

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Isabel Cristina de Andrade **Lima e Silva** – MPPE

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa de Doutorado realizada acerca da participação de atores não estatais no processo de elaboração da política nacional de educação infantil (PNEI) com base na abordagem de redes de políticas públicas (*policy network*). Ao questionar sobre o papel dos atores não estatais no processo de elaboração da PNEI, constata que esse processo envolveu a participação de atores estatais e não estatais articulados em torno de uma rede. Identifica que essa rede foi instituída pelo Estado como uma política de governo, caracterizando-se como um modelo de governança. Ao apontar que esses atores influenciaram tanto no processo quanto no conteúdo da política, conclui que a participação de atores não estatais em rede potencializa o poder de influência ao mesmo tempo em que racionaliza as escolhas políticas nos processos decisórios.

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

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Este trabalho se insere nos estudos sobre elaboração de políticas públicas e apresenta os resultados de nossa pesquisa de doutorado cujo objetivo principal foi analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), bem como a relação estabelecida entre esses atores, tomando como referencial teórico-metodológico a abordagem de redes de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998; SANTOS, 2002, 2005, 2006).

Acreditamos que, no processo de elaboração de políticas públicas por meio de redes, os atores não estatais colaboram entre si e estabelecem interdependências, influenciando, dessa forma, o processo e o conteúdo da política. Embora seja possível observar a participação de atores não estatais nas diferentes etapas do ciclo de uma política pública, na pesquisa elegemos a elaboração, visto que é nesse momento que opções técnicas e políticas são incorporadas e/ou rejeitadas.

Em relação ao processo de elaboração da PNEI, analisamos, além das duas versões do documento da PNEI (BRASIL, 2003b; 2005a), a) as portarias que instituíram os comitês no período analisado (BRASIL, 2003a; 2004a); b) os relatórios de gestão e planejamento do MEC/SEB (BRASIL, 2003c; 2004b; 2005b; 2006a); c) documentos produzidos pelos atores não estatais voltados para a área de educação (cartas, moções, análise de conjuntura, relatórios de gestão e outros); d) estudos e pesquisas produzidas por esses mesmos atores voltados para a área de educação infantil.

Recorremos à análise documental como forma de acesso às informações necessárias ao estudo pretendido (THIOLLENT, 1980) e realizamos entrevistas semiestruturadas (MANZINI, 1991; 2003) com representantes das instituições que fizeram parte do CONPEB. As entrevistas foram realizadas entre agosto de 2012 e abril de 2013, com atores não estatais (ANPEd, CNTE, CONTEE, MIEIB, UNESCO) e com um representante estatal (MEC). Esses atores representam pesquisadores da área de educação, movimentos sindicais, movimentos sociais e organizações internacionais. Além deles, o MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI/SEB), que foi responsável pela condução do processo de elaboração da PNEI.

A análise dos documentos e dos depoimentos foi realizada em conformidade com as seguintes etapas: a) primeiro realizamos uma leitura panorâmica desses documentos e dos depoimentos para um reconhecimento geral de conteúdo. A partir dessa leitura, num segundo momento, procedemos, em função dos objetivos da pesquisa, uma primeira categorização. Foram definidas quatro unidades de análise: a) natureza da participação; b) interações estratégicas; c) interdependências; e d) diálogo entre os atores não estatais e o Estado. Sob essas unidades foram agrupados os elementos, ideias ou proposições significativas presentes nos documentos e nas entrevistas.

No terceiro momento, de posse de um quadro com as referências mais significativas, procedemos a uma leitura das proposições. A partir dessa leitura, as proposições foram reagrupadas com a finalidade de organizar as mensagens segundo as relações que mantinham entre si. Finalmente, com esse quadro mais amplo procedemos à análise propriamente dita, realizando reflexões, aproximações, inferências e relações, buscando relacionar os elementos relevantes com o referencial teórico. Isso nos possibilitou abordar as questões sobre como se deu a participação dos atores não estatais, e se eles influenciaram no processo e no conteúdo da política, numa perspectiva de redes de políticas públicas.

Redes de políticas públicas e educação infantil

No Brasil, a utilização da abordagem de redes de políticas públicas nos estudos sobre elaboração de política pública ainda é escassa e muito recente (SANTOS, 2002). Embora esteja presente em estudos sobre políticas públicas em outras áreas como, por exemplo: políticas industriais (SANTOS, 2002), políticas de saneamento (MARQUES, 1998), políticas comerciais (SANCHEZ, 2007), essa abordagem ainda não emergiu como alternativa nos estudos educacionais.

Ao nos inserirmos nesse campo de estudos, compreendemos que na relação entre Estado e sociedade no processamento e condução das demandas em contextos de gestão compartilhada há a participação de atores estatais e não estatais no processo de elaboração de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2002). Problematizamos fundamentalmente o papel do Estado na formulação de políticas públicas e na intermediação de diferentes interesses em contextos marcados por alterações na relação entre Estado e sociedade, seja pelos efeitos da globalização econômica e aumento do poder de atores do mercado, seja pela presença e relevância cada vez maior de atores da sociedade civil, conforme destacado por Schneider (2005) e Santos (2002).

Como Santos argumenta, devemos “problematizar a maneira como o Estado se articula com atores não estatais a fim de otimizar parte de suas funções”, tendo em vista “saber de que maneira atores não estatais contribuem no processo de políticas públicas” (SANTOS, 2006, p. 10). Borja¹ (1997, p. 98 apud FREY et al., 2006, p. 2) destaca que esse contexto é marcado pela “descentralização política, pela revalorização das esferas e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não são satisfeitas por respostas estatais”. Nessa perspectiva, de acordo com o autor, a população não pode mais ser vista como mera receptora de políticas públicas, mas como um ator relevante na consolidação de políticas públicas que visem ao seu bem-estar.

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

¹ BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea** – cidades estratégicas e organizações locais. RJ: FGV, 1997.

encontrar novas formas de gerenciar as suas incumbências, sobretudo no sentido de promover uma gestão de cunho mais participativo e democrático. (FREY et al., 2006, p. 3)

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

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

Outro aspecto a ser considerado para a compreensão do termo governança na atualidade, conforme Schneider (2005) destaca, é a retomada do enfoque na questão da integração das sociedades sob o foco da análise do nível micro, desta vez com a influência das vertentes do institucionalismo. O autor escreve ainda que nessa abordagem da governança há a “tentativa de fundamentar a perspectiva microanalítica para mecanismos institucionais de coordenação. Trata-se da utilização de abordagens teórico-institucionais para estruturas de interação individual” (SCHNEIDER, 2005, p. 33)”. É nessa perspectiva que o autor define governança como condução institucional.

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

Desse modo, as redes de políticas públicas são compreendidas como “mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados” (KENIS e SCHNEIDER, 1991, p. 41). As redes de políticas públicas apresentam como característica principal a incorporação de “muitos atores distintos de diferentes setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política” (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

Além disso, as redes de políticas públicas têm sido vistas, conforme Teixeira pontua, “como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos

são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã” (TEIXEIRA, 2002, p. 1). Consideramos que esse é o caso, por exemplo, da realidade do campo da educação infantil no Brasil. Portanto, ao inserirmos a discussão sobre a participação dos atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas na área da educação infantil percebemos ao mesmo tempo a natureza complexa da realidade (financiamento, questões pedagógicas, relação oferta x demanda, entre outros) e a importância e o reconhecimento que essa área vem adquirindo, ao menos, nas últimas décadas (KRAMER, 2006; VIEIRA, 2007; ROSEMBERG, 2003).

A inclusão do tema educação infantil na agenda política brasileira é resultado de um processo que envolveu e envolve diversos setores da sociedade civil, desde movimentos sociais a instituições de pesquisa. Além das influências externas de organizações internacionais, acordos ou documentos nos quais o Brasil é signatário. Esse tema, que abrange uma gama enorme de interesses e projetos, tem gerado, quando da elaboração de políticas públicas, polêmicas, debates e embates. Inscrita na Constituição de 1988 como um direito das crianças, opção das famílias e dever do Estado (art. 227), a educação infantil é compreendida como um subsetor das políticas educacionais e de assistência aos trabalhadores (BRASIL, 1988).

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

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

como política pública busca atender a um só tempo as necessidades das crianças, os anseios de suas famílias, mas também as metas de desenvolvimento da sociedade como um todo.

O que observamos nas últimas duas décadas é que nem sempre o Estado tem obtido êxito nesse aspecto. As ações implementadas pelo Estado na área da educação infantil têm se mostrado incapazes de contemplar as demandas e, dessa forma, articular os diferentes interesses envolvidos, o que tem motivado muito debate e resistência, marcando o processo com avanços e retrocessos. Ressaltamos ainda que se trata de uma área que tende a concentrar as tensões, conforme mencionado anteriormente, oriundas dos diversos atores envolvidos: a família, o Estado e as instituições da sociedade civil. Desse modo, no estudo dessas políticas devemos considerar a participação efetiva desses atores. De acordo com Santos (2002), há uma tendência nas análises de políticas públicas em concentrar-se no papel do Estado negligenciando a participação de outros atores não estatais. Para este autor, o estudo insuficiente de outros atores que não o Estado “conduz a uma imagem distorcida da realidade, ou seja, a ideia de que as agências estatais atuam sozinhas na formulação e implementação de políticas públicas” (SANTOS, 2002, p. 193).

Uma abordagem que leve em consideração a participação desses outros atores no processo de elaboração das políticas públicas, além de permitir que se visualize com clareza esse processo, pode nos levar a uma melhor compreensão do desenvolvimento e situação da política de educação infantil do país. Nesse sentido, utilizamos a abordagem de redes de políticas públicas no campo educacional por se apresentar, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de análise e uma teoria para melhor compreensão do processo de elaboração das políticas públicas, mais especificamente, de educação infantil no Brasil. Conforme Santos (2006, p. 2), a presença de redes pode ser identificada “através da observação de atores que participam das negociações e consultas antes que as decisões sejam tomadas”. Mencionamos, nesse caso, um processo pelo qual os cidadãos e atores institucionais, econômicos e sociais participam e podem ter influência ou não na elaboração, administração e avaliação de uma política pública.

O processo de elaboração da política nacional de educação infantil (PNEI)

Conforme mencionado, o nosso objeto de análise foi o processo de elaboração da PNEI (2003-2005). Compreendemos que esse processo, no âmbito do MEC/SEB,

representou a transição de um “dirigismo estatal” em direção à incorporação de mecanismos de participação e interação, especialmente por meio da constituição de comitês. De acordo com dados do Relatório do Projeto Diálogos Setoriais União Europeia e Brasil, o discurso da participação social foi incorporado como um dos “eixos do governo” do presidente Lula. Como mostra esse Relatório, isso se refletiu, em termos de estratégia do governo federal em relação à participação social, em ampliação do “diálogo com as organizações da sociedade civil e os cidadãos”, por meio da “criação, reformulação e ampliação dos mecanismos de participação social” (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p.15). Esse processo de “escuta” seria “apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que tem como objetivo o compartilhamento do poder, a partir de uma ideia ampliada de democracia” (DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL, 2012, p. 15). O início do governo Lula fez emergir novos atores políticos envolvidos em promessas de rompimento com aquilo que eles próprios denominavam de “políticas e práticas neoliberais”.

É nesse cenário que se insere o processo analisado. A PNEI foi elaborada no período de 2003-2005 em processo que contou com a participação de atores estatais e não estatais. O documento que sistematiza a PNEI foi publicado pelo MEC, em 2005, com o título “Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos da criança de zero a seis anos à educação” (BRASIL, 2005a). Para o MEC, esse documento se caracterizou como um “[...] regulador da própria legislação. É como se o documento trouxesse uma interpretação da legislação e criasse então meios e estratégias de se chegar às metas da legislação”. (ENTREVISTA 7 – COEDI/MEC).

O processo iniciou em 2003, quando o MEC por meio da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), elaborou, em colaboração com o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental, uma versão preliminar do documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação* (BRASIL, 2003b). Esse comitê instituído no âmbito da SEIF/MEC, por meio da portaria nº 2.085, de 05 de agosto de 2003, tinha por objetivo discutir, propor, acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação Infantil e Fundamental.

A criação de um comitê era reivindicação dos movimentos sociais. O MIEIB, por exemplo, em junho de 2003, em audiência com o Ministro da Educação Cristovam Buarque, apresentou carta onde constava uma síntese de suas posições em relação à

política de educação infantil. Entre elas havia a reivindicação da criação de um Comitê Consultivo de Educação Infantil (MIEIB, 2003). Embora o MEC tenha atendido a esse pleito - e alguns atores não estatais tenham contribuído na elaboração da versão preliminar da PNEI -, a composição desse Comitê estava ainda concentrada em atores estatais.

Em 2004, Tarso Genro, ao assumir o Ministério da Educação, reestrutura a Secretaria de Educação Básica (SEB) e renova a equipe da Coordenadoria Geral de Educação Infantil. De posse de uma versão preliminar da PNEI, a SEB propôs a realização de oito Seminários Regionais com o objetivo de ampliar a discussão, bem como incluir outros atores e questões relacionadas à Política Nacional (BRASIL, 2004b). No entanto, embora abertos à participação de atores não estatais e devido aos critérios adotados pelo MEC, houve uma quantidade maior de representantes dos sistemas estaduais e municipais de educação.

Diante disso, o MIEIB manifestou suas posições e preocupações, em Carta emitida na XVII Reunião Nacional, realizada em Goiânia, em agosto de 2004, portanto durante a realização dos Seminários Regionais. Nessa carta, o MIEIB fez menção ao que considerava importante no processo de elaboração da política, no que se refere à interlocução e debate com a sociedade. Reconheceu as estratégias e metodologias adotadas na formulação da política nacional, mas expôs algumas inquietações:

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

De fato, até aquele momento as instâncias de elaboração e discussão da PNEI tinham sido o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental e os Seminários Regionais, ambos com participação predominante dos atores estatais. Em agosto de 2004, o MEC, então, instituiu o CONPEB por meio da Portaria nº 2.464, de 19 de agosto de 2004, com as seguintes atribuições: a) propor e discutir políticas para a Educação Básica; b) viabilizar a articulação entre as diferentes entidades, órgãos e instituições que atuam na Educação Básica; e c) apoiar e acompanhar a implementação da Política Nacional de Educação Básica (BRASIL, 2004a).

O CONPEB foi composto por dezoito membros, além de outros que poderiam ser convidados a participar de reuniões sobre temas pontuais. O comitê seria composto por duas comissões, a de educação infantil e a de ensino fundamental e ensino médio, cujas finalidades seriam encaminhar questões relativas às etapas da educação básica. Houve, além de uma redução no número de atores estatais (seis), uma significativa ampliação de atores não estatais (doze), entre organizações não governamentais e organizações internacionais.

Coube à Comissão de Política de Educação Infantil do CONPEB sistematizar as contribuições e decidir quais delas seriam incorporadas ou não ao documento, conforme análise das informações colhidas na forma de emendas durante os seminários (BRASIL, 2004a). O documento final foi apresentado para consolidação no Seminário Nacional “Política de educação infantil”, realizado no período de 6 a 8 de julho de 2005. Em seguida, o Comitê conclui a elaboração do documento, o qual foi publicado em 2005 e distribuído aos sistemas de ensino e setores representativos da sociedade civil.

Finalmente, assinalamos que a existência dos Comitês instituídos pelo MEC com o objetivo de propor, discutir e avaliar as políticas para a educação infantil indicou uma tendência à abertura ao diálogo com outras instituições/atores. No entanto, ao longo do processo, esse diálogo foi se aperfeiçoando, tanto pela mudança na composição dos Comitês quanto pela ampliação das etapas no próprio processo. Conforme demarca um dos entrevistados:

O processo de discussão foi importante para a consolidação da política. O ponto positivo é trazer à discussão as entidades e movimentos ligados às questões da Educação Infantil. (ENTREVISTA 3 – UNESCO)

Em suma, compreendemos que o CONPEB se caracterizou como um espaço institucional, aberto à participação de diversos atores da sociedade civil no processo de elaboração da política pública, constituindo-se no *locus* privilegiado para articulações, cooperações e decisões em relação ao processo de elaboração e conteúdo da PNEI.

Rede de políticas públicas na educação infantil

As nossas análises apontam que a rede de políticas públicas que se formou em torno da educação infantil foi composta por atores que fizeram parte do CONPEB. Essa rede foi composta por onze atores, sendo dois estatais e nove não estatais (ANPEd, ANFOPE, CNTE, CONTEE, CONSED, COEDI/MEC, SEB/MEC, UNICEF, MIEIB,

UNESCO e UNDIME). Ela incorporou, além do Estado, dois tipos de atores, os atores não governamentais e as organizações internacionais, estando ausentes os atores do mercado. Embora a rede não tenha se descaracterizado com a ausência de atores de mercado, esse fato não deixou de ser relevante para a sua própria constituição.

Uma característica importante dessa rede foi o fato dela ter sido constituída pelo próprio Estado, representando um modelo de governança, instituída como uma política de governo. Desse modo, essa rede foi o resultado de uma ação intencional de mobilização de atores diversos, estatais e não estatais, com vários tipos de recursos que, por meio de processo de negociação, buscavam resolver um problema político, mais especificamente propor diretrizes e metas para a política nacional de educação infantil. A presença desses atores no processo de elaboração da PNEI corrobora a afirmativa de que o Estado pode articular os interesses presentes na sociedade, a fim de garantir maior eficiência no processo de elaboração de políticas, sem, contudo, tornar-se “refém desses interesses” (SANTOS, 2002). Nesse caso, houve responsabilidade compartilhada entre o Estado e atores não estatais na produção da política, conforme nos indicou a própria constituição dos comitês.

Em relação aos atores mencionados, nem todos tiveram a mesma relevância no processo analisado. Alguns foram citados com maior frequência pelos entrevistados e/ou documentos analisados, revelando que alguns deles foram mais atuantes. Nesse caso, a relevância ou não de um ator na rede foi determinada em função da sua maior ou menor capacidade de interação e intercâmbio de recursos. Essa característica revela que na rede também que havia diferença de poder entre eles. Outro aspecto diz respeito à participação efetiva desses atores no processo. Alguns atuaram desde o início dos debates até a consolidação da versão definitiva e apresentação no Seminário Nacional como, por exemplo, o MIEIB.

Ele [MIEIB] participou no debate e na leitura final do documento, ele encaminhou sugestões. [...] O MEC fez seminários nas cinco regiões e o grupo gestor tinha representantes dos fóruns nessas discussões que encaminhavam propostas e sugestões. (ENTREVISTA 2 – MIEIB)

No que se refere ao diálogo que se estabeleceu com o MEC, a maioria dos atores entrevistados faz uma avaliação positiva. Há uma percepção compartilhada de que houve um avanço positivo no Governo Lula.

Com o Fernando Henrique Cardoso a gente nunca se reuniu, apesar de ter solicitado várias vezes. No governo Lula, durante esses oito anos,

nos reunimos com ele quatro vezes, com o Ministro perdemos as contas. (ENTREVISTA 5 – CNTE)

No caso da UNESCO convém mencionar que a instituição já mantinha, antes da elaboração da PNEI, relação de proximidade com o MEC no desenvolvimento de políticas e programas de educação no Brasil. No período da elaboração da PNEI, a instituição estava envolvida na elaboração de pesquisas sobre as políticas e serviços de educação infantil no Brasil e financiava, inclusive, o próprio processo de elaboração da PNEI (BRASIL, 2004a; 2005a; 2006).

A UNESCO apoia governos no desenvolvimento de políticas e programas de educação em várias áreas. Particularmente nos anos de 2004 a 2006 a UNESCO estava envolvida com a realização do estudo sobre as políticas e serviços de educação infantil em alguns países, incluindo o Brasil. (ENTREVISTA 3 – UNESCO)

Esses são alguns aspectos relevantes que caracterizaram a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da PNEI, entretanto como essa participação influenciou o processo e a própria política? Essa é uma questão complexa, tendo em vista as demandas específicas de cada ator, compartilhada ou não entre eles, e estratégias próprias às quais foram levadas ao espaço de interação na rede.

No caso do MIEIB, ressaltamos que a ênfase foi dada à necessidade de consolidação de uma concepção de educação infantil, resgatando a identidade e especificidade dela em relação às demais etapas de ensino.

O MIEIB defende uma concepção de educação infantil que vem se consolidando. Para a própria elaboração do documento, o MIEIB fez pressão para que esse documento fosse atualizado, porque já existia um documento de política nacional, que era o amarelinho, o MEIB então pediu uma atualização. (ENTREVISTA 2 – MIEIB)

Para os movimentos sindicais havia duas demandas bem delimitadas. A CNTE focou a atuação nas condições de trabalho, formação e valorização do profissional da educação. No contexto da rede, a CONTEE reivindicava que houvesse controle por parte do Estado em relação às escolas comunitárias. De fato, na versão final do documento emerge preocupação com a aplicação dos critérios de qualidade da educação infantil tanto no âmbito público quanto na iniciativa privada.

No caso, quando você discute a educação infantil claro que nós temos dentro dessa atuação um foco: os nossos trabalhadores. (ENTREVISTA 5 – CNTE)

[...] fazendo-se uma leitura do documento, fica clara a incorporação de nossas demandas, principalmente ao observarmos a inclusão do binômio “público e privado”. (ENTREVISTA 4 – CONTEE)

Outro aspecto relevante envolve a existência ou não de algum ator com ascendência sobre os demais. Ainda que os atores estabelecessem relações privilegiadas com outros atores da rede, não houve a identificação clara da prevalência de um ator. Nem mesmo o MEC foi citado nessa perspectiva.

Não sei se teve um que tenha tido essa posição. Mas pelo que eu vi, eu vivenciei, eu acho que cada um teve um papel, acho que teve uma diversidade dos papéis e cada um dentro da sua importância. (ENTREVISTA 1 - MIEIB)

Pelo formato que foi produzido o material com pequenas reuniões e então ela foi crescendo, chegando até os Estados, ninguém teve uma posição diferenciada (ENTREVISTA 5 – CNTE)

Diante disso, cremos que a rede caracterizou-se pela existência de relações estruturadas de forma não hierárquica, assimétricas em relação ao poder e à interdependência de recursos. A relação de interdependência na rede se estabeleceu porque os atores necessitavam da participação e dos recursos (conhecimento, financeiro, capilaridade social, legitimidade política, pessoal etc.) dos demais com vistas a obter os seus objetivos. Essas interdependências geraram interações entre os atores na rede, as quais criaram e mantiveram os padrões de interação. Nessa perspectiva, a política foi o resultado da interação entre os diferentes atores.

Na rede, houve interdependências em função de recursos como, por exemplo, conhecimento, financeiro, além de capilaridade social e legitimidade política. Entre a UNDIME e MIEIB, por exemplo, havia relação baseada em troca de conhecimentos e em função da capilaridade social do MIEIB, visto que o movimento possui a característica de aglutinar especialistas de educação infantil, além de trabalhar com aspectos práticos relacionados à implementação das políticas na área e identificados com as demandas da sociedade.

A UNDIME sempre foi caracterizada como um parceiro, mais junto do MIEIB, na verdade fomos parceiros de trabalho. O embate com o CONSED era mais efetivo. (ENTREVISTA 1 – MIEIB)

Identificamos relação de maior proximidade entre a UNESCO e o MIEIB, “uma vez que eles [MIEIB] também participaram na pesquisa” (ENTREVISTA 3 – UNESCO). Essa pesquisa é a que se refere à revisão de políticas e serviços na área de educação infantil, realizada com recursos financeiros da UNESCO. Entre os atores do

movimento sindical, a interdependência estabelecida esteve marcada pela troca de conhecimentos, capilaridade social e legitimidade política. Para a CONTEE a relação mais próxima foi estabelecida “principalmente com a CNTE e a UNDIME” (ENTREVISTA 4 – CONTEE).

Em termos gerais, esses intercâmbios construíram padrões de relacionamento entre os diversos atores na rede. Alguns atores estabeleceram relações como estratégia visando a suas próprias demandas. A elaboração da política, nesse caso, não se baseou em comando ou ordem, mas em negociação e intercâmbio de recursos entre os atores.

A gente buscava se entender com a posição do MIEIB, com a posição da ANFOPE, o que a CONTEE está defendendo dentro daquilo que a gente defendia. (ENTREVISTA 5 – CNTE)

Com esses atores, a CNTE manteve intercâmbio de informações que supriram de alguma forma lacunas relativas às questões específicas sobre as quais ela não tinha convicção. Por isso a articulação com o MIEIB, que é um movimento social em defesa da educação infantil, com especialistas na área e uma articulação política consolidada, e a ANFOPE, a qual tem uma tradição de focar o problema da formação dos profissionais da educação. Assim, compreendemos o motivo pelo qual eles serviram de referência à CNTE em momentos em que esse conhecimento específico se mostrou essencial.

De outra parte observamos evidências de interações estratégicas no combate aos interesses dos atores do mercado dentro desse processo.

Nesse espaço, o que é interessante é que, claro com a ajuda de quem estava coordenando no MEC, nós conseguimos abafar um pouco a intervenção do setor privado. A nossa forma de ir para cima e de ir buscar, conseguiu abafar. (ENTREVISTA 5 – CNTE)

Embora não existissem atores do mercado na rede, essa referência pode significar um ator presente em algum momento de discussão da política ou ideias desse setor que eram defendidas por atores da rede. Houve um trabalho de articulação por parte de alguns atores no sentido de estabelecer um conjunto de interesses válidos dentro daquele arranjo reticular. Isto é, estabelecer que certas concepções ou ideias não podiam ocupar espaço de discussão no processo de elaboração da PNEI. É interessante observarmos que essa atitude assegurou à rede um compartilhamento de interesses e valores, que foram defendidos em busca da concretização dos objetivos da política.

Considerações finais

Nessas considerações finais, destacamos, quanto ao documento final elaborado, que os atores entrevistados avaliam que ele foi bem elaborado e sintetiza a discussão que houve na época, incorporando questões importantes, refletindo os consensos estabelecidos em torno da educação infantil. Também concluímos que os atores não estatais tiveram um papel importante no processo de elaboração, influenciando no conteúdo da Política Nacional de Educação Infantil especialmente por três razões: a) por incorporar ao debate da política suas experiências e conhecimentos da área de educação infantil; b) por traduzir de forma mais objetiva os anseios oriundos de diversos setores da sociedade; e c) por demonstrar capacidade de negociação.

Constatamos, assim, a existência de um espaço institucional, aberto à participação de diversos atores da sociedade civil no processo de decisão e elaboração da política pública. Nesse contexto, atores estatais e não estatais constituíram uma rede de políticas públicas de educação infantil que se caracterizou pela existência de relações estáveis, contínuas no tempo, por possuir uma estrutura não hierárquica, com relações assimétricas e interdependência de recursos.

Mencionamos, finalmente, que a elaboração de políticas públicas por meio de rede de políticas públicas, identificada como uma forma específica de governança, permitiu-nos pensar, conforme a análise empreendida, que ela se mostrou uma forma eficaz no encaminhamento de problemas complexos, como foi o caso da educação infantil. Como uma estrutura política, a rede possibilita, além de incorporar conhecimentos e novas informações, a resolução de conflitos e redução dos riscos da implementação (SANDSTRÖM, 2008). Assim, cremos que a participação de atores não estatais em rede potencializa o poder de influência desses atores ao mesmo tempo em que racionaliza as escolhas políticas nos processos decisórios, como vimos no processo de elaboração da PNEI.

Referências

- BÖRZEL, Tanja A. **¿Qué tienen de especial los policy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em julho de 2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2006**. Brasília: MEC, SEB, 2006a.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 2006b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2005a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2005.** Brasília: MEC, SEB, 2005b.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005.** Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 2005c.

_____. **Portaria nº 2.464, de 18 de agosto de 2004.** Institui o Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de ago. 2004a. Seção 2, p. 9.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Relatório de Gestão e Planejamento 2004.** Brasília: MEC, SEB, 2004b.

_____. **Portaria nº 2.085, de 05 de agosto de 2003.** Institui o Comitê Permanente de Política de Educação Infantil e Fundamental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de ago. 2003a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2003b (versão preliminar).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Relatório de Gestão 2003.** Brasília: MEC, SEIF, 2003c.

_____. **Constituição da República Federal do Brasil,** de 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial, Brasília, DF, 1988.

DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2012.

- FREY, K. et. al. **Redes de políticas públicas e sua análise**. 2006. Disponível em: http://acd.ufrj.br/~interacao/resultados/relatorio_frida_final/anexos/06_frey.pdf; Acesso em: agosto de 2011.
- KENIS, P. N.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Eds.). **Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991, p. 25-59. Disponível em: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=68822>. Acesso em junho de 2011.
- KLIJN, E-H. **Redes de políticas públicas: una visión general**. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Acesso em julho de 2011.
- KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação infantil e é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, 27 (96), p. 2006.
- MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, 2003. p.11-25. _____ . A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.
- MARQUES, E. C. **Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infraestrutura urbana no Rio de Janeiro**. 1998. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.
- PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. IPEA - 1707 Texto para discussão. Rio de Janeiro, fev., 2012.
- ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 177-194. Jan./abr. 2003. _____ . Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, mar., 2002.
- SANDSTRÖM, A. **Policy Networks: The relation between structure and performance**. 2008. 254 p. Tese (Doutorado) - Department of Business Administration and Social Sciences, Luleå University of Technology, 2008.
- SANCHEZ, M. R. **Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio**. 2013. 19p. Disponível em:

www.geocities.ws/cesariopereira/mestrado/atoresnaoestataiseaOMC.doc. Acesso em: jan. 2013.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

_____. Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos. 2006. Disponível em:

http://www.iepim.com.br/artigos/Artigo_Hermilio_Santos.pdf. Acesso em: julho de 2011.

_____. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação da política industrial. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, ano 02, n. 01, p. 193-210, jun. 2002.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. 2005, p.373-407. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/livro_questao_social.pdf. Acesso em: junho de 2012.

TEIXEIRA, S. M. F. **O desafio da gestão das redes de políticas**. 2002. Disponível em:http://www.lead.org.br/filemanager/download/375/O_Desafio_da_Gest%C3%A3o_de_Redes_de_Pol%C3%ADticas.pdf. Acesso em janeiro de 2011.

THIOLLENT, M. J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Editora Polis, 1980. (Coleção Teoria e História 6)

VIEIRA, L. M. F. **Educação da criança pequena na legislação educacional brasileira do século xx**: abordagem histórica do estado de Minas Gerais (1908-2000). 2007. Disponível em: <http://www.ANPED.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT07-3692--Int.pdf>. Acesso em: setembro/2008.