

A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre

Partnership between municipal public power and the community daily nurseries: early childhood education in Porto Alegre

La alianza entre el poder público municipal y las guarderías comunitarias: la educación infantil en Porto Alegre

MARIA OTÍLIA KROEFF SUSIN
VERA MARIA VIDAL PERONI

Resumo: Este texto tem por objetivo analisar a parceria entre poder público e entidades do movimento comunitário na ampliação do atendimento da educação infantil, no município de Porto Alegre. Está baseado em pesquisa que analisou essa parceria no período 1993/2003. A coleta de dados foi realizada por questionários aplicados em 133 creches conveniadas, observação em quatro creches, entrevistas com profissionais da educação e lideranças comunitárias. As conclusões analisam avanços, limites e contradições referentes à permanência destas creches como política de ampliação da educação infantil no município.

Palavras-chave: educação infantil; parceria público/privado; “público não estatal”.

Abstract: This text analyzes the partnership between the government and the community entities in broadening the offer of early childhood education in the Brazilian city of Porto Alegre. It is based on a research that investigated this partnership between 1993 and 2003. Data was collected through application of questionnaires in 133 associated nurseries, observation in four nurseries, and interviews with education professionals and community leaders. The conclusions analyze advances, limitations and contradictions regarding the permanence of these nurseries as a policy for extending early childhood education in the municipality.

Keywords: early childhood education; public/private partnership; “non-state public”.

Resumen: Este texto busca analizar la alianza entre poder público y entidades del movimiento comunitario en la ampliación de la atención a la educación infantil en el municipio de Porto Alegre. Se basa en una investigación que analizó esa alianza en el período 1993/2003. La colecta de datos se dio a través de cuestionarios aplicados en 133 guarderías asociadas, observación en cuatro guarderías, entrevistas con profesionales de educación y líderes comunitarios. Las conclusiones analizan avances, límites y contradicciones de la permanencia de estas guarderías como política de ampliación de la educación infantil en el municipio.

Palabras clave: educación infantil; alianza público/privado; “público no estatal”.

Este artigo¹ trata das creches comunitárias inseridas num contexto em que o público e o privado estão modificando suas fronteiras, o que é parte do pressuposto teórico metodológico de que Estado e público/privado não são conceitos abstratos, mas historicamente situados em um movimento do real. O estudo acerca deste período particular do capitalismo, de redefinições no papel do Estado e da sua materialização nas políticas sociais, tem sido objeto de investigação por um grupo de pesquisadores do qual as autoras fazem parte.

Na política de educação infantil instituída em Porto Alegre, coexistem dois programas de atendimento: um assumido integralmente pelo financiamento público, outro representado pela parceria entre o poder público e entidades do movimento social comunitário, por meio de creches comunitárias, possibilitando a oferta desta etapa da educação básica a custo mais baixo do que aquele praticado pelo município na educação infantil pública.

As relações que a política de educação infantil do município de Porto Alegre guarda com as estratégias de superação da crise do capitalismo atual e com a redefinição do papel do Estado levam-nos a analisar como a sociedade civil tem sido chamada a ocupar os espaços nos quais o Estado não atende totalmente as demandas sociais. Subjacente a esta política está a redefinição do papel do Estado, apregoada pelos defensores da minimização do Estado na oferta de políticas sociais.

No presente artigo, analisaremos as contradições do processo de parceria que, por um lado, foi instituído em Porto Alegre por um governo democrático e popular de orientação de esquerda (como é o caso da Frente Popular² liderada pelo Partido dos Trabalhadores e que nesta cidade foi referência internacional), mas que, por outro lado, acaba adotando a estratégia de parceria público/privada, minimizando o atendimento ao direito social universal e de qualidade.

A política de parceria no município vem subjacente a um movimento social comunitário por recursos para instituições de educação infantil anteriormente financiada pela assistência social. Ao mesmo tempo em que a legislação passa a considerar a educação infantil do zero aos cinco anos como parte da educação básica, e não mais como assistência, não houve alocação de recursos específicos para esta etapa da educação.

Nacionalmente, na década de 1980 vivíamos um movimento da sociedade brasileira de democratização materializada em direitos sociais. O debate sobre a educação infantil era parte desse movimento. Nos anos 1990 ocorre um retrocesso e as propostas para a educação têm “[...] como substrato um diagnóstico que identifica

¹ Esse artigo é baseado na dissertação de mestrado “A Educação Infantil em Porto Alegre: Um Estudo das Creches Comunitárias”, defendida em 2005 por Maria Otilia Kroeff Susin, orientada por Vera Maria Vidal Peroni.

² Composta, principalmente, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Comunista Brasileiro (PCB).

a crise do capitalismo como resultado da crise do Estado.” (ADRIÃO e PERONI, 2005, p. 138).

A relação entre a crise do capital neste período particular do capitalismo e as estratégias de sua superação, dentre elas o “público não estatal”, serão, a seguir, o nosso foco, bem como as consequências impostas às políticas sociais, com destaque para a educação infantil.

A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Os novos arranjos para o enfrentamento da crise do capitalismo e a conformação do setor estatal aos ditames do capital engendraram

[...] o surgimento de, se não um novo, ao menos um renovado setor social caracterizado, *grossa modo*, por assumir um papel suplementar à ação do Estado na oferta de serviços e bens sociais, especialmente aqueles destinados aos segmentos mais pobres (ADRIÃO e PERONI, 2005, p. 9) [grifo das autoras].

Fronteiriço à esfera pública e à esfera privada, este novo setor “recebe condição que lhe faculta sobreviver na e da intersecção entre ambos [...]” (ADRIÃO e PERONI, 2005, p. 9), setor aqui identificado como “público não estatal”, conceito usado para definir as condições tanto funcionais quanto políticas na qual se colocam as creches comunitárias no processo de conveniamento. Nesse sentido, “o papel do Estado para com as políticas sociais é alterado”, sendo que a responsabilidade pela execução dessas políticas deve ser repassada para a sociedade (PERONI, 2006, p. 14) o que, para a Terceira Via, se dá pela propriedade “pública não estatal”.

Embora se refira a uma estrutura de pensamento que se propõe transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo, a Terceira Via, para Peroni (2006, p. 14), é discutível quanto a ser realmente uma “alternativa ao neoliberalismo. A questão é se realmente foi uma alternativa [...] já que não rompeu com o diagnóstico inicial de que a crise está no Estado”.

O envolvimento entre governo e sociedade civil criando uma nova sinergia, uma sociedade civil ativa, é uma das bases da política da Terceira Via e, segundo Giddens (2001), para tanto é necessário que Estado e sociedade civil ajam em parceria, facilitando e fiscalizando cada um a ação do outro. Assim, o desejável é que o Estado, não se envolvendo diretamente com a sociedade, apoie atividades através de investimentos nas áreas mais pobres da cidade (GIDDENS, 2001, p. 90).

A defesa da renovação da sociedade, recuperando formas de solidariedade, trabalho voluntário, aproveitamento de iniciativas locais, relação do público com o privado na perspectiva da inclusão e com propostas de movimentos constantes de imersão do público no privado e vice-versa pela Terceira Via, desfoca o problema e centra a solução na sociedade civil, num rearranjo econômico e social, em que não

há lugar para antagonismos, nem enfrentamentos de interesses, nem luta de classes. Ao abandonar o coletivismo, a política da Terceira Via busca “um novo relacionamento entre indivíduo e a comunidade com redefinição de direitos e obrigações” (GIDDENS, 2001, p. 75).

Para Lima e Martins (2005, p. 46) “a Terceira Via pretende se contrapor à concepção de homem como síntese do conjunto das relações sociais”, negando a história “como processo de lutas de classes, [...] concebendo-a como um aglomerado de fragmentos, descontinuidades ou etapas, o que inviabiliza qualquer tentativa humana de apropriar-se do seu próprio destino, somente restando ajustar-se ao existente”.

O confronto, o enfrentamento e a luta dão lugar à busca do entendimento, da solidariedade, da cooperação dos indivíduos. Assim, as parcerias defendidas pela Terceira Via são as possíveis saídas para os graves problemas sociais, uma vez que o Estado não tem podido atender às demandas da sociedade.

Uma sociedade civil sem confronto e sem lutas, responsável pelas autorresponsas às questões sociais, é o caminho, segundo Giddens (2001), da renovação da sociedade que se dá pela parceria do governo com a sociedade civil, possibilitando a renovação comunitária através do envolvimento do Terceiro Setor – trabalho voluntário que o autor chama de “atividade cívica”. As parcerias definidas pela Terceira Via responsabilizam a sociedade civil por suas demandas, desoneram o Estado e barateiam o custo das políticas sociais, como ocorre na educação infantil em Porto Alegre.

O Terceiro Setor é funcional à Terceira Via (e ambos ao capital), uma vez que a proposta desta é a busca de parceria com a sociedade civil em substituição à privatização pregada pelo neoliberalismo. Constituído por redes de organizações privadas autônomas voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo a propósitos públicos, embora à margem do aparelho formal do Estado, o Terceiro Setor, segundo Peroni (2006), não se submete ao controle institucional, o que lhe dá um poder cada vez maior.

No caso das creches comunitárias, fica evidente a falta deste controle, tanto pela sistemática de prestação de contas da instituição feita, de forma restrita, para a diretoria da sua instituição mantenedora, quanto pela não inclusão de todos os ingressos, a não ser da verba pública na prestação de contas mensal e obrigatória ao poder público municipal.

A parceria é a estratégia defendida pela Terceira Via como possível saída para os graves problemas sociais, uma vez que o Estado não tem podido atender às demandas da sociedade. Esta impossibilidade resulta da política econômica imposta pelos governos, cujas opções priorizam o pagamento dos juros da dívida externa, os acordos com o capital internacional e a financeirização da economia em detrimento de uma política de produção e geração de empregos e renda com vistas a uma melhor distribuição.

O Terceiro Setor abrange organizações não governamentais que podem estar representadas por institutos, fundações, entidades de classe, associações profissionais, movimentos sociais dos mais variados (todos atuando em áreas sociais) e coloca-se

como protagonista e executor de políticas públicas às quais o Estado não responde. No entanto, não considera as demandas por políticas que se constituam enquanto direitos universais e não como serviços assumidos e ofertados “benemeritamente” por instituições “públicas não estatais” que o compõem.

As ações do Terceiro Setor não podem ser analisadas sem levar em conta a articulação das lutas em torno de um projeto da classe trabalhadora que põe em risco a hegemonia burguesa na sociedade civil. Por sua vez, a mistificação de uma sociedade civil homogênea e sem contradições em oposição ao Estado (Primeiro Setor) e ao mercado (Segundo Setor), pregada pelo Terceiro Setor, tem que ser vista como promotora e facilitadora da hegemonia do capital na sociedade. O fenômeno que precisa vir à tona é o da “desarticulação do padrão de resposta (estatal) às sequelas da ‘questão social’ [...]” (MONTAÑO, 2002, p.16).

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

É o caso das creches comunitárias em Porto Alegre, que recebem verba pública e são mantidas também por ingressos oriundos de suas mantenedoras, pela cobrança de mensalidades e por outros convênios com a iniciativa privada. Portanto, estas instituições transitam entre a propriedade estatal e a privada, apesar de conservarem o seu caráter público pelo atendimento a uma política social de relevante interesse para a sociedade.

EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO ALEGRE

Historiar brevemente o surgimento da parceria instituída em Porto Alegre, no ano de 1993, nos fará perceber que as construções levadas a efeito pela sociedade civil e pelo governo municipal se constituem como alternativas à minimização da execução de políticas sociais pelo poder público, fruto das opções econômicas que orientam os governos nas suas decisões e escolhas.

As dificuldades econômicas que vêm assolando o Estado brasileiro, ocasionadas pelas sucessivas crises do capital e presentes numa economia globalizada, também penalizaram o município de Porto Alegre.

O governo brasileiro dos anos 1990/1992, representado por Fernando Collor de Mello, tinha como alternativa para a crise o enxugamento do Estado e, como prática, o corte dos investimentos em políticas sociais, dentre eles aquele que promoveu a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA).³ Uma das consequências deste

³ Órgão de assistência subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1940 e administrado pela primeira dama do governo federal. As parcerias realizadas pelo

ato do governo federal para as associações comunitárias da periferia da cidade de Porto Alegre foi o aprofundamento da inadimplência destas instituições, inclusive das de atendimento a crianças pequenas, que até então era feito de forma assistencial.

A reação foi imediata. As associações defensoras dos direitos dos moradores de bairros de baixa renda de Porto Alegre se organizaram para reivindicar solução ao problema social criado pelo governo federal, resultando daí a parceria público/privado, ou seja, o convênio das associações mantenedoras das creches comunitárias com a prefeitura de Porto Alegre, reunindo movimento social comunitário e poder público municipal no atendimento da educação infantil.

O que tivemos, em nível federal, nesse período e nos anos seguintes, foi a intensificação da política de minimização das políticas públicas. O governo federal não hesitou em responsabilizar os gastos públicos pelo déficit fiscal do Estado, promovendo uma política de incentivo à antecipação de aposentadoria e de demissão voluntária do funcionalismo público, minimizando os investimentos em políticas sociais ou extinguindo o seu atendimento, como aconteceu com a LBA, sem nenhuma alternativa para as populações que deixavam de receber esses serviços. O governo municipal, então, passou a dialogar com a sociedade civil na busca de soluções para a educação infantil atingida por esses atos.

Houve um grande movimento da sociedade civil organizada que, ao ficar sem financiamento para atender às crianças de zero a seis anos, passou a exigir do município uma política alternativa. O governo federal se desobrigou, e o governo municipal assumiu este atendimento sem financiamento específico.

Em decorrência da Constituição de 1988 e antecedendo os acontecimentos no município que levaram as creches comunitárias a serem assumidas pela educação, desenvolveu-se em 1990 e 1991, também em âmbito nacional, a discussão sobre a composição da seguridade social: saúde, assistência e previdência. Em Porto Alegre, junto com a discussão da seguridade social veio o questionamento sobre o destino das creches públicas que até então faziam parte da Secretaria Municipal da Saúde e Serviço Social (SMSSS), fato que ainda ocorre em alguns municípios do país.

Do debate municipal, consoante com a Constituição Federal e a luta nacional dos movimentos sociais, resultou o entendimento, para o poder público municipal, de que a política desenvolvida pela SMSSS às crianças de zero a seis anos era educação e não assistência. Paralelo a essa definição, em 1991, surgiu o Programa Municipal de Educação Infantil (PMEI) que trouxe para a educação, definitivamente, o atendimento infantil público, anteriormente vinculado à saúde e assistência, restando, à época, como responsabilidade da assistência social somente as creches comunitárias. Do fechamento da LBA para a reivindicação por financiamento do município para as ações deste órgão destinadas às crianças pequenas foi um passo.

Departamento Nacional da Criança e a iniciativa privada foram consolidadas pela implantação do sistema de creches conveniadas da LBA em 1970.

O convênio foi firmado em julho de 1993, e seus primeiros critérios foram instituídos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Secretaria Municipal de Educação (SMED) em diálogo com as comunidades. Hoje, com normatizações próprias que regulamentam o processo, as creches comunitárias conveniadas com a prefeitura que inicialmente eram 40 e hoje, de acordo com dados constantes no portal da Prefeitura Municipal de Educação (2009), são 176 instituições.

Estas instituições de educação estão localizadas na periferia da cidade e abrigam crianças cujas famílias convivem com baixos Índices de Condições de Vida (ICV) e altos Índices de Vulnerabilidade Social (IVS), como é o caso de cinco regiões da cidade com ICV muito baixo e oito no nível baixo. Portanto, das 16 regiões que compõem a cidade, 14 são classificadas com ICV muito baixo e baixo. A população destas regiões soma um total de 963.789 habitantes, o que corresponde a 70,83% da população da cidade, considerando que, em 2000, Porto Alegre contava com 1.360.590 habitantes.⁴ O IVS, ao complementar o quadro produzido pelo ICV, permite identificar as vulnerabilidades de determinados segmentos da população, com cinco regiões com IVS muito alto, onde está situada 19% da população da cidade.

Embora a cidade de Porto Alegre tenha alcançado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado entre as capitais brasileiras e os índices tenham melhorado durante os anos 1990, “a deterioração da situação econômica e social do país tem resultado em esgarçamento do tecido social, com crescimento do desemprego, da pobreza e da violência urbana” (PORTO ALEGRE, 2004).

Os números que nos dão o histórico da população em Porto Alegre estão indicando um contingente populacional considerável convivendo com muitas privações que são contornadas pelas organizações das próprias comunidades, assumidas por associações de moradores, clubes de mães ou associações religiosas, que passam a ser mantenedoras das creches comunitárias. Estas organizações sociais têm personalidade jurídica própria, e a diretoria tem representação da comunidade e a quem deve prestar contas. Seus membros diretores não podem ser remunerados.

Muitas das características presentes nas instituições mantenedoras das creches comunitárias estão contidas na definição dada por Bresser Pereira (BRASIL. MARE/1995) para a propriedade “pública não estatal”, conforme consta no Plano de Reforma do Aparelho do Estado. Este Plano tinha como finalidade minimizar o Estado, tornando-o mais enxuto e retirando de suas funções atividades que não lhe eram exclusivas. Esta política acompanha o movimento mundial de enxugamento do Estado que adotou o diagnóstico neoliberal de que o Estado gastou demais com políticas sociais e gerou a crise fiscal. No entanto, a crise, que é do capital, tem tornado evidente seus limites, e as respostas para seu enfrentamento vêm redefinindo o papel do Estado.

⁴ Dados constantes de pesquisa realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, publicada em 2004 sob o título de “Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre”.

Plena de contradições, a parceria entre o poder público e o movimento comunitário para atender à educação infantil também apresenta avanços, com destaque para 93% dos participantes da pesquisa que apoiam a busca de habilitação dos educadores, a qualificação das ações pedagógicas e dos espaços físicos.

Destaque há que ser dado para a significativa mudança anunciada pelos educadores e dirigentes das creches sobre a importância da habilitação e da formação continuada dos educadores. Se em 1996, quando ficou mais evidente esta discussão, era comum ouvirem-se afirmações veementes no sentido de que a titulação não era garantia de atendimento adequado às crianças, principalmente as da periferia que “precisavam de pessoas que conhecessem e respeitassem a sua realidade”, hoje há unanimidade em afirmar a necessidade da formação permanente e em reivindicar oportunidades de habilitação, aproximação com a universidade e oportunidades de formação em cursos de ensino médio, oferecidos de forma que os educadores das creches possam frequentar. A formação exigida para a atuação na educação infantil hoje é defendida como um direito, e a volta dos educadores aos bancos escolares é indicada como um avanço pelas instituições comunitárias.

Nos avanços em relação à qualidade do trabalho pedagógico, as creches evocam a organização dos grupos de crianças, tanto no que diz respeito aos espaços a eles destinados quanto ao número de crianças em cada grupo, bem como à quantidade de brinquedos e material pedagógico disponível. A aplicação da verba repassada pela SMED nos itens exigidos no convênio tem promovido a qualificação deste serviço. A compra de material pedagógico, hoje obrigatória para todas as creches comunitárias conveniadas, só adquiriu esse caráter depois de se tornar cláusula de convênio. Daí a importância do conteúdo deste documento e do acompanhamento e supervisão de seu cumprimento.

As instituições afirmam a importância das condições de trabalho das creches e os direitos da criança, mas para 27% delas quem deve garantir financeiramente estes direitos não são as creches e sim a SMED, o que evidencia o tensionamento existente entre os partícipes, bem como a dubiedade que esta política provoca entre os limites e responsabilidades do público e do “público não estatal”. Em se tratando de parceria, é preciso destacar a responsabilidade compartilhada destes. Mas a ingerência do público no “público não estatal” tem limites e o controle social da oferta dos serviços prestados não se efetiva. A inserção nestes espaços, por parte da sociedade civil e do próprio poder público, também fica comprometida pela falta de clareza dos limites e das possibilidades de cada um deles.

Nas questões financeiras, 27,58% das instituições querem ter respeitada a sua autonomia no gasto dos recursos repassados pela prefeitura, o que significa mexer em prazos de uso da verba e de prestação de contas, investir em outras necessidades (não detalhadas) que não aquelas listadas no convênio e flexibilizar o cumprimento do plano de aplicação de recursos.

Esta autonomia é vista pelas mantenedoras como um direito, considerada a condição legal de “pessoa jurídica de direito privado” assegurada pelo Código Civil. Todas estas reivindicações vêm acompanhadas da necessidade, segundo as creches, de maior participação financeira do poder público, mas de não interferência no gerenciamento dos espaços por ele financiados.

Do poder público, além de maior liberdade na gestão dos recursos e do serviço, as creches almejam o aumento do valor do repasse mensal, a cedência de recursos humanos (professores e monitores) vinculados aos quadros do município, o direito ao repasse de merenda na mesma quantidade e qualidade da repassada para as escolas municipais infantis públicas, serviços especializados postos à disposição das creches pelas secretarias afins com a educação, bem como escola para habilitação dos educadores nas regiões onde se localizam as instituições.

A presença e o acompanhamento da SMED na elaboração dos planos trimestrais de aplicação dos recursos e na fiscalização mensal desta aplicação, através da prestação de contas, é uma realidade. O rigor do acompanhamento das verbas exercido pelo setor de Programação de Educação/PROED,⁵ do qual as instituições reclamam, faz com que a cláusula do convênio referente aos itens em que pode ser aplicada a verba repassada seja cumprida na íntegra. Destaca-se aqui a possibilidade de flexibilização em relação ao plano trimestral no uso de 10% da verba do trimestre, sempre dentro dos quesitos permitidos pelo convênio, bem como a flexibilidade deste planejamento para que sejam atendidas emergências que venham causar prejuízo ou transtorno no atendimento às crianças.

A fiscalização, o acompanhamento e a participação no planejamento das instituições conveniadas é competência das entidades, conforme preconiza o convênio firmado entre o município de Porto Alegre e as 133 creches comunitárias, renovado em julho de 2002, em cujo item 3.2, da cláusula terceira, consta que:

3.2 – São atribuições da **ENTIDADE**: [...] f) viabilizar a participação dos funcionários e da comunidade na gestão, através do planejamento periódico das ações e investimentos do estabelecimento de Educação Infantil, bem como no exame da prestação de contas [...] (Minuta Convênio Smed/Creches Comunitárias, PORTO ALEGRE, 2002) [grifo do texto].

Portanto, reunir com a comunidade para planejar as ações e discutir os investimentos das creches, bem como prestar contas dos gastos, não é uma opção da instituição e sim exigência de convênio, sendo responsabilidade das partes a sua

⁵ Setor da Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo planejamento e fiscalização do uso de verba pública repassada para creches comunitárias pautando-se pelo instrumento de convênio, pelo decreto municipal n. 11.417/96 que “Dispõe sobre a aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da Administração Direta e Indireta do município com entidades não governamentais” e pelos decretos n. 11.459 e n. 11.699/97 que alteram parte do primeiro decreto.

efetivação. É preciso que o poder público e as entidades mantenedoras das creches, enquanto viger este convênio, busquem o envolvimento da sociedade civil, dando encaminhamento às exigências do convênio que asseguram o direito da comunidade de participar efetivamente da gestão da instituição, cumprindo assim o princípio da gestão democrática da educação presente na Constituição Federal (CF), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e no convênio.

Ainda com relação à natureza destas instituições e suas condições para o conveniamento, há que ser cumprida a exigência constante no ordenamento legal federal e municipal e nas resoluções do CMDCA de que as instituições conveniadas não podem ter “fins lucrativos”. Para comprovar o cumprimento deste critério, seria necessária a prestação de contas da arrecadação total destas, o que não se efetiva, pois a prestação de contas feita refere-se ao que é repassado pelo poder público. A forma como está sendo cumprida esta exigência se resume no registro, em cartório de registros especiais, da ata de fundação da entidade mantenedora da creche, informando ser entidade comunitária sem fins lucrativos.

Para ter acesso a recursos públicos, conforme afirma a Constituição Federal (art. 213, inciso I), as instituições comunitárias (confessionais ou filantrópicas) devem exercer a sua finalidade não lucrativa, aplicando seus excedentes na educação, o que não se comprova com o registro de documento em cartório e sim com a prestação de contas de todos os ingressos da instituição, tanto para o poder público como para a comunidade.

Segundo Bresser Pereira, o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade se efetivam na relação público/privado, constituindo-se em ganho para os cidadãos quando estes se responsabilizam pelos serviços não exclusivos do Estado, trazendo maior autonomia para as instituições fora do aparelho estatal, uma vez que “os dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior em conjunto com a sociedade” (BRASIL. MARE, 1995, p. 17).

No entanto, no caso das creches comunitárias em Porto Alegre, isto não se efetiva, pois em 27% das instituições a comunidade não é chamada a fiscalizar e não participa efetivamente do processo de gestão dos recursos das creches. A participação da comunidade nas creches que fazem a prestação de contas pública é pequena, o que relacionamos com as formas usadas para o chamamento das famílias, tais como cartazes no interior da creche, no muro de entrada, ou lembrete verbal no horário de saída, como ocorre em 44,82% delas. Somente 10,34% das famílias recebem o convite escrito na agenda da criança. Para a SMED só é feita a prestação de contas do que é repassado pelo poder público. Assim, a autonomia prevista na propriedade “pública não estatal”, a ser assumida pelos dirigentes junto com comunidade, não acontece.

O que afirmam os teóricos da reforma do Estado e os teóricos da Terceira Via quanto à participação e à autonomia da sociedade, a sinergia entre o público e o privado e o envolvimento entre o governo e a sociedade civil (GIDDENS, 2001), no caso da parceria poder público e creches comunitárias, tem muitas limitações e gera tensões

entre os parceiros. A fiscalização não é comunitária, pois aí ela não acontece e não é do poder público porque este está restrito ao que repassa diretamente para a creche. No processo de parceria, tanto Estado quanto comunidade tem autonomia restrita.

O acompanhamento e a qualificação do trabalho pedagógico realizado nas instituições ocorrem através de reuniões de planejamento e de formação dos educadores com a coordenação pedagógica e a direção da entidade e estão assegurados pelos espaços de reuniões existentes nas instituições, em 100% delas, fazendo parte de seu calendário.

Os momentos de encontro de educadores, de administradores, de pais ou responsáveis pelas crianças e pela comunidade, caracterizados pelas reuniões realizadas nas creches, nas quais são tratados diferentes assuntos que dizem respeito à sua organização pedagógica, administrativa e física, demonstram a preocupação dos educadores e administradores com o trabalho pedagógico, com o espaço físico e com a formação das famílias, buscando ir além das ações específicas da instituição junto às crianças, ampliando sua atuação.

Embora não se possa afirmar que a existência de reuniões sistemáticas para estudos e planejamento seja uma garantia do seu uso de forma qualificada, servindo realmente para aprimorar o trabalho pedagógico dos educadores, podemos afirmar a existência destes espaços no cotidiano das creches. A integração do trabalho pedagógico, o que indica a existência de momentos de planejamento e discussão conjunta das suas educadoras, ficou evidenciada pelo conteúdo observado em diferentes trabalhos de crianças de creches comunitárias.

À Secretaria Municipal de Educação compete ainda atuar no assessoramento pedagógico das instituições conveniadas, sendo responsável também pela formação dos educadores dessas creches. Na cláusula terceira, o documento sobre o convênio SMED/creches conveniadas afirma que a Secretaria Municipal de Educação deve “prestar assessoramento político-pedagógico-administrativo, através do planejamento conjunto de forma sistemática, por meio de assessores da SMED”, destacando o acompanhamento e a avaliação da implementação do projeto político-pedagógico e do regimento da entidade, durante todo o período de vigência deste convênio, “no sentido de assegurar o respeito aos direitos das crianças, à vivência plena da cidadania e ao desenvolvimento de suas potencialidades” (Minuta Convênio Smed/Creches Comunitárias, PORTO ALEGRE, 2002).

Portanto, a formação permanente dos educadores e a qualificação da educação infantil praticada nas creches comunitárias são compromissos expressos nas cláusulas do convênio e assumido conjuntamente pela SMED e pelas entidades mantenedoras das instituições. Neste processo, as entidades têm como responsabilidade “oportunizar a participação dos funcionários nos espaços de formação oferecidos pela SMED”, bem como “viabilizar e organizar espaços para uma política de formação permanente em parceria com a Assessoria Pedagógica da SMED” (Minuta Convênio Smed/Creches Comunitárias, PORTO ALEGRE, 2002) que não pode se descuidar de tão importante

tarefa, contando, para isto, com assessores pedagógicos que acompanhem sistematicamente o trabalho dos educadores e desenvolvam as formações pedagógicas necessárias.

Observa-se a inexistência da busca de integração com a comunidade pelas creches em situações que tratam da discussão do conteúdo de critérios para ingresso das crianças. De creche para creche, a multiplicidade dos critérios nelas evidenciada e a forma diversa como eles são priorizados, permitem afirmar que não existe uma unidade entre elas neste assunto, que a SMED não participa da fixação desses critérios e que as reuniões com os pais e com a comunidade ocorrem muito mais para referendá-los do que propriamente para defini-los. Dessa forma, não há oportunidade para acordar, com os interessados, critérios democráticos de ingresso das crianças, o que se torna imprescindível de ser feito, devido às grandes listas de espera. Necessário se faz salientar que, na perspectiva da classificação de quem tem mais necessidade em detrimento dos que têm menos, os critérios de ingresso, mesmo que democráticos, sempre serão excludentes.

Na definição dos valores das mensalidades, não há a participação nem mesmo para *referendum*, como acontece no momento de decisão da cobrança ou não desta. O valor a ser cobrado é decisão restrita dos dirigentes das associações mantenedoras, do Conselho Fiscal, da direção da creche e da coordenadora pedagógica, que é funcionária contratada pela mantenedora.

Há que se discutir a cobrança e o valor das mensalidades, pois, conforme afirma Velasquez (2003), o objetivo do convênio com as creches comunitárias, quando do seu surgimento, era atender às populações de baixa renda e, se o valor da mensalidade hoje cobrada está impedindo o cumprimento deste objetivo, o perfil do convênio está mudando, e a condição primeira para a sua existência – atendimento das populações de baixa renda – está se perdendo.

A centralização nas direções das creches e na diretoria das associações mantenedoras da decisão das questões referentes aos valores, à cobrança de mensalidades e à ocupação das vagas fomenta e aguça o exercício do poder desses líderes na comunidade, contribuindo com a cultura do clientelismo, não incentivando a participação nesses espaços, embora os pais ou responsáveis tenham muito a contribuir na discussão da educação dos seus filhos.

Reafirma-se aqui a necessidade de discussão sobre a cobrança de mensalidades, bem como a responsabilidade dos municípios em garantir atendimento público e gratuito em instituições de educação infantil para todas as crianças de zero a seis anos de idade. Paralela à discussão da gratuidade, deve-se buscar a democratização dos critérios para o ingresso das crianças nas creches, na tentativa de atender a quem realmente necessita desses espaços, considerando que a educação infantil é um direito também da criança e não somente dos pais. Esta discussão há que ser feita com a SMED, com as mantenedoras das creches e com a comunidade.

Quanto aos espaços de diálogo com a comunidade, necessário se faz potencializar os momentos existentes que carecem de uma divulgação mais eficaz e de pautas atrativas e esclarecedoras. Embora todas as creches realizem, mesmo com periodi-

cidade diferentes, reuniões com pais e comunidade, as pautas para esses encontros são de escolha das instituições. Assuntos polêmicos como mensalidade e critérios de ingresso, quando colocados em pauta, dão ideia de que são tratados nas reuniões de forma a serem referendados, não sendo discutidas a sua função e necessidade.

Os diferentes tratamentos dados às questões acima permitem informar que esses momentos comunitários, com pouca divulgação, tornam-se *pro forma* e servem para referendar aquilo que as instituições colocam como uma necessidade – cobrar mensalidade, pois os valores que a SMED repassa para as creches não são suficientes para o pagamento das despesas das crianças atendidas pelo convênio. Assim, a qualidade e a continuidade do funcionamento dessas instituições dependem de os pais reconhecerem a necessidade da cobrança.

Os espaços de reunião com os pais ou responsáveis pelas crianças e demais pessoas da comunidade necessitam ser qualificados e melhor aproveitados para que se efetive a participação de todos e para que possam ser discutidas questões de interesse dos pais e da comunidade, mas indo para além dessas e ampliando a discussão para a garantia dos direitos sociais, para o financiamento da educação, para o envolvimento de toda a comunidade (e não apenas as suas lideranças) em outros fóruns a fim de que se explicita a grande carência no atendimento infantil, na exigência do cumprimento do direito das crianças e das suas famílias a uma educação gratuita e de qualidade.

A existência de creches comunitárias e a relevância do trabalho por elas prestado nos fazem reconhecer sua importância no município, pois é por meio delas que o poder público tem ampliado o atendimento da educação infantil, em Porto Alegre, nos últimos quatorze anos. De acordo com dados apresentados por Susin (2005, p. 23-25), houve um aumento pouco significativo frente à demanda nas matrículas de educação infantil atendida pelo município que de 4.834 em 1993, passou a 5.414 em 2003. Já o atendimento comunitário, no mesmo período, foi de 2.000 crianças, aumentando, em 2003, para 8.399, o que evidencia uma inflexão da educação infantil municipal para os espaços comunitários. Atenção há que ser dada para os números da educação infantil estadual que no ano de 2003 atendia 9.175 crianças e para a oferta particular que, em 2003, era de 17.520 crianças.

O investimento nas creches, a partir do convênio firmado em 1993, trouxe avanços para a educação infantil comunitária. Aumentou a participação da comunidade nesses espaços, mas o controle social sobre este serviço necessita ser ampliado e aprofundado. As condições pedagógicas do trabalho nas creches têm recebido especial atenção, evoluindo em qualidade. A adequação e o uso dos espaços físicos têm permitido melhor conforto para as crianças e os educadores, bem como a ampliação do atendimento de educação infantil. A formação inicial e continuada dos educadores tem hoje reconhecida sua importância, não só por parte destes, mas dos gestores que buscam proporcionar a participação dos educadores nessas formações.

Investir no cuidado e educação das crianças pequenas hoje, no município de Porto Alegre, significa investir também nas creches, qualificar esses espaços, possibili-

tar sua adequação às normas vigentes, para que não haja distinção entre o atendimento público municipal, o atendimento privado e o atendimento nas creches comunitárias. O poder público tem como responsabilidade ofertar educação pública e de qualidade para crianças, jovens e adultos. As crianças pequenas têm direito à educação pública e gratuita, em espaços públicos. As creches comunitárias conveniadas não podem ser a única forma de expansão do atendimento da educação infantil em Porto Alegre.

A oferta de educação infantil de qualidade, pela sua especificidade, exige investimentos até hoje não aportados por nenhuma das três esferas de poder por ela responsáveis, o que nos leva a referenciar uma dívida social histórica para com as crianças de zero a seis anos. Criar financiamento para a educação sob a ótica da inclusão qualificada de todas as etapas da educação básica é responsabilidade do Estado, que só chegará a isso impulsionado pelos movimentos sociais, pelos conselhos de direitos e controle social, enfim, pela sociedade civil, ampliando o investimento e a oferta com qualidade da educação pública também para as crianças pequenas.

O convênio – instrumento legal fixado enquanto referência para a ação dos partícipes na parceria, associações mantenedoras das creches comunitárias e prefeitura municipal de Porto Alegre (SMED) – tem claro as responsabilidades de cada um e incumbe de uma grande tarefa o poder público, qual seja, a de fiscalizar e acompanhar a efetivação do compromisso firmado. Esta tarefa, que é muito mais de supervisão, pois visa construir coletivamente as condições expressas no convênio, deve ser assumida pela SMED, pais e responsáveis pelas crianças e comunidade, visando a uma educação de qualidade, direito de todo o cidadão e cidadã.

As creches comunitárias, ao assumirem parceria com a SMED, transformam-se em gestoras deste serviço, e o poder público, na tentativa de dar conta desta política, busca neste setor social a suplementação do atendimento à infância, consubstanciando uma prática que promove o afastamento do município de Porto Alegre da ampliação da oferta da educação infantil pública e gratuita, não podendo o município eleger esta alternativa enquanto política para a educação infantil, devendo retomar a sua função de promotor da educação pública, estatal, gratuita e de qualidade.

A atual política que promove o afastamento do Estado da oferta de serviços públicos, “diminuindo a intervenção estatal nas políticas públicas desonera o capital da responsabilidade de cofinanciar as respostas para as questões sociais” (MONTAÑO, 2002, p. 236). A intervenção do Estado nestas políticas dá-se pela “contribuição compulsória de toda a sociedade, inclusive do capital” (MONTAÑO, 2002, p. 236). Portanto, o capital também é responsável e não pode se desonerar “da contribuição compulsória, fazendo da sua participação uma ação voluntária de doação – segundo sua ‘consciência cidadã’ e sua ‘responsabilidade social’”. O capital não pode pousar de benfeitor que pratica ações voluntárias de doação (MONTAÑO, 2002, p. 236).

A responsabilidade do ente público com a educação infantil em Porto Alegre tem se efetivado, há quatorze anos, pela parceria do poder público com o movimento social comunitário, assim como a sua ampliação. A justificativa para esta política,

até o momento, baseia-se na dificuldade de financiamento público para a educação infantil. Tendo presente esta realidade, instaura-se a dúvida sobre esta política. Para além dos ajustes, dos limites e dos avanços da educação infantil comunitária e do atual financiamento da educação básica, fica a questão sobre o papel do Estado na oferta da educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É neste contexto de redefinição do papel do Estado, em que as políticas públicas são repassadas para a execução da sociedade civil, que se inscreve a parceria instituída entre o poder público municipal e as associações comunitárias, mantenedoras das creches conveniadas em Porto Alegre. Enquanto governo de esquerda, administrando um Estado capitalista, o governo municipal de Porto Alegre, no caso da educação infantil, optou por uma política de chamamento do movimento social comunitário para que este ocupasse os espaços onde o Estado não conseguia suprir a demanda. A opção pela parceria tem levado, nos últimos dez anos (1993/2003), à promoção de sensível crescimento do número de crianças atendidas pela sociedade civil, através de entidades comunitárias.

No caso da educação infantil de Porto Alegre, dados de pesquisa de 2003, de autoria de Farenzena (2004), sobre o custo aluno/ano em uma escola municipal de educação infantil em Porto Alegre, informam que o mesmo foi de R\$ 5.931,79 (cinco mil novecentos e trinta e um reais e setenta e nove centavos), ao passo que o custo criança/ano mais alto que a Secretaria de Educação assume junto às creches comunitárias conveniadas com o município, no mesmo período, segundo Susin (2005), é de R\$ 1.413,86 (um mil quatrocentos e treze reais e oitenta e seis centavos), caracterizando um atendimento de baixo custo para os cofres públicos da demanda reprimida em educação infantil que chega a 72,20% da população.

Esta realidade é destacada por Oliveira (2005), quando afirma que o serviço público (na educação e na saúde) e, no caso aqui analisado, na educação infantil, não cumpre integralmente suas funções porque os investimentos nesta área situam-se sistematicamente em patamares inferiores ao necessário pela qualidade do serviço ofertado. Portanto, a ação destas instituições comunitárias em Porto Alegre, prestando serviços de responsabilidade do Estado, caracteriza-se também como uma política de atendimento que coexiste com a política pública municipal.

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

Servindo de instrumento à Terceira Via, o Terceiro Setor serve também ao capital, pois propõe alternativas à crise que fomentam a desresponsabilização do Estado, repassando para a sociedade a sua solução, fazendo com que ela, através do

trabalho voluntário, da doação e da participação, minimize as consequências de uma economia desumana, geradora de pobreza e de exclusão.

Em Porto Alegre, o governo da Frente Popular promoveu o chamamento à população para participar na construção das políticas públicas. As parcerias instituídas no município acontecem sob a égide da participação da sociedade em fóruns próprios, cuja democratização se expressa pela ampla discussão da população definindo as prioridades para as políticas sociais de responsabilidade do Estado.

No entanto, é necessário fazer a diferenciação entre participação desejável do cidadão na discussão e definição das políticas públicas, cuja responsabilidade de gestão é do poder público, e o que acontece no “público não estatal” que responsabiliza a sociedade civil com os meios para gerir políticas públicas das quais o Estado se omite. O “público não estatal” não se confunde com a democratização da gestão.

O conceito “público não estatal” tem sido utilizado para nomear situações bem distintas; se, por um lado, pelo Plano de Reforma de Estado e para a Terceira Via ele se consubstancia na prestação de serviço pelas organizações do Terceiro Setor, por outro tem sido utilizado para caracterizar maior transparência e participação da sociedade nas decisões do Estado. O Orçamento Participativo tem sido nomeado por vários autores como exemplo de política pública não estatal. A sociedade define as prioridades e o Estado permanece na execução, caracterizando-se como uma proposta diferenciada da Terceira Via, na qual o Estado repassa a execução para a sociedade. Em Porto Alegre coexistem as duas formas de público não estatal, que mereceriam maiores discussões, evidenciando com precisão o papel político e social de cada uma. É importante ressaltar que estas duas formas não representam da mesma maneira a participação social, sendo característica de uma delas a precarização das políticas públicas, por isso a urgência do aprofundamento teórico deste debate.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O público e o privado na Educação: interfaces entre o Estado e a sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Documentos da Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

FARENZENA, Nalú. *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de ensino de qualidade*. Rio Grande do Sul: Relatório de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação, 2004.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, Princípios e Estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. *Reforma do Estado e Democratização do Poder Local*. In. Poder Local Participação Popular Construção da Cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Instituto Cajamar/Instituto Polis/FASE/IBASE, Nº 1, 1995.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos Anos 1990*. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal et al. *Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

PORTO ALEGRE. Minuta Convênio que fazem entre si o Município de Porto Alegre e a/o (Nome entidade) para viabilizar o atendimento de crianças na faixa etária compreendida de 0(zero) a 06(seis) anos. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002.

_____. *Mapa da Inclusão e exclusão social de Porto Alegre*. Prefeitura Municipal, Gabinete do Prefeito, Secretaria do Planejamento Municipal, 2004.

SITE PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/RS <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>>.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. *A Educação Infantil em Porto Alegre: Um estudo das creches comunitárias*. Dissertação Mestrado. UFRGS, Porto Alegre, 2005.

VELASQUEZ, Miguel Granato. Porto Alegre, 18 de dezembro de 2003. Entrevista concedida à Maria Otilia Kroeff Susin.

📄 MARIA OTILIA KROEFF SUSIN é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professora da rede municipal de ensino de Porto Alegre/RS. Atua como assessora técnica do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e participa de pesquisas vinculadas ao Núcleo de Pesquisa e Gestão da Educação da UFRGS. E-mail: otiliasusin@gmail.com.

📄 VERA MARIA VIDAL PERONI é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É bolsista produtividade CNPq. E-mail: veraperoni@yahoo.com.br.

*Recebido em maio de 2010.
Aprovado em outubro de 2010.*