> >. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018a.

_____. Welfare State. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018b.

_____; Proteção Social. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, vol. 35, p. 119-144, 2001.

FLORES, C. Segregação social e resultados educacionais na cidade de Santiago do Chile. Tradução em português: Jacob J. Pierce e João Vicente

Ganzarolli de Oliveira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (orgs) **A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

FREIRE, P. Política e educação. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

FREITAS, Luiz C. de. Qualidade Negociada: avaliação e contra regulação na escola pública. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 26, nº 92, p. 911-933, Especial out. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

FUNDAÇÃO FEAC. **Diagnóstico Socioterritorial Edição 2017**. Campinas, 2017.

GADOTTI, M. **A escola na cidade que educa**. Cadernos Cenpec, 2006.

_____. Povo soberano, povo que educa. PADILHA, P. R. e CECON, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

GALVANESE C. FAVARETO A. A heterogeneidade substantiva dos territórios no capitalismo contemporâneo – notas críticas sobre os desafios postos às práticas e às teorias do planejamento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. G&DR. V. 15, N. 6, Edição Especial, P. 3-16, nov. 2019. Taubaté. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5180>>. Acesso em: 01 out. 2020.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em Ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GIROTTI, E. D. Pode a Política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, 2019, vol. 40. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0207906.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

GÓES, F. T. e MACHADO, L. R. S. POLÍTICAS EDUCATIVAS, INTERSETORIALIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 627-648, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/edurealidade>> Acesso em: 29 de jul. de 2019.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, Isa Maria F. R. (org.) **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GUARÁ, I. M. F. R. É imprescindível educar integralmente. **Cadernos Cenpec**, 2006, n. 2

HECKMAN, J. J. O bom de educar desde cedo. **Educar para crescer**, 5 abr. 2015. Entrevista concedida a Monica Weinberg. Disponível em:

<http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/entrevista-james-heckman-477453.shtml>>. Acesso em: jul. 2020.

HECKMAN J.J. Investir nos mais jovens. Em: **Tremblay RE, Boivin M, Peters RDeV, eds. Enciclopédia sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância, 2004.** Disponível em: < <http://www.encyclopedia-crianca.com/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/investir-nos-mais-jovens>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

HENZ, C. I. Paulo Freire e a educação integral: cinco dimensões para (re) humanizar a educação. In MOLL, J. e colaboradores. **Caminhos da educação integral no Brasil – direito a outros tempos e espaços educativos.** São Paulo, Penso editora, 2012.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Revista de Administração Pública (RAP).** Rio de Janeiro Vol. 32, p. 35-48, 1998.

_____. Rede de compromisso social. In: **Revista de Administração Pública (RAP).** Rio de Janeiro, Vol. 33, p. 115- 141., 1999.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: Desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap.** São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em:< <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/campinas.html> > Acesso em: 20 mar. 2020.

JACCORD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da Proteção Social Brasileira. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;** Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> >. Acesso em: 12 mar. 2020.

JANUZZI, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 2(56), 137-160. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222> >. Acesso em: 10 out. 2020.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro:** FGV, v. 3, n. 3, mar-abr, 1998. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/12980>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Revista Saúde e Sociedade, São Paulo:** USP, v. 6, n. 2, 1997. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v6n2/05.pdf> > . Acesso em: 21 out. 2019.

_____ A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo: USP, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr, 2004. Disponível em: www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____ Introdução. In Corá, M. A. J., Org. **Redes sociais e intersetorialidade**, Tiki Books, São Paulo 2016.

JUNQUEIRA L. A.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersetorialidade: na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Caracas: UNESCO/CLAD. Série Concurso de Ensaio CLAD, 1998.

KOHAN, W. O. Tempos da escola em tempo de pandemia e necropolítica. In: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2016212, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 30 nov. 2020.

KOGA, D. São Paulo: Entre tipologias territoriais e trajetórias sociais. In: SPOSATI A. e KOGA D. (orgs.) **São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2013.

LECLERC, G. F. E. MOLL, J. Educação integral e comunitária: o remirar-se da cidade e da escola. In: PADILHA, P. R. e CECON, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

LESSA, R. Governo. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

LIMA, M. C.; Globalização. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

LIMA NETO, F. Pedidos para creche lotam os Conselhos Tutelares. **Correio Popular**, Campinas, 08 fev. 2020. Campinas e RMC, p. 1.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte, Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S. VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, p. 171-194, junho 2014.

MARINHO, A., FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2001.

MARSHALL. **Cidadania e Classe social** [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT], 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MAZZA, D. Educação integral: um horizonte para a emancipação humana? In: SPGOLON, N. I, MODESTO, C. M. S. MAZZA, D. e FERRAZ, E. C. V. (org.) **Educação integral: movimentos, lutas e resistências**. Uberlândia, Navegando Publicações, 2019.

MILANI, C. ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO. In SOUZA A. M. (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômica Aplicadas (Ipea), 2014.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2013.

MIRANDA, I. Falta de vagas em Campinas Gera Multa Milionária. **Correio Popular**, Campinas, 12 fev. 2016. Campinas e RMC, p. 1.

MOLL, Jaqueline. A Cidade Educadora como Possibilidade: apontamentos. In: TOLEDO, Leslie; FLORES, Maria Luiza Rodrigues; CONZATTI, Marli (Org.). **Cidade Educadora: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Cortez, 2004. V. 2. P. 39-46.

MOMMA, A. M. B., PALMEN, S. H. C., BRYAN, N. A. P. Políticas Públicas de Educação Infantil em Campinas: Tessituras Sobre a coexistência de diferentes e diversas formas de organização; **Revista Exitus**; Vol 04; Jan/Jun. p. 33-57; 2014. Disponível em: <
<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/125> . Acesso em: 25 set. 2019.

MONFREDINI, M. I. **Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersetorialidade**. 2013. 282 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MONNERAT, G. L. e SOUZA, R. G. **Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**. Brasília, SER social, v. 12, n. 26. P. 200-220, jan / jun. 2009.

NOGUEIRA, M. A. Estado. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

OCDE. **Estudos da OCDE sobre competências. Competências para o progresso social: o poder das competências socioemocionais**. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

OLIVEIRA, R. P. ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação** Jan /Fev /Mar /Abr 2005 No 28. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

OLIVEIRA, Z. R. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2008.

ORNELAS e TEIXEIRA. Intersetorialidade ou diálogos setoriais? Reflexões a partir da experiência do Projeto Teias-Escola Manguinhos, Rio de Janeiro. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 106, p. 659-670, 2015. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39n106/0103-1104-sdeb-39-106-00659.pdf> >. Acesso em: 11 ago. 2020.

ORTUZO A., DI GIOVANNI G.; Política Social. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

PADILHA, P. R. A. Educação como direito no município que educa. In: PADILHA, P. R. e CECOM, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

PASQUALLI R., FONTANA G. e CARVALHO M. J. Educação Integral em tempo integral: Interdisciplinaridade e Tecnologias Digitais. **Revista Educare at Educare**. Vol. 11 Número 22, Cascavel, jul./dez. 2016. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/11752> > Acesso em: 10 jun. 2019.

PETTA, G. Vagas em creche: unir Campinas pela superação do problema. **VERMELHO**, 12 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/299236-1>> Acesso em 20 abr. 2019.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumento da ação pública. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> >. Acesso em: 12 mar. 2020.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (BRASIL). **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, 2010.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância**. 2015.

RIZZOTTO, M. L. F.; BORTOLOTO, C. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL. **Interface (Botucatu)**. 2011, vol.15, n.38. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/icse/v15n38/14.pdf> > . Acesso em: 16 mar. 2020.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SANDEVILLE JÚNIOR, E.A paisagem do município como território educativo. In: PADILHA, P. R. e CECOM, S. (org). **Município que educa: múltiplos olhares**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SANTAIANA, R. S. **Educação integral no Brasil: A emergência do dispositivo de intersectorialidade**. 2015. 189 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Federal

do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/131041> . Acesso em: 24 ago. 2019.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SÃO PAULO, Ministério Público do Estado. **Escuta social**. Evento Realizado na Câmara Municipal de Campinas. 23 abr. 2018.

SMOLKA, A. L; LAPLANE, A.; MAGIOLINO, L. e DAINÉZ, O. O problema da avaliação das habilidades socioemocionais como política pública: explicitando controvérsias e argumentos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, nº 130, p. 219-242. Jan.- mar., 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000100219&lng=en&nrm=iso&tlng=pt >. Acesso em: 03 jul. 2020.

SILVA, T. M. M. **A tessitura das políticas intersetoriais para a educação infantil: instâncias, papéis e responsabilidades**. 2005. 112 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/854> > Acesso em: 10 ago. 2019.

SILVA, T. T. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo, 2010.

SORDI, M. R. L. D. Avaliação da qualidade da escola pública assistida por um pacto de qualidade negociado: os meandros do processo. In: SORDI, M. R. L. D. (Org); SOUZA, E. S. (org.). **Avaliação Institucional Como Instância Mediadora da Qualidade da Escola Pública: o processo de implementação da rede municipal de Campinas em destaque**. Volume 2. Campinas, Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Educação, 2012.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.

SOUZA, M. C. e PÉREZ, B. C. Políticas para crianças de 0 a 3 anos: concepções e disputas. **Revista Contemporânea de Educação**. Rio de Janeiro: vol. 12, n. 24, mai/ago 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/4170/0> > Acesso em: 04 abr. 2020.

SOUZA, S. Z. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 23, n.1, p.65-78, 2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/3958> . Acesso em: 02 jun. 2019

_____. Avaliação da educação infantil: propostas em debate no Brasil. **Interacções**, v.10, n.32, p.68-88, 2014. Disponível em:

TEIXEIRA, A. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 73, jan./mar. 1959.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, Movimento. **Quem somos**. Disponível em: < <https://www.todospelaeducacao.org.br/paq/quem-somos/> . Acesso em: 21 mai. 2020.

TUMELERO. S. M. Intersectorialidade nas políticas públicas. **Guaju**, Matinhos, v.4, np.2, p. 211-230, jul./dez. 2018. Disponível em: , <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/62201>>. Acesso em: 10 set. 2020.

VASQUEZ, D. A. Federalismo. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2018.

VIANA, A. L. D. **Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas**. RAP. Rio de Janeiro, mar/ abr 1998.

VIANNA, C. P. O sexo e o gênero da docência. **Cadernos Pagu** (17/18) 2001/02: pp.81-103.

VIEIRA, E. A política e a base do direito educacional. **Caderno Cedes**, v. 21, n. 55, p. 9-29. 2001.

VIEIRA, I; SANTOS, I.S; OCKÉ-REIS, C; RODRIGUES, P. H. A. Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pela agenda social no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro, CEBES, 2018.

VIDIGAL, Fundação Maria Cecília Souto e TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já! Política Nacional Intersectorial para a primeira infância**. São Paulo: 2019. Disponível em: < <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/politica-nacional-intersectorial-primeira-infancia/?s=intersectorialidade> > Acesso em 08 mai. 2020.

Zabalza, M. A. **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre, Artmed, 2007.

Apêndices

Apêndice I. Questões norteadoras para a entrevista semiestruturada com o Diretor do Departamento Pedagógico da Secretaria de Educação e com os Representantes Regionais dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizados (NAEDs) do município de Campinas (SP)

- 1) Como as políticas intersetoriais vem sendo fomentadas na educação infantil da Rede pública municipal de Campinas?
- 2) Como as políticas intersetoriais se expressam na rede pública municipal de Campinas?
- 3) Quais são as ações advindas desse departamento em prol do fortalecimento das ações intersetoriais?
- 4) Quais são os principais desafios para a concretude das ações intersetoriais na educação infantil dessa rede de ensino?
- 5) Há articulação entre as ações desencadeadas para o fortalecimento das ações intersetoriais, considerando as atuações do Departamento Pedagógico (DEPE), dos Núcleos de Ação Educativa Descentralizados (NAEDs) e as equipes gestoras das unidades? Em caso afirmativo, como se dá essa articulação?
- 6) Na sua visão, qual a relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas (SP)?
- 7) O Programa Infância Campineira tem com um dos eixos norteadores as políticas intersetoriais. Na sua ótica, qual o principal contributo do PIC para a educação infantil da rede municipal de Campinas.

Apêndice II. Questões norteadoras para a entrevista semiestruturada com a Coordenadora do Programa Infância Campineira (PIC) – Secretaria de Assistência Social e Segurança Alimentar

- 1) Qual a inspiração para o desenvolvimento e a implementação do programa Infância Campineira?
- 2) Na sua ótica, qual o principal contributo do Programa Infância Campineira?
- 3) Na sua ótica, qual o principal contributo do Programa Infância Campineira para a educação infantil da rede municipal de Campinas?
- 4) O Programa tem com um dos eixos norteadores as políticas intersetoriais. Como tem se dado o desenvolvimento desta política para o atendimento à infância?
- 5) Na sua visão, qual a relação entre intersetorialidade e a qualidade da educação infantil na rede pública municipal de Campinas (SP)?

