



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

David Xavier da Silva


**Políticas Públicas de Educação Infantil:
Creches municipais da cidade de Manaus**

Manaus

2021

David Xavier da Silva

Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de Manaus



Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro –
Doutorado Interinstitucional em Educação - UERJ/UEA.
Área de concentração: Educação

Orientadora: Profa. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcelos

Manaus

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, David Xavier da.
Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de
Manaus / David Xavier da Silva. – 2021.
243 f.

Orientadora: Vera Maria Ramos de Vasconcellos
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Educação.

1. Educação – Manaus, AM – Teses. 2. Infância – Teses. 3. Políticas
Públicas – Teses. I. Vasconcellos, Vera Maria Ramos de. II. Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 37(811.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

David Xavier da Silva

Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de Manaus

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação.

Aprovada em: 24 de agosto de 2021.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Vera Maria Ramos de Vasconcellos (Orientadora)
Faculdade de Educação - UERJ

Prof^ª. Dr^ª. Adelaide Alves Dias
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Prof^ª. Dr^ª Arminda Rachel Botelho Mourão
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Prof^ª. Dr^ª. Maria Emília Pinto Vilarinho Zão
Universidade do Minho/Portugal

Prof^ª. Dr^ª Rita de Cássia Prazeres Frangella
Faculdade de Educação – UERJ

Manaus

2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família que sempre esteve ao meu lado me dando apoio e força para alcançar mais essa etapa.

A memória do professor Augusto Fachin Terán.

As todas as crianças que, ainda aguardam o acesso a creches públicas no país.

A todos/as trabalhadoras/res da educação, que lutam pela construção de um mundo melhor, por meio das lidas diárias, no fazer educacional e no enfrentamento dos desafios.

AGRADECIMENTOS

À professora Dr^a Vera Maria Ramos de Vasconcellos, coordenadora do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa e Extensão (NEI:P&E), pela forma como conduziu o processo de orientação acadêmica, com empenho, comprometimento ético, social e político, na construção do conhecimento, em vista de contribuímos, com um olhar para a educação de crianças pequena da capital amazonenses.

Aos meus colegas do NEI:P&E, que foram importantes colaboradores para realização deste trabalho, Alessandra, Alexsandra, Andréa Relva, Anne Patrícia (*in memoriam*), Clarice, Joana, Leila, Luis Eduardo, Maria Ignez, Maciel, Márcia Gil, Mariana, Pablo, Ramon, Roberta e Sônia companheiros de jornada da pesquisa.

Aos meus amigos e colegas de atividade acadêmica: Paulo, Clodoaldo, Edilson e Darcimar pela companhia na estada no Rio de Janeiro.

A todos os docentes do colegiado do Curso de Pedagogia do CES-Parintins / UEA, pelo apoio incondicional, e em especial ao Professor Marceliano Oliveira – Diretor do CES-Parintins / UEA.

Aos companheiros de labor do CES/Parintins: Vandineth, Gelciane, Inês, Kedson, Tatiana e Raimundo; e da PJ/UEA: Luciana, Aly, Wanessa, Lenir, Marcelo, Greyci, Wandrey, Reginaldo, Bruna, Adria e Eriverton.

Aos professores do PROPED/UERJ, pelas contribuições para com a minha formação e produção acadêmica, em especial ao professor Luiz Senna, professoras Rita Frangella e Lígia Aquino.

As professoras Dr^a Armindia Rachel Botelho Mourão, Dr^a Rita de Cássia Prazeres Frangella, Dr^a. Adelaide Alves Dias pelas contribuições por ocasião do exame de qualificação, que foram fundamentais para realização da pesquisa; estendidos a professora Dr^a Maria Emília Pinto Vilarinho Zão, pelo aceite do convite para participar da banca de defesa.

As servidoras da Secretaria de Educação Municipal de Manaus, por meio da coordenação de creches, que possibilitaram acesso a dados e informações para o desenvolvimento da pesquisa, sempre com acolhimento fraterno e meio, a todos os desafios enfrentados.

Faz escuro, mas eu canto,
porque a manhã vai chegar.
Vem ver comigo, companheiro,
a cor do mundo mudar.
Vale a pena não dormir para esperar
a cor do mundo mudar.
Já é madrugada,
vem o sol, quero alegria,
que é para esquecer o que eu sofria.
Quem sofre fica acordado
defendendo o coração.
Vamos juntos, multidão,
trabalhar pela alegria,
amanhã é um novo dia.

Thiago de Mello

RESUMO

SILVA, David Xavier da. *Políticas públicas de educação infantil: Creches municipais da cidade de Manaus*. 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A tese buscou investigar a Política Pública de Educação Infantil (PPEI) na rede municipal de educação da cidade de Manaus (AM). Analisou o processo de produção das políticas, suas influências, aspectos legais e históricos, com destaque para as crianças de 0 a 3 anos. As questões centrais foram i) Como ocorre o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na rede pública municipal? ii) Como se constituiu a expansão da rede pública para as crianças de 0 a 3 anos? iii) Quais foram os antecedentes do *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus* (PROEMEM)? e iv) Como os atores e sujeitos políticos narram sua participação na construção política da rede de creches públicas e descrevem as negociações do PROEMEM? O referencial teórico-analítico adotado teve por base o Ciclo de Políticas (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994). Os procedimentos metodológicos escolhidos foram análise documental e bibliográfica; levantamento histórico das condições legais da PPEI, tendo em vista o princípio jurídico: criança como “sujeito de direito”. No *Contexto de Influência*, cruzamos o papel dos organismos internacionais, os normativos legais e oficiais das políticas, nacionais e locais. Como *Contexto de Produção de Textos*, achamos por bem trazer para o debate registros oficiais, jornalísticos e fotográficos que descreviam os antecedentes históricos das instituições de atendimento às crianças pequenas na cidade de Manaus/AM. A Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED) foi compreendida como *Contexto da Prática*, pois desenha as políticas públicas atuais de atendimento educacional às crianças nas creches. São trazidos para análise os dados oficiais e indicadores da política, em números de vagas e de matrículas nas creches públicas, privadas e conveniadas para crianças de 0 a 3 anos, com ênfase nos indicadores de financiamento. Em complemento aos dados documentais, realizamos entrevistas com três atores sociais, com contribuições distintas em diferentes momentos da política. Suas narrativas nos ajudaram a compreender a omissão histórica do Estado brasileiro e do município de Manaus/AM para com as crianças pequenas, mesmo quando os normativos legais (BRASIL, 1996) definem essa obrigação a ser do ente público municipal. Na prática, o que é um direito, frente a omissão política, não passa de demanda social permanente. A tese aponta que ainda há muito o que fazer para superar o baixo atendimento educacional destinado às crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal da capital amazonense.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas. Educação Infantil. Creches. Matrículas.

ABSTRACT

SILVA, David Xavier da. *Public policies for nursery school education: Municipal nursery schools in the city of Manaus*. 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This thesis sought to investigate the public policies regarding nursery school education (PPNSE), in the municipal education network of the city of Manaus, Amazonas state, Brazil. It analysed the production process of policies, their influences, and their legal and historical aspects, in particular for children from 0 to 3 years. The central issues were i) How does the educational service provided to children from 0 to 3 years occur in the municipal public education network? ii) How did the expansion of the public education network for children from 0 to 3 years occur? iii) What existed before the Expansion and Educational Improvement Project of the Municipal Public Network of Manaus (EEIPM)? and iv) How do the actors and political subjects narrate their participation in the construction of policies in the network of public nursery schools and describe the negotiations of the EEIP? The theoretical-analytical framework adopted was based on the Policy Cycle (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994). The methodological procedures chosen were those of documentary and bibliographic analysis; historical survey of the legal conditions of the PPNSE, in view of the legal principle: the child as a “subject of law”. In the *Context of Influence*, we compare the role of international bodies, the national and local legal and official regulations of the policies. As a *Context of Text Production*, we decided to debate the official, journalistic and photographic records that described the historical predecessors of the institutions for the care of small children in the city of Manaus, Brazil. The Municipal Department of Education in Manaus (SEMED) was understood as a *Context of Practice* since it is responsible for the current public policies regarding education for children in day care. The official data and indicators of the policy are subjected to analysis regarding numbers of vacancies and enrolments in public, private and council contracted nurseries for children from 0 to 3 years, based on funding indicators. In addition to the documental data, we conducted interviews with three social actors, with distinct contributions at different times of politics. Their narratives helped us to understand the historical omission of the Brazilian state and the city of Manaus towards young children, even when legal regulations (BRASIL, 1996) define this obligation as being that of the municipal government. In practice, what is a right, in the face of political omission, is nothing more than a permanent social demand. The thesis points out that there is still much to do to overcome the low educational service provided for children from 0 to 3 years in the municipal public network of the Amazonas state capital.

Keywords: Public Policies. Nursery School Education. Kindergartens. Enrolments. Nursery Schools.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa da localização de Manaus.....	81
Figura 2 -	Fachada principal do Collegio Rayol	86
Figura 3 -	Fachada principal do Grupo Escolar José Paranaguá – 1920	87
Figura 4 -	Grupo Escolar Saldanha Marinho – 1920.....	88
Figura 5 -	Grupos Escolar Machado de Assis – Década de 20.....	89
Figura 6 -	Professores e estudantes em frente ao primeiro local de funcionamento da escola	89
Figura 7 -	Matrículas e frequência dos Grupos escolares (1925 – 1924).....	92
Figura 8 -	Jardim de Infância Visconde de Mauá	94
Figura 9 -	Recorte da capa do diário oficial do Amazonas.....	96
Figura 10 -	Crianças nas creches Casa da Crianças, 1952.....	97
Figura 11 -	Registros da rotina da Casa da Criança	98
Figura 12 -	Mapa da zona urbana de Manaus	124
Figura 13 -	Creche Tipo B – FNDE	126
Figura 14 -	Creche Tipo C – FNDE	127
Figura 15 -	Localização das Creches Municipais na cidade de Manaus (AM).....	163
Figura 16 -	Nuvem de palavras resultada da primeira entrevista.....	184
Figura 17 -	Frequências de palavras resultado do processamento da primeira entrevista.....	185
Figura 18 -	Nuvem de palavras resultado da segunda entrevista	191
Figura 19 -	Frequências de palavras resultado do processamento da segunda entrevista.....	191
Figura 20 -	Nuvem de palavras resultada da terceira entrevista	196
Figura 21 -	Frequências de palavras resultado do processamento da terceira entrevista	197

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrículas da SEMED (1997 – 2001)	123
Tabela 2 - Transferências do Programa Proinfância: construção de Creches para o Município de Manaus	134
Tabela 3 - Matrículas nas creches e nas pré-escolas brasileiras (2010 –2019)	143
Tabela 4 - Matrículas nas pré-escolas no Brasil (2010 – 2019)	144
Tabela 5 - Matrículas nas creches no Brasil (2010 – 2019)	145
Tabela 6 - UEEI da rede pública municipal por divisão distrital em 2019	159
Tabela 7 - Programação de obras construção de creches para 2021	160
Tabela 8 - Expansão do número total de matrículas em Creches e Pré-escolas (2010 – 2019).....	166
Tabela 9 - Expansão do número total de matrículas em pré-escolas em Manaus (2010 – 2019).....	167
Tabela 10 - Expansão do número total de matrículas em creches municipais <i>versus</i> creches privadas (2010 – 2019).....	168
Tabela 11 - Quantitativo de professores atuando em Creches Municipais em comparação com os que atuam em Creches privadas em Manaus (2010 – 2019).....	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Instituições de ensino de Manaus (1869 - 1948)	83
Quadro 2 -	Pesquisas sobre a infância no Amazonas	101
Quadro 3 -	Produções acadêmicas sobre políticas públicas de creches em Manaus	102
Quadro 4 -	Artigos sobre Políticas Públicas de Creches em Manaus quanto a vagas e condições gerais	105
Quadro 5 -	Estudos referentes ao financiamento de Creches em Manaus	106
Quadro 6 -	Teses de Doutorado sobre Políticas Públicas de creches em Manaus.....	106
Quadro 7 -	Creches da Secretária de Assistência Social.....	112
Quadro 8 -	Governadores / Prefeitos de Manaus / Situação educacional (1983-2020)	115
Quadro 9 -	Creches construídas em Manaus a partir do projeto Tipo B.....	126
Quadro 10 -	Percentual da população de 4 a 5 anos e de 0 a 3 anos que frequenta à Educação Infantil (2015-2018)	138
Quadro 11 -	Caracterização do PROEMEM no site do BID	154
Quadro 12 -	Componentes detalhados do projeto / com metas.....	156
Quadro 13 -	Total geral do orçamento do PROEMEM.....	158
Quadro 14 -	Número de creches na cidade de Manaus (2008 – 2020).....	161
Quadro 15 -	Convênio para atendimento em Creches	164
Quadro 16 -	Creches Inauguradas x Governo Municipal (2008 – 2020).....	165
Quadro 17 -	Recursos recebidos construção de Creches - Proinfância (2010 – 2019)..	172
Quadro 18 -	Orçamentários/Financeiros para Educação Infantil em Manaus	173
Quadro 19 -	Orçamentário/Financeiro para Construção de Creches Municipais (2010 – 2019).....	174
Quadro 20 -	Orçamentários/Financeiros dos tipos de investimento do Proemem	176
Quadro 21 -	Síntese das palavras mais frequentes nas entrevistas E1, E2 e E3.....	204

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
AIF	Associação Internacional de Desenvolvimento
ALEAM	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
AM	Estado do Amazonas
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CCJR	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CF	Constituição Federal
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
CLT	Consolidada das Leis Trabalhistas
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Centros Municipais de Educação Infantil
CMM	Câmara Municipal de Manaus
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de Avaliação da Educação
DEPLAN	Departamento de Planejamento
DI	Distrito Industrial
DUDC	Declaração Universal dos Direitos da Criança
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
FAO	Fundo das Nações para a Alimentação
FME	Fórum Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GBM	Grupo Banco Mundial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEP	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFC	Corporação Financeira Internacional
IMEPE	Instituto Municipal de Estudos e Pesquisa em Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LOA	Lei Orçamentária Anual
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MLPC	Movimento de Luta por Creche
MPAM	Ministério Público do Estado do Amazonas
MPF	Ministério Público Federal
NEI:P&E	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa e Extensão
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal da Educação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Dados
PNADC	Pesquisa Nacional de Amostra de Dados Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPEI	Políticas Públicas de Educação Infantil
PROEMEM	Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus
PROPED	Programa de Pós-Graduação em Educação

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
SEAS	Secretaria de Assistência Social do Estado
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEMEF	Secretaria Municipal de Finanças
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
STF	Supremo Tribunal Federal
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UGP	Unidade Gestora de Projetos
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	O CICLO DE POLÍTICAS	23
1.1	Os contextos do Ciclos de Políticas: influência – produção – prática	25
1.2	Ciclo de Políticas como referencial teórico-analítico	26
2	O PRINCÍPIO JURÍDICO: CRIANÇAS COMO “SUJEITOS DE DIREITOS” E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1	Os direitos das Crianças: no contexto da produção à construção do princípio universal de criança “como sujeito de direito” no âmbito Internacional	29
2.2	Repercussão dos princípios internacionais no ordenamento nacional	36
2.3	Organismos Internacionais no Contexto da Produção de Diretrizes de Políticas Públicas	38
2.3.1	<u>UNESCO</u>	39
2.3.2	<u>Grupo Banco Mundial (GBM)</u>	43
2.3.3	<u>Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</u>	45
2.4	Uma definição para Políticas Públicas	49
2.5	Políticas Públicas na Educação	54
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NO BRASIL	57
3.1	Constituição Federal de 1988 – Educação Infantil	57
3.2	Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n.º 8.069/90	59
3.3	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – (LDBEN) n.º 9.394/96	61
3.4	Planos Nacionais de Educação	63
3.4.1	<u>PNE - Lei nº 10.172/2001 (2001-2010)</u>	63
3.4.2	<u>PNE - Lei nº 13.005/2014 (2014-2024)</u>	66
3.5	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)	67
3.6	O papel da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI)	69
3.7	O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)	70

3.8	Lei n.º 12.796/2013 - Obrigatoriedade de matrículas de crianças com 4 anos na Educação Infantil	71
3.9	Lei n.º 13.257/2016 - Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância	71
3.10	O MEC e a carta “Compromisso Nacional pela Educação Básica”	73
4	A CIDADE DE MANAUS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS CRIANÇAS PEQUENAS	75
4.1	Manaus: de Paris dos Trópicos à Zona Franca	75
4.1.1	<u>Paris dos trópicos</u>	75
4.1.2	<u>O Surgimento da Zona Franca de Manaus</u>	77
4.2	Manaus em números	80
4.3	As instituições públicas de ensino de crianças em Manaus	82
4.3.1	<u>As primeiras instituições de atendimento às crianças pequenas em Manaus</u>	83
4.3.2	<u>O primeiro Jardim de Infância de Manaus</u>	91
4.4	Mensagens do Governador do Estado à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (1925-1924)	92
4.5 1	<u>Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus</u>	94
4.5	CRIANÇA! – Coletando Borracha usada, refletos o futuro, trabalhando na hora presente por um Brasil maior	95
5	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS, NA CIDADE DE MANAUS	100
5.1	Levantamento bibliográfico das pesquisas realizadas próximas ao objeto da tese	100
5.2	O Movimento Sindical e a luta por Creche	107
5.3	Creches e a Secretaria de Assistência Social em Manaus	111
5.4	A Creche: uma política pública educacional	114
5.5	Onde ficam? Com quem ficam as crianças sem creches?	119
6	EDUCAÇÃO INFANTIL EM MANAUS E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	122
6.1	Organização por Zona	124
6.2	A construção de creches públicas em Manaus	125
6.3	A Rede de Educação infantil em Manaus e o papel do Conselho Municipal de Educação	128
6.4	Bolsa Creche	131

6.5	Proinfância e o FNDE	133
6.6	PME: Plano Municipal de Educação de Manaus	136
6.7	Encontro Nacional – 34º MIEIB: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil em Manaus e o Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância	139
7	MATRÍCULAS EM CRECHES E A EXPANSÃO DA REDE EM MANAUS: O QUE OS INDICADORES DE FINANCIAMENTO APONTAM A REPEITO DA PPEI?.....	142
7.1	O cenário de matrículas em creches para crianças de 0 a 3 anos no Brasil .	142
7.2	O cenário de matrículas para atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches públicas de Manaus.....	146
7.3	Ação Civil Pública e as repercussões para o Município de Manaus.....	149
7.4	Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) e a construção do texto político	150
7.4.1	<u>Aspecto legais da tramitação da proposta de criação de projeto</u>	150
7.4.2	<u>A principal política de financiamento de Manaus para a falta de creches</u>	154
7.5	Como está constituída a rede municipal de creches públicas de Manaus? ..	159
7.5.1	<u>As creches municipais em funcionamento até 2019</u>	160
7.5.2	<u>Creches públicas municipais.....</u>	160
7.5.3	<u>Creches Conveniadas</u>	163
7.5.4	<u>Construção de creches na cidade de Manaus.....</u>	164
7.6	O que os números de matrículas das pré-escolas e creches (públicas e privadas) revelam?	166
7.7	O que os recursos financeiros destinados à Educação Infantil em Manaus revelam?.....	171
7.7.1	Os documentos norteadores do planejamento orçamentário em Manaus	172
7.8	Considerações do “Ciclo de Política” na análise dos documentos do PROEMEM	178
8	PERCURSO METODOLÓGICO E ANÁLISE DAS NARRATIVAS.....	181
8.1	As entrevistas e seus produtos.....	181
8.2	Nuvens de Palavras	182
8.3	As narrativas dos atores sociais entrevistados	183
8.3.1	<u>Contextualização da atuação dos entrevistados</u>	183
8.3.2	<u>Primeira entrevista.....</u>	184

8.3.3	<u>Segunda entrevista</u>	191
8.3.4	<u>Terceira entrevista</u>	196
8.4	Síntese das Nuvens de Palavras	204
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
	REFERÊNCIAS	218
	APÊNDICE A - Roteiro inicial de entrevista aberta.....	234
	APÊNDICE B – Documento registro de livre consentimento esclarecido – RCLE.....	235
	ANEXO A – Carta de anuência para realização da pesquisa.....	238
	ANEXO B – Parecer da autorização da pesquisa.....	239
	ANEXO C – Parecer consubstanciado do CEP	241

INTRODUÇÃO

A proposta de construir uma tese que reflita sobre a *política pública de atendimento educacional em creches municipais da cidade de Manaus* surgiu a partir da seleção para Doutorado Institucional em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade do Estado do Amazonas (UEA), ocorrido no final do ano de 2017. No momento da seleção, havia feito uma investigação prévia a respeito das linhas de pesquisa do programa, optando por: *Infância, Juventude e Educação/ProPed/UERJ*, visando concorrer à vaga oferecida pela Prof.^a Dr.^a Vera Maria de Ramos de Vasconcellos.

Ao fazer um estudo prévio, verifiquei que o assunto se tratava de um grave problema presente na cidade de Manaus (AM). Esta questão já havia chamado a minha atenção no ano de 2008, no exercício do cargo de pedagogo, quando pela primeira vez notei a falta de vagas para crianças pequenas em creches públicas na cidade, capital do estado do Amazonas. Observei que existiam dificuldades para pais encontrarem vagas para matricular, os filhos em escolas próximas às suas moradias. Tal problemática era agravada quando as vagas eram para crianças de 0 a 3 anos que precisavam de creches. Nesse caso, inexistiam estabelecimentos públicos dessa natureza, suficiente para atender à referida faixa etária. Restava aos pais, familiares e responsáveis pelas crianças pequenas, buscar a rede particular de ensino ou, na impossibilidade, alternativas à creche¹.

Neste sentido, a população de Manaus, sobretudo a classe trabalhadora de baixa renda, aguardava uma resposta efetiva do Estado, visando à ampliação do número de creches públicas e, conseqüentemente, o aumento de vaga para a faixa etária mencionada. Em Manaus, assim como em outros municípios brasileiros, a vaga em creche se tornou uma bandeira político-eleitoral de peso, a partir da qual os candidatos ao cargo de prefeito sempre prometiam construção de novos equipamentos educacionais para a primeira infância. Entretanto, tais promessas nunca eram cumpridas.

A educação de crianças pequenas passou a ser demanda da população ao mesmo tempo que era pauta das eleições municipais. Verificamos que em Manaus, como em muitos municípios brasileiros, o desenvolvimento histórico desta questão não é novo, pois, a presença de instituições de atendimento às crianças pequenas passou por três fases específicas: a primeira, destinadas ao atendimento filantrópico, a segunda ao assistencial e a terceira, mais recente, ao educacional público municipal.

¹ No Capítulo V, apresentaremos, no item 5.5, um tópico que aprofundará essa situação com título “*É onde ficam? Com quem ficam? As crianças sem creches*”.

Na tese, entendemos a “Creche Pública” como instituição de atendimento educacional financiada pelo Estado brasileiro, destinada a prestar o direito Constitucional da Educação às crianças pequenas (BRASIL, 1988), na forma estabelecida pela legislação nacional vigente (BRASIL, 1996). Há nesta questão de investigação efeitos decorrentes da garantia das edificações específicas (BRASIL, 2007) e atendimento de qualidade, para oportunizar o pleno desenvolvimento das capacidades educacionais aos destinatários legais (crianças pequenas – sujeitos de direito).

Com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, no ano de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208), a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e as Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (BRASIL, 1996) que passaram a responsabilidade de garantia de vagas às crianças de 0 a 5 anos ao poder público municipal, esses instrumentos legais, passaram a garantir e possibilitar o direito ao ensino gratuito e público em unidades de Educação Infantil; porém, os efeitos práticos dessas leis demoraram a ser efetivadas no Amazonas. Creches públicas com características e especificidades dispostas na legislação nacional têm sido uma conquista recente para as crianças pequenas na capital amazonense (BATISTA, 2018). A primeira surgiu em 2008, resultante de cobranças da sociedade civil organizada, a partir dos pleitos eleitorais municipais. Mesmo passados 14 anos da inauguração da primeira e com a presença de 24 creches, ainda existe uma demanda representativa sem atendimento.

Através do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa e Extensão, da linha Infância, Juventude e Educação (NEI:PE), do Programa de Pós-graduação de Educação da UERJ (PROPED/UERJ), que vem ao longo dos anos investigando as Políticas Públicas de Educação Infantil em diferentes municípios do País, pude dialogar com pesquisadores nacionais e estrangeiros que estudam Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) e outras questões ligadas à infância e à criança. As relações constituídas a partir do NEI:PE/UERJ possibilitaram a construção da metodologia de pesquisa, de discussões sobre o tema e a reflexão da realidade da capital do meu estado, perante o direito da criança pequena à Educação (BRASIL, 1988, art. 208, IV).

A cidade de Manaus (AM) tem uma economia baseada na indústria, com larga presença de fábricas de produtos eletrônicos, onde trabalhadoras e trabalhadores, que fazem parte das linhas de produção de todo o Distrito Industrial, têm quase sempre filhos pequenos. A lei que

dá direito às mães trabalhadoras a amamentarem seus filhos foram consolidadas nas Leis Trabalhistas (CLT) de 1942².

Art. 389 - Toda empresa é obrigada:

IV. [...]

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

§ 2º - A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais.

Esta lei, tão ignorada ao longo dos anos, consagra o direito das mulheres trabalhadoras à creche, já no início dos anos 1940 e legitima o direito à Educação da criança nos seus primeiros anos de vida. É esperado que as empresas promovam a existência de berçários ou os tenham nos locais de trabalho. Ao observar a realidade nacional constatará que a referida lei não tem sido respeitada e sua integralidade tem sido ignorada, inclusive pelos sindicatos trabalhistas de todo País.

Diante deste cenário, os questionamentos que nortearam a pesquisa foi: Como uma cidade tão rica de história e de educadores, além de ter um Produto Interno Bruto (PIB)³ elevado para os padrões regionais, deixa de cumprir seu dever constitucional de oferecer atendimento educacional público de qualidade às crianças pequenas da cidade? Qual a razão da falta de acesso às creches públicas para as crianças de 0 a 3 anos? Vale ressaltar que, no âmbito do atendimento privado, a cidade sempre contou com uma grande rede⁴ disponível para quem pudesse pagar pelos serviços. Em função desse e de outros questionamentos que me inquietaram, iniciei a pesquisa que resultou na tese ora apresentada.

Desta forma a tese visou conhecer a história da Educação na capital amazonense, analisando como tem se constituído a organização da política pública local e qual o olhar para a Educação Infantil, em especial no que concerne à educação da criança com menos de 3 anos em creches públicas na cidade.

Com as vivências e as disciplinas cursadas no doutorado veio a segurança para realizar um trabalho de documentação e análise da realidade da Política Pública de Educação Infantil (PPEI) desenvolvida na cidade de Manaus.

² Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967.

³ Manaus em 2016, segundo dados do IBGE (2018), ocupou a 8ª posição entre os municípios com maiores PIBs do Brasil. O valor produzido em 2016 foi de R\$ 70.296.364.000,00, com uma participação de 1,12% do Produto Interno Bruto Nacional. É o maior PIB do Norte. E, no geral, ficou atrás das cidades de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília /DF, Belo Horizonte/MG, Curitiba /PR, Osasco / SP e Porto Alegre / RS.

⁴ Há na cidade, conforme Censo de 2018, aproximadamente 163 estabelecimentos de Educação Infantil, das quais 39 são municipais e 124 são particulares.

A tese escolheu o referencial teórico-analítico o *Ciclo de Políticas* (BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994). Este referencial nos permitiu perceber o processo de produção de políticas nacionais e as influências internacionais, com vista nos textos educacionais produzidos no município e seus efeitos locais. A tese buscou compreender o papel de instituições internacionais e neste caminho encontrou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o compromisso de participar do financiamento da política pública de expansão de vagas destinadas às crianças de 0 a 3 anos, em creches públicas na referida cidade. Analisar este percurso histórico, com ênfase nas ações políticas mais atuais é o que torna esta tese original. Esperamos propiciar ao leitor uma reflexão crítica a respeito das políticas educacionais amazonenses, em especial a que diz respeito à expansão da educação de crianças pequenas na capital do estado.

Objetivo geral da tese foi investigar a construção histórica da Política Pública de Educação Infantil na rede municipal da cidade de Manaus (AM), dando destaque ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Para tal, levar-se-á em conta o processo de *produção das políticas, suas influências, aspectos legais e históricos*.

Os objetivos específicos são: i) Identificar elementos das influências internacionais, nacional e local na formação da PPEI na proposta desenvolvida pela SEMED⁵ em Manaus, a partir do *contexto de influência*; ii) Analisar os antecedentes que levaram à produção do *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus* (PROEMEM) e as ações relacionadas ao atendimento educacional em creches públicas municipais; e iii) Compreender o processo de expansão da rede de atendimento educacional municipal e como os sujeitos políticos participantes desta construção narram e reinterpretem as negociações de ações do (PROEMEM) relacionadas ao *contexto da prática*.

Para alcançar os objetivos, buscamos uma primeira investigação nas produções científicas sobre o tema, verificamos que no estado do Amazonas existem 13 (treze) estudos tratando da problemática em questão, compreendidos até o ano de 2019, dados que serão apresentados ao longo da tese. Privilegiamos a *análise qualitativa de dados e informação*. Para isso percorremos as etapas de análises teóricas que envolvem a estabelecimento dos fundamentos e a *análise documental*.

A tese está dividida em 08 (oito) capítulos. O capítulo I apresenta a abordagem teórico-metodológica escolhida, tendo por eixo de análise a perspectiva do Ciclo de Políticas (BALL e BOWE, 1992, 1994). O capítulo II analisa a perspectiva histórica e os principais marcos da construção do princípio jurídico: criança como “*sujeito de direito*” e o papel dos organismos

⁵ Secretaria Municipal de Educação.

internacionais na construção das políticas públicas nacionais. O capítulo III dá destaque aos marcos legais nacionais e às políticas públicas para as crianças de 0 a 3 anos no Brasil. Neste capítulo são analisadas as políticas públicas de atendimento educacional para crianças de 0 a 3 anos no Brasil e, ao nível local, além de documentos dos antecedentes históricos das instituições que atendiam as crianças pequenas na cidade de Manaus, por registros oficiais, jornalísticos e fotográficos, cenário que vão compor o Capítulo IV.

No Capítulo V é visto o Contexto de Produção dos Textos referentes às políticas públicas de atendimento educacional às crianças de creche (0 a 3 anos), na cidade de Manaus/AM. São levantadas teses e dissertações produzidas em programas de pós-graduação, complementadas pela análise de documentos oficiais e da sociedade civil organizada. No Capítulo VI a Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED) é vista como Contexto da Prática (BALL,1994, 1998). Serão analisadas as interfaces com as PPEI e seus desdobramentos no contexto estudado.

O Capítulo VII apresentamos a PPEI, a partir de dados oficiais e indicadores da política, visando compreender o Contexto da Prática, com ênfase no PROEMEM a partir dos números de vagas e de matrículas nas creches públicas, privadas e conveniadas que compõem a rede pública da cidade.

No Capítulo VIII apresenta narrativas que aprofundam nossa compreensão do processo de produção das políticas, suas influências, aspectos legais e históricos. Para realização das entrevistas, buscamos autorização através do conselho de ética em pesquisa, nos termos da legislação de pesquisa brasileira. Submetemos o projeto de pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFRJ, pela Plataforma Brasil, sendo devidamente aprovado⁶ e aos entrevistados foi solicitada a anuência do registro do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A análise da narrativa de três participantes do processo de expansão da rede de creches públicas municipais, foi constituída através de entrevistas. Os sujeitos políticos entrevistados foram partícipes da construção das bases institucionais da PPEI, junto ao município de Manaus, em diferentes momentos históricos e distintas posições políticas. As entrevistas foram analisadas, através das *Nuvens de Palavras* que é a representação visual de dados de texto. As Considerações Finais apresentam os achados da pesquisa e propõem novas inquietações decorrentes dos desdobramentos da própria tese e suas inter-relações.

⁶ CAAE: 40424320.6.0000.5582, com Parecer de n. 4.499.293 pela plataforma Brasil. A pesquisa no seu desenvolvimento, levou de forma integral, consideração padrões éticos de pesquisa

1 O CICLO DE POLÍTICAS

Este capítulo apresenta a concepção teórica analítica que buscamos desenvolver na tese. A proposta se associa a uma posição epistemológica desenvolvida por Stephen Ball e colaboradores, como o Ciclo de Políticas. Ball foi professor e pesquisador do *Institute of Education*⁷, da Universidade de Londres e os resultados de suas pesquisas ajudaram na compreensão das políticas educacionais no Reino Unido e em outros países que as adotaram como referência. Desde a década de 1980, tais investigações contribuíram para o campo de estudos das políticas educacionais sugerindo caminhos e pressupostos teóricos analíticos sobre a produção de políticas. O autor foca nas consequências dos interesses de mercado voltadas à Educação. Suas interlocuções realizadas com colaboradores pesquisadores de diversos países (África, Índia e Brasil) discutem as políticas educacionais e suas redes (HOSTINS; ROCHADEL, 2019) e possibilitam interpretar os percursos das políticas, que análise pode fomentar teorias de atuação política e como elas se tornam condição de estudo no contexto da prática.

A perspectiva do *Ciclo de Políticas* propicia desenvolver uma análise que visa superar a verticalidade do processo de produção da política, valorizando a participação de sujeitos e grupos sociais diversos. Ball e Bowe (1992) apontam para a importância das ações dos sujeitos sociais na formulação de políticas e nos processos de atuação e construção dos textos políticos. Eles analisam as dicotomias macro e micro⁸ contextuais e a atuação dos sujeitos em diferentes arenas políticas, propiciando a atores, até então não considerados na ação do Estado, a passarem a ter papel autoral na formulação de política (BRAUN; MAGUIRE; BALL, 2010).

Ball (1992) aponta as políticas como sistemas de valores e símbolos que se manifestam por meio de diferentes formas de representação, explicação e legitimação das decisões políticas. Assim, a palavra escrita no texto político é a (re)interpretação dos sujeitos e atores de um dado contexto social, cultural, histórico e político. A visão estabelecida por Ball apresenta inovações e se contrapõe à verticalidade da visão tradicional. Mainardes (2006, p. 95) nos diz que para o autor, “os processos micropolíticos e ação dos profissionais que lidam com as políticas, no nível local e indicam a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais”. Assim, a política deve considerar o papel desenvolvido no âmbito

⁷ O Instituto de Educação é uma faculdade de pós-graduações fundada em 1902 e membro da Universidade de Londres (*University of London*). Quem fica localizada centro de Bloomsbury, um distrito de Londres. <https://www.ucl.ac.uk/ioe/>. Home Page do pesq. inst.: <https://iris.ucl.ac.uk/iris/browse/profile?upi=SJBAL90>

⁸ Na realidade brasileira, temos que introduzir o sistema intermediário (meso-estado).

micro, pois ela será ressignificada a partir dos trabalhos dos *agentes sociais* em seus contextos de atuação do âmbito da *prática*.

A visão tradicional de implementação não se adequa ao Ciclo de Políticas no campo da Educação, pois os professores não são implementadores. Na proposta de Ball, “a política é feita pelos e para os professores; eles são autores e sujeitos, sujeitos e objetos da política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN; 2010, p. 13), o que rompe também com a visão tradicional de formulação de política pública. Segundo Mainardes (2006) o Ciclo de Políticas é útil para a análise de programas e políticas educacionais, pois permite uma abordagem no sentido de possibilitar e visualizar uma análise crítica da trajetória das políticas educacionais e os efeitos a partir do contexto da prática.

González e Paz (2013, p. 163), ao analisarem o trabalho de Ball, afirmam que o pesquisador desenvolveu uma epistemologia das políticas públicas educativas, baseada em uma proposta pós-estruturalista. Para os autores, “incorpora uma ampla gama de postura teórica, as quais implicam também uma transformação da visão de mundo social e toma como seu objeto de análise a sociedade pós-moderna⁹”.

Ball (2008) compreende a política como texto, sendo essa, mais uma característica do caráter pluralista do Ciclo de Políticas “[...] referindo-se à análise de privatização, ele declara [...] fornecer uma estrutura metodológica flexível ontológica e epistemologicamente pluralista (Siberón, 2004) e um conjunto de conceitos analíticos poderosos e maleáveis [...]” (GONZÁLEZ; PAZ, 2013, p. 167)¹⁰. Dessa forma, as possibilidades de combinações de teorias e formas com o Ciclo de Políticas são múltiplas.

O Ciclo de Políticas pressupõe três contextos para análise: *Contexto de Influência* (Estratégia Política), no qual a política pública é iniciada e gestada; *Contexto da Produção de Texto*, em que os discursos políticos são construídos e os debates ocorrem em torno dos agentes políticos, partidos e das forças políticas que lutam para influenciar a definição dos fins sociais da Educação e de sua política, e o *Contexto da Prática* que reflete a base da política a partir dos demais contextos.

⁹ Todas as traduções foram feitas pelo autor da tese a partir do texto original: “incorpora una amplia gama de posturas teóricas, las cuales implican también una transformación en la visión del mundo social y tomas como su objeto de análisis la sociedad pós-moderna”.

¹⁰ Texto original: “[...] refiriéndole al análisis de la privatizaciones, declara una vez más usar autoconscientemente varias herramientas para proporcionar un marco metodológico que sea flexible ontologicamente y epistemologicamente pluralista (Siberón 2004) y un conjunto de conceptos analíticos que son poderosos y maleables”. (GONZÁLEZ; PAZ, 2013, p. 167).

1.1 Os contextos do Ciclos de Políticas: influência – produção – prática¹¹

Ball e colaboradores (1992; 1994) desenvolveram o *ciclo contínuo* a partir do tripé: influência – produção – prática. Mais tarde, dois outros eixos foram considerados: (1) resultados/efeitos, que seriam “[...] a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p. 55), e (2) estratégia e ação política. Ball (2009) repensou os dois últimos, colocando-os como ramificações da prática e da influência, respectivamente.

No *Contexto da Influência* são definidas as políticas. É o cenário que se articula com o núcleo que produz as políticas, isso envolve as diferentes camadas sociais e políticas, organizações, publicações científicas, encontros, fóruns de discussões, consultorias e afins. É neste Contexto que as políticas públicas são gestadas e, por meio dos *discursos políticos*, são constituídas. Nesse âmbito, as forças políticas se manifestam por intermédio de seus grupos de interesse (sindicatos, partidos políticos, do governo e agentes do processo legislativo) e debatem no sentido de influenciar as construções da política.

No contexto de *produção de texto da política* ocorre a organização dos textos que irão definir o que o autor chamou de *regime de verdade* (influenciado por Foucault, 2008), materializadas enquanto discurso. Podemos visualizar *a priori* um discurso produzido em determinado espaço/tempo que vai se projetando e se capacitando para produzir uma ação por meio de sua aplicabilidade (esfera governamental). Dessa maneira, a tese pretendeu analisar os textos políticos nacionais, estaduais e locais, decorrentes do ordenamento legal, que foram influenciados por textos internacionais, visando compreender seus efeitos no contexto da prática.

É no *Contexto da Prática* que a política é interpretada, reconstruída e são produzidas mudanças na política original (inicial). Ao ser interpretada, muitas vezes se distancia ou se aproxima dos objetivos originais da política (MAINARDES, 2006). O cenário da prática é visto como ação das diretrizes que foram pensadas, envolve o ambiente físico, além dos sujeitos e agentes que dela participam. É o espaço no qual as diretrizes (texto político) podem ou não ser

¹¹ O estudo tem como proposta suscitar questões, especificamente, no âmbito do *Contexto de Influência*, *Contexto da Produção de Texto* e o *Contexto da Prática* a respeito da PPEI, na cidade de Manaus. Não é visto no estudo, os *Contextos dos Resultados / Efeitos e Estratégica Política*. Embora existam elementos a esse respeito, nosso grupo de pesquisa tem se dedicado, num primeiro momento, ao aprofundamento dos três contextos citados.

ressignificadas pelos sujeitos que realizam a ação política. É na conjuntura da prática que a política passa por interpretações e recriação.

A política educacional para Ball (2009) é tratada como *texto, discurso e prática*. A ação prática decorre do entendimento de que é também uma política, cabendo aos sujeitos o processo de transformação do texto (política) em prática, o que se configura em um universo de lutas e interesses.

Ball descreve o processo de tradução da política de forma circular, de forma que nos possibilita compreender a movimentação pela qual as políticas monopolizam os espaços, as pessoas e tudo o que esteja ao seu alcance. Vale lembrar que a abordagem do Ciclo de Políticas não se fecha, ele circula e não se engessa em etapas. Os sujeitos e as instituições circulam em diversas camadas sociais, agregando referenciais nas decisões e planejamentos.

Esses três contextos do Ciclo de Políticas estão conectados continuamente e trazem disputas em seus discursos. Com isso, tornam-se ferramentas metodológicas não lineares. Ball (2009, p. 310) dissertou da seguinte forma: “[...] O que estou tentando fazer através de meu trabalho é dar ferramentas às pessoas para que elas pensem crítica e alternativamente, conceitos, ideias e abordagens com as quais possam fazer coisas.” Assim, a tese pretende apresentar um olhar do contexto (texto político) ao resultado das políticas no âmbito do Contexto da Prática e seus efeitos, também discutir a política de financiamento, através de empréstimos internacionais de expansão da rede pública de creches municipais em Manaus.

1.2 Ciclo de Políticas como referencial teórico-analítico

A abordagem do Ciclo de Políticas (Ball e colaboradores, 1992; 1994) sugere uma interpretação que seja complexa e ao mesmo tempo não linear das políticas públicas considerando na análise aspectos contemporâneos e históricos.

A análise do contexto refere-se aos antecedentes e pressões que levaram à gestão de uma política específica. Isso inclui fatores econômicos, sociais e políticos que levaram a questão a ser incluída na agenda política. Há ainda as influências de grupos de pressão e de movimentos sociais. Além dos aspectos do contexto contemporâneo, a análise precisa considerar os antecedentes históricos da política, incluindo iniciativas já construídas (MAINARDES, 2011, p. 158).

Ball e Bowe (1992) destacam a importância das ações dos sujeitos sociais na formulação de políticas e nos processos de atuação na construção dos textos políticos. Eles propõem que sejam analisadas as dicotomias dos contextos – tanto macro, quanto micro – buscando compreender o papel dos sujeitos que atuam nas diferentes arenas políticas.

A análise do Ciclo de Políticas considera as dimensões *macro e microestrural* em suas inter-relações, levando em conta as influências globais e internacionais, nacional e local, além das interações e articulação que essas dimensões produzem. Analisar como a política é interpretada e reinterpretada pelos atores que atuam na esfera micro e suas múltiplas articulações de poder é um dos objetos do presente estudo.

A política nacional de transferência de recursos financeiros da federação para os estados e municípios, referentes à Educação Infantil e suas aplicações no âmbito do município em estudo, receberá atenção especial na análise dos planos normativos e propostas desenvolvidas no âmbito da Educação no período de 2009 a 2019. Assim, tais aspectos estarão compondo o cenário investigativo dos Capítulos V e VII.

Seguiremos Ball e Mainardes (2011, p. 12 -13) ao analisar as políticas educacionais a partir das interconexões nos aspectos macros e micro. Na perspectiva desses autores: “[...] a análise das políticas, fundamentadas nessa perspectiva, resultam em um vasto conjunto de produções que interrogam, analisam e avaliam as políticas de uma perspectiva crítica”. Ainda segundo os mesmos autores, a perspectiva crítica é uma necessidade que não pode ser evitada, principalmente, se buscamos compreender como o poder funciona, seus efeitos e desajustes.

[...] o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (MAINARDES, 2006, p. 50).

O entendimento de um ciclo que seja contínuo se dá a partir de dicotomias; de um lado, o Estado exercendo um poder central, do outro, sujeitos que observam as políticas propostas e as adequam às suas necessidades. Nas palavras de Ball (2009, p. 305)

O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral.

A analítica do micro revela as especificidades, enquanto a ideia de ciclo contínuo de política nos coloca em uma posição menos hierárquica, uma vez que os contextos são diferentes, pois um não precisa preceder ou suceder o outro. O termo *contínuo*, na abordagem do Ciclo de Política (ciclo de políticas), apresenta a dimensão dinâmica. Assim, Ball (2009) pensa em uma contextualização enquanto esferas que se coadunam/relacionam.

Por meio do Ciclo de Política, a tese pretende ver o caso da política de expansão da rede de creches pública em Manaus. Como a principal política pública de educação de Manaus, o PROEMEM se materializa em um Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus. O objetivo geral do PROEMEM é expandir a cobertura e melhorar a qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na rede municipal de Manaus.

Na prática, o PROEMEM é uma política de expansão de redes públicas para o atendimento de crianças, tanto em creches como em escolas, seus resultados preveem a melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na cidade de Manaus. Sendo política de expansão, a tese buscou perceber como os sujeitos políticos apontam os antecedentes das negociações do PROEMEM, relacionando ao Contexto da Prática dessa *expansão* e suas repercussões no âmbito da PPI.

Segundo Ball (2009, p. 14) tanto o processo de construção e, conseqüentemente, o de interpretação das políticas devem ser entendidos dentro de modalidades discursivas, “de maneira que a política é complexamente codificada em textos e artefatos e é decodificada (e recodificada) de forma igualmente complexa”. Dessa forma, a tese também pretende analisar como a política é interpretada e reinterpretada, na base de atuação, *pelos atores sociais (sujeitos políticos)* na esfera micro e suas múltiplas articulações de poder (Capítulo VIII).

A seguir, daremos destaque a formação do conceito jurídico da criança com sujeito direito, a fim de analisar o papel dos organismos internacionais nessa construção, bem como quais os efeitos dessa política e o quanto tem refletido na legislação nacional.

2 O PRINCÍPIO JURÍDICO: CRIANÇAS COMO “SUJEITOS DE DIREITOS” E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na tentativa de conhecer os antecedentes históricos do marco regulatório internacional a respeito da construção dos direitos das crianças, sobretudo do reconhecimento da criança como *sujeito de direito*, o objetivo do presente capítulo é compreender as razões das Políticas Públicas de Educação dirigidas às crianças de 0 a 3 anos de idade no Brasil. Analisaremos as influências dos organismos internacionais¹² visando, especificamente, estabelecer uma perspectiva sobre o desenvolvimento da PPEI na cidade de Manaus. Iniciamos este capítulo analisando o aspecto histórico dos marcos internacionais e sua repercussão nas políticas PPE, observando os aspectos legais no ordenamento nacional e seus desdobramentos.

2.1 Os direitos das Crianças: no contexto da produção à construção do princípio universal de criança “como sujeito de direito” no âmbito Internacional

A repercussão dos direitos no âmbito da infância e de sua condição de criança, enquanto sujeitos de direito, é tema recente em níveis internacional e nacional. A história dos direitos da infância e, do mesmo modo, a história da criança, não deixa de ser uma construção antagônica, quando nos referimos ao reconhecimento de suas necessidades e aos inúmeros entraves que ocorrem para a consolidação desse direito. Soares (2015, p. 18) argumenta que “privilegiar uma intervenção social com crianças baseada nos seus direitos permite, acentuar uma imagem social da criança enquanto sujeito de direitos e com ação social, decorrendo daqui a exigência de reservar espaços sociais de participação infantil”.

A mesma autora, destaca que no percurso histórico, as crianças ficaram cada vez mais vulneráveis à toda forma de descaso, dizimação e adestramento, não havendo uma preocupação com a sua natureza vulnerável e dependente, tendo como uma alternativa ser refém de uma cultura e de ser vista como um ser sem estatuto.

Vale destacar alguns marcos e princípios decorrentes dos fóruns e intervenções internacionais, relativos aos direitos das crianças, a partir dos seguintes tratados e declarações: Declaração de Genebra (1924); Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); Regras Mínimas das Nações Unidas para

¹² Na elaboração da tese, optamos pela conceituação categórica, na qual, apenas a ONU será tratada como Organização. Suas agências, fundos e programas como Organismos Internacionais.

a Administração da justiça e da infância e da Juventude: regras de Beijing (1985); Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989); a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o desenvolvimento das crianças nos anos 90 (1990); Plano de ação para implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da criança nos anos 90 (1990); Convenção relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (1993); Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças da Convenção da OIT (1999); Relatório da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a criança: “Um mundo para as crianças” (2002); A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC-2000); A Declaração do Milênio (2002); Um mundo para as crianças +5 (2007); Resolução com as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (2009) e; as repercussões destas no âmbito do ordenamento jurídico nacional a partir da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988).

Apresentamos também alguns momentos principais em que os atos normativos surgiram no âmbito internacional e seus efeitos para as crianças.

Alguns documentos apontam que em 1913 foi realizada a primeira tentativa de criar um organismo de representação, que pudesse atuar em nível internacional em prol à proteção da infância. Na ocasião, 37 países acordaram, mas com o início e desenvolvimento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), interrompendo o movimento que, contudo, foi no ano posterior ao fim da guerra. Dessa forma, em 1919 foi criado o Comitê de Proteção à Infância, pela Sociedade das Nações¹³ “[...] o qual se apresentou como um dos mecanismos pioneiros no questionamento do poder dos Estados sobre as crianças. Em 1921, foi constituída a Associação Internacional para a Proteção à Infância” (SOARES, 2015, p. 29).

Em 1923, teve início outro movimento a favor dos direitos da criança, tendo à frente a ativista Eglantine Jebb¹⁴. Segundo Soares (2015) a força do poder bélico e suas consequências desastrosas impactavam a vida das crianças; muitas, sem nenhum tipo de proteção, passavam por toda forma de descaso como a fome, decorrente do final da guerra. Esse movimento resgata a história dessa ativista que em 1913, encontrava-se em guerra a Península Balcânica, no sudeste da Europa, ela espalhou fotos de crianças nas mais diversas condições, principalmente

¹³ Sociedade das Nações (*Société des Nations*), também conhecida como Liga das Nações (*League of Nations*), foi uma organização internacional, criada em 28 de abril de 1919, em Paris, composta pelas as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial que se reuniram para negociar um acordo de paz. Sua última reunião aconteceu em abril de 1946. Ela foi considerada a primeira organização internacional universal criada com objetivo de manter a paz mundial, após sua extinção, essas responsabilidades são absorvidas pela ONU, em 1946.

¹⁴ Eglantyne Jebb, fundou em 1914 um organismo fundamental para a posterior promulgação da Declaração de Genebra, ao qual sucederam nos anos seguintes e ao longo de todo o Século XX, inúmeros outros membros, contando o *Save the Children*, atualmente com cerca de 100 sedes em todo o mundo (SOARES, 2015, p. 29).

famintas e por isso foi presa acusada de obscenidade, criando no ano seguinte a “*Save the Children Fund International Union*”.

Jebb foi também a responsável da redação, em 1923, da Acta sobre os Direitos da Criança, na qual resumia os direitos da criança em cinco pontos, documento que, no ano seguinte, foi adaptado pela Liga das Nações, convertendo-se na Declaração dos Direitos da Criança, conhecida como a Declaração de Genebra, que representou para a história dos direitos da criança, o momento-chave de um percurso de construção e consolidação da ideia das crianças como sujeitos de direitos (SOARES, 2015, p. 29-30)

A Declaração de Genebra (1924) foi composta por cinco princípios, depois estendida para sete deveres da humanidade em relação às crianças. Os princípios colocam a criança com prioridade à *proteção e auxílio*. Esses dois dispositivos que caminham juntos (ONU, 1924), só passaram a endossar o caráter de relevância aos direitos das crianças depois da 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Em 1946, foi criado o *Fundo das Nações Unidas* ou *Unicef*, que exerce desde então papel basilar na defesa dos direitos da criança (SOARES, 2015).

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 10 de dezembro de 1948, foi documento considerado marco dos Direitos Humanos. Contou com a participação, na fase de elaboração, de representantes de diferentes origens no âmbito legal e cultural de diversas regiões do mundo. A Declaração foi anunciada em Paris, por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas, “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ONU, 1948, p. 01).

Entre os direitos (ONU, 1948, p. 02 – Art. 26), há um artigo referente à Educação:

- (1) Toda pessoa tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nas etapas elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnica e profissional deve ser disponibilizada de maneira geral e o ensino superior deve ser igualmente acessível a todos com base no mérito.
- (2) A educação será dirigida ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações, grupos raciais ou religiosos e promoverá as atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
- (3) Os pais têm o direito prévio de escolher o tipo de educação que será dada a seus filhos.

Essa Declaração¹⁵ se constitui em documento ordenador dos direitos fundamentais e com proteção universal, suas observações são importantes para todos os povos e nações. Para mantê-la, é necessário que as pessoas e os órgãos da sociedade promovam o respeito mútuo de

¹⁵ Destacamos que a Declaração Universal dos Direitos da Criança, foi ratificada no Brasil por meio da Constituição Federal (1988), documento que será analisado em outro momento deste capítulo.

direitos e liberdade por meio de “[...] medidas progressivas, nacionais e internacionais, para assegurar seu reconhecimento e observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição” (ONU, 1949, p. 01).

Em 20 de novembro de 1959 é divulgada a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, constando nela o direito à Educação gratuita, assim como ao lazer infantil, no princípio VIII ONU (1948, p. 02) ressalta:

A criança tem direito a receber **educação escolar**, a qual será **gratuita e obrigatória**, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita – em condições de **igualdade de oportunidades** - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade. O **interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação**; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais. A criança deve desfrutar plenamente de **jogos e brincadeiras** os quais deverão estar dirigidos para educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito (grifo nosso).

Além do direito à Educação, as crianças têm direito à igualdade, sem diferença de raça/etnia ou nacionalidade; proteção para o total desenvolvimento físico, mental e social; a um nome e a uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequada (para a criança e a mãe); a ser socorrida em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (UNICEF, 1948).

Os documentos apresentados, entre esses (ONU, 1924; 1948 e 1959), até o presente, atendem o objetivo da tese, no sentido que é dado a especificidade do trabalho, desta maneira optaremos por damos um salto, para os documentos que possibilitaram a construção dos princípios constitucionais brasileiros, e que somara, no sentido de salvaguardam o principio das “crianças como sujeitos de direito”.

Seguindo a exposição de documentos, na data histórica de 29 de novembro de 1985, por meio da Resolução 40/33, a Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou as “Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça e da Infância e da Juventude: *Regras de Beijing*”. Na organização dos princípios gerais as orientações fundamentais ressaltam o seguinte:

- 1.1 Os Estados Membros procurarão, em consonância com seus respectivos interesses gerais, promover o bem-estar da criança e do adolescente e de sua família.
- 1.2 Os Estados Membros se esforçarão para criar condições que garantam à criança e ao adolescente uma vida significativa na comunidade, fomentando, durante o período de idade em que ele é mais vulnerável a um comportamento desviado, um processo de desenvolvimento pessoal e de educação o mais isento possível do crime e da delinquência.

- 1.3 Conceder-se-á a devida atenção à adoção de medidas concretas que permitam a mobilização de todos os recursos disponíveis, com a inclusão da família, de voluntários e outros grupos da comunidade, bem como da escola e de demais instituições comunitárias, com o fim de promover o bem-estar da criança e do adolescente, reduzir a necessidade da intervenção legal e tratar de modo efetivo, equitativo e humano a situação de conflito com a lei.
- 1.4 A Justiça da Infância e da Juventude será concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país e deverá ser administrada no marco geral de justiça social para todos os jovens, de maneira que contribua ao mesmo tempo para a sua proteção e para a manutenção da paz e da ordem na sociedade (ONU, 1985, p. 01).

As Regras de Beijing ampliaram o que se almejava como bem-estar tanto da criança, quanto do adolescente, convidando os Estados-membros a cumprirem com os princípios estabelecidos, a fim de alcançar medidas concretas, seja por meio da família, dos voluntários, da comunidade, da escola e de instituições afins.

Em 1989, no dia 20 de novembro, ocorreu a *Convenção Internacional dos Direitos da Criança*. Esse documento considera os princípios da Carta de Genebra (1924) e é ratificado pelo Brasil na década de 1990. A Convenção se deu pela necessidade de garantir proteção às crianças. Ela inovação às declarações internacionais que a antecederam por envolver um viés mais extenso, reconhecendo a criança de até 18 anos de idade como sujeito de direitos e garantindo liberdades, citadas na Declaração dos Direitos Humanos (1949). Foi a primeira vez que uma Convenção reconheceu a qualidade daquilo que é específico ao termo criança, em proximidade à Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959, p. 02), que estabeleceu “a criança, em razão de sua falta de maturidade física e intelectual, precisa de uma proteção especial e de cuidados especiais, especialmente de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento”.

No dia 30 de setembro de 1990, ocorreu em Nova Iorque o Encontro de Cúpula pela Criança, com a presença de 71 presidentes e chefes de Estado. Esse encontro culminou com a promulgação da *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da criança nos anos 90*. A ênfase destacada na Declaração tem por prioridade não somente o bem-estar das crianças, mas a melhoria na saúde das mães, a fim de combater a desnutrição, o analfabetismo, além de erradicar de doenças que causavam morte de crianças pelo mundo. Destacamos três princípios que estão presentes na Declaração:

Os dirigentes signatários do plano assumiram solenemente o compromisso de promover a rápida implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, defender a paz e proteger o meio ambiente.

1. Nosso objetivo como participantes do Encontro de Cúpula pela Criança é o de assumir um compromisso conjunto e fazer um veemente apelo universal: dar a cada criança um futuro melhor.
2. A criança é **inocente, vulnerável e dependente**. Também é **curiosa, ativa e cheia de esperança**. Seu universo deve ser de **alegria e paz, de brincadeiras, de aprendizagem e crescimento**. Seu futuro deve ser moldado pela **harmonia e pela cooperação**. Seu desenvolvimento deve transcorrer à medida que amplia suas perspectivas e adquire novas experiências.
3. Mas para muitas crianças a realidade da infância é muito diferente (ONU, 1990, p. 01) (grifo nosso).

Em decorrência desse encontro, ainda em 1990 foi elaborado um *Plano de ação para implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da criança nos anos 90*, com o objetivo de orientar os governos nacionais, organizações internacionais, agências bilaterais que assistiam crianças, organizações não-governamentais (ONGs), além de englobar os diversos setores da sociedade quanto à elaboração de programas de ação; tendo como meta principal segundo a ONU (1990, p. 03):

O progresso para a criança deve ser a meta principal do desenvolvimento nacional. Deve também fazer parte integral da estratégia internacional mais ampla de desenvolvimento para a Quarta Década de Desenvolvimento das Nações Unidas. Uma vez que as crianças de hoje são os cidadãos do mundo de amanhã, sua sobrevivência, sua proteção e seu desenvolvimento constituem o pré-requisito do futuro progresso da humanidade. Capacitar a geração mais nova com conhecimentos e recursos para atender as necessidades humanas básicas, e para realizar todo o seu potencial, deve ser a meta prioritária do desenvolvimento nacional. Uma vez que seu aperfeiçoamento individual e sua contribuição social moldarão o futuro do mundo, os investimentos na saúde, na nutrição e na educação das crianças são os alicerces do desenvolvimento nacional.

Em maio de 1993 foi finalizada em Haia (Holanda) a *Convenção Relativa à Proteção das Crianças*¹⁶ e à *Cooperação em Matéria de Adoção Internacional*, que passou a vigorar dois anos depois (maio de 1995).

Em 1999, surgiram novos instrumentos internacionais, como a Convenção da OIT¹⁷, sobre a interdição das *Piores Formas de Trabalho das Crianças*, impulsionando ação imediata com o objetivo de abolir tais práticas.

No mês de setembro de 2000, com a chegada do novo milênio, 189 países foram representados em mais um encontro internacional na ONU, na *Cúpula do Milênio das Nações Unidas*. “Tal compromisso resultou na Declaração do Milênio das Nações Unidas, criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos” (PNUD, 2005, p. 03). A *Declaração do Milênio* não se opõe aos debates

¹⁶ Foi ratificado e entrou em vigor no Brasil em março de 1999 com a publicação do Decreto 3.087/99.

¹⁷ OIT (*Organização Internacional do Trabalho*).

anteriores, ao contrário incorpora metas para se alcançar o desenvolvimento humano, sobretudo relacionado à pobreza que ainda aflige grande parte da população mundial. O segundo objetivo é a redução da mortalidade infantil e previu como meta “Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos” (PNUD, 2005, p. 05).

Ainda no ano 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu mais dois *Protocolos Facultativos*¹⁸ acrescentados à Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) a referência ao *Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados* e sobre à *Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil*, pois no primeiro documento não havia qualquer menção à exploração sexual de crianças, pois a “A noção de crianças como sujeitos pleno de direitos é recente e inovadora. A criança deixou de ser considerada como um ‘futuro adulto’, sendo agora vista como uma pessoa com os seus próprios direitos” (UNICEF, 2010, p. 10). Foi a primeira vez que um tratado internacional impôs aos Estados “uma obrigação jurídica global de proteger às crianças contra todas as formas de exploração e violência sexuais” (UNICEF¹⁹, 2010, p. 11).

Em 2002, foi organizado o *Relatório da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a criança: um mundo para as crianças*. Nele, os princípios envolveram metas e objetivos específicos para a saúde, educação e proteção, visando a melhoria à vida das crianças. Em diversos momentos, o documento faz menção em alcançar as metas até 2015, porém nem todos os países conseguiram sequer cumprir partes das metas anteriores estabelecidas como: 1. Colocar as crianças em primeiro lugar; 2. Erradicar a pobreza: investir na infância; 3. Não abandonar nenhuma criança; 4. Cuidar de cada criança; 5. Educar todas as crianças; 6. Proteger as crianças da violência e da exploração; 7. Proteger as crianças da guerra; 8. Combater o HIV/AIDS; 10. Proteger a Terra para as crianças.

Em 2006, a Convenção deliberou sobre o termo deficiência, abrangendo as crianças. No seu artigo 1.º, destaca que as *crianças com deficiência* são aquelas “com incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, que em interação com várias barreiras podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros” (UNICEF, 2010, p. 16). No mesmo ano, definiu-se o conceito de *negligência* como sendo “exposição da criança ao perigo” (UNICEF, 2006, p. 54)

Em 2007, foi realizada a reunião “*Um mundo para as crianças +5*”, com o objetivo de analisar as melhorias e dificuldades para o bem-estar da infância, avaliando o acordo firmado

¹⁸ Entrou em vigor no Brasil em 27 de fevereiro de 2004, por meio dos Decretos 5.006 e 5.007 de 8 de março de 2004 respectivamente.

¹⁹ Manual sobre o Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/595-manual-sobre-o-protocolo-facultativo-relativo-%C3%A0-venda-de-crian%C3%A7as-prostitui%C3%A7%C3%A3o.html>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

em 2002 na ONU no encontro denominado *Um mundo para as crianças*. Dessa reunião de 2007, foram reafirmados os compromissos, em escalas nacionais e global, a respeito das metas anteriormente expressas no documento de 2002.

No dia 15 de julho de 2009, reafirmando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção sobre os Direitos da Criança, a ONU divulgou no seu vigésimo aniversário uma resolução com as *Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança*, com a finalidade de “aprimorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais referentes à proteção e ao bem estar das crianças privadas de cuidados parentais” (ONU, 2009, p. 03). Em maio de 2013, a definição do *Interesse Superior da Criança*²⁰ foi destacada pelo Comitê da ONU, referindo-se à opinião individual do adulto sobre a criança, que não pode se sobrepor aos direitos reconhecidos pela *Convenção sobre os Direitos da Criança* e nenhum direito da criança pode ser negado ou prejudicado.

Passados três décadas da Conversão dos Direitos da Criança²¹, a ONU realizou nova reunião, em 25 de setembro de 2019, em Nova Iorque, em sessão da Assembleia Geral, observando os progressos dos ideais e princípios da Convenção, como também determinando ao Estados-membros que reforçassem seus compromissos e apontassem novos desafios, na consolidação do direito da criança.

Registra-se que os normativos e princípios presentes nos ordenamentos internacionais, decorrentes de encontros internacionais foram e são importantes para a compreensão da criança com um *sujeito de direito* e também normativos para proteção necessária de acordo com cada momento histórico, nos documentos nacionais e no âmbito das construções de políticas públicas destinadas ao atendimento desse direito.

2.2 Repercussão dos princípios internacionais no ordenamento nacional

Sem a adesão aos posicionamentos internacionais pelo Estado Brasileiro, pelo menos do ponto de vista legal, ainda estaríamos mais distantes do cenário de respeito aos direitos das crianças do que estamos hoje. No Brasil, a adesão aos tratados internacionais contribuiu para o aperfeiçoamento de seus textos legais e produção de documentos normativos nacionais, visando

²⁰ Disponível em: <<http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/publicacoes/983/caderno-o-interesse-superior-da-crianca-interpretacoes-e-experiencias-latino>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

²¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/encontro-de-alto-nivel-marca-30-anos-da-convencao-dos-direitos-da-crianca/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

à plena proteção dos direitos da criança com base nos princípios estabelecidos pelos marcos internacionais.

Os tratados internacionais exercem influência por diversos meios em nosso ordenamento jurídico nacional. Essa influência ocorre na formulação e atuação da legislação local, construída no processo legislativo, até mesmo nas aspirações dos legisladores no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário nacional. Outra forma apontada por Jerez *et al.* (2013, p. 5), é a:

[...] efetiva ratificação dos tratados e posterior incorporação formal no ordenamento jurídico brasileiro. Por este meio, os tratados se tornam lei no país, caso aprovados pelo procedimento de aprovação descrito no §3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. E também, mesmo aqueles não ratificados pelos países, podem ser considerados obrigatórios para eles, em razão de formarem o que se chama de *jus cogens* internacional, ou seja, normas que são aceitas pela comunidade internacional como obrigatórias, mesmo que o país não se submeta a nenhum tratado internacional.

Todos os tratados ratificados pelo Estado brasileiro, impõem obrigações e preveem direitos, são chamados de sistema global ou sistema interamericano. São sistemas protetivos e de garantia dos direitos da criança, impondo aos Estados parte do dever de proteger e de criar as condições para que os direitos da criança sejam respeitados. As crianças são *sujeitos de direitos* e destinatárias de *proteção integral*. Assim, todos os ordenamentos nacionais e internacionais obrigam a família, o Estado e a sociedade a assegurarem tais direitos com prioridade, evitando toda forma de exploração, violência, negligência, discriminação, opressão e crueldade.

Jerez *et al.* (2013), consideram que as crianças, no âmbito legal do Brasil, tiveram dois tratamentos, assim como os adolescentes latino-americanos: um baseado na lógica presente nas décadas de 1920 e 1930, que introduz a lógica da justiça de menores e a nova contemporânea a partir da década de 1990, que traz uma abordagem *garantidista* dos direitos da criança (MENDEZ, 1998).

A fase inicial baseada na *Doutrina da Situação Irregular*, a qual considerava os menores de idade em situação de risco, abandono, alienação ou delinquência estariam em situação irregular apta a permitir a intervenção estatal (JEREZ *et al.*, 2013). Neste aspecto, existia a segregação, pois no âmbito legal era clara a diferença de tratamento para crianças e adolescentes de condições financeiras distintas, deixando as sem condições financeiras serem tratadas como: os menores²². As crianças e adolescentes pobres e abandonados, “[...] poderiam ser institucionalizados sem que praticassem qualquer conduta identificada como criminosa e

²² Foram criadas as figuras dos Tribunais de Menores e do juiz de menores, que atuavam ambos de ofício; ou seja, sem necessidade de provocação externa, sob o argumento falacioso de agir em prol dos próprios menores (JEREZ *et al.*, 2013).

aqueles que, por sua vez, estivessem efetivamente envolvidos em práticas criminosas não tinham que passar por um procedimento acusatório e um julgamento” (JEREZ *et al.* 2013, p. 4).

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988 e a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990 que tanto instituíram tanto a *Doutrina da Proteção Integral* quanto a responsabilidade penal dos adolescentes, segundo Jerez *et al.*, (2013, p. 4) a segunda fase é estabelecida:

[...] da Doutrina da Situação Irregular, a Doutrina da Proteção Integral estabelece que crianças e adolescentes são sujeitos plenos de direitos, e não mais objeto de intervenção por parte do Estado. São considerados sujeitos de direitos em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, demandando, portanto, proteção especial. [...] Nota-se, então, que houve não somente uma mudança de paradigma como também uma mudança no foco da ‘irregularidade’, que passou a recair não mais sobre a criança e o adolescente, mas sim sobre aqueles que devem resguardar os seus direitos.

Constituindo-se, a partir desse novo momento, um marco fundamental para a institucionalização à *proteção integral* se contrapondo-se à *situação irregular*. No contexto da proteção integral, o Estado Brasileiro passou a ter o dever de se comprometer, mediante ações políticas, como também de criação das bases estruturantes a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, cuja repercussão foi essencial para um novo momento de aspecto legal na defesa das crianças enquanto sujeitos de direito.

A seguir, seguiremos apontando o papel dos organismos internacionais na formulação das políticas nacionais.

2.3 Organismos Internacionais no Contexto da Produção de Diretrizes de Políticas Públicas

A constante influência do contexto mundial nas políticas públicas para a Educação permite conhecer as mudanças estruturais no âmbito educacional, constituídas a partir de inflexões da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2000; 2003), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os organismos internacionais vinculados a uma política mundial e aos debates referentes ao capital financeiro relativos aos países em desenvolvimento. O Brasil está fortemente vinculado às decisões de países membros, que direcionam os rumos a serem seguidos em diferentes campos, incluindo na Educação Infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

Essa subordinação, segundo Chossudovsky (1999) se deve a direcionamentos, que envolvem acordos de empréstimos. São interesses estabelecidos pelos países credores, já que o capital internacional se fortalece da fragilidade de países, que não se sustentam financeiramente e recorrem a tais acordos. Há, muitas vezes, o comprometimento dos recursos naturais próprios e se valem de mão de obra barata e menos instruídas. São, quase sempre, empresas internacionais que se instalam em países, que têm dependências diretas com dívidas externas.

Uma vez que as dívidas se acumulam, e tais países não têm condições de pagá-las, as privatizações dos bens do Estado são realizadas, ocasionado desconcentração de salários, demissões e pobreza, condições que são ocasionadas pelo próprio acordo de forma “explícita” com fundos internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI (CHOSSUDVSKY, 1999). Assim, diferentes organismos internacionais atuam nas decisões referentes às políticas de Educação “[...] que estiveram presentes nas orientações dessas agências para a formulação das políticas educacionais para o Brasil, as quais influenciaram a legislação e as ações do Estado Brasileiro referentes à questão” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 93).

2.3.1 UNESCO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco²³) é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), voltada para as seguintes áreas de atuação: ciências naturais, humanas e sociais, cultura, comunicação e informação, atuando com forte presença na Educação. Em âmbito mundial possuem uma rede de suporte técnico e de comunicação, além de parâmetros, normas e projetos a serem implementados, como destaca o site da UNESCO (2019, p. 01, grifo nosso):

No setor de Educação, a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, **promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades**, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países.

A UNESCO se define como uma organização que tem por objetivo disseminar a Educação em todos os níveis. No Brasil, está presente desde 1964 em Brasília (DF), foi formalmente criada em 1966 e iniciou suas atividades em 1972. Apesar de realizar cooperação técnica entre a União, Estados e Distrito Federal, municípios, sociedade e a iniciativa privada,

²³ Criada em Londres, após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, com sua sede atualmente localizada em Paris.

só auxilia as que “[...] estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização” (UNESCO, 2019, p. 01).

A UNESCO, dessa forma, veio se juntar às demais agências do Sistema das Nações Unidas representadas no Brasil como parte do acordo de cooperação técnica firmado com as autoridades brasileiras em 1964. Por muitas décadas, a cooperação foi estreita e produtiva. Em 1992, sob a égide da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, elaborada e aprovada por ocasião da Conferência de Jomtien (Tailândia), a UNESCO assinou um acordo de cooperação amplo com o Ministério da Educação do Brasil. (BRASIL, 2006, p. 07).

Na década de 1990, a UNESCO ampliou suas ações em diversos lugares do Brasil²⁴, desenvolvendo projetos nas cinco áreas prioritárias para a organização, a saber: a educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação, “[...] para fortalecimento da capacidade nacional” (UNESCO, 2005, p. 12).

A reflexão que a UNESCO faz sobre a Educação Infantil é pautada no discurso de direito previsto na Constituição para a educação da criança de zero a seis anos, compromisso que o Estado Brasileiro assumiu no *Marco de Ação Dakar*²⁵, assim como no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) “[...] Esse direcionamento comprova a atitude da agência de estimular os países a cumprirem as diretrizes políticas mundiais” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 93).

Atualmente, a atuação da UNESCO no País tem por meta tornar concreto o PNE/2014, além de estimular estados e municípios à construção de planos de educação para a Educação Infantil. Algumas de suas ações definem-se na adoção de uma linha de edição de material, para a área da Educação Infantil, a ser traduzida para vários países por meio da realização de estudo com o tema *“Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil”*. O objetivo é que outros países possam conhecer a realidade brasileira e pesquisar indicadores sobre a primeira infância “[...] O Brasil foi incluído no projeto pela sua extensão territorial e complexidade, visto que a oferta da educação infantil é cada vez mais descentralizada em nível de milhares de municípios” (UNESCO, 2015, p. 14).

Além dessas ações, a UNESCO realiza debates sobre a Educação Infantil no Brasil e intercâmbio como uma forma de troca de experiências com outros países. Em relação à creche,

²⁴ Além do Brasil, a UNESCO atua em 188 países (UNESCO, 2005).

²⁵ 1. “Reunidos em Dakar em abril de 2000, nós, participantes da Cúpula Mundial de Educação, comprometemo-nos a alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. 2. O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais” (Declaração de Dakar, 2000).

em 2003, foi firmado convênio com o *Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância*, como aponta a UNESCO (2015, p. 15):

[...] programa firmado em 2003 tem como parceiros a Unesco no Brasil, o Banco Mundial e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho. Tem como objetivo a qualificação do atendimento em creches e pré-escolas – preferencialmente da rede privada sem fins lucrativos, isto é, de instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atende crianças em situação de vulnerabilidade social. [...] Empresas socialmente responsáveis têm participado no financiamento do Programa, compartilhando a visão de que os primeiros anos de vida valem para sempre e que a educação de qualidade, desde a mais tenra infância, é fundamental para a construção de um Brasil mais desenvolvido, mais humano e socialmente mais justo (UNESCO, 2005, p.15).

A finalidade dessas ações foi pensar sobre as reflexões do *Marco de Ação Dakar (2000)*, reafirmando por todos os países o interesse de uma educação para todos, possível de ser um direito transformador, mesmo depois de passado dez anos da realização da *Conferência Mundial da Educação para Todos* em 1990 em Jomtien, na Tailândia (MOREIRA; LARA, 2012).

O Marco de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de Educação para Todos (EPT) sejam alcançadas e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais (UNESCO, 2010, p. 08).

O *Marco de Ação de Dakar (2000)* reafirmou outras declarações mundiais, a exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989)

[...] toda criança, jovem ou adulto tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. É uma educação que se destina a captar os talentos e potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar suas sociedades (UNESCO, 2000, p. 01).

A UNESCO afirma a Educação como um direito fundamental a todos, além de garantir a paz entre os países. Adultos e crianças conhecem diferentes realidades por meio de estudos, compartilham experiências e entendem que é a Educação, o meio indispensável para participar tanto nas sociedades como nas economias dos séculos vindouros (MOREIRA; LARA, 2012). Por isso, o *Marco de Ação de Dakar*, naquele ano se comprometeu a atingir os seguintes objetivos:

- I. expandir e melhorar o cuidado e a **educação da criança pequena**, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
- II. assegurar que **todas as crianças**, com ênfase **especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis**, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015 (UNESCO, 2000, p. 02, grifo nosso)

O objetivo I fazia referência à Educação Infantil com expressão de igualdade, quando cita as crianças em estado de vulnerabilidade e em desvantagens com aquelas que nascem em condições econômicas mais favoráveis. Os objetivos II, IV e V estipulavam o ano de 2015 como meta para o alcance de que todas as crianças tivessem acesso à educação primária, melhoria de 50% na alfabetização de adultos e alcançassem a igualdade de gênero (UNESCO, 2010). O objetivo II dá ênfase às meninas que vivem em condições de pobreza e que todas as crianças deveriam ter o direito de ingressar na educação primária gratuita e de qualidade. O documento encerrava com a meta de melhorar todos os aspectos da Educação.

Para alcançar os objetivos de uma Educação para Todos, os governos se comprometeram a realizar mobilizações políticas em âmbito nacional, promovendo diretrizes no marco setorial da Educação, assegurando a participação da sociedade civil, na formulação de estratégias, no desenvolvimento de uma gestão eficiente e atendimento educacional diferenciado em regiões de conflitos (UNESCO, 2000).

No Brasil, a versão mais recente do estudo intitulado *Os serviços para a criança de 0 a 6 aos no Brasil* (Unesco, 2013), demonstra a conjuntura política a partir de 1990, com foco na “[...] superação dos desafios que se impõem ao cumprimento do compromisso assumido em Dakar, de dar acesso às crianças pequenas a experiências educacionais de qualidade” (UNESCO, 2003, p. 08). A fragmentação quanto às políticas para a criança de zero a seis anos também é uma preocupação apresentada pela UNESCO, referindo que, no país, o momento é de indefinição, mesmo diante do reconhecimento como primeira etapa da Educação Básica, não havia financiamento previsto para ser aplicado na educação das crianças pequenas e que “[...] a instituição de âmbito federal que possui recursos financeiros para o atendimento continua sendo a da assistência social” (UNESCO, 2003, p. 34). No caso do Brasil, houve avanço nesse cenário, com a integração da Educação Infantil na Educação Básica, como fruto de lutas da sociedade.

A UNESCO, em escala internacional, produz continuamente pesquisas. Em 2007 apresentou o *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos*; Em 2010, a instituição publicou o relatório da *Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância; Marco de Ação e de Cooperação de Moscou; aproveitar a riqueza das Nações*, assim como o relatório sobre o *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar* (RANIERI; ALVES, 2018).

A UNESCO trabalha atualmente com as metas que constam no relatório produzido no ano de 2016, sobre a *Educação 2030: Marco de ação – rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos* (UNESCO, 2016). Com a

finalidade de transformar vidas através da Educação, os líderes dos países que compõem a ONU se comprometeram com urgência em pensar uma agenda de educação única, renovada, holística, ousada e ambiciosa “que não deixe ninguém para trás” (UNESCO, 2016, p. 04). Trata-se de um desafio global e nacional conforme considerado pelo Marco de ação, a saber:

Ela é inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza. (UNESCO, 2016, p. 04).

A UNESCO reconhece a Educação como um bem público, e essa assistência tem seu foco na pobreza, preferencialmente para atender crianças de zero a três anos, por isso realiza frequentemente “[...]a Revisão das Políticas e Serviços de Educação Infantil desenvolvidos no Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 104), como é o caso do Marco de Ação com metas a serem atingidas até 2030.

2.3.2 Grupo Banco Mundial (GBM)

O Grupo Banco Mundial (GBM), foi criado em 1944 e possui sede na cidade de Washington (EUA); é composto pelo *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)*, *Associação Internacional de Desenvolvimento (AIF)*, *Corporação Financeira Internacional (IFC)*, *Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA)* e *Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI)*. O GBM reúne recursos financeiros para investir nos países em desenvolvimento (GBM, 2019), a saber:

- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD): foi fundado em 1944, é o maior financiador de projetos de desenvolvimento para os países em desenvolvimento de renda média e é o principal catalisador de financiamentos para o mesmo fim provenientes de outras fontes. O Bird se capitaliza primordialmente através de capacitação de recursos nos mercados internacionais de capitais;
- Agência Internacional de Desenvolvimento (AID): foi fundada em 1960 e presta assistência aos países pobres através de créditos de financiamento sem juros com prazos de maturação de 35-40 anos. A capitalização da AID se dá através de aportes governamentais;
- Corporação Financeira Internacional (CFI): apoia o setor privado nos países em desenvolvimento através de empréstimos ou financiamento de capital, além de inúmeros serviços de consultoria;
- Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI): oferece garantias aos investidores estrangeiros contra riscos não comerciais e auxilia os governos dos países em desenvolvimento a atrair investimentos externos;

- Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI): assegura o fluxo de investimentos externos para os países em desenvolvimento através de instrumentos de arbitragem e conciliação. (BANCO MUNDIAL, apud ROSEMBERG, 2000, p. 70).

O GBM não está vinculado ao Sistema das Nações Unidas e oferta, aos países em desenvolvimento, anualmente, cerca de US\$ 60 bilhões de dólares por meio de empréstimos e doações. Atualmente 187 países são membros²⁶, sendo que os mais ricos são: a França, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos (GBM, 2019). Cada país é representado no *Conselho de Governadores*²⁷, formando o alto escalão do Banco Mundial para as tomadas de decisões da instituição que acontecem através de *Reuniões Anuais*, junto com *Fundo Monetário Internacional* (FMI) (GBM, 2019).

As *Reuniões Anuais*²⁸ são realizadas na cidade de Washington (EUA). A cada dois a três anos, quando o objetivo da reunião é debater sobre o interesse internacional do GBM e do FMI, as reuniões são feitas em um dos países membros.

Por conta das reuniões²⁹ serem anuais, os governadores são representados por vinte e cinco diretores a quem delegam funções específicas. Cinco deles são nomeados pelos maiores acionistas (países com maior capital), os demais diretores executivos são eleitos, e “[...] assegurando aos EUA a presidência do Banco Mundial desde a sua fundação, e hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes na definição de suas políticas e prioridades” (ROSEMBERG, 2000, p.16).

O Banco Mundial influencia projetos voltados para a Educação Infantil em países em desenvolvimento. A estratégia é pensada como uma forma de ajuste estrutural de políticas educacionais, estabelecendo metas e propostas pré-organizadas a interesse de países desenvolvidos (SOARES, 2003).

Cada proposta depende da anuência de cada País para que sejam desenvolvidas, e comumente estão atreladas a: “1) as agências internacionais como instituições sociais; 2) o campo de estudo sobre desenvolvimento econômico e social; e 3) o campo dos conhecimentos

²⁶ Também chamados de acionistas. De acordo com as disposições do Acordo Constitutivo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), se um país desejar se tornar um membro do Banco, ele deve primeiro aderir ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Para ser membro de outras organizações, como AIF, IFC e MIGA, você deve primeiro ser um membro do BIRD (BANCO MUNDIAL, 2019).

²⁷ Composto pelo Ministro da Economia ou de Desenvolvimento dos países membros.

²⁸ Em 2021, de 15 a 17 de outubro essa reunião acontecerá na cidade de Marrakech, no Marrocos (GBM, 2019).

²⁹ O presidente do Grupo Banco Mundial, lidera as reuniões do Conselho de Administração e é responsável pela administração geral da instituição. O Conselho Executivo elege o Presidente por um período renovável de cinco anos. Os Diretores Executivos compõem as Diretorias Executivas do Banco Mundial. Eles se reúnem normalmente pelo menos duas vezes por semana para revisar as atividades da instituição, incluindo a aprovação de empréstimos e garantias, novas políticas, o orçamento, estratégias de assistência aos países e decisões sobre questões financeiras e de crédito (GBM, 2019, p. 01).

setoriais, como a educação, a saúde, a ecologia, a população, o trabalho e a segurança” (MOREIRA e LARA, 2012, p. 104). Trabalham também por meio de temas transversais, dentre eles a Infância, como foco de políticas educacionais (ROSEMBERG, 2000).

Para o Banco Mundial (1990, p. 85), “a educação aumenta a produtividade [...] O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos [...] para uma vinculação mais estreita entre educação e crescimento econômico”. Para que ocorra o crescimento econômico, o Banco Mundial orienta que a Educação passe por reforma, com investimentos voltados ao mercado, como destaca em um de seus relatórios. O que ao nossa ver, representa ideais neoliberais, presente nessa perspectiva de produtividade e educação. Sendo totalmente reafirmada, conforme visto a seguir:

Os ingredientes para uma população sadia são praticamente os mesmos em qualquer sistema econômico, mas o conceito de boa educação muda radicalmente com a transição do planejamento para o mercado. É preciso que os reformadores se concentrem no desenvolvimento de um sistema de educação que seja mais sensível à demanda e ensine a população a pensar com independência e adaptar-se às circunstâncias do mercado (BANCO MUNDIAL, 1996, p.145).

Essa hegemonia do Banco Mundial é destacada por Leher *et al.* (2002), que enfatizam que o GBM conduz a política educacional dos países em desenvolvimento como um ministério *recolonizador*, em referência às primeiras potências que colonizaram esses países. “Percebe-se esse enfoque nas orientações políticas do BM e de outros organismos internacionais que fornecem cooperação técnica aos países periféricos quando acentuam a importância apenas da Educação Básica, do conhecimento necessário a “todos” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 106).

2.3.3 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID³⁰) é uma instituição financeira que foi criada em 1959 com sua sede em Washington (MOREIRA; LARA, 2012). O marco de sua criação foi a Conferência Econômica Interamericana, em 1954, quando reuniu os ministros que deliberaram sobre o desenvolvimento da criação de um banco regional, então “[...] uma comissão técnica formada apresentou em julho de 1955 um anteprojeto da criação de tal organismo” (SCHERMA, 2007, p. 45).

A proposta teve resistência por parte dos Estados Unidos “[...] o Banco Mundial e o Eximbank (Export-Import Bank) americano, sempre se mostraram contra a proposta”

³⁰ O Grupo do BID compreende o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o BID Invest (o nome comercial da Corporação Interamericana de Investimentos, CII) e o BID Lab (o nome comercial do Fundo Multilateral de Investimentos, FUMIN), um fundo administrado pelo BID.

(SCHERMA, 2007, p. 46). Mas, os países latino-americanos consideravam importante a participação do País com a maior economia no mundo para obter reconhecimento diante de outros organismos internacionais. Dessa forma, em 1958 o secretário de Estado dos Estados Unidos, John Foster Dulles participou no Brasil de uma reunião com o então presidente Juscelino Kubitschek, com o intuito de fortalecer a comunidade interamericana (SCHERMA, 2007):

A partir desta visita, seguem-se outras, como a do subsecretário de Estado, C. Douglas Dillon [...] E é o próprio Dillon que, em 12 de Agosto de 1958; portanto, seis dias após terminada a visita de Foster Dulles ao Brasil, anuncia que os Estados Unidos estão dispostos a considerar “o estabelecimento de uma instituição interamericana de desenvolvimento regional que conte com o apoio de todos os países membros” (SCHERMA, 2007, p. 46).

No mês de setembro de 1958, mais uma reunião ocorreu entre os Ministros das Relações Exteriores nos Estados Unidos, a fim de ser criada uma comissão de 21 membros responsáveis pelo projeto, que foi elaborado em três meses, de janeiro a 8 de abril de 1959, “[...] daí nasceria a proposta para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituição requisitada pelos países latino-americanos desde finais do século XIX” (SCHERMA, 2007, p. 47).

A criação do BID, enquanto instituição financeira multilateral americana, teve como finalidade receber demandas dos Países membros. Ao contrário de outros organismos internacionais, não foi criada para atender interesses dos países desenvolvidos, mas para lidar com as demandas de países considerados inferiores economicamente (SCHERMA, 2007).

Quanto à estrutura do BID, no dia 30 de dezembro de 1959, o Convênio Constitutivo do BID passou a vigorar, sendo considerado o banco³¹ mais antigo no âmbito de desenvolvimento regional. Seu trabalho se constitui na:

[...] melhorar a qualidade de vida na América Latina e no Caribe. Ajudamos a melhorar a saúde, a **educação** e a infraestrutura através do **apoio financeiro e técnico aos países que trabalham para reduzir a pobreza e a desigualdade**. O **nosso objetivo** é alcançar o desenvolvimento numa forma sustentável e ecológica. Com uma história que remonta a 1959, somos a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento da América Latina e o Caribe. Oferecemos empréstimos, subsídios e cooperação técnica; e realizamos inúmeras pesquisas. Mantemos um forte compromisso de alcançar resultados mensuráveis e os mais elevados padrões de integridade, transparência e rendição de contas (BID, 2019a, p. 01, grifo nosso).

Além dos objetivos e compromisso citados, o BID atua em intervenções consideradas desafios para o desenvolvimento regional “[...] inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica – e três temas transversais – igualdade de gênero e

³¹ Outros bancos de desenvolvimento regional são, por exemplo: Banco de Desenvolvimento Africano (1964); Banco de Desenvolvimento Asiático (1966), Banco de Desenvolvimento do Caribe (1969), dentre outros.

diversidade, mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente, e capacidade institucional do Estado e Estado de direito” (BID, 2019, p. 01).

O órgão máximo do BID é a *Assembleia de Governadores*, com representantes indicados por cada país membro, que tem o poder de voto baseado ao seu capital subscrito. No caso do Brasil, sua porcentagem é de 11%. A Diretoria Executiva demanda poder posterior ao órgão máximo, ficando responsável por conduzir as operações do Banco, podendo assumir “funções que sejam delegadas pela Assembleia de Governadores” (SCHERMA, 2007, p. 49).

Anualmente, o BID publica um relatório³² em inglês, espanhol, português e francês, com as operações (empréstimos, garantias e concessões) aos Países. Esses investimentos (empréstimos) em relação à Educação Infantil são vistos pelo BID como fator de contribuição para minimizar ou eliminar a pobreza dos países classificados na condição de “em desenvolvimento”, que é o caso do Brasil (BID, 1999).

O estudo realizado pelo BID (2016) tenta responder: *Por que o governo deve participar diretamente do bem-estar da criança?* A primeira resposta reflete sobre a identidade legal da criança, que não é igual a do adulto, por isso deve ser protegida. A segunda razão é de que a criança deve ser estimulada desde os primeiros anos de vida “[...] provavelmente será um cidadão mais produtivo. O investimento no bem-estar da criança gera retornos a longo prazo e influência a prosperidade e a viabilidade da sociedade por muitos anos” (BID, 2016, p. 01).

Além dessas razões, há também preocupação em relação às políticas públicas para o bem-estar das crianças pequenas. Pensar na formação delas não podem se concentrar somente no presente, há que se pensar o futuro, através de investimentos a longo prazo e metas estabelecidas, pois o desenvolvimento das crianças para o BID (2016, p. 03) são “estratégias longas e sinuosa”.

As creches para o BID (2016) são a segunda linha de cuidados, depois da família. O texto reconhece que os pais de centros urbanos e semiurbanos dependem de creches e berçários, principalmente quando precisam trabalhar. Como se ver o ideal neoliberal, de produtividade e educação do Banco Mundial, e reafirmando nessa perspectiva, e aponta ainda para que: “na América Latina e no Caribe, as creches e os berçários prestam serviços por meio de diferentes acordos institucionais: provedores privados, provedores privados/da comunidade com subsídios parcialmente patrocinados pelo Estado e provedores públicos” (BID, 2016, p. 18).

³² Em 2018 destacou a liberação de bilhões em empréstimos: No final de 2018, o BID havia aprovado mais de US\$ 286 bilhões em empréstimos e garantias, inclusive empréstimos sem garantia soberana concedidos até 2015, para financiar projetos com investimentos totalizando quase US\$ 567 bilhões, bem como US\$ 7,3 bilhões em financiamentos não reembolsáveis (BID, 2018, p. 04).

Para o órgão financeiro, na primeira infância, o bem-estar da criança tem caráter multidimensional sobretudo em relação à saúde, aspectos nutricionais, cognitivos, linguísticos, além de aspectos socioemocionais e motores de crianças pequenas. Um dos fatores que indica que a saúde do País é de baixa qualidade é medido de acordo com o peso da criança ao nascer, a saber:

Tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento, o baixo peso ao nascer (< 2.500 gramas) tem sido associado a uma saúde mais precária e piores resultados do desenvolvimento na infância, a problemas de aprendizado e de desempenho na escola, ao aumento do número de doenças crônicas na idade adulta e avançada e a piores resultados no mercado de trabalho (BID, 2016, p. 27).

Para o BID (2016) na infância, a ênfase inicial se dá no cuidado, prevalecendo a teoria de que os demais processos de desenvolvimento, sobretudo o intelectual e mental, seriam implicações posteriores, que devem ser tomados como políticas públicas de “[...] 1) redução da taxa de mortalidade infantil; 2) saúde materno-infantil como prevenção; 3) vínculos sociais; 4) caráter político; e 5) participação de programas” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 112).

Para a *redução da taxa de mortalidade*, tanto os setores públicos quanto privados são necessários. A redução da mortalidade das crianças abaixo de até cinco anos, dependem de programas capazes de atender os aspectos nutricionais, de imunização e cuidado, uma vez que para o BID o desenvolvimento de um País se mede pela expectativa de vida e morte de sua população. Outro item mencionado é a *saúde materno-infantil* que depende dos cuidados nas primeiras fases de vida. O BID (2016) destaca o cuidado desde a fase gestacional e reprodutiva, mas apenas no sentido de “[...] desenvolvimento econômico para eliminação da pobreza” e obtenção de uma vida futura economicamente produtiva.

Os *vínculos sociais* são abordados em outro documento do BID (1999) por meio de conexões entre o *cuidado* da criança na infância e a fase adulta; ou seja, resultados negativos serão associados à falta de cuidado para a construção social de um bom indivíduo quando adulto. Moreira e Lara (2012, p. 115) salientam que “[...] na visão política do organismo, investir na infância é investir economicamente no desenvolvimento do país”. Outro item mencionado, no mesmo documento é o *caráter político*, para o BID (1999) as políticas públicas terão como efeito futuro seres humanos mais produtivos, capazes de contribuir para o desenvolvimento do país. Para isso há a necessidade de *participação em programas*, sobretudo aqueles com a contribuição da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O conceito de cuidado comumente empregado na Educação Infantil tem herdado bases teóricas “[...] das orientações políticas atuais das agências multilaterais” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 118), e no caso do Brasil

[...]o cuidar na Educação Infantil vai além da concepção de educar. Refere-se a um cuidado com interesses voltados ao desenvolvimento econômico da Nação, ao alívio da pobreza, às políticas de focalização propostas no contexto do neoliberalismo e do capital mundial. Os conceitos de educar e cuidar da infância dos países periféricos no contexto atual, na visão dessas agências internacionais, representam uma fragmentação da compreensão real da totalidade. O que elas propõem é uma educação de atendimento de caráter compensatório, com o intuito de promover uma mudança social ou uma mera manutenção social, apresentando sugestões para a solução dos problemas educacionais e sociais. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 118).

No Brasil, o educar se materializa, pelo meio legal, como previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), e demais ordenamentos legais e instrumentos, que apresentaremos no decorrer da pesquisa. A seguir, apresentaremos a visão de Políticas Públicas como marco conceitual.

2.4 Uma definição para Políticas Públicas

Para Ball e Mainardes (2011, p. 14), “o Estado é um dos principais lugares da política, é um dos principais atores políticos. Em seu sentido mais simples, é uma declaração de algum tipo – ou ao menos uma decisão sobre como fazer coisas no sentido de “ter” uma política”. Farias (2018, p. 25) conceitua a Política Pública “como ato ou resposta do Estado em relação a problemas e/ou demandas existentes em determinados setores da sociedade”. Neste sentido, tem um fim, que é o atender os interesses da sociedade, em sua dimensão pública de seus interesses, a partir do Estado.

Para melhor compreensão da expressão, consideramos o seu entendimento de forma separada, a fim de alcançarmos um sentido contemporâneo. A palavra política origina do grego *Politikó*, que possui um sentido voltado à participação social, liberdade para tomada de decisões em função da cidade (*polis*). Por outro lado, a palavra *pública*, tem gênese latina: *publica*, cujo seu significado quer dizer povo; do povo.

A junção dos termos política pública, é comumente empregada para significar a participação do povo em um território ou ação delimitada pelas relações de poder. No Brasil, historicamente, essa participação apresenta formas diferentes, sendo muitas vezes uma produção direta ou indireta da participação social. No campo da política pública, o Estado é a figura central, quem centraliza ou descentraliza as ações para os demais entes federados.

Para Martins (2013), a política pública, como campo de conhecimento disciplinar, tem suas bases iniciais por volta dos anos 1950 nos Estado Unidos, vinculadas a área de ciências políticas. Seu objetivo inicial era compreender o desenvolvimento e os diferentes modelos de ações políticas junto às instituições e suas interações com Estado. Na medida em que as

agências do governo norte-americano começaram a provocar analistas políticos, o campo de atuação disciplinar se desenvolveu na academia e na participação de analistas junto à equipe do governo (MARTINS, 2013). Na Europa, tais movimentos têm seu início na Alemanha (FREY, 2000), à medida que a social democracia tem a necessidade de alcançar as políticas setoriais.

Souza (2006, p. 04) aponta que a disciplina política pública buscou compreender como os governos optaram por determinadas ações e quem foram os beneficiados ou não dessas escolhas e decisões. Em tese, o campo das políticas públicas parte da concepção de que, “[...] o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 04).

Quatro pesquisadores são apontados como pensadores iniciais para o campo de acordo com Souza (2006, p. 04), são eles: Laswell (1936), em 1936, cunhou a *policy analysis* (análise de política pública); Simon, na década de 1950, afixando no serviço do conhecimento racional, aprofundou a ideia de minimizar a racionalidade limitada dos tomadores de decisão (*policy makers*) na área pública; Lindblom (1979) apontou a necessidade de incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, se contrapondo à racionalidade de seus antecessores Laswell e Simon; e, finalmente, Easton (1965), que defendeu a política pública na visão de sistema em formulação, resultados e ambiente.

Arretche (2003) aponta que no Brasil, a partir da década de 1980, ampliam-se os estudos e pesquisas na perspectiva das políticas públicas, em forma de trabalhos científicos, realizados pelas universidades, iniciando o surgimento de linhas de pesquisa e financiamentos de trabalhos nessa área. Compreender as políticas passa a ser uma preocupação do próprio Estado e de pesquisadores, visando o próprio papel do Estado como promotor da melhoria das condições de vida da população, como também ator principal das políticas que cria. No âmbito da política pública, Souza (2006, p. 13) comenta:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Os governos regulamentam suas ações, formulam diretrizes a fim de alcançar um objetivo específico. A busca por uma definição de política públicas nos leva ao conceito discutido por Azevedo (2003, p. 38), que é “[...] tudo o que um governo faz ou deixa de fazer”, envolve todas as formas de impacto que suas ações produzem em determinado tempo e espaço, que são ressignificadas por suas ações e omissões.

Para Souza (2006), não há um consenso quanto ao significado do que seja política pública, mas existem definições como foco na política, ações de governos que influenciam diretamente na vida das pessoas e isso envolve a Educação enquanto meio de produção de conhecimento de um país. Dentre as definições do que seja política pública, Souza (2006, p. 13) aponta as seguintes considerações, baseado em alguns autores:

Mead (1995) a define como um **campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas** e Lynn (1980), como um **conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos**. Peters (1986) segue o mesmo veio: **política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos**. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como **‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’**. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: **quem ganha o quê, por quê e que diferença faz** (SOUZA, 2006, p. 24, grifo nosso).

O Estado, por meio de sua governabilidade, é que exerce o poder central, e os questionamentos de Laswell são um ponto de partida interessante para dialogarmos com diversos campos do conhecimento e, não obstante o da Educação e suas políticas.

Não podemos resumir a política pública como algo exterior, fora de nosso alcance, mas como veículo que nos desloque a diferentes concepções dialéticas, práticas/ações sociais, construção epistemológica, visto que é na interação e por meio dessa política que nos reafirmamos enquanto sujeitos de direito. Souza (2006, p. 26) resume a política pública como um campo de conhecimento e como tal busca:

[...] ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Essa tradução, propositalmente, possui uma ambiguidade, se considerarmos a discussão de Azevedo (2003) quanto às duas características da política pública. Primeiro, o consenso, que envolve tanto o que se almeja fazer ou deixar de fazer, pois é por meio desse consenso que ocorre a aprovação/recusa ou implementação/não-implementação das políticas que são de interesse do Estado. Tal consenso não se concentra, por isso a busca por ele é permeada por interesses e não menos por relações de poder. A segunda característica é quanto “[...] a definição de normas e ao processamento de conflitos. Ou seja, as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais” (AZEVEDO, 2003, p. 01).

Azevedo (2003) explica três tipos de políticas públicas: I) a redistributiva; II) a distributiva e a; III) a regulatória. A Política Pública Redistributiva de acordo com a autora (2003, p. 01) tem por objetivo: “[...] redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos”. Ou seja, quem possui poder econômico maior responde por essa modalidade, beneficiando quem está em classe populares e evidentemente possui renda baixa.

Uma dificuldade na implantação de políticas redistributivas provém do fato de os setores sociais penalizados pelo financiamento de tais políticas tenderem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada. Uma alternativa para evitar possíveis oposições é a implantação de políticas redistributivas mais brandas, em que a redistribuição de renda para os estratos mais pobres não aparece na forma de recursos monetários ou financeiros, mas como serviços e equipamentos fornecidos pelo poder público (AZEVEDO, 2003, p. 02).

Exemplos dessa política redistributiva são: a redução de impostos para os mais pobres e o aumento para os mais ricos, criação de programas sociais como o Bolsa Família³³ e outros, cuja finalidade é alcançar uma redução da desigualdade social. “No entanto, por conta do poder de organização e pressão desses estratos sociais, o financiamento dessas políticas acaba sendo feito pelo orçamento geral do ente estatal (União, Estado Federado ou Município)” (OLIVEIRA, 2010, p. 03).

A Política Pública Distributiva tem finalidades pontuais ou setoriais vinculadas à disposição de equipamentos e serviços públicos, sendo financiada pela sociedade, por meio do orçamento público. Os favorecidos são pequenos grupos ou pessoas de níveis sociais diferentes. Essas demandas pontuais não encontram resistência, portanto não possuem a característica consensual, pois alcançam grupos sociais específicos.

As políticas distributivas são o tipo de política majoritário no Brasil. Em muitos casos, ela acaba tendo conotação clientelista. Grande parte das políticas desenvolvidas pelo Poder Legislativo tem caráter distributivo. Em geral, por duas razões principais: a primeira é que a população pobre apresenta demandas pontuais e individuais em razão das carências sociais existentes. A segunda é que a implantação dessas políticas reproduz o poder dos parlamentares, que as ‘trocam’ por votos nas eleições. Mas é preciso ter atenção: nem toda política distributiva é clientelista. Por exemplo, políticas de emergência e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos são distributivas, mas não são clientelistas. Em geral, porém, em um contexto de grandes desigualdades sociais, esse tipo de política pode ser usado como moeda de troca nas eleições (AZEVEDO, 2003, p. 04).

³³ É um programa do governo federal brasileiro de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, que visa superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Busca, em sua essência, em linha gerais garantir as famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. (BRASIL, 2020)

Essas devem ser ações realizadas cotidianamente e todo governo tem que as realiza-las, apesar de fazerem referência a equipamentos de serviços públicos que devem focar na demanda que a sociedade apresenta.

As políticas públicas regulatórias estão no âmbito de ação do poder legislativo. É por meio delas é que serão elaboradas as leis que autorizam a realização de demandas públicas, sejam as de caráter redistributivo ou distributivo. Para Azevedo (2003, p. 04), visam regular determinado setor:

[...] ou seja, criar normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos. Assim, a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas, como por exemplo a Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor. As políticas redistributivas têm efeitos de longo prazo e, em geral, não trazem benefícios imediatos, já que precisam ser implementadas. Por isso, até mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, há que enfrentar entraves adicionais para uma mobilização em sua defesa (AZEVEDO, 2003, p. 04).

A problematização sobre o conceito de políticas públicas é ampla, sejam elas de caráter redistributiva, distributiva e regulatória. O que nos ajudam a compreender a dinâmica de atuação de determinado poder sobre a sociedade, seus interesses e conflitos que geram divergências de ideologias

[...] quando se fala em políticas públicas, deve-se ter em mente as estruturas de poder e de dominação presentes no tecido social; das quais derivam as políticas. [...] As políticas públicas foram e são implementadas, reformuladas ou desativadas de acordo com as diferentes formas, funções e opções ideológicas assumidas pelos dirigentes do Estado, nos diferentes tempos históricos (GIRON, 2008, p. 01).

Essa visão não é diferente quando nos referimos às políticas educacionais, pois tanto a Educação quanto as políticas são indissociáveis, conforme destaca Saviani (1986, p. 89):

[...] a educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas como a definição de prioridades orçamentárias que se reflete na constituição-consolidação expansão da infraestrutura dos serviços educacionais etc.; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitem o acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos, etc.

Diante disso, entende-se por Políticas Públicas na Educação todo e qualquer projeto de inclusão e melhoria do sistema de ensino e preocupação de um Estado igualitário para a sociedade, onde seja favorecido melhoria na qualidade de vida através da educação, com condições de acesso e permanência.

2.5 Políticas Públicas na Educação

A Educação brasileira sofre, ao longo dos anos, a influências de organismos internacionais³⁴ e de suas políticas de forma direta, alguma desta ocorrem em face da própria globalização econômica e de seus processos decorrentes. Ball (2020, p. 38) aponta para fato que tais condições “possuem suporte estridente de atores internacionais poderosos e influentes e são disseminados por poderosas agências e grupos transnacionais”. Neste sentido, as mudanças e reformas ocorridas no Brasil, em suas bases, tiveram um fulcro das ideias neoliberais de proposição de um “Estado mínimo”, ideias que estão presentes desde a década de 1990 com reflexo até os dias atuais.

O ideal do “Estado mínimo”, é presente no estado brasileiro, todavia após os períodos, dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), na coalização de força presidida pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) sucedido pela Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016), esse tomou na forma se revigorando. A partir da eleição dos governos que se sucederam após o Golpe³⁵, ocorrido no Brasil em 2016³⁶, aprofundaram-se as presenças de ideias neoliberais e conservadorismo na formulação de políticas decorrentes do Golpe, com governos que se impuseram, aprofundando ainda mais com a posse de um governo de direita.

As implicações das formulações de cunho neoliberal nas Políticas Públicas da Educação nacional não são diferentes para as Políticas Públicas da Educação Infantil (PPEI), vista essa estarem ladeadas pelo contexto geral.

Nesse aspecto, podemos considerar que há a presença de uma concepção fundante, na qual a política pública se constituirá do meio, seja através de um amplo debate na sociedade e acompanhamento da sociedade civil organizada ou pelo amplo desejo do capital internacional,

³⁴ O Estado brasileiro passou por diversas reformas na década de 1990, cujas influências na formulação das políticas educacionais, foi se submeter às recomendações entre os quais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

³⁵ Bastos (2017) aponta para fato que a mudança do cenário econômico depois da crise financeira global dificultou a conciliação dos interesses de diferentes frações da burguesia e que as reviravoltas da política econômica do primeiro governo Dilma Rousseff contribuíram para reforçar tanto a desaceleração cíclica quanto o descontentamento empresarial. O governo que tinha centrado o objetivo do governo Rousseff era imenso: *eliminar o rentismo* com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital (uma forma essencial de ganhar dinheiro da burguesia brasileira desde o início da década de 1980) e, assim, forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura. Entretanto, esses objetivos foram de encontro ao interesse do capital econômico, que junto a classe política não progressista, articularam a cassação do mandato eletivo da presidenta eleita, com um impedimento do mandato, sem quaisquer condições e provas que levasse a tal condição.

³⁶ O documentário brasileiro “*Democracia em Vertigem*” dirigido pela cineasta Petra Costa retrata bem, entre outras questões esse momento político do país.

impondo cada qual seus interesses, ora, pelas vias democráticas, ora por estratégias de grupos moldado aos seus objetivos. A esse respeito Ball (2020, p. 39) chama atenção para fato que “Reformas neoliberais também são “realizadas” e espalhadas globalmente por meio de atividades das Redes Transnacionais de Influência”. Por meio dessa ideologia (neoliberal), ou outras (contra ideologia) vinculantes (CHAUÍ, 2008); em muitos casos, é ressignificada pelas organizações sociais, no seio da construção das políticas através da correlação de força, resultam em estabelecimento de ações, programas e projetos, que em teses, devem visar ou atender o bem comum e aos interesses da sociedade brasileira. É no cenário de embates, que é apontado Bowe, Ball e Gold (1992), por *Contexto da Influência*, onde tem seus discursos iniciados e construídos, na disputa de grupos que travam o debate para definição das política e suas finalidades. Gil (2018, p. 32) entende a:

Política como escolhas intencionais realizadas dentre de um contexto de pressões internas e externas que têm pesos distintos, a depender da situação e do tempo histórico na qual elas se produzem. São elementos carregados de significados que são interpretadas e, muitas vezes, traduzidas de forma inédita, não prevista no processo de elaboração e envolvendo diferentes atores.

Dessa maneira, a política se constitui como um instrumento de poder, como tal, as políticas públicas não estão desvinculadas de um contexto ligado aos setores econômicos, sociais e ideológicos. Para Ball; Mainardes (2011, p. 13) “[...] política não pode continuar a ser pensada ou planejada nos limites de Estado-nação ou de fronteiras nacionais. A política flui/circula através de incalculáveis capilaridades transnacionais”. E, em muitos casos ligados a cenários internacionais e aos interesses de grupos que lutam pela hegemonia do poder político. Assim, apontam que a política vem se tornando, uma *commodity*, com vista a uma oportunidade de lucro (BALL; MAINARDES, 2011).

Nesse sentido, as instâncias financiadoras buscam a execuções das ações ou não. O Estado e o mercado econômico, por meio dos seus organismos, acabam apontado as demandas que, muitas vezes são propagadas por meios de exigência para financiamento de ação e programa.

A política educacional deve ser gestada no seio da sociedade, com a presença garantida da participação dos cidadãos (sujeitos de direitos) na proposição e na formulação das políticas públicas (BRASIL, 1998, Art. 1º - princípio da participação popular). Todavia, o fundo ideológico dos movimentos que formam em muitos casos as políticas públicas, vem por meio de uma ordem econômica neoliberal e de alguma maneira se contrapõe às demandas do País.

Essas mudanças, muitas vezes, fazem com que as políticas educacionais adotadas pelo Estado sejam externadas por meios de instrumento legais (leis, decretos, portarias, resoluções),

que fundamentam legalmente a ações de programas e projetos (BRASIL, 1998, Art. 279). Em alguns casos, são frutos das correlações de forças estabelecidas entre os interesses de grupos que deliberam em torno do poder. Tais instrumentos legais (produzidos) compõem as externalizações desses conflitos imprimindo-as às políticas públicas.

Na medida, em que as políticas têm os marcos legais estabelecidos, com resultado da arena do *Contexto de Influência* e dos seus produtos, tornam-se regras para administração pública, pois ao administrador cabe segui-las. O governo nacional é regido pelos princípios da administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998, Art. 37). Assim, o administrador público só deverá fazer o que a lei determina, neste cenário, o legal exprime as ações norteadoras da política enquanto estatuto inicial. O estatuto se constitui, como o texto político, resultado de disputas e acordos, conflitos e correlação de força que para Bowe, Ball e Gold, (1992) se traduz no *Contexto da Produção do Texto*, nesse cenário, transforma-se as políticas, em discurso. E como tal se traduzem, no sentido descortina-se em uma linguagem, com capacidade de ir de encontro ao interesses e fins produzidos.

No mesmo grau, em que os organismos internacionais financiam políticas educacionais, e para o caso em estudo, há um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) existente como uma imposição de normas e constante avaliação ligadas aos resultados dos padrões do financiamento.

Neste quadro, as políticas voltadas para a primeira infância, em especial atuação do PROEMEM - *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus*, estão situadas nessa conjuntura, por se caracterizar como as Políticas Públicas da Educação Infantil (PPEI), sendo esta reestruturada para atender a uma necessidade de cidade de Manaus. Desta maneira, o Ciclo de Política, Ball e Mainardes (2011), chamam atenção para fato, que as políticas vão além da racionalidade e linearidade, essas contradições, crenças, valores, pragmatismo, relações de poder e constrangimentos matérias e contextuais, entre outros aspectos. Desta forma pretendemos abordar essa demanda do capital internacional que financia parte do projeto, compreendo essa relação, discussão que será aprofundada partir do capítulo VII.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL PARA CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NO BRASIL

As políticas de garantia dos direitos das crianças em idade de Educação Infantil encontram-se salvaguardadas, inicialmente, pela Constituição Federal, art. 208, que diz “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 6 (seis)³⁷ anos de idade” (BRASIL, 1988, p. 124). É também um direito assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n.º 8.069/90, convalidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9.394 (BRASIL, 1996), no Plano Nacional da Educação, lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014) e legislações complementares. A partir dessas normatizações, ocorreram os marcos legais fundamentais de Educação Infantil como Política de Estado Nacional.

3.1 Constituição Federal de 1988 – Educação Infantil

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em sua feitura, contou com a participação da sociedade civil organizada para discussão de temas diversos, desse modo, aconteceu mobilização significativa referente às questões direcionadas à criança e ao adolescente. Assim, reafirmou-se o direito da criança, que havia sido consolidado nas Leis Trabalhistas (CLT) de 1942, as quais consagravam o direito das mulheres trabalhadoras à amamentação de seus filhos e acesso a creches.

O texto constitucional é resultado de um amplo debate da sociedade civil em prol dos mais diversos direitos. Aprovada no dia 5 de outubro de 1988, é um marco que enumerou os direitos sociais dos brasileiros, incluindo, no Artigo 7, o resguardo aos filhos de trabalhadores: “XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”, e no artigo 208: “IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

Como se vê, a Constituição Federal faz referência aos direitos e obrigações do Estado no âmbito da Educação Infantil, deixando explícita a obrigação do Estado de garantir o direito da criança de zero a seis anos (com a lei n.º 13.206/2016, ocorreu ajuste de idade para 5 anos do texto constitucional) de ser educada em creches e pré-escolas. Dessa forma, em caso de

³⁷ Modificado para 5 (cinco) anos, a partir da lei n.º 13.306/2016.

negativa por parte do ente público, a família deve se fundamentar na Constituição Federal para que se cumpra esse direito, pois esse é um direito inalienável (MOREIRA; LARA, 2012).

Com a garantia da Educação Infantil como direito, a Carta Magna conferiu ao Estado um dever que não existia. Esse direito deve ser considerado uma conquista coletiva de diferentes movimentos sociais, visto que a percepção do direito à educação da criança não ficou atrelada a uma classe social ou a uma parcela privilegiada.

Ao fazer referência à Educação, a Constituição, no art. 205, aponta: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a elaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 123). Esse artigo destaca a Educação como *direito de todos* e a Educação Infantil parte importante desse processo. O que torna esse destaque relevante é a ideia de direito, reforçada no art. 206, quando trata nos incisos I e VII da “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e [...] garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988, p. 123). Segundo Moreira e Lara (2012, p. 127):

Ao tratar dos princípios do ensino, a CF estabelece, no inciso I do artigo em epígrafe, o direito de acesso e permanência na escola para todas as crianças, o que pode ser mais uma forma de pressionar o Estado a ampliar a oferta de vagas e as diversas esferas da Educação a supervisionar seus sistemas de ensino e corrigi-los quando estes dificultam o exercício desse direito. Quanto ao inciso VII, entende-se que garantir padrão de qualidade é condição que jamais se pode perder de vista, visto que na história da Educação Infantil brasileira a marca de sua origem e de sua expansão sempre foi a precariedade. Quantidade e ampliação precisam combinar-se com qualidade na oferta e acesso a todos que o queiram.

Com isso, a Educação infantil passou a ter uma prerrogativa constitucional, que assegura o direito das crianças, visando seu desenvolvimento integral como primeira etapa do processo de educação básica nacional, e garantindo seu atendimento em creche e o acesso à pré-escola, conforme CF/88, no art. 208, IV (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 209 destaca os princípios do ensino, a saber: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988, p. 124). O artigo possibilitou a abertura à esfera privada, a partir do princípio da livre iniciativa. Dessa maneira, ao Estado impõe-se o dever de fiscalizar, com o intuito de assegurar que os serviços sejam oferecidos com qualidade, espaços adequados, qualificação dos profissionais contratados, entre outras prerrogativas.

Consta da Carta Magna a preocupação de estabelecer percentuais de gastos na Educação Básica: os impostos arrecadados devem ser aplicados em 18% para a União e 25% de sua arrecadação para os Estados, Distrito Federal e municípios, preceitos esses, os quais

foram modificado, com a aprovação da Lei n.º 14.113/2020, garantido um financiamento permanente, constitucionalizando-se como uma política permanente e não mais transitória e para Educação Infantil, garantido ampliações de recurso na proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais. Essa conquista foi fruto, de forte embate político nacional, com mobilizações de intuições de defesa da educação e da sociedade.

Quanto a responsabilidade Constitucional, o art. 211 da CF afirma que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1º – A União organizará o sistema federal” (BRASIL, 1988, p. 124). Assim, é compreendido pela ótica de que nenhuma esfera tem exclusiva responsabilidade pelas obrigações à educação pública.

O art. 211 do texto constitucional, ao longo de passou por três alterações, promovidos pelas (Emendas Constitucionais n.º 014 de 12/09/1996; 053 de 19/12/2006 e 59/11/2009), as modificações promovem modificação no sentido de: a primeira: o art. 211, em seu parágrafo 2.º, ganhou redação, que recomenda uma ação de “[...] enxugamento do aparelho do Estado - obviedade decorrente de orientações políticas advindas da estratégia de focalização” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 128).

O termo Educação Infantil, passou a figurar, de modo que o texto, figurou com creches (zero a três anos), deixando aos municípios o encargo por esse atendimento (BRASIL, 2009), dando ao Estado um caráter descentralizador.

No texto legal, positivada na Constituição Federal, a Educação Infantil passou a ter significação social, impondo ao Estado a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitassem, de maneira concreta, o direito das crianças brasileiras ao atendimento em creches e pré-escolas. Conferiu ao Estado o dever de garantir atendimento às crianças de 0 a 5 (cinco) anos em creches e pré-escolas (art. 208, IV), competindo à União o amparo nos âmbitos técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios, a fim de assegurar e equiparar um modelo mínimo de qualidade. Responsabilizou ainda os municípios a atuarem, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (art. 211, § 2.º).

3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n.º 8.069/90

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ratifica a Constituição Federal e reafirma no capítulo IV “o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer”, destacando no Art. 54 que “é dever do Estado assegurar [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade” (BRASIL, 1990, p. 31), dispositivos fundamentais para o entendimento

da obrigatoriedade municipal em promover políticas públicas educacionais voltadas às crianças de até 5 anos.

Tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente modificaram a visão de criança e de adolescente no que envolve as políticas sociais, pois foi somente a partir desses dispositivos legais, e especificamente materializados pelo ECA, que ambos passaram a ter consistência, e no movimento histórico, a ser reconhecidos como sujeitos de direitos pelas famílias, sociedade e pelo Estado, a esse respeito tanto Karmer (2001), Kuhlman Jr. (1998) e Vasconcelos (2011), apontam como conquistas históricas e fundamentais no reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos e históricos. Desta forma, o ECA assegura a *proteção integral* (BRASIL, 1990), destacando nos artigos 3.º e 4.º a dimensão que foi atribuída as crianças e aos adolescentes:

Art. 3º- A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Artigo 4º- É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância;
- b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção da família e à juventude (BRASIL, 1999, p. 15-16).

A garantia de prioridade à criança e ao adolescente se faz percebida também no art. 53:

Art. 53- A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; **II – direito de ser respeitado por seus educadores**; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantes; V – acesso à escola gratuita próxima de sua residência; Parágrafo Único: É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1999, p. 43-44, grifo nosso).

Quando trata de Educação, o ECA assegura o direito de a criança ser respeitada *por seus educadores*, rejeitando a educação com autoritarismo, punições e qualquer outra ação que cause constrangimento ao educando.

Seguimos necessitando que as políticas públicas, em especial às educativas, vislumbrem o seu pleno desenvolvimento em sociedade e que o direito à creche se configure como um direito na vida das crianças pequenas.

Com exposto, chegamos a 2021, compreendendo que as mudanças na legislação garantiram avanços, conforme Rosemberg (2009) e Campos (2010) o cenário da educação infantil, apresentou, ao longo dos últimos anos, *avanços e retrocessos*.

Neste sentido, o que é legal, na posição de Vasconcellos (2014), representam conquistas importantes, as quais são mediadas pelo *divórcio* entre *os propósitos* e *materialização*. A autora, chama, ainda a atenção para que “todos os sujeitos em desenvolvimento são portadores de direito inalienáveis e intransferíveis. Direito que devem, democraticamente, ser legitimados, nos diferentes contextos” (VASCONCELLOS, 2012, p .22). Nesta senda, as pesquisas desenvolvidas pelo NEI:P&E/PROPED/UERJ³⁸, evidenciam conquistas nas áreas de políticas públicas de reconhecimento das crianças como *sujeitos de direitos*, entre essas, os estudos de Farias (2018), Gil (2018) e Campos (2020).

Há de se destacar a luta de uma parte significativa da sociedade brasileira por uma política afirmativa, rumo ao efetivo acesso às creches e unidades de pré-escola, para os sujeitos de direito, baseadas nas concepções do novo ordenamento legal brasileiro. O ECA possibilitou a garantia de acesso a todas as crianças à Educação, pois como está em várias passagens daquele documento, há forte presença afirmativa da necessidade de atender a esses direitos, mas na prática este é um objetivo longe de ser alcançado de forma plena e justa, ora pela falta de atendimento do Estado em cumprir com as obrigações, ora pelos interesses de classes contrárias ao atendimento desse direito (MOREIRA; LARA, 2012).

Na década de 1990, quando foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei n.º 8.069), as crianças foram, formalmente, instituídas como *cidadãs de direito*. Mesmo a partir dessa garantia, passados 31 anos, ainda temos muito a se conquistar em muitos municípios brasileiros referentes às necessidades reais das crianças, principalmente àquelas nascidas em condições de vulnerabilidade social. É certo que nesta esteira de horizonte de perspectivas positivas nos textos legais, num caminho de garantias de direito para as crianças. Mesmo com a inserção no contexto social, as crianças ainda têm, muito ainda por parte do Estado e suas instituições por serem respeitadas com *sujeitos de direitos* plenos.

3.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – (LDBEN) n.º 9.394/96

Em 1995, tendo como base as discussões que versavam sobre a LDBEN/96, o Ministério da Educação apresentou quatro eixos para a melhoria da qualidade no atendimento educacional em creches e pré-escolas (BRASIL, 1994, p. 09):

³⁸ Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão. Sítio de pesquisa disponível em: <http://www.neipe-uerj.pro.br>

- a) incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares;
- b) promoção da formação e da valorização dos profissionais que atuam nas creches e pré-escolas;
- c) apoio aos sistemas de ensino municipais para assumirem sua responsabilidade com a Educação Infantil;
- d) criação de um sistema de informações sobre a educação da criança de 0 a 6 anos.

As discussões sobre o direito da criança foram importantes para a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), aprovada³⁹ no dia 17 de dezembro de 1996, pelo Congresso Nacional. Seu percurso de discussão foi marcado pelos dez anos anteriores, no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), havendo divergências entre segmentos sociais e econômicos interessados na aprovação da Lei (SAVIANI, 1999).

A LDBEN (BRASIL, 1996) é avaliada como uma conquista histórica. Nela, a Educação Infantil aparece como a primeira etapa da Educação Básica, ratificando com o art. 21, estabelecido na Constituição Federal de 1988, que dispõe: “A educação se compõe de: I – Educação Básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio” (BRASIL, 1988, p. 14).

Na prática, o Ensino Fundamental foi priorizado em relação aos demais níveis, o que deixa explícito a disposição em atender aos interesses de projetos do Banco Mundial, conforme já apontado anteriormente.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

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

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

No pontuando, pelos art. 29 e 30, as crianças de zero a cinco anos, devem ser atendidas em creches e pré-escolas respectivamente, quando a creches marca ainda para o termo, entidades equivalentes. Desta forma, tanto a creche, quanto a pré-escola, tem o dever de proporcionar o desenvolvimento integral das crianças, localizando a Educação em creche e na pré-escola como complementar ao papel da família junto à sociedade e não como uma substituição (BRASIL, 1996).

No âmbito da gratuidade da Educação Infantil, o inciso IV do art. 4.º da LDBEN, que aborda os deveres que cabem ao Estado, expressa o “[...] atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1996, p. 18).

³⁹ Promulgada em 20 de dezembro de 1996 e publicada no Diário Oficial no dia 23 de dezembro de 1996.

A LDBEN expressa no art. 9.º que a União deve junto com o Estado, o Distrito Federal e os municípios, nortear o desenvolvimento de currículos, e que suas diretrizes devem assegurar a formação básica (BRASIL, 1996). A LDBEN permite a partilha da responsabilidade com o setor privado⁴⁰, ONGs e a família, o que para Saviani (1999) refletiu o cenário político e econômico do país, tornando possível a reforma política na Educação e favorecendo um projeto neoliberal, apesar de ter uma aparência de autonomia. Percebe-se, assim, uma inversão de prioridades do que foi citado no art. 2.º: “A educação, dever da família e do estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, p. 07).

Para Moreira e Lara (2012), a inversão da ordem nas palavras *família* e *Estado*, apresentada na lei, muda a percepção de política. Enquanto a CF/88 prevê o Estado como primeiro responsável pela educação, a LDBEN torna-se neoliberal ao transferir responsabilidades.

Contudo, a LDBEN não preconiza o direito da criança isoladamente, pondera os aspectos relativos a ela de maneira plena, o que é positivo, dada a necessidade de considerar a criança como *sujeito de direito* a fim de promover seu desenvolvimento integral e não de forma fragmentada. A promulgação da LBDEN vem sendo regulamentada ao longo dos anos “[...] por diretrizes, resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação e pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais” (BRASIL, 1994, p. 10).

3.4 Planos Nacionais de Educação

3.4.1 PNE - Lei nº 10.172/2001 (2001-2010)

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) constituíram a obrigatoriedade da elaboração, ao Ministério da Educação (MEC), do Plano Nacional da Educação (PNE). Na LDBEN, o art. 9.º trata das atribuições da União “I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996, p. 10), no prazo estabelecido de um ano “[...] a partir da publicação desta Lei encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a

⁴⁰ Terceiro Setor.

Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996, p. 32), de acordo com o art. 87 da referida Lei.

No art. 87 (BRASIL, 1996), o PNE permaneceu como atribuição do MEC, esclarecendo que o *Fórum Nacional de Educação* teria função participativa nas decisões de políticas educacionais. Dessa forma, a sociedade ficou à margem dos debates, favorecendo as exigências de organismos internacionais ao determinar que o PNE (BRASIL, 2001) deveria ser construído em sintonia com a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*⁴¹. Na CF, essa obrigatoriedade já constava no art. 214:

Art. 214 – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
 I – erradicação do analfabetismo;
 II – universalização do atendimento escolar;
 III – melhoria da qualidade do ensino;
 IV – formação para o trabalho;
 V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988, p. 177).

O PNE (BRASIL, 2001) objetivou estabelecer diálogo e analisar o desenvolvimento do ensino nos diferentes níveis, além de enfatizar ações as quais o Poder Público deveria cumprir até 2011. A redação original definia que “No horizonte dos dez anos deste Plano Nacional de Educação, a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos frequentando uma instituição educacional” (BRASIL, 2001, p. 10).

O PNE de 2001 teve sua gênese marcada através de duas proposições apresentadas à Câmara dos Deputados: “[...] uma do Poder Executivo e uma da sociedade civil, esta última elaborada no 1º e 2º CONEDs – Congressos Nacionais de Educação” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 139).

A proposta do Executivo foi apresentada sob o n.º 4.173/98, que robustecia a continuação de uma política centralizadora, sobretudo na esfera federal, com um viés de alienação por parte do Estado das atribuições previstas na CF/88 e na LDBEN/96, transferindo sua responsabilidade sempre que fosse possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002).

Na segunda proposta⁴², a reivindicação era de fortalecimento da escola pública, com foco na universalização da educação básica, implicando gastos públicos, assim como destacava interesses externos, como aponta Valente e Romano (2002, p. 99):

⁴¹ Também conhecida como Declaração de Jomtien, pois ocorreu nesta cidade da Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990.

⁴² Apresentada pelo Dep. Ivan Valente de nº 4.155/98.

O fundamento da Lei nº 10.172/2001 encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao MEC. O texto assume, como fio condutor, o conhecido e esperto modo de legislar das elites: no que interessa aos ‘de cima’ (no caso, a política do governo) temos uma lei com comandos precisos, num estilo criterioso, detalhista e, regra geral, autoaplicável. No que interessa aos ‘de baixo’ e que eventualmente não tenha sido possível ou conveniente suprimir, recorre-se à redação ‘genérica’, no mais das vezes, sujeita a uma regulamentação sempre postergada.

As duas propostas (o plano do governo e da sociedade) poderiam ter sido percebidas como um primeiro impulso para se debater sobre a elaboração do PNE (BRASIL, 2001). No entanto, o Governo FHC determinou que esse plano fosse anexado junto ao da sociedade (MOREIRA; LARA, 2012), mas, “no que se refere à distância entre o plano e o que o país precisa, pode-se constatar, a partir da definição mesma dos seus próprios objetivos gerais, que o PNE retroage ante o que dispõe a Constituição no seu artigo 214” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 100).

O 1º PNE foi instituído pela lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que distribuiu as competências em relação à Educação Infantil em três esferas: “A Educação Infantil, constituindo um capítulo desses planos, tem seu horizonte de expansão e melhoria definido como obrigação dos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 2001, p. 14).

Os objetivos presentes naquele PNE (2001-2011) foram:

- A elevação global do nível de escolaridade da população;
- A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública e
- Democratização da gestão do ensino público, incluindo princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola, bem como a participação da comunidade escolar em conselhos escolares e equivalentes (BRASIL, 1994, p. 26).

No que tange à Educação Infantil, o PNE (BRASIL, 2001) faz referência ao acesso das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos oficiais desse nível de ensino, de encontro aos resultados de pesquisa científica que investigam sobre o desenvolvimento da criança, conforme Brasil (2001, p. 07):

[...] se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há ‘janelas de oportunidade’ na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

Assim, o PNE (BRASIL, 2001) dentro dos seus objetivos e metas para a Educação Infantil, ressaltou a necessidade de ampliação da oferta e do impacto financeiro, como previsto na Meta 1 “ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”. Metas essas que não foram alcançadas até o fim da década prevista, tornando-se necessário repeti-las no documento seguinte.

3.4.2 PNE - Lei nº 13.005/2014 (2014-2024)

Embora tenha sido um projeto de lei criado pelo Governo federal em 2010, em função de impasses no consenso da versão final, o novo Plano Nacional de Educação foi aprovado no dia 26 de junho de 2014, com ações propostas para a próxima década (2014-2024). O novo PNE (BRASIL, 2014) foi composto por 20 (vinte) metas e 10 (dez) diretrizes voltadas a superar “[...] barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania” (BRASIL, 2014, p. 09).

Sancionado pela lei n.º 13.005/2014, o PNE passou a garantir a Educação como direito público, reafirmando a CF nos princípios, direitos e garantias fundamentais, conforme apontado nas diretrizes do Plano, na forma do art. 2.º (BRASIL, 2014, p.01):

[...] a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) forma a base para elaboração dos planos de Educação estaduais, municipais e do Distrito Federal, os quais aprovados têm, na forma de Lei, recursos de orçamento dos entes federativos para execução das ações e estratégia previstas nos planos.

No que diz respeito à Educação infantil, a primeira meta do PNE (2014-2024) afirma: “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos

de idade e ampliar sua oferta de educação infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 01).

Meta presente no PNE anterior (2001-2010), e, não tendo o Estado brasileiro alcançado seus fins, ela permanece como um desafio presente no PNE vigente a ser cumprida até 2024. Com a aprovação do PNE (BRASIL, 2014), a Educação infantil se afirma ao compor a agenda de prioridades no âmbito da Políticas Públicas de Educação (PPE), responsabilizando os municípios a oferecer a oferta de vagas e a etapa de ensino em questão.

Em 2013 foi criado o Observatório do PNE (2019)⁴³, portal construído para monitoramento das 20 metas e 254 estratégias do Plano vigentes e informações sobre as PPE. O Observatório tem por objetivo contribuir para que o PNE cumpra o papel de agenda norteadora das políticas educacionais do país.

Objetivo 1: Matricular todas as crianças de 4 a 5 anos na Pré-Escola até 2016. Resultado parcial: Em 2018, 93,8% das crianças nessa faixa estavam na escola. Desafios: Os 6,2% restantes representam crianças em situações de vulnerabilidade social.

Objetivo 2: Atendimento de 50% dos menores de 3 anos e 11 meses na Creche até 2024. Resultado parcial: 35,6% das crianças dessa faixa etária eram atendidas em Creches em 2018. Desafios: Como não é uma etapa obrigatória, soma-se o desafio de levantar dados mais precisos, como a demanda real, para que o País possa planejar detalhadamente a expansão do atendimento.

Entre outros desafios, o acesso à creche ainda é um dos maiores, de acordo com as metas apontadas pelo PNE. Assim, garantir o atendimento e a qualidade são desafios nacionais a serem superados. No decorrer dos capítulos da tese, esse cenário é revisto, aprofundando as condições de cumprimentos das referidas metas.

3.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)

Com o estabelecimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação, FUNDEB (BRASIL, 2007), nos termos da EC n.º 53/2006, a política de fundo de financiamento da Educação Básica é instituída, visando à superação das limitações do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF (BRASIL, 2007). Com o fundo

⁴³ Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

sancionado em 2006, a Educação Infantil passou a ter recursos financeiros assegurados, destinados ao desenvolvimento de atuações nacionais.

Com previsão de vigência de 14 anos, o Fundo (BRASIL, 2007) permitiu que houvesse um crescimento histórico do número de creches em instituições públicas, mas também em entidades comunitárias ou privadas mediante convênios formalizados com a esfera pública (ARELARO, 2017). Com a chegada do ano de 2020 e o término do fundo, foram propostas emendas à Constituição, PEC 15/15⁴⁴, organizadas pela Comissão de Educação da Câmara Federal, visando tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Em agosto de 2020, o novo FUNDEB foi aprovado no Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional 108/2020⁴⁵. Ainda restava a regulamentação Fundo, que foi garantida com a aprovação do Projeto de Lei n.º 4372/2020, em dezembro de 2020, que após aprovado resultou na lei n.º 14113/2020⁴⁶.

O novo FUNDEB, ao contrário do anterior, passou a ser um financiamento permanente, constitucionalizando-se como uma política perene e não mais transitória. Outra conquista foi o aumento gradativo na participação da União, de forma que, dos 10% atuais, poderá chegar em 2026 a 23%, o que possibilitará mais os recursos investidos na educação. Isso representará um aumento na complementação da União, sendo 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026.

Inclui também o CAQ, que é Custo Aluno Qualidade, como referência para cálculo do valor aluno, contrapondo-se ao modelo anterior de cálculo matemático. Além da manutenção da vinculação de subvinculação do repasse, com garantia de pagamento dos salários dos/as profissionais da ativa, passando de 60% atual para 70%, com a manutenção do piso salarial de profissional nacional.

Para Educação Infantil, a lei n.º 14.113/2020, em seu Art. 28, aponta que: “realizada a distribuição da complementação-VAAT⁴⁷ às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei. Desta forma, do ponto vista prático, há uma previsão de complementação do FUNDEB, para anos de

⁴⁴ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/MinutadeSubstitutivoPEC151556Legislatura.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

⁴⁶ Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

⁴⁷ Valor anual total por aluno.

2021, que está em 19 bilhões de reais. Desses, 3 bilhões é complementação via Vaat (Valor anual total por aluno). De forma que, em concreto, cerca de 1,5 bilhões de recurso financeiros, estão previstos para serem aplicado obrigatoriamente na educação infantil. De forma que precisamos ficar vigilantes quanto essa nova forma de financiamento.

Essa aprovação representou uma conquista histórica para educação brasileira, uma vez que o atual governo buscou mobilizar a bancada conservadora para mudar um ponto que representavam avanços do FUNDEB permanente.

3.6 O papel da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI)

A Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) foi, até o início da nova gestão federal, a indutora de Políticas Públicas de Educação Infantil e coordenadora geral da Política e do Plano Nacional de Educação Infantil, vinculada à Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC. Cada etapa da educação básica: infantil, fundamental e média está a cargo de uma coordenação geral.

A COEDI tem sob sua responsabilidade articular a etapa da Educação Infantil com as seguintes funções: subsidiar a formulação da Política Nacional de Educação Infantil e prestar assistência técnica a todos os sistemas nacionais no desenvolvimento de seus sistemas de ensino no tocante à Educação Infantil. Além disso, visa orientar órgãos do governo acerca do regime de colaboração entre os entes federados, tendo como diretrizes para sua atuação, as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), especificamente a meta sobre educação infantil e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A COEDI tem por histórico atuar na elaboração de documentos norteadores das políticas: “Por uma política de formação do profissional de educação infantil – 1994”; “Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas – 2002”; “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação – 2005”; “Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) - 2005”; “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil – 2006”; “Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil – 2006”, entre outros documentos⁴⁸.

⁴⁸ Conjuntos de documentos publicados pela COERDI, disponíveis: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

Entre os parceiros da COEDI, ao longo dos anos, destacam-se o Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB), existente desde 1999, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organizações sociais que atuam em defesa dos interesses das crianças. Essas organizações tiveram no *cenário de influência* o lugar de apoio na construção dos marcos legais de financiamento, ajudando a lutar e a garantir recursos como os destinados pelo Fundeb. A esse respeito, Arelaro (2017, p. 209) registra que:

É importante destacar que a área financeira do Governo não aceitava incluir a creche no FUNDEB e o movimento ‘Fraldas Pintadas’, liderados pelo Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi decisivo e sensibilizou o Congresso Nacional e o governo federal para a incorporação das crianças pequenas nesse financiamento.

3.7 O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)

O ProInfância, como fruto de política pública, foi instituído pela Resolução n.º 6, de 24 de abril de 2007⁴⁹, visando garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil, como uma das ações do PDE.

Art. 1º Os recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal.

Art. 2º A assistência financeira, de que trata o artigo anterior, será concedida ao Distrito Federal e aos municípios definidos como prioritários, constantes do Anexo I desta Resolução, disponível no sítio do FNDE: www.fnde.gov.br.

Art. 3º A assistência financeira será processada mediante solicitação do Distrito Federal e municípios por meio de projetos de infra-estrutura das redes públicas escolares e de equipamento e mobiliário, elaborados sob a forma de Plano de Trabalho, conforme orientações constantes no Manual de Assistência Financeira, aprovado pela Resolução CD/FNDE N° 08 de 24 de abril de 2007.

Parágrafo Único - O atendimento condiciona-se à adequação aos critérios técnicos constantes no Manual de Orientações Técnicas - Anexo II desta Resolução, disponível no sítio do FNDE: www.fnde.gov.br, bem como:

- I. observância dos Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil;
- II. no caso de construção, concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE.
- III. aprovação de Plano de Trabalho, cuja análise técnica ficará a cargo, exclusivamente, da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais – DIRPE/FNDE.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolucao-cd-fnde-n-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

IV. no caso de construção ou reforma, apresentação de documentos que comprovem a propriedade do terreno, conforme definido na Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A atuação do programa visou a construção de creches e pré-escolas por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados fornecidos pelo FNDE. Há ainda a possibilidade de alguns municípios viabilizarem projetos próprios elaborados por suas próprias equipes, com aquisição de mobiliários e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil.

Esse programa vem enfrentando nos últimos anos um processo de desmobilização de suas bases e desmonte de sua estrutura enquanto política nacional.

3.8 Lei n.º 12.796/2013 - Obrigatoriedade de matrículas de crianças com 4 anos na Educação Infantil

Como citado no item 3.3, a lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013⁵⁰, alterou a LDBEN n.º 9394/96, implantando a obrigatoriedade na matrícula de crianças 4 e 5 anos na Educação Infantil. Com isso, parte da Educação Infantil passou à condição de obrigatoriedade, deixando a Creche fora dessa perspectiva. Em função disso, os municípios precisaram se reorganizar ao considerar a frequência, o calendário escolar, os períodos (parcial ou integral) e os turnos, além da avaliação e documentação.

Tal alteração, advinda da alteração na legislação, com a lei n.º 12.796, representou mudança significativa no que diz respeito à garantia de crianças de até cinco anos de idade (art. 4.º, II) ao direito à educação infantil gratuita, bem como a possibilidade de recorrer à justiça para garantia desse direito, quando não atendido pelo Poder Público, na forma do art. 5.º. As inovações presentes no texto legal estão devidamente alinhadas com as metas e os objetivos do PNE (Brasil, 2014), que estabeleceu o dever do Estado a ofertar a Educação Infantil às crianças de 0 a 5 anos de idade.

3.9 Lei n.º 13.257/2016 - Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância

A lei n.º 13.257/2016⁵¹ representa o marco legal da primeira infância, fomentando e subsidiando a criação de políticas públicas, programas, serviços e iniciativas voltados à

⁵⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12796.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

⁵¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

promoção do desenvolvimento integral das crianças, desde o nascimento até os seis anos de idade. No art. 2.º, a lei considera a primeira infância como o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida. Nela, consta o princípio da prioridade⁵² absoluta, demonstrado como elemento fundamental para a execução dos direitos, de maneira que o Poder Público possa garantir o desenvolvimento integral das crianças na forma disciplinada do princípio legal.

O art. 4.º, inciso I, estabelece que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância devem ser elaboradas e executadas de forma a atender ao princípio do interesse superior da criança⁵³, entre outros elementos de participação, além do respeito e criação de melhores condições às crianças como dever do Estado nacional.

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;

II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social. (BRASIL, 2016, p.01).

A norma legal determinou como áreas prioritárias para as políticas públicas:

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.(BRASIL, 2016, p.01).

No âmbito da educação infantil, a norma impõe a necessidade de assegurar a qualidade da oferta, com profissionais qualificados, para pronto atendimento das crianças de 0 (zero) a 3

⁵² Art. 227 da Constituição Federal de 1988.

⁵³ Toda doutrina e jurisprudência especializada dos Tribunais Superiores estabelecem na interpretação de norma e leis, como parâmetro de princípio lógico que deverá priorizar as necessidades da criança e do adolescente, resguardando seus direitos fundamentais.

(três) anos de idade, na forma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

É preciso reconhecer que o Brasil foi a primeira nação da América Latina a apresentar por meio dessa legislação a importância devida à primeira infância. O próprio Unicef reconheceu a importância de o país ter essa agenda como prioridade, reconhecendo a legislação como um avanço.

3.10 O MEC e a carta “Compromisso Nacional pela Educação Básica”⁵⁴

Sem um programa específico de governo que tenha bases na formulação de uma política pública clara e consistente para a Educação Nacional, o governo federal⁵⁵ apresentou, em 11 de julho de 2019, uma Carta de Intenções (CI) elaborada em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Na verdade, a CI tratava-se de um plano de ações que prevê:

- Tornar o Brasil referência em educação básica na América Latina até 2030;
- Construir 4,9 mil creches até 2022, reestruturando o programa Pró-Infância;
- Revitalizar o programa ‘Novo Mais Educação’, ampliando a carga horária dos colégios públicos visando ‘diminuir a evasão e melhorar indicadores educacionais’;
- Estimular a adesão ao ‘Novo Ensino Médio’, com investimentos de R\$ 230 milhões até o fim do ano;
- Conectar 6,5 mil escolas rurais em todos os estados à internet, com banda larga por satélite. O investimento pode chegar a R\$ 120 milhões até dezembro, e beneficiará 1,7 milhão de estudantes;
- Implementar 108 escolas cívico-militares no Brasil até 2023. Sendo o ritmo de 27 ao ano, uma para cada federação do país.
- Estabelecer trilhas de formação de professores da educação básica até 2022, por meio de ‘cursos de ensino a distância com a disponibilização e materiais de apoio e disponibilização de recursos’ (BRASIL 2019, p. 01).

Neste documento, existia a previsão de construir creches, com a reestruturação do Proinfância, a proposta para a reforma do ensino médio, visando também ampliar o número de escolas cívico-militares⁵⁶ que, na concepção e visão do governo federal, tem melhor desempenho que as escolas públicas. Essa visão diz estar embasada em indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

⁵⁴ Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/18081/mec-carta-de-compromisso-inclui-108-escolas-civico-militares-mas-nao-preve-aumento-de-verba>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁵⁵ O MEC apresentou uma “carta-compromisso”, no dia 11 de julho de 2019, com objetivos para serem alcançados na educação básica brasileira até 2022, e também uma meta-geral para os próximos 12 anos. A carta foi chamada de “Compromisso Nacional pela Educação Básica”, será usado como um plano estratégico para as políticas da pasta. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/11.07.2019_PPT-Cafe-da-manha-EB-converted.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁵⁶ Escolas cívico-militares são aquelas que têm gestão compartilhada entre sociedade civil e militares.

O documento ainda destacou a continuidade de políticas de governos anteriores “como o incentivo ao programa de escolas de tempo integral, conectividade de internet, investimento em creches, política de formação de professores e recursos para a reforma do ensino médio⁵⁷”, havendo a promessa de concluir a construção de 4.981 creches até 2022, unidades que haviam sido previstas, originalmente, no programa ProInfância (BRASIL, 2007), mas que não foram executadas.

O documento em questão, apontou de certa forma, para um cenário de um governo central sem um plano ou programa claro para Educação Nacional, e após a passagem de três gestores no Ministério da Educação⁵⁸, tem se permanecido mediante incertezas e completa falta de encaminhamento político capaz de superar os desafios da educação brasileira, sobretudo os que dizem respeito à educação de crianças pequenas.

Passado dois anos, deste documento, ainda não foi apresentado um plano capaz de atender às necessidades presentes na educação brasileira. E o governo central, e em seus desdobramentos – sobretudo no que se diz respeito à construção de creches públicas, da forma como apresentada, na reestruturação do ProInfância – não passou de uma retórica sem um programa concreto.

⁵⁷ Essa continuidade de políticas foi admitida pelo secretário de Educação Básica do MEC, Jânio Carlos Macedo, em entrevista disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-quer-criar-108-escolas-civico-militares-ate-2023,70002918126>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁵⁸ Ricardo Vélez Rodríguez (até 08 de abril de 2019); Abraham Weintraub (até 19 de junho de 2020) e Milton Ribeiro (atual), registra-se que o país ficou sem ministro entre 20/06/2020 e 16/07/2020, portanto quase 30 dias sem ministro titular da pasta.

4 A CIDADE DE MANAUS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS CRIANÇAS PEQUENAS

O presente capítulo apresenta revisão de textos encontrados em documentos oficiais que nos apresentam as características históricas da cidade de Manaus (AM). É dado destaque às *primeiras instituições escolares destinadas ao atendimento de crianças pequenas entre anos de 1869 a 1948*. As principais fontes consultadas foram os registros fotográficos e dados bibliográficos, que nos possibilitaram compreender as relações entre cenário socioeconômico de diferentes momentos históricos e as formas de atendimento destinadas às crianças pequenas.

Foram analisados registros fotográficos presentes na obra de Duarte (2009), referente a banco de fotografias antigas de Manaus, cuja a presença de crianças pequenas aparecem nas instituições educacionais. Buscamos em mensagens e relatórios governamentais, registros de modalidades de atendimento de crianças pequenas nas instituições. Os dados bibliográficos foram analisados a partir de uma revisão da literatura sobre o tema e de documentos relacionado ao Estado do Amazonas, por meio de plataforma digital, disponível para acesso público⁵⁹, que compõe a Hemeroteca Nacional⁶⁰. Nesse dispositivo foram lidas as *Mensagens dos Governadores destinadas as Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas de 1900 até 1930*, que faziam referências a instituições dirigidas às crianças pequenas. Para as análises contamos com a contribuição de autores como: Dias (2007), Pontes Filho (2000), Souza (2003), Reis (1997), Silva (2017), Pessoa (2015), Batista (2018) e Vasconcelos (2018). A seguir serão apresentados dados e informações que nos serviram de base à análise do Contexto de Produção de Textos referentes à cidade de Manaus/AM.

4.1 Manaus: de Paris dos Trópicos à Zona Franca

4.1.1 Paris dos trópicos

Os documentos lidos nos apontam que em 1856 Manaus é definida como a cidade capital da província do Amazonas. A Vila da Barra, passou a ser chamada, em 04 de setembro de 1856, cidade de Manaus, lembrando os índios *Manaós* que habitaram essa região, antes de serem extintos pelos colonizadores. A Manaus dos naturalistas vai se transformar na *Paris dos*

⁵⁹ Endereço eletrônico, disponível em: <<http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>>. Acesso: em 04 de abril de 2020.

⁶⁰ Base de dados onde ficam armazenados documentos históricos de todos os estados brasileiros de forma virtuais.

Trópicos, na Capital da Borracha, cidade moderna e elegante, em função da larga influência europeia, advinda da *Belle Époque*⁶¹. Sofre, a partir de 1890, o primeiro apogeu de urbanização, “graças aos investimentos propiciados pela acumulação do capital, via economia agrária extrativista-exportadora, especificamente a economia do látex” (DIAS, 2007, p. 27). O resultado é que a cidade torna-se uma das primeiras no Brasil a usar luz elétrica, ter bonde e telefone. Toda riqueza proporcionada pela exploração da borracha, possibilitou obras de infraestruturas e construções de prédios imponentes, entre os quais o Teatro Amazonas⁶², para desfrute dos Barões da borracha (PONTES FILHO, 2000). Esse ciclo impulsionador de produção da borracha mante-se até 1920.

A historiografia da cidade retrata um lugar que tem em sua origem, a fortaleza de São José do Rio Negro, que aos poucos foi se transformando na cidade de Manaus. No período de 1892 a 1896⁶³ a finalidade era modificar Manaus, de aldeia para uma cidade com aparências europeias, o que foi descaracterizando hábitos e costumes locais (PONTES FILHO, 2000). Dias (2007) retrata que as transformações decorridas do “Ciclo da Borracha⁶⁴”, provocaram mudanças na paisagem natural, destruição de antigos costumes e tradições, com a intenção de “civilizar” índios, transformando-os em trabalhadores urbanos, sob a justificativa de dinamizar o comércio, expandir a navegação e desenvolver a imigração.

A cidade passa a ser marcada pelo desenvolvimento, ao lado de antigos costumes de uma pequena vila no meio da selva. Expandiu-se com mudanças sociais que aconteciam ao mesmo tempo em que a exploração da mão de obra de índios e imigrantes trabalhadores, dentre eles crianças tornava-se corriqueira para um capitalismo que nascia e se notabilizava na cidade (DIAS, 2007).

Através do relato de viajante apresentado por E. Brandford Burns (apud SOUZA, 2005, p. 6) percebe-se que o cenário de riqueza e glamour, outrora vivido por Manaus, já não era o mesmo “[...] cessaram as atividades frenéticas tão características de uma cidade em expansão.

⁶¹ *Belle Époque*: “[...] período foi representado por um diferente estado de espírito de clima intelectual e artístico e profundas transformações culturais traduzidas nas mudanças de pensamento e cotidiano. Uma das características da *Belle Époque* foi a diversidade de tendências sociais, científicas, filosóficas e literárias que vieram do realismo-naturalismo. [...] uma época de boemias literárias que marca o desenvolvimento de todas as artes deste século caracterizado pela ostentação, luxo e extravagância da classe alta da sociedade” (DAOU, 2000).

⁶² Inaugurado em 31 de dezembro de 1896. Sendo considerado um dos mais importantes teatros do país. O Teatro Amazonas “[...] em estilo neoclássico, inteiramente importados da Europa, esse famoso “cartão-postal” de Manaus possui capacidade para 700 pessoas sentadas (PONTES FILHO, 2000, p. 118).

⁶³ No governo de Eduardo Ribeiro.

⁶⁴ Por volta do ano de 1876, as sementes e mudas de seringueiras do Amazonas foram contrabandeadas para a Malásia (SOUZA, 2003), aquele país começou a produzir o látex em melhores condições e preços, tendo levado o estado do Amazonas ao declínio econômico (REIS, 1997).

As docas e os armazéns iriam deteriorar-se mais tarde; bancos fechariam; comerciantes estrangeiros mudar-se-iam para outras plagas; o Teatro Amazonas ficaria entregue ao abandono”.

Após o Ciclo da Borracha⁶⁵ a cidade passou a buscar alternativas. Segundo Picoli (2006, p. 31), “com o declínio crescente das exportações da borracha, a região partiu para outras atividades, como o extrativismo florestal e mineral, bem como a formação de núcleos agropecuários, com produção muito insignificante até o ano de 1940”. Cenário que, para o autor, só viria a melhorar economicamente a partir da criação em 1967, do projeto de desenvolvimento regional: a Zona Franca de Manaus (ZFM).

4.1.2 O Surgimento da Zona Franca de Manaus

Silva (2017b) ao tratar deste momento nos esclarece que a superação do período de estagnação acontece quando um novo ciclo é propiciado pela *Zona Franca de Manaus*⁶⁶, cujo o nascimento traz em seu bojo, todas as contradições do ciclo anterior, marcado pelas condições sociais de exclusão. O autor destaca: “[...] as contradições sociais, evidenciando os problemas que já vinham se avolumando desde o ciclo anterior. O parque industrial instalado, engendrou a criação de um setor terciário, baseado na comercialização de produtos e oferta de serviços” (*idem*, p. 03).

Os documentos analisados registram que ao mesmo tempo em que cresciam os empregos, também as desigualdades sociais eram ampliadas. A cidade passou, a partir da presença da Zona Franca, a atrair muitos imigrantes em buscas de oportunidade de trabalho. Tal crescimento populacional, sem ter sido acompanhado de um crescimento econômico e de desenvolvimento social, acabou provocando o que Silva (2017b, p. 03) denomina de “macrocefalia urbana”. A autora afirma que “o crescimento populacional, o paradoxo do falso desenvolvimento e do progresso, se torna mais explícito[...] os baixos índices de qualidade de vida da população denunciam a dicotomia que caracterizou os diferentes ciclos de riquezas” (*idem*, p. 03).

⁶⁵ O período declinou a partir de 1913 “[...]em virtude da perda do mercado mundial para a borracha asiática, retornando à cidade, com isso, a um novo período de isolamento até o advento, já na década de 70, da Zona Franca de Manaus” (PONTES FILHO, 2000, p. 114).

⁶⁶ A ZFM foi criada em 1967 pela ditadura militar, como parte de uma política de integração nacional que concebia a floresta como obstáculo. Seus incentivos fiscais deveriam terminar em 1997, mas já foram prorrogados por três vezes (em 1998, até 2013, e em 2003, até 2023 e em 2014, até 2073) (BRIANEZI, 2018, p. 15).

Manaus de antiga *Paris dos trópicos* passa a ser a cidade da Zona Franca⁶⁷, adotando um modelo de desenvolvimento centrado na instalação de indústrias com incentivos fiscais, oportunizado pelo Governo Federal. Silva e Macedo (2018, p. 200) apontam que:

A implantação de uma Zona Franca, em meio à floresta, surge com ideias bem parecidas com a da chegada dos portugueses: integrar a Amazônia, cujo significado resume-se a explorar a mão de obra considerada barata, por ser desqualificada para os propósitos das multinacionais, subserviente e de fácil controle para imposição da ordem econômica hegemônica. As condições sociais, de abandono em que viviam os habitantes, somadas à ineficiente política agrária destinada aos povos que viviam no interior do estado e nas regiões próximas a Manaus, vão contribuir para a bem-sucedida exploração da força de trabalho da população, refletindo o pensamento colonialista que predominou e talvez ainda predomine sobre os povos da Amazônia.

Com a presença das indústrias, Manaus passa por mudanças no contexto das relações de trabalho, pela necessidade de mão de obra para as linhas de produções e de serviços colaterais. A chegada das indústrias passa a atrair um número expressivo de trabalhadores (homens e mulheres), inclusive oriundos de outros estados brasileiros, transformando-se no *Novo Eldorado*.

Os documentos analisados registram que para as crianças e sua infância, com famílias advindas de diversas regiões do país, torna-se também um novo momento, pois se antes o atendimento em creches não era uma demanda visível, a partir da Zona Franca configura-se tema essencial para as crianças e mães trabalhadoras que iniciam suas atividades nas linhas de produção da indústria e outros serviços relacionado ao aquecimento econômico. A este respeito Batista (2018, p. 31) registra “Manaus viu-se transformada por uma nova racionalidade construída pelo sistema capitalista, materializada pelo processo de industrialização, o que modificou a fisionomia da capital e o modo de vida dos cidadãos amazonenses”.

Com a grande migração e oportunidade de emprego, a cidade viveu um crescimento acima de média regional no aspecto populacional, caracterizando-se como a oitava maior cidade do Brasil (MOREIRA, 1997). Os movimentos migratórios redesenharam o crescimento da população amazonense entre os anos de 1980 a 2000, deixando-a à frente dos registrados pelo Brasil (IBGE, 2018). A esse respeito, Costa *et al.* (1993, p. 01) esclarecem que “[...] o modelo urbano-industrial provocou enorme êxodo campo-cidade, ‘inchando’ Manaus com levas de despossuídos, igualadas pela pobreza e marginalização, as crianças carregam o fardo mais pesado e a chance de viver uma vida digna é, para elas, menor”.

⁶⁷ De acordo com SUFRAMA (2018) o Pólo industrial de Manaus é um dos mais modernos da América Latina, reunindo indústrias de ponta das áreas de eletroeletrônica, veículos de duas rodas, produtos ópticos, produtos de informática e indústria química. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_industria.cfm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Juntamente com a expansão urbana acelerada, para uma cidade no meio da maior floresta tropical do mundo, algumas demandas características de centro urbano se aprofundam. Dentre elas, as que dizem respeito a situação das creches públicas, até então silenciosas e ignoradas pelas autoridades públicas ao longo dos anos.

Em 1990, no governo Collor (1990-1992), o país se abriu para o mercado externo, a redução das alíquotas de imposto de importação possibilitou a abertura do Brasil aos produtos estrangeiros. Naquela época a Zona Franca, sofreu com as baixas nos empregos, entrando em crise. Em 1995 foi lançado o Plano “Terceiro Ciclo”, visando o desenvolvimento sustentado do estado a partir da interiorização da economia; em 1999, O estado reconhece que o programa “Terceiro Ciclo⁶⁸” não satisfaz às expectativas (PONTES FILHO, 2000).

A análise documental nos informa que o desenvolvimento da região aparecera a partir de outras alternativas, concentrando em Manaus, mais de 95% das oportunidades a partir da Zona Franca. Isto acontece ao mesmo tempo em que as demais regiões seguiram com dificuldades econômicas. Na gestão estadual de 2003-2010⁶⁹ foi criado o programa Zona Franca Verde⁷⁰ que visava construir e implementar uma política florestal desenvolvimentista (objetivando o crescimento da produção e da infraestrutura local, com participação ativa do estado) e conservacionista (com vistas ao uso sustentável dos recursos naturais e a preservação da diversidade biológica), tendo por instrumento preferencial as chamadas áreas protegidas que permitiriam valorizar de forma sustentável, o enorme potencial econômico oferecido pelos 150 milhões de hectares de florestas nativas do Estado. A leitura dos documentos da época descreve que com a mudança de governo, o Programa foi esquecido, deixando de ter continuidade na forma pensada inicialmente. O que percebemos é que as diversas alternativas de propostas de projetos e programas para desenvolvimento do Amazonas, produzidas ao logo dos anos subsequentes, ainda não superam o projeto ZFM e muitas delas mostraram-se inconsistentes. O

⁶⁸ Criado em 1995 pelo governador do estado do Amazonas, Amazonino Mendes, o programa 3º Ciclo de interiorização do desenvolvimento resultou da percepção da importância de resgatar as populações interioranas, proporcionando-lhes um grau maior de desenvolvimento no setor primário e secundário. Disponível em: <<https://historiacsd.blogspot.com/2011/06/programa-terceiro-ciclo.html>>. Acesso em: 05 de set. de 2019.

⁶⁹ Governo de Eduardo Braga.

⁷⁰ Socialmente, o PZFM respondeu à necessidade de aumentar o nível de vida (IDH muito baixos) nos municípios do interior e reduzir assim o êxodo rural para a cidade de Manaus[...] economicamente, o PZFM convidava a comunidade internacional para financiar a manutenção da floresta do Amazonas, justificado pelos serviços ambientais prestados para o planeta. Três componentes estruturam a atuação do PZFM: a elaboração e difusão de técnicas de manejo florestal sustentável, o ordenamento territorial e a constituição de Unidades de Conservação, e a valorização dos serviços ambientais fornecidos pela floresta e mantidos pelas populações do interior. Disponível em: <https://www.gret.org/static/cdrom/floresta_viva_amazonas/contexto_da_implementacao_073.htm>. Acesso em: 05 de set. de 2019.

modelo de desenvolvimento centrado em incentivo fiscais, tem recebido críticas por parte de integrantes do atual Governo Federal.

O Estado do Amazonas tem sofrido com a incerteza da permanência do modelo ZFM, ao longo dos anos. Por isso, busca alternativas ao modelo econômico, baseado na concessão de incentivos fiscais às indústrias de eletroeletrônicos. Desde de 2019, os pronunciamentos do então Ministro⁷¹ da economia, Paulo Guedes, apontam para críticas ao sistema vigente, como também, há preocupação em relação às propostas de Reformas Tributárias que tramitam no Congresso Brasileiro e apontam para construção de único tributo, evitando qualquer tipo de incentivo fiscal. Restando ao Amazonas, diante de incertezas quanto o futuro da ZFM, construir alternativas a este modelo.

A seguir apresentamos, a cidade de Manaus em números, a partir de dados socioeconômicos do IBGE, tendo como objetivo mostrar seus indicadores atuais, pois na sequência do tópico, demonstraremos, sob aspectos históricos, as primeiras instituições de atendimento de crianças pequenas em Manaus.

4.2 Manaus em números

Manaus⁷² apresenta uma população estimada em 2.219.580 milhão de habitantes, que representa 50% da população do Estado do Amazonas (IBGE, 2020); além de concentrar mais de 95% de toda a arrecadação e das atividades econômicas do Estado.

A cidade está localizada a leste do estado do Amazonas, na sub-região Rio Negro/Solimões e Norte do Brasil. Por ser a capital é o centro regional do Estado, com uma densidade demográfica de 158,06 hab./Km². A população urbana está concentrada na cidade, com 99,36% dos residentes, sendo predominantemente feminina (51,24%) e jovem – mais de 50% dos habitantes tem até 24 anos. A faixa etária entre 15 a 49 anos representa 55,02% do total, com salário médio mensal de 3 salários mínimos (BRASIL, 2019). A proporção de pessoas ocupadas⁷³ (em atividade econômica) em relação à população total era de 24.1%. Os dados mostram que 37.9% domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoas (IBGE, 2018).

⁷¹ Disponível em: <<https://d24am.com/politica/em-novo-ataque-paulo-guedes-diz-que-zona-franca-de-manaus-e-antieconomica/>>. Acesso em: 20 jan. de 2021.

⁷² População estimada: 2.182,763 milhões de habitantes, em 2019. Área 143.337 km². Limites – ao Norte: Presidente Figueiredo; Sul: Iranduba e Careiro da Várzea; Leste: Rio Preto da Eva e Itacoatiara; Oeste: Novo Airão. Localização: margem esquerda do rio Negro, próximo ao encontro das margens dos rios Negro e Solimões, observados os limites mencionados.

⁷³ Dados anteriores a Pandemia do Coronavírus.

Figura 1 - Mapa da localização de Manaus.



Fonte: IBGE, 2019.

A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) era de 94.2 em 2018, posicionando o município em 10ª de 62 dentre as cidades do estado e na posição 5.196 de 5.570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2018). Os dados referentes à taxa de mortalidade infantil na cidade são em média 13.8 para 1.000 nascidos vivos (IBGE, 2018).

Os dados do IBGE (2018), apontam para grande concentração de renda na cidade, provavelmente justificada pela presença das indústrias instaladas no Pólo Industrial de Manaus (PIM). Decorrente da concentração de renda, na cidade de Manaus, há muita desigualdade social, como reflexo da concentração população atraída à capital, em busca de oportunidades de trabalho.

A análise dos documentos históricos nos levou a compreender que o Pólo Industrial é uma das frentes da ZFM. O projeto de desenvolvimento regional é baseado na isenção de incentivos fiscais às indústrias (SUFRAMA, 2019). A origem do projeto ZFM são 03 (três) polos econômicos: *comercial, industrial e agropecuário*. O comercial teve seus melhores resultados na década de 1980, quando no Brasil adotava o regime de economia fechada. Os compradores eram atraídos pelo que era produzido e comercializado na cidade, com preços atrativos pela ausência de tributação. Para o autor (2019, p. 01) “o polo Industrial de Manaus possui aproximadamente 600 indústrias [...] gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, duas rodas e químico”. O polo

agropecuário abriga projetos voltados às atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outros.

O tópico a seguir, retoma o ponto central da tese, pois analisa os registros das primeiras instituições de atendimento às crianças na cidade de Manaus. Buscaremos compreender como se deu a expansão da rede de creches no decorrer da história e onde ficavam as crianças pequenas. Nossa proposta é compreendermos como ocorreu a criação de creches e se havia uma proposta de política pública de atendimento às necessidades das crianças e suas famílias.

4.3 As instituições públicas de ensino de crianças em Manaus

Manaus, no período de exploração da borracha, teve impacto enquanto cidade-selva. Entre 1869 e 1943 foram construídas edificações históricas, dentre elas instituições de atendimentos assistencial e educacional de crianças.

Pessoa (2015, p. 01), retrata que na *Belle Époque*, período fértil do ciclo da borracha, era comum encontrar crianças da cidade submetidas ao trabalho infantil e descreve a característica da infância da época:

[...] dois tipos de infância naquele período: a infância rica e a infância pobre. Enquanto as crianças filhas das famílias com mais recursos financeiros passavam essa fase da vida entre os livros, brincadeiras, passeios e viagens, as crianças filhas das famílias pobres passavam a maior parte do seu tempo no espaço do trabalho. Estas crianças exerciam as mesmas atividades laborais que os adultos, com extensa jornada de trabalho e submetidas a constantes castigos físicos.

Percebe-se a opressão à classe trabalhadora desde então, deixando as crianças pobres à margem de quaisquer políticas do Estado (PESSOA, 2015). As condições das crianças pequenas de Manaus não eram diferentes das condições daquelas de todo Brasil. Quanto as questões referentes ao trabalho infantil, a mesma autora demonstra que [...] nesse período, o trabalho infantil era visto como um valor positivo para a formação do bom cidadão, mas o que chama atenção é que o valor do trabalho era visto como benéfico somente para os filhos das famílias pobres (*idem*, p.01).

Nota-se que a duas infâncias são apontadas pela autora, deixando as crianças que dependiam do Estado à margem da sociedade, sobretudo quanto o tema era trabalho e educação. A este respeito, Carvalho (2011, p. 51) ampliada a descrição

A miséria castigava mais pesadamente a infância, e essa relação entre infância e escola foi marcada, portanto, por práticas de controle social. Como podemos ver, a educação das crianças na Amazônia apresenta muitas similaridades com o processo histórico da educação infantil no Brasil [...] não havia uma oferta de educação aos pobres como possibilidade de desenvolvimento integral, de construção do conhecimento para a

superação da sua condição social desfavorecida, mas como maneira de manutenção do poder e domínio cultural das classes média e alta da sociedade sobre as classes subalternas.

Frente ao mesmo tema, Batista (2018, p. 92) ressalta a existência de uma lacuna na história em Manaus, de 1930 até a década de 1990: “a história de atendimento a primeira infância na cidade de Manaus foi marcada pela segregação, isolamento e a ausência de políticas voltadas ao desenvolvimento integral da criança”. Neste sentido, buscamos registrar a presença das primeiras instituições de atendimento de crianças em Manaus, apesar da escassa literatura sobre o tema. Esta tese visa contribuir para superação da lacuna apontada por Batista (2018), ao estabelecer a recuperação de olhares históricos, no intuito de estabelecer parâmetros para as análises a seguir.

4.3.1 As primeiras instituições de atendimento às crianças pequenas em Manaus

O Quadro 01 apresenta, em ordem cronológica, os primeiros estabelecimentos de ensino da cidade, descreve a história de instalação e em alguns casos a razão do fechamento das mesmas.

Quadro 1 - Instituições de ensino de Manaus (1869 - 1948)

ANO	ESTABELECIAMENTO DE ENSINO
1869	Criação do Liceu Provincial Amazonense 1893 – O Liceu Provincial Amazonense recebeu o nome de <i>Gymnasio Amazonense</i> ; 1925 – O Gymnasio Amazonense recebeu o nome de <i>Gymnasio Amazonense Pedro II</i> ; 1938 – É novamente denominado de <i>Gymnasio Amazonense</i> ; 1943 – Passou a se chamar de Colégio Estadual do Amazonas.
1881	Criação da Escola Normal 1904 – A Escola Normal foi removida do andar superior do <i>Gymnasio Amazonense</i> para a Escola Saldanha Marinho; 1908 – A Escola Normal volta ao andar superior do <i>Gymnasio Amazonense</i> ; 1909 – Em julho de 1909 o governador Silvério Júnior deu autonomia da Escola Normal.
1890	Criação do Instituto Normal Superior (em função da fusão do Liceu com a Escola Normal) 1893 – Sua extinção foi oficializada, recebendo o nome do ‘ <i>Collegio Rayol</i> ’.
1892	O Asilo Orfanológico Elisa Souto, muda de nome, e passa a ser denominado <i>Instituto Benjamin Constant</i> , atendendo apenas meninas de 6 a 14 anos de idade.
1893	Manaus registrava 22 escolas, sendo 5 para meninos, 6 para meninas e 11 mistas.
1895	Foi instalada a <i>Escola Modelo Eduardo Ribeiro</i> , nas dependências do <i>Gymnasio Amazonense</i> .
1895	Criação do Grupo Escola <i>José Paranaguá</i> ; 1936 – Foi construído um pavilhão para ser instalado o primeiro Jardim de Infância Úrsula Machado; 1960 – Ocorre a evasão escola em função do deslocamento de moradores; 1979 – Encerrou suas atividades; 1988 – Edifício tombado.
1897	Sugestão de criação de Grupos Escolares pelo governador Fileto Pires 1909 – O projeto foi oficializado pelo governador Ramalho Júnior, para atender crianças de 3 a 7 anos de idade.
1901	Criação da <i>Escola Modelo</i> (Grupo Escola Saldanha Marinho) 1904 – Foi extinto;

Quadro 1 - Instituições de ensino de Manaus (1869 - 1948)

ANO	ESTABELECIMENTO DE ENSINO
	1904 – 1907 – instalou a Escola Normal; 1908 – Foi denominado Grupo Escolar Saldanha Marinho; 1910 a 1913 – abrigou a Escola Universitária Livre de Manaós; 1957 – Passou por um processo de reconstrução, atualmente com as mesmas características; 1988 – Edifício tombado como monumento histórico.
1908	Criação da <i>Escola Universitária de Manaós</i> e da <i>Escola Municipal de Comercio de Manaós</i> , atualmente funciona a Escola Estadual Sólon de Lucena.
1920	Criação do <i>Grupo Escolar Gonçalves Dias</i> .
1924	Criação do <i>Grupo Escolar Machado de Assis</i> 1924 – Criado pelo Decreto 1.472, de 11 de janeiro; 1924 – Ano de sua instalação; 1925 – Transferido para um prédio alugado; 1957 – Foi Reformado e ganhou o segundo piso.
1926	Criação do Grupo Escolar Carvalho Leal 1928 – Criação da Creche Alice de Salles, anexo ao Grupo Escolar Carvalho Leal.
1931	Criação do Grupo Escolar Silvério Nery 1905 – Criação do Grupo Escolar Silvério Nery; 1905 – Início das obras; 1907 – Obras concluídas; 1931 – Foi denominado pelo nome de <i>Nilo Peçanha</i> ; 1934 – A escola foi transferida para o Centro de Manaus; 1960 – O prédio foi modificado e mais 8 salas foram construídas; 1988 – Edifício tombado.
1934	Criação do segundo <i>Jardim de Infância Bernardo Ramos</i> 1934 – Funcionou no anexo do Grupo Escolar Machado de Assis.
1935	É criado o 1º Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus 1942 – É fundado o internato Gustavo Capanema, para onde eram levados os filhos dos hansenianos.
1940	1940 - O premonitório Bom Pastor criado pelo Dr. André Araújo 1947 - Escola Premonitória Bom Pastor passa a ser denominada Instituto Maria Madalena.
1948	A Casa da Criança é fundada em 1º de fevereiro de 1948, funcionando até hoje.

Fonte: o autor, 2020.

De acordo com Dias (2017) a capital amazonense recebia influência direta da Europa, vindo a sofrer interferência dos modelos de concepção filantrópico, antes mesmo de outras cidades do País.

Na pesquisa apontamos os dois registros mais significativos: o primeiro Jardim de Infância, criado em 1895 e a primeira creche, criada 33 anos depois, em 1924; ambas adotavam um modelo filantrópico-assistencialista-higienista. Apresentamos a formação da rede de instituições do ponto de vista histórico, a partir dos registros bibliográficos referendados por (DUARTE, 2009) e (MOTA, 2012).

Em 1869, foi fundado pelo Governo da Província⁷⁴ o Liceu Provincial Amazonense, que se consolidou um dos mais importantes centros de ensino do Amazonas. Nele se formaram diversas gerações de jovens que, posteriormente, viriam a ocupar função de destaque na vida cultural e política do estado, por formar inclusive diversas gerações de políticos (DUARTE, 2009). Essa instituição, em 1893 foi designado Gymnásio Amazonense e em 1925 passou a ser

⁷⁴ Adolfo Barros de Albuquerque Lacerda.

chamado de *Gymnásio Amazonense Pedro II*⁷⁵. Registros presentes na Mensagem Governamental de 1925, dirigida à Assembleia Legislativa do Estado, descrevem que naquele ano o *Gymnásio Amazonense* teve 125 alunos, matriculados no ensino secundário, dos quais 63 no primeiro ano, 14 no segundo, 18 no terceiro, 15 no quarto e 19 no quinto. O documento registra um sensível aumento nas matrículas em relação ao ano seguinte. A escola, sob a direção do Sr. Plácido Serrano, se constituía uma instituição de ensino secundário (AMAZONAS, 1925). Para os padrões da época, o prédio era um dos melhores da cidade, em estrutura física e localização; com corpo docente efetivo, capacitado a atender a juventude secundarista de Manaus. Nas mesmas dependências do *Gymnásio Amazonense* funcionava, também, a Escola Normal Superior, criada em 1881.

A Escola Normal funcionava no andar superior do prédio e era responsável pela formação de professores para o magistério primário público amazonense. O curso era de 5 anos, com disciplinas preparatória à carreira do magistério, tais como: “Psicologia, Higiene e Primeiros Cuidados Médicos e a de Pedagogia, Metodologia e Educação Moral e Cívica. Ao analisarmos o documento Preparatório à cadeira de Aritmética, encontramos a seguinte mensagem governamental que é “extrema pobreza o gabinete de Physica e Chimica, Historia Natural, Physiopsychologia, Pedagogia e Cosmografia” (AMAZONAS, 1925, p. 69). O primeiro diretor da escola, foi Prof. Vicente Telles de Sousa Junior e estavam matriculados 95 estudantes, no ano de 1925, e na Escola Preparatória era de 103 alunos. O colégio, de acordo com Duarte (2009, p. 158), tinha por finalidade “[...] preparar professores para as escolas públicas. Entretanto, foi extinta três anos mais tarde pelo governador Eduardo Ribeiro e substituída pelo *Gymnasio Amazonense*”.

Outra instituição criada, em 12 de outubro de 1895, nas dependências do *Gymnasio Amazonense* foi a Escola Modelo Eduardo Ribeiro. No dia 19 de fevereiro de 1938 voltou a ser chamado *Gymnásio Amazonense*, passando em 1943 a ser chamado de Colégio Estadual do Amazonas (MOTA, 2012). Atualmente, o educandário pertence a rede de Escolas Estaduais regida pela Secretaria de Estado de Educação do Estado do Amazonas (SEDUC/AM).

O antecedente da Escola Normal, foi o “*Collegio Rayol*”⁷⁶ (DUARTE, 1999). Na Figura 2 na fachada principal do prédio há a presença de crianças de ambos os sexos, o que demonstra que era uma instituição mista.

⁷⁵ O *Gymnásio Amazonense* passou a denominar *Gymnásio Amazonense Pedro II*, em homenagem proposta pela congregação e defendida pelo governo à memória do ex-imperador do Brasil (AMAZONAS, 1925, p. 68).

⁷⁶ Após a Proclamação da República, ocorreu a fusão do Liceu com a Escola Normal, dando origem ao Instituto Normal Superior.

Figura 2 - Fachada principal do Collegio Rayol



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

Mota (2012) ainda nos informa que o Asilo Orfanológico Amazonense foi criado pela Lei nº 643, de 02 de fevereiro de 1884, e inaugurado em 10 de julho de 1884 “[...] no governo do presidente da Província do Amazonas, Dr. Theodureto Carlos de Farias Souto [...] deu ao Asilo o nome de sua idealizadora e esposa, passando a denominar-se “Asilo Orfanológico Elisa Souto” (p. 09); em 1892, o então - Elisa Souto - passou a ser chamado de Instituto Benjamim Constant e teve por diretor Astrolabio Passos⁷⁷. A instituição recebia meninas na faixa etária de 6 a 14 anos de idade, que poderiam permanecer no estabelecimento de ensino até os 21 anos de idade, se não casassem antes, abandonando os estudos e deixando a instituição (MOTA, 2012).

Os dados da Mensagem Governamental enviada à Assembleia Legislativa, apontavam que o Asilo Elisa Souto, em 1920 tinha 167 estudantes abrigadas, das quais somente 20 eram contribuintes. Nos anos subsequentes, “foram desligadas 20, passando a ter 147 alunas, sendo 130 sob a exclusiva proteção do Estado. Das 147 atendidas, 10 crianças estavam na faixa de 6 a 8 anos, 25 de 9 a 11 anos, 35 de 12 a 14 anos, 44 de 15 a 17 anos, 26 de 18 a 20 anos e 7 de 21 a 25 anos” (AMAZONAS, 1921, p. 156).

Das atividades de ensino para todos os graus constavam aulas de músicas, prendas, costuras e ginástica. A matrícula no curso infantil iniciou com 10 alunas subiu para 32 alunas. A Mensagem registra que as educandas realizavam os serviços domésticos, a prática tinha por objetivo torná-las aptas ao saírem do asilo, a tomar conta dos afazeres de uma casa (AMAZONAS, 1921). Os registros presentes na mensagem do governo destacam que as estudantes do asilo, independente da idade, eram preparadas para serem boas donas de casa, como foi a tradição da época.

⁷⁷ Ele foi médico clínico especialista em obstetrícia, da capital do Amazonas. Foi muito respeitado por sua atuação profissional e contribuição na gestão pública de estabelecimentos educacionais. Nasceu no estado do Piauí e estudou na Bahia, onde se formou em Medicina em

Em 1º de junho de 1895, foi criado o *Grupo Escolar José Paranaguá*, nome que faz referência à rua onde que se localizava “[...] com o passar dos anos, a designação José Paranaguá foi incorporada definitivamente ao Grupo Escolar. Sua primeira diretora foi dona Elvira Pereira” (DUARTE, 2009, p. 158).

Figura 3 - Fachada principal do Grupo Escolar José Paranaguá – 1920



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

Em 1936, no prédio anexo ao Grupo Escolar José Paranaguá, foi construído pelo poder público estadual “[...] um pavilhão, anexo a esse estabelecimento de ensino, no qual foi instalado o Jardim de Infância Úrsula Machado” (DUARTE, 2009, p. 160).

Na década de 1960, a instituição registrou uma diminuição no número de crianças, em função do deslocamento dos moradores⁷⁸ para outras áreas de Manaus. Em 1979, a Secretaria de Educação anunciou o fim das atividades dessa unidade e o quadro docente e discente foi transferido para a Escola Estadual Nilo Peçanha; “[...] quase uma década depois, por meio do Decreto 11.189, de 14 de junho de 1988, o edifício que abrigava a Escola foi tombado pelo Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas – CEDPHA” (DUARTE, 2009, p. 160).

No dia 02 de janeiro de 1901⁷⁹, foi criada uma *Escola Modelo* com o objetivo de realizar uma grande reforma no ensino primário. “[...] esse estabelecimento de ensino ficou conhecido como Escola Modelo da rua Saldanha Marinho e funcionou até 1904, quando foi extinto. Nesse último ano de atividade, dividiu as suas instalações com a Escola Normal⁸⁰, que ali ficaria até

⁷⁸ Na medida em que Manaus ampliava sua área urbana, foram surgindo novos bairros e os moradores se deslocando para novas áreas da cidade em face da expansão urbana.

⁷⁹ Governo de Saldanha Marinho Nery.

⁸⁰ Prédio que atualmente funciona o Instituto de Educação do Amazonas.

1907” (DUARTE, 2009, p. 171). Em 1908, esse estabelecimento de ensino passou a ser chamado de *Grupo Escola Saldanha Marinho* (*idem*).

Na figura 4 é possível perceber grande quantidade de crianças pequenas que estudavam no educandário.

Figura 4 - Grupo Escolar Saldanha Marinho – 1920



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

No período de 1910 a 1913, funcionou no prédio do *Grupo Escolar Saldanha Marinho*⁸¹, a Escola Universitária Livre de Manaós com atividades escolares no contra turno. A Escola Livre, fundada um ano antes em 12 de janeiro de 1909 e inicialmente abrigada no Grupo Escolar Saldanha Marinho, era dirigida pelo Dr. Astolabio Passos. Em 15 de março de 1910, com a abertura dos cursos de instrução secundária, Ciências Jurídicas e Sociais, Farmácia, Odontologia e Parteira (Faculdade de Medicina), de Agronomia e Agrimensura (Faculdade de Engenharia). No mesmo ano, em 13 de julho, a Escola Livre passou a ser chamada de “Universidade de Manaós”, apesar de conservar a mesma organização e estrutura de funcionamento. Em definitivo, passou a funcionar em um prédio na Avenida Joaquim Nabuco, cedido pelo Estado, em uso perpétuo. Até 1916, a instituição já tinha expedido 09 diplomas de farmacêuticos, 10 de cirurgiões-dentistas, 1 de parteira, 4 de agrimensores, 8 de agrônomos e 10 de bacharéis em Ciências Sociais. A instituição, em 1926, tinha 205 estudantes matriculados em seus diversos cursos (AMAZONAS, 1926).

Seguindo os documentos comprobatórios da construção de instituições de ensino amazonenses, no dia 11 de janeiro de 1924 foi criado pelo Decreto 1.472 o *Grupo Escolar Machado de Assis*, com quatro turmas mistas. Mais adiante a escola é transferida para o centro da cidade, o “[...] Estabelecimento dos Educandos Artífices, era de propriedade da Faculdade

⁸¹ Em 1988, por meio do Decreto 11.191, de 14 de junho, esse edifício – situado na rua Saldanha Marinho, n. 717, Centro – foi tombado como Monumento Histórico do Estado” (DUARTE, 2009, p. 171).

de Direito e foi alugado pelo interventor Alfredo Sá por um prazo de cinco anos” (DUARTE, 2009, p. 178). Na figura 5 vê-se alunos e professores em frente ao prédio na década de 1920.

Figura 5 - Grupos Escolar Machado de Assis – Década de 20



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

O *Grupo Escolar Machado de Assis*⁸² passou a funcionar em 1926⁸³, com o objetivo de acabar com o contrato de aluguel firmado na gestão anterior, a partir de uma permuta de prédios “[...] Nessa troca, o Estado ficou com o prédio já ocupado pela Escola e deu àquela Faculdade” (DUARTE, 2009, p. 178) e como anexo ao prédio, em 1934, funcionou o *Jardim de Infância Bernardo Ramos*.⁸⁴

Outro *Grupo Escolar Carvalho Leal*⁸⁵ foi inaugurado em 1º de janeiro de 1927, pelo Decreto de nº 74, de 27 de dezembro de 1926, em uma chácara denominada de Affonso de Carvalho (DUARTE, 2009). A figura 6 registra crianças e professores em frente ao primeiro prédio do Grupo Escolar na década de 1920.

Figura 6 - Professores e estudantes em frente ao primeiro local de funcionamento da escola

⁸² Atualmente, no prédio estadual localizado na avenida Joaquim Nabuco, encontra-se em funcionamento a Escola Estadual Nilo Peçanha.

⁸³ Governador Ephigênio de Salles.

⁸⁴ Sobre esta edificação não há detalhes nos registros analisados.

⁸⁵ Em homenagem ao republicano Domingos Theóphilo de Carvalho Leal.



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

No ano de 1928, no *Grupo Escolar Carvalho Leal*, foi instalada a Creche Alice de Salles⁸⁶ “[...] dirigida por Maria de Miranda Leão. Fundada em abril desse ano, servia para abrigar os filhos de até cinco anos de idade dos portadores de hanseníase” (DUARTE, 2009, p. 181). A Creche atendeu inicialmente 05 (cinco) crianças, que recebiam assistência social e educacional. No início era creche/abrigo e asilo destinada aos nascituros (filhos de pessoas portadoras da hanseníase), localizada na “Villa-leprosaria Belisario Penna”. Esse estabelecimento era cuidado pelas irmãs do Instituto Francisco das Missionárias de Maria. A creche surgiu, a partir do pressuposto, que “*filhos de pais leproso não trazem consigo o mal de Hansen*” (AMAZONAS, 1928, p.39), postulado científico vigente e universalmente aceito por estudiosos da época. Portanto, a necessidade de salvaguardar os nascituros tinha por princípio diminuir o coeficiente de indivíduos cometidos da doença. Assim, surge a necessidade de instalação de um estabelecimento apropriado a assegurar a infância uma existência livre da contingência tristíssima de seu nascimento, como um serviço inadiável e humanitário (AMAZONAS, 1930).

Outro *Grupo Escolar* autorizado a funcionar a partir de 30 de setembro de 1931 foi o *Silvério Nery*; segundo Duarte (2009), sua criação foi motivada pela necessidade de uma escola para meninas, posteriormente passou a aceitar meninos.

O *Grupo Escolar Silvério Nery*, “[...] recebeu a denominação Nilo Peçanha em 1931, homenagem ao ex-Presidente do Brasil que esteve no poder no período de 1909 a 1910” (DUARTE, 2009, p. 170). Localizado na esquina das ruas Miranda Leão e Cel. Sérgio Pessoa – Praça dos Remédios, atendeu até 1934 a estudantes meninas do bairro do Remédio e em

⁸⁶ A Creche Alice de Salles – que recebeu esse nome em homenagem à filha daquele ex-presidente do Estado – era subordinada ao Leprosário Belisário Penna, hospital destinado aos doentes do mal de Hansen, instalado no antigo prédio do Instituto Affonso Penna, na localidade de Paricatuba, hoje, distrito do município de Iraduba.

1934, a Escola foi transferida para a Avenida Joaquim Nabuco, na época ocupada pela Faculdade de Direito, que em troca recebeu um imóvel na Praça dos Remédios (DUARTE, 2009). O imóvel passou a abrigar a sede da reitoria da Universidade do Amazonas, entre 1962 e 1965 e a Faculdade de Direito. Em 1988, o prédio foi tombado pelo Conselho Estadual de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Amazonas.

Até aqui registramos a existência de um Jardim de Infância (Bernardo Ramos) citado, mas sem maiores informações sobre ele, em seguida registramos a presença de uma creche para filhos de portadores de Hanseníase, o que configura a existência de unidades voltadas às crianças pequenas, porém focadas nas necessidades de seus pais. Na próxima seção, apresentaremos o primeiro registro oficial de Jardim de Infância em Manaus, com fins na educação dos pequenos.

4.3.2 O primeiro Jardim de Infância de Manaus

O primeiro Jardim de Infância criado oficialmente, nas instalações do já existente Instituto Benjamin Constant, “em 1900, o governador Ramalho Júnior recomendou [...], que fossem criados jardins de infância – espaços destinados à educação de crianças entre três e sete anos de idade. O primeiro a funcionar seria instalado no Instituto Benjamin Constant, o que não ocorreu” (DUARTE, 2009, p.159). O autor destaca que embora recomendado, pelo governador, o Jardim de Infância não entrou em funcionamento, na prática a recomendação não saiu do papel.

Outros grupos escolares foram criados pela Lei nº 169 de 7 de agosto de 1893: o Grupo Escolar Barão do Rio Branco, criado em 1905, teve suas instalações no Gymnásio Amazonense, em um chalé que era anexo da instituição onde funcionava o Jardim de Infância que chegou a atender 105 crianças (MOTA, 2012); o Grupo Escolar Marechal Hermes criado pelo Decreto nº 1049 de 23 de fevereiro de 1914, tinha por princípio o desenvolvimento dos aspectos morais e cívicos (SOUZA, 1927). Nele, a educação era vista como uma necessidade política e social, por ser necessário ser alfabetizado para ingressar na vida política e, assim, contribuir na consolidação do Regime Republicano.

Em 1924, de acordo com os números da Diretoria-Geral da Instrução Pública, existiam 75 escolas públicas na área urbana de Manaus, das quais onze eram isoladas. As 64 restantes estavam reunidas nos grupos escolares Barão do Rio Branco, Silvério Nery, José Paranaguá, Gonçalves Dias, Antônio Bittencourt, Saldanha Marinho, Marechal Hermes, Cônego Azevedo, Olavo Bilac, Machado de Assis e no Instituto Benjamin Constant. Entre 1925 e 1926, foram criados mais dois grupos escolares: o Presidente Bernardes e o Guerreiro Antony (DUARTE, 2009, p. 159).

Havia também colégios particulares, “[...] um Seminário Episcopal, 6 escolas municipais noturnas, um curso noturno de humanidades sustentado pelo Centro de Propaganda Espírita, e uma Academia de Bellas-Artes” (AMAZONAS, 1901-1902, p. 197-198) financiados pelo governador.

4.4 Mensagens do Governador do Estado à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (1925-1924)

Nos registros fotográficos históricos apresentados, observamos a presença de crianças pequenas, elas estavam presentes nos períodos retratados, pois eram atendidas pelas instituições mencionadas. Os registros demonstram a preocupação com as crianças que estavam fora do sistema educacional; porém, em relação especificamente às crianças menores de 3 anos, podemos dizer que essas não estavam divididas por faixa etária, nos registros.

Os dados analisados nas mensagens do Governador do Estado do Amazonas à Assembleia Legislativa, registram estudantes matriculados no estado, em 1925 e 1924⁸⁷, que aqui será apresentado na Figura 07, reproduzida abaixo:

Figura 7 - Matrículas e frequência dos Grupos escolares (1925 – 1924)

A matrícula e frequência nos grupos e escolas isoladas na capital e no interior foram as seguintes:

Anos	Capital		Interior		Total	
	Matricula	Frequencia	Matricula	Frequencia	Matricula	Frequencia
1924	3.353	1.599 47,0%	1.875	1.312	5.228	2.911
1925	4.004	2.161 54,0%	3.514	2.347	7.518	4.408
Quanto ao ensino particular						
1924	497	331	497	331
1925	521	376	521	376

Fonte: AMAZONAS, 1925. (Ed. 0001, p. 66).

Nessa Mensagem, o Governo, já chamava atenção para o fato do crescimento de matrículas de crianças, como “[...] simples inpecção deste quadro, vê-se as matrículas aumentaram animadoramente. Há uma diferença de 2.290 alunos” (AMAZONAS, 1925, p.66); ainda refletia a situação da frequência dos estudantes como lastimável e considera a frequência como relativamente pequena, abaixo do coeficiente razoável; sobretudo, no ano de

⁸⁷Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=872784&PagFis=6208&Pesq=ginásio%20amazonense%20Pedro%20ii>>. Acesso em: 04 de abril de 2020. Obs.: Localizar a página 66.

1924, que atingiu em Manaus, apenas 47% das escolas públicas e em 1924, 54% (*idem*). Outra preocupação, dizia respeito ao total de matrículas nas escolas públicas e particulares que “não ficam muito aquém do número de crianças que devem existir em Manaós, cuja população é calculada hoje em 50.000 habitantes” (AMAZONAS, 1925, p. 66).

Os dados registram, que em 1925 o governo estadual já se preocupava com a situação da capital amazonense, no que diz respeito ao número de crianças frequentando as escolas da cidade. A mensagem segue apontando que “É, provável que num recenseamento rigoroso se encontrem nessa cidade cerca de 6.000 crianças em idade escolar” (AMAZONAS, 1925, p. 66). O texto aponta ainda que, aproximadamente, 30% das crianças em idade escolar não estudavam na capital e que como providência era necessário estabelecer a obrigatoriedade do ensino; o que já acontecia em alguns estados brasileiros, tais como São Paulo e Minas Gerais. O texto afirma que a lei compele aos pais e tutores ao cumprimento do dever para com seus filhos e tutelados (*idem*).

Outros aspectos presentes nas mensagens dizem respeito ao “Regulamento Geral da Instrucção Pública do Amazonas”, que consignava a obrigatoriedade e recenseamento infantil no período das férias escolares; porém, eram letras mortas, pois não havia ninguém responsável pelas crianças, sobretudo as crianças de 6 a 13 anos. Assim, era necessário efetivar, de acordo com mensagem, alguém responsável, para tratar desta “medida de salvação” (AMAZONAS, 1925, p. 67). Os dados destacam o crescimento das matrículas nas escolas registrado na Mensagem Governamental (1929, p. 218), “tendo número de estudantes matriculados no curso preliminar e jardim da infância da ordem de 7.535 crianças pequenas em todo Estado do Amazonas”.

A respeito do atendimento de crianças pequenas, as expressões “*Jardim de Infância*” são datadas por documentos do ano 1898 e apontam preocupação, conforme narrado na Escola Modelo, que tenha:

[...] secção inicial de um jardim de infância, em pavilhão adequado, onde jogos infantis se possam fazer ao ar livre, [...] permitirem sem perigo para a organização tenra das crianças, com mobília apropriada, construída de acordo com as prescrições de higiene escolar [...] contendo absolutamente necessário para as experiências que devem acompanhar o ensino em concreto. (Mensagens do Governador do Amazonas para Assembleia (AM) – (1891-1927) – 1898, Edição 0002, p. 09).

Os textos analisados registram que de acordo com as mudanças nos cenários econômico e político, as instituições sofriam mudanças decorrentes da forma com a qual cada Governo percebia o papel da educação no cenário local e histórico. A mensagem governamental de 1898, já previa a necessidade de Jardins de Infância nos modelos europeus para Manaus. As crianças pequenas da cidade, embora vivessem em um local com crescimento econômico, proporcionado

pela exploração da borracha e pela influência europeia, viviam situações e condições não diferente da realidade de outras cidades brasileiras. Batista (2018) aponta, que diante do cenário no Amazonas, estudos relacionados à realidade vivenciada pelas crianças pequenas, ainda são necessários, o que justifica a existência desta tese.

Miki e Kuhmann Jr. (2011, p. 02) ao discutirem os aspectos históricos da Educação Infantil amazonense, sobretudo a respeito das instituições de Educação infantil no estado nos Séculos XIX-XX, apontaram que “Nota-se a raridade de estudos que elucidem esse passado na Região Norte e, em especial, no estado do Amazonas [...] apresenta os percalços de um caminhar investigativo, sem a garantia da existência de fontes históricas”. Decorrente dos trabalhos de pesquisa documental, os autores apontaram a existência do: *Jardim de Infância 'Visconde de Mauá', em Manaus, no período de 1926-1929*, já que há documentos (Instrução Pública de 1929), que tratam da compra de 43 cadeirinhas e 04 mesas conforme pesquisa documental (*idem*).

Figura 8 - Jardim de Infância Visconde de Mauá



Fonte: CCPA apud Duarte, 2009.

O mesmo estabelecimento de ensino é também retratado na obra de Duarte (2009, p. 159) como o “segundo Jardim de Infância na cidade de Manaus”. Na figura 8 há presença de um grande número de crianças pequenas juntas às professoras, comprovando a presença de instituições para crianças pequenas, em 1935 na cidade. Tal aspecto é importante ser registrado, pois a região, após o período da áureo da Borracha (1879 e 1912), viveu um período de decadência economia e social, o que deixa nos documentos oficiais uma lacuna referente à Educação das crianças pequenas na cidade.

4.5 1 Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus

Os registros analisados apontam que em 1935 foi criado o 1º Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus. O primeiro juiz de menores do Amazonas foi o Titular André Araújo, na Vara Especializada de Menores no Amazonas, também chamada de Juízo Tutelar de Menores e Acidente de Trabalho. Dentre as atribuições do juiz competia “Art. 2º – Compete ao JUIZ DE MENORES: III – Ordenar as medidas concernentes ao tratamento, colocação, guarda, vigilância e educação dos menores” (AMAZONAS, 1998, p. 02).

Pessoa (2015, p. 47) ao retratar os trabalhos do primeiro juiz de menores do Amazonas, destaca o empenho e tentativa de conseguir maior atenção para situação de abandono em que se encontravam as crianças do Estado. Eram frequentes pedidos de providências aos poderes públicos, já que tudo ocorria em virtude das desigualdades sociais locais. Vasconcelos (2018, p. 38), ao retratar a atuação do juizado de menores em sua pesquisa, informa que “um papel predominante do Juizado de Menores que acompanhava as crianças pobres e que defendia a criação dos Parques Infantis em Manaus⁸⁸”. Os dados analisados apresentam a pessoa do Juiz André Araújo como alguém com uma grande preocupação com as crianças pobres de Manaus. Neste momento, a cidade vivia um momento, de aprofundamento das desigualdades ocasionado pelo fim do ciclo da borracha.

4.5 CRIANÇA! – Coletando Borracha usada, refletos o futuro, trabalhando na hora presente por um Brasil maior

Após a criação do Juizado da Infância, vivenciamos uma lacuna na literatura e nos documentos pesquisados, seguindo o que Batista (2018) havia apontado em sua pesquisa. Essa condição é descortinada por Vasconcelos (2018, p.35) quando analisa a “Capa da edição do Diário Oficial de 8 de julho de 1943 com a seguinte mensagem: “CRIANÇA! – Coletando Borracha usada, refletos o futuro, trabalhando na hora presente por um Brasil maior”. A autora denuncia e propõe uma reflexão sobre as condições de vida das crianças pobres do Amazonas. Em sua compreensão era “a criança pobre, naturalizando o trabalho da mão de obra infantil nesse tipo de atividade, muito provavelmente em virtude da assinatura do *Acordo de Washington* e da participação do Brasil na 2ª Guerra Mundial” (VASCONCELOS 2018, p. 35).

Garfield (2009) ao tratar do *Acordo de Washington*, o descreve como fruto da assinatura dos Estados Unidos e do Brasil, por ocasião da 2ª Guerra Mundial (1941). O documento assinado em março de 1942 define o compromisso do Brasil em fornecer borracha aos Estados

⁸⁸ Os Parques Infantis foram idealizados pelo Prof. Mario de Andrade em São Paulo (ANDRADE, 1935).

Unidos. Como resultado desse acordo e do trabalho que passou a ser ampliado ocorre a migração de dezenas de milhares de nordestinos para a Amazônia. O objetivo era extrair borracha a ser vendida ao norte americano com preço fixo até o fim de 1946. Com isso, o Estado do Amazonas tentou reaquecer a economia, através do extrativismo da borracha.

Naquele momento da economia amazonense, os interesses locais e externos se somaram, reaquecendo o extrativo da borracha. O acordo colocou o Brasil, mais uma vez, atendendo aos interesses de seu parceiro comercial, os Estados Unidos, e juntos responderam as demandas internacionais decorrentes da 2ª Guerra Mundial (1941). A cidade de Manaus e suas crianças, sobretudo as mais pobres vivenciaram essa realidade, a ponto de ter na capa do Diário Oficial (Manaus, 08 de julho de 1943) o chamamento com a expressão em negrito e em destaque, que dá título a este subitem, **“CRIANÇA! – Coletando Borracha usada, refletos o futuro, trabalhando na hora presente por um Brasil maior.”** Vide recorte da imagem a baixo reproduzida.

Figura 9 - Recorte da capa do diário oficial do Amazonas



Fonte: Vasconcelos, 2018, p. 53.

De volta as análises das instituições de atendimento às infâncias de Manaus, após a década de 1930, retomamos o regaste possibilitado por Vasconcelos (2018, p.103), que destaca ser importante “com relação às políticas públicas de educação e de assistência social direcionadas a crianças e adolescentes.

Entre as décadas de 1940 a 1970 [...] a Esc. Premonitória Bom Pastor / Instituto Maria Madalena, o Inst. Melo Matos, o Edu. Gustavo Capanema e a Casa da Criança”; instituições

essas dedicadas ao atendimento de “menores”, isto é, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e ao acolhimento social e a educação profissionalizante.

Os Preventórios Maria Madalena⁸⁹, Melo Matos⁹⁰ e Gustavo Capanema⁹¹, atendiam crianças, assim como as das Casa da Criança “educadas para o ensino profissional [...] mesmo muito pequenas, realizavam trabalhos agrícolas, plantando, regando e até manuseando enxadas. As meninas, realizavam oficinas de artesanato [...]” (VASCONCELOS, 2018, p. 125).

A Casa da Criança fundada em 1º de fevereiro de 1948, por Dom João da Matta Andrade Amaral, bispo de Manaus entre anos de 1941 a 1948, atendia inicialmente 60 crianças de ambos os sexos com até 7 anos de idade. O referido bispo realizou contribuições importantes para a cidade, dentre elas a criação dessa Casa; que até os dias atuais é administrada pela ordem católica Filhas da Caridade (CASA DA CRIANÇA, 2016). O trabalho realizado nessa instituição é retratado em vários documentos históricos.

As imagens fotográficas de Vasconcelos (2018) retratam a Casa da Criança em funcionamento “observa-se a representação da realidade encontrada na década de 1950, permitindo uma observação de aspectos da rotina das crianças na década de 1950, como: o banho, a sesta e a alimentação e a interação das crianças” (VASCONCELOS, 2018, p. 69). Os registros fotográficos reproduzem o trabalho realizado na Casa da Criança ao longo da década de 1950.

Figura 10 - Crianças nas creches Casa da Crianças, 1952

⁸⁹ O premonitório Bom Pastor criado pelo Dr. André Araújo, pelo Decreto n.º 426, de 17/05/40, foi inaugurado em 31 de maio de 1940, funcionando inicialmente no mesmo prédio da antiga Creche Alice de Sales [...] era o internato para onde iam as meninas, menores desamparadas, recolhidas pelo Juizado para receber educação moral e cristã, sendo descrito como o primeiro estabelecimento do norte do país (VASCONCELOS, 2018, p. 105-106). A partir de 1947 a Escola Premonitória Bom Pastor passa a ser denominada por Instituto Maria Madalena (SILVA, 2016, p. 89).

⁹⁰ O Instituto Melo Matos, fundado como Secção, pelo Decreto 286 de 1939, era destinada à internação de menores considerados infratores ou delinquentes, onde recebiam educação moral, cívica e religiosa[...] nesse período, foi criada a primeira escola de serviço social do Amazonas em 30/10/39, anexa ao Juizado de Menores, de responsabilidade do Juiz André Araújo, tendo sua utilidade pública reconhecida por ato do Interventor Federal em exercício, Rui Araújo em 1940 (VASCONCELOS, 2018, p.104-105).

⁹¹ Foi inaugurado em 07 de fevereiro de 1942, era uma instituição em regime de internato para onde eram levados os filhos saudáveis dos hansenianos, nascidos nos leprosários do Amazonas: Belizário Penna e Colônia Antônio Aleixo, de onde eram “tirados dos pais logo após o nascimento” (AMAZONAS, 2017; RIBEIRO, 2011; VASCONCELOS, 2018).



Fonte: Acervo da Casa da Criança, 1952.

Figura 11 - Registros da rotina da Casa da Criança



Fonte: Vasconcelos, 2018, p. 170. – Acervo: Museu da Rede Amazônica.

Até os dias atuais essa Instituição Filantrópica é conveniada com a SEMED, atendendo crianças entre 2 e 5 anos de idade de diferentes zonas de Manaus, pois está localizada na Rua Ramos Ferreira, n. 1.345 no centro da cidade. Vasconcelos (2018) cita um documentário⁹² que registra o trabalho realizado na Casa da Criança, retratando a realidade vivenciada pela instituição. Guimarães (2012, p.73) também realizou pesquisa sobre a Casa da Criança, demonstrando a histórico contribuição da Casa como instituição educacional para Manaus. A autora aponta que na “entidade confessional e filantrópica, o atendimento de crianças

⁹² Disponível no *Youtube*, publicado em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JlJP2a4s7FA>>. Acesso em 18 de abril de 2020. O documentário é dirigido e apresentado por Abrahim Baze e produzido por Adailton Santos e Samuel Dorcey.

procedentes de famílias de baixa renda é desenvolvido há mais de 60 anos”. Guimarães afirma que ao longo dos anos os governos têm-se omitido, em relação às políticas sociais dirigidas às crianças pobres e suas famílias. Só lhes restando contar “com trabalhos virtuosos, como o da Casa da Criança” (*idem*), frente a ausência de políticas de atendimentos educacionais.

Este capítulo teve por propósito contribuir para superação de parte da lacuna apontada por Batista (2018), no que diz respeito ao histórico de atendimento de crianças pequenas na cidade de Manaus. Os trabalhos aqui associados apontam para o silenciamento da história das crianças pequenas e suas instituições de assistência e educação. Há poucos registros sobre as condições de atendimento educacional, sobre tudo, no que se refere as crianças de 0 a 3 anos no período pesquisado.

Os recortes de textos políticos, registrados nas *Mensagens dos Governadores destinadas as Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas de 1900 até 1930*, trazem a luz nas referências encontradas, a percepção deste silenciamento. O que reflete a condição de exclusão, em face do próprio momento de construção da identidade de políticas para infância em Manaus. Mesmo no cenário da borracha, em tempos áureos de glória, as crianças estiveram à margem, conforme foi apresentado nos trabalhos analisados.

Os registros fotográficos atuam a favor das instituições apresentadas, dando visibilidade a elas, pois as fotos falam por si. É evidente, que o silenciado apontado tem no presente, o indicativo de necessidade de novas abordagens de olhar para a natureza histórica e política, que permitam aclarar as condições das crianças pequenas e suas infâncias na cidade e, também, desvelar esse campo aberto de estudo.

Diante do que foi apresentado e analisado, compreendemos que as diversas instituições ativas desde 1869 a 1970, revelam uma trajetória de atendimento higienista, filantrópico e assistencial, frente aos objetivos educacionais das crianças pequenas de Manaus atendidas, preferencialmente, em instituições assistenciais e não pelo poder público municipal.

Os documentos analisados apontam que as propostas políticas adotadas, em cada momento histórico, estavam voltadas à demanda da economia vigente e seus padrões de normalidade do capital. O formato assistencialista era ligado ao padrão da promoção social e as políticas das instituições estudadas, em especial a Educação, não se constituía em política pública de Estado. As crianças pequenas em idade escolar, nos primeiros anos de vida, ainda estavam por alcançar o direito ao acesso à Educação plena, municipal e de qualidade. A elas eram, quando muito, oferecidas instituições higienistas, assistenciais e filantrópicas, presentes na época analisada.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS, NA CIDADE DE MANAUS

A Manaus da *Belle Époque*, do ciclo da borracha que passou por declínio, teve na Zona Franca de Manaus um marco de desenvolvimento econômico centrado no capital internacional através de investimentos em indústrias, enquanto gerou empregos, aprofundou as desigualdades. Nesse cenário, o presente capítulo descreve como as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) foram sendo desenvolvidas na cidade de Manaus e como as crianças detentoras do direito à creche foram e são atendidas, considerando os efeitos decorrentes dessa política. Para tal, buscamos nas produções acadêmicas a construção de um marco referencial do tema, a ser analisado a partir do entendemos ser parte do Contexto de Produção de textos: - tese, dissertação, artigos e reportagens jornalísticas locais. Por meio do levantamento desses documentos, nos apropriamos da política legal e histórica destinados às crianças de 0 a 3 anos, na cidade de Manaus.

5.1 Levantamento bibliográfico das pesquisas realizadas próximas ao objeto da tese

Inicialmente, realizamos um levantamento bibliográfico de estudos acadêmicos, artigos, dissertações e teses, que já haviam abordado o tema: Políticas Públicas da Educação Infantil (PPEI), levando em conta as especificidades das creches em Manaus/AM. Analisamos publicações disponíveis no sistema de buscas *online* do *Google Acadêmico*, localizamos 134 publicações, cruzando os descritores: “Políticas Públicas”; “Creches”; “Manaus” e “Semed”, optando pelo indicador de tempo, estudos realizados e publicados: “qualquer momento”. Os resultados nos direcionaram a uma variedade de estudos nacionais, todavia, filtramos aqueles que mais se aproximaram da proposta de pesquisa.

Assim, encontramos estudos no formato de:

- Tese de Doutorado (04) / Dissertação de Mestrado (09) – 13
- Artigos científicos publicados – 10
- Revisão de trabalhos anteriores – 01

Iniciamos o levantamento pela pesquisa realizada por Miki (2014) na tese de doutorado intitulada “Aspectos da Educação Infantil no Estado do Amazonas: o Curso infantil Froebel no instituto Benjamin Constant e outros jardins de infância (1897-1933)”, o qual aponta para a quantidade reduzida de autores que escreveram sobre a região amazônica, com *foco na história da primeira infância e sua escolarização*. A autora, ao levantar referências a respeito de

crianças pequenas, indica estudos sobre as crianças na Amazônia em diversos contextos históricos. Os estudos, são de autoria de Rizzini (2004; 2005); Corrêa (2006); Mubarak Sobrinho (2009); Pinheiro (2007); Barreto e outros (2005); Pessoa (2010); Sousa (2010); Mota (2009; 2012) e Duarte (2009). No Quadro 2 reproduzimos o marco referencial da pesquisa da primeira infância no Estado do Amazonas apresentado por Miki (2014).

Quadro 2 - Pesquisas sobre a infância no Amazonas

Autores(as)	Descrição da produção
Irma Rizzini (2004; 2005)	Os estudos por meio dos documentos oficiais e de periódicos podem delinear as políticas de educação para a infância, em especial, aos educandos dos estabelecimentos de artes e ofícios e da companhia de aprendizes marinheiros, mapeando diversos aspectos da região, no Brasil imperial, principalmente envolvendo os estados do Amazonas e Pará.
Carlos Humberto Alves Corrêa (2006)	A tese sobre a circulação do livro escolar no Amazonas, no período de 1852 a 1910, estabelece correlações entre as dificuldades de distribuição deste material didático à criança pobre. Indica a existência de um grande contingente populacional infantil de 6 a 14 anos que não se encontrava na escola, mesmo com a obrigatoriedade do ensino por lei, e apresenta a condição da criança matriculada que não frequentava a escola por ter que trabalhar com os pais no seringal.
Mubarak Sobrinho (2009)	Retrata sumariamente a condição da criança indígena na Amazônia, ao que ele denominou de “breve historiografia”, em um subitem de sua tese de doutorado intitulada “Vozes infantis: as culturas das crianças Sateré-Maué como elementos de (des)encontros com as culturas da escola”. Nela, a colonização da Amazônia reservou à criança indígena todo o tipo de trabalho aliado às condições escravagistas, de extrativismo, de construção civil (inclusive eclesiástica), de cultivo de espécies heterogenias à região (a exemplo da cana de açúcar e do fumo), aos caminhos mercantis advindos pelos primeiro e segundo ciclos da borracha, que resultaram na aculturação e destribalização dos povos e das crianças indígenas
Maria Luiza Ugarte Pinheiro (2007)	Em relação ao trabalho infantil no Amazonas, menciona a exploração ocorrida em Manaus, na República Velha: o trabalho infantil também foi utilizado como alternativa estratégica para a manutenção da acumulação de capitais. Mesmo nas tarefas ligadas à estiva (trabalho que exigia força e robustez), as firmas locais e a poderosa Manáos Harbour, firma que arrendou o porto de Manaus, utilizavam-se da contratação da mão de obra infantil. Assim como no trabalho feminino, a baixa remuneração foi também regra, sendo quase sempre pago à razão da metade ou até mesmo a terça parte do salário pago aos homens (2007, p. 6).
Maria das Graças de Carvalho Barreto e outros (2005)	Na perspectiva do imaginário, representações e problemas da atualidade de crianças e jovens amazonenses, levantam panoramas históricos e atuais sobre a infância do Amazonas, por meio de ensaios de iniciação científica sobre os jovens e a criança indígena e não indígena: no universo histórico das representações dos viajantes do século XIX, da educação e instrução da província do Amazonas, das crianças indígenas nas áreas urbanas em Manaus e da violência contra jovens e crianças.
Alba Barbosa Pessoa (2010)	Dissertação que trabalha a ótica do trabalho infantil na cidade de Manaus, com os Institutos “Afonso Pena” e “Benjamin Constant”. Quanto ao Instituto Benjamin Constant, Pessoa (2010) descreveu a disciplina vivida pelas alunas por meio da análise dos regulamentos de instrução pública (1900 e 1904) e do Instituto (1892, 1907, 1923 e 1937), analisando o controle e a vigilância sofrida pelas elas, com base em Foucault.
Celita Maria Paes de Sousa (2010)	A tese de doutorado de sobre as instituições de meninos e meninas desvalidas em Belém/PA e a produção de César Augusto Castro: “Infância e Trabalho no Maranhão Provincial: uma história dos educandos artífices – 1841-1889” (2007), que dedica um item sobre a Casa dos Educandos Artífices, da Província do Amazonas.
Assilene Mota (2009;2012) e Durango Duarte (2009).	Os trabalhos de Assilene Mota e outros (2009; 2012) sobre as instituições escolares do Amazonas indicam a criação do Grupo Escolar “Barão do Rio Branco”, em 1905, com um jardim de infância anexo. O livro <i>Manaus entre o passado e o presente</i> , de Durango Duarte (2009), informa que o primeiro jardim de infância de Manaus foi o “Visconde de Mauá”, em 1920. Essas duas produções trazem informações pontuais que mereceram um destaque frente à análise do problema de investigação.

Fonte: Miki, 2014, p. 10.

Em atualização ao estudo realizado por Miki (2014) e visando aprofundar o tema objeto da proposta da tese, iniciamos um levantamento de estudos locais, mediante a plataforma *Google Acadêmico*. Encontramos referenciais que retratam os problemas investigados em dissertações de Mestrado de diferentes Programas de Universidades locais: Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), produzidas por Batista (2018), Arranha (2017), Carvalho (2011), Santos (2011) e Vasconcelos (2018); Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia, da Universidade do Federal do Amazonas, escrita por Assis (2013) e Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), escrita por Ribeiro (2019). Também encontramos em Universidades de outros estados federados: Programa de pós-graduação em Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), elaborada por Silva (2012); Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), produzida por Mafra (2014). Essas produções retratam a mesma problemática, a partir de aspectos metodológicos diferentes e em momentos específicos, conforme especificado no Quadro 3:

Quadro 1 - Produções acadêmicas sobre políticas públicas de creches em Manaus

Autores (as)	Produção acadêmica
Elane da Silva Batista (2018)	Política pública de creche da SEMED em Manaus: Organização do atendimento e da oferta no sistema de Ensino Público do Município , do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE-Ufam), orientada pela Dra. Pérsida Ribeiro da Silva Miki . Teve como foco analisar a política pública de creche da Semed, na cidade de Manaus, relacionando a concepção de creche e a organização do atendimento e da oferta no sistema de ensino do município. Batista (2018, p.) “identificou a baixa oferta de vagas nas unidades de creches entre os anos de 2008 a 2016, se comparado ao quantitativo de crianças nascidas vivas em Manaus; identificou também que a Secretaria Municipal, além de priorizar crianças a partir de um ano de idade, estabelece outros critérios que prioritariamente são levados em conta na hora de matricular uma criança na educação infantil, dentre eles está a situação de vulnerabilidade social e econômica da criança, evidenciando uma concepção nítida de educação voltada para crianças pobres”.
Rudervania da Silva Lima Aranha (2017)	PROEMEM: A lógica do mercado na Educação Pública municipal de Manaus , defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE-Ufam), sob a orientação Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira . Analisou a materialidade do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública de Manaus, na rede pública municipal de ensino de Manaus, “evidenciando a lógica do mercado no contexto da parceria com o setor privado nas etapas da educação básica do ensino público municipal. Os aspectos políticos educacionais voltados para o ensino público municipal gestados no contexto das atuais reformas educacionais é parte do processo de desenvolvimento da lógica do mercado no sistema educacional brasileiro, na denominada parceria com o setor privado, seja este lucrativo ou não. contexto em consonância com ideário de cunho neoliberal e os documentos oficiais que fundamentam e norteiam a implantação do PROEMEM está reproduzido nas diretrizes do BID” (ARANHA, 2017).
Ivanilde dos Santos Mafra (2014)	O direito à educação da criança pequena na cidade de Manaus: noções presentes entre as mães de classes populares , defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, Campus do Pantanal, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob orientação Dra. Anamaria Santana da Silva . A pesquisa de MAFRA, 2014, buscou conhecer as noções sobre direito da criança de zero a três anos presentes entre as mães trabalhadoras moradoras do bairro Jorge Teixeira. Mafra (2014)

Quadro 1 - Produções acadêmicas sobre políticas públicas de creches em Manaus

Autores (as)	Produção acadêmica
	identificou a baixa oferta de vagas nas unidades de creche recém-construídas (2008-2013) e a focalização no atendimento acima de 4 anos de idade, cindindo a oferta entre creche e pré-escola, primeira etapa da Educação básica no Brasil.
Mara Tereza Oliveira de Assis (2013)	<p>A Política Pública de Creche em Manaus e a Luta do Movimento de Mulheres por sua efetivação pertence ao Programa de Pós-Graduação em Serviços Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, e foi orientada pela Dra. Iraíldes Caldas Torres.</p> <p>Reconheceu como “patente o fato de que há ineficiência da política pública de creche em Manaus, havendo, pois, um certo desconhecimento das mulheres como protagonistas de uma política tão significativa para o bem-estar das suas famílias. Há necessidade de ampliação desta política pública para as mulheres trabalhadoras” (ASSIS, 2013). O trabalho traz excelente leitura para evidenciar as contribuições mulheres do Sindicando na luta pelo estabelecimento de política de creche junto ao Distrito Industrial.</p>
Vanderlete Pereira da Silva (2012)	<p>Organização e gestão da Educação Infantil em Manaus – uma análise de seus marcos regulatórios, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação Dra. Roselane Fátima Campos. Silva (2012) buscou conhecer como foram construídos os marcos regulatórios da educação infantil em Manaus e sua contribuição no acesso à educação das crianças pobres, principalmente de 0 a 3, etapa mais fragilizada em termos de atendimento pelas redes públicas. A autora identificou o desenvolvimento de uma política deliberada de focalização no atendimento 4 e 5 anos de idade em detrimento daquela para crianças de 0 a 3 anos. Constatou a presença de uma rede de atendimento privada que cresceu de forma irregular e precarizada voltada predominantemente ao atendimento da creche.</p>
Raquel Neiva de Souza Carvalho (2011)	<p>A construção do currículo da e na creche: um olhar sobre o cotidiano, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, sob orientação da Dra. Michelle de Freitas Bissoli.</p> <p>Buscou compreender a construção do currículo da e na creche, por meio do cotidiano e das práticas desenvolvidas nesse espaço. Os resultados da investigação perpassaram: a percepção da dicotomia entre o pensado na Proposta Curricular e o real vivido no cotidiano da creche, motivado pela ausência de participação das professoras na elaboração desse documento, fato do qual decorre não se sentirem sujeitos do processo educativo; o planejar fragmentado, não coletivo e dissociado da prática, o que leva a uma rotinização do trabalho pedagógico das professoras no dia a dia da creche (CARVALHO, 2011).</p>
Luzia Mara dos Santos (2011)	<p>A política pública de educação do município de Manaus: o atendimento educacional especializado na organização escolar, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Amazonas, sob orientação da Dra. Maria Almerinda de Souza Matos.</p> <p>A pesquisa tratou da Política Pública de Educação do Município de Manaus: o Atendimento Educacional Especializado na organização escolar. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva em 2008, segundo o Decreto no 6.571/08 e a Resolução no 04/2009, efetivou o Atendimento Educacional Especializado na Sala de Recurso Multifuncional da escola comum. Santos (2011) concluiu que o Atendimento Educacional Especializado já começou a acontecer na escola comum como direito, por meio da determinação de alguns professores, gestores e coordenadores que acreditam na possibilidade de a concepção inclusiva educacional vir a se efetivar no município de Manaus. O Estado não tem assegurado o direito ao Atendimento Educacional Especializado, concretizado nas muitas dificuldades pedagógicas, de acessibilidade e de recursos pedagógicos encontradas <i>in loco</i>.</p>
Kelly Rocha de Matos de Vasconcelos (2018)	<p>Parques infantis no Amazonas: 1940-1996 Manaus-Am, dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Amazonas, sob a orientação da Dra. Pérsida da Silva Ribeiro Miki.</p> <p>O objetivo da pesquisa foi compreender os aspectos históricos dos Parques Infantis (PIs) no Estado do Amazonas. A história social e cultural fundamentou esta pesquisa, que se voltou ao período de 1940 a 1996. Para isso, identificou-se as relações entre a existência de PIs no Amazonas com as influências dos cenários local, nacional e mundial. Os Parques apresentaram algumas características iniciais em comum quanto às suas finalidades: oferecer lazer à criança pobre por meio de atividades desportivas/ recreativas (não formais), cuja proposta inicial foi a de atendimento social, por meio do trabalho desenvolvido pelo Juiz André Araújo, no Juizado de Menores da Capital (VASCONCELOS, 2018).</p>

Quadro 1 - Produções acadêmicas sobre políticas públicas de creches em Manaus

Autores (as)	Produção acadêmica
Fabrícia Tavares Ribeiro (2019)	<p>Direito das crianças à educação em creches na cidade de Manaus, defendida no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade do Estado do Amazonas, sob a orientação do Prof. Dr. Roberto Sanches Mubarac Sobrinho.</p> <p>A Dissertação teve o objetivo de analisar a responsabilidade civil em face à omissão do município de Manaus na prestação do serviço público de creches. A pesquisa foi do tipo documental. O trabalho apresentou a luta de movimentos sociais pela superação do aspecto assistencial e prevalência da perspectiva educacional nas creches públicas, como uma relevante conquista, e a inclusão desses espaços no sistema educacional. Tratou também sobre a legislação educacional e sua aplicabilidade. A CF/88 conferiu à criança o valor de Sujeito de Direitos por excelência, portanto portadora de inúmeros direitos, entre eles o acesso à educação de qualidade em qualquer etapa, inclusive em creches públicas. Quanto ao fundamento desse direito, a Carta Magna estabeleceu a repartição de competências legislativas e administrativas entre os entes federados, bem como a competência prioritária do Município. Quanto à consecução, foram previstos: a destinação de recursos públicos e a corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade, pois não há como falar em educação sem a participação desses três atores em seu processo. Sendo a não oferta da educação em creches é tratada como responsabilidade civil do município de Manaus, e se confirmada, teremos sua omissão principalmente por violação a um mandamento constitucional (RIBEIRO, 2019)</p>

Fonte: o autor, 2019.

Os resumos das dissertações apresentadas apontam a gravidade do problema: Batista (2018) descreve a baixa oferta de vagas nas unidades de creches entre os anos de 2008 a 2016, se comparado ao quantitativo de crianças nascidas vivas em Manaus; Mafra (2014) identificou a baixa oferta de vagas nas unidades de creche recém-construídas (2008-2013) e a ênfase no atendimento acima de 4 anos de idade e Silva (2012) identificou o desenvolvimento de uma política deliberada de atendimento às crianças de 4 e 5 anos de idade em detrimento das crianças de 0 a 3 anos.

Arranha (2017) analisou o PROEMEM, evidenciando a lógica do mercado nos fundamentos dessa política com vista à atuação do setor privado junto aos setores de Educação em Manaus; Assis (2013) apontou a ineficiência de PPEI para a faixa etária de crianças de creches, indicando a pouca valorização da mulher como protagonista e a necessidade de ampliação dessa política; Carvalho (2011) estudou o currículo da e na creche, constatando a dicotomia entre o pensado e o realizado, com ausência de docentes na construção da proposta curricular.

Santos (2011), ao discutir a Política Pública de Educação (PPE) do município de Manaus, referente ao atendimento educacional especializado na organização escolar, concluiu que esse atendimento tem ocorrido na escola comum⁹³ como direito, por meio da comunidade escolar, em vista da concepção inclusiva educacional, porém, com dificuldades de apoio concreto do Estado. Por sua vez, Vasconcelos (2018) identificou a relação dos Parques de

⁹³ Escola normal da rede pública, no contexto presente, diferente de uma escola especializada de atendimento especial.

Educação infantil no Amazonas com as influências dos cenários: local, nacional e mundial, retratado também um breve recorte do que veio a ser a Casa da criança, na cidade. Ribeiro (2019), ao analisar o direito das crianças de acesso a creches em Manaus, apontou que a não oferta da educação em creches é tratada como responsabilidade civil do município/capital, sendo omissão principalmente por violação a um mandamento constitucional.

Na mesma linha, encontramos artigos publicados referentes aos problemas investigados em eventos científicos e em periódicos. Muitos deles são parte das dissertações acima apresentadas.

Quadro 2 - Artigos sobre Políticas Públicas de Creches em Manaus quanto a vagas e condições gerais

BISSOLI, Michelle de Freitas; MIKI, Pérsida da Silva Ribeiro; BATISTA, Elane da Silva; DIAS, Jullyana Campos. Políticas Públicas para a Educação Infantil e os planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação no contexto Manauense. <i>In: Revista Amazônida</i> : Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas, ano 01, n.01, 2016. P. 3-21. Disponível: http://www.periodicos.ufam.edu.br/amazonida/article/view/3642 . Acesso em 02 fev. 2019.
SILVA, Vanderlete Pereira da. A educação de crianças de 0 a 3 anos em Manaus: a organização dos marcos regulatórios e a negação do direito. <i>In: Infâncias sul-americanas: crianças nas cidades, políticas e participação</i> . NASCIMENTO, Maria Leticia; GOBBI, Marcia Aparecida (Org.). Textos apresentados no Seminário Internacional Infâncias Sul-Americanas: crianças nas cidades, políticas e participação. Faculdade de Educação. USP, 2017. Disponível: < http://grifars.ce.ufrn.br/wp-content/uploads/2018/03/Infâncias-América-Latina_e_book_pdf.pdf >. Acesso em 02 fev. 2019.
SILVA, Vanderlete Pereira da; MACEDO, Eliana Elias de. Mães e crianças sem creche em Manaus: aceitação da negação do direito ou resistência ao processo de colonização?. <i>In: Revista Zero-a-seis</i> . Revista eletrônica editada pelo núcleo de estudos e pesquisa da Educação na pequena infância. V.19, n.36. 2018 p.493-504.
SILVA, Vanderlete Pereira. Mães e Crianças sem Creche em Manaus: aceitação da negação do direito ou resistência ao processo de colonização? <i>In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 11& 13thWomen's Worlds Congress</i> (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.
BISSOLINI, Michelle de Freitas; MIKI, Pérsida da Silva Ribeiro; BATISTA, Elane da Silva. Políticas públicas para a Educação Infantil e os planos nacional, estadual e municipal de educação no contexto manauense. <i>In: Revista Amazônida</i> , ano 01, n. 01, 2016. p. 3-21.
MAFRA, Ivanilde dos Santos. A educação da criança pequena : a violação do direito na faixa-etária de zero a três anos. Disponível em: http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/IVANILDE-DOS-SANTOS-MAFRA.pdf . Acesso em: 17 fev. 2019.
GUIMARÃES, Maria da Glória Vítório; PATEAN, Eucia Beatriz Lopes. O que há de novo? Trabalho, filhos pequenos e estruturas de apoio. <i>In: Análise de fatores subjetivos</i> : Coletânea de escritos científicos. GUIMARÃES, Maria da Glória Vitorio (org); BRITO, Charles Ribeiro (org.). 1ª Ed. Solapur: Lexmi Book Publication (Índia); &Hillsborough (USA); Lulu Books, 2017.
FARIAS, Clarice Estabanez de Chaves; MARTINS, Sonia de Oliveira; RIBEIRO, Luís Eduardo Garcia; SOUZA, Roberta Teixeira de; SILVA, David Xavier da. A expansão e o financiamento da educação infantil municipal em quatro cidades brasileiras. <i>In: Diversidade e participação em pesquisas com crianças e infâncias</i> 6º GRUPECI, Belém, 2018.

Fonte: O autor, 2019.

De 08 (oito) artigos encontrados, 05 (cinco) são partes de dissertações, já vistas no Quadro 3. Os demais são parte de duas teses e um faz referência a um trabalho acadêmico próprio. O artigo “A expansão e o financiamento da educação infantil municipal em quatro cidades brasileiras”, apresenta uma análise comparativa entre municípios de Manaus-AM, Duque de Caxias-RJ, Itaboraí-RJ e Niterói-RJ, mostrando a expansão de matrículas e o

financiamento da educação infantil pública e o número de matrículas na pré-escola que aumentou, porém, em relação à creche, o mesmo processo não foi observado na maioria das localidades, o que evidencia uma tendência na priorização da expansão da oferta de vagas na pré-escola, relacionada ao compromisso com a sua universalização (FARIAS *et al.*, 2018).

Quadro 3 - Estudos referentes ao financiamento de Creches em Manaus

ARANHA, Rudervania da Silva Lima; OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. PROEMEM e o ajuste com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). In: Fórum Nacional Popular de Educação . Disponível em: http://www.fnpe.com.br/docs/apresentacao-trabalhos/eixo-08/RUDERVANIA_DA_SILVA_LIMA_ARANHA.pdf . Acesso em: 17 fev. 2019.
ARANHA, Rudervania da Silva Lima. PROEMEM : a lógica do mercado na educação pública municipal de Manaus. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: < http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6134 >. Acesso em: 17 fev. 2019.
ARANHA, Rudervania da Silva Lima; OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. Parceiros privados na educação pública municipal de Manaus. Educação Online , [S.l.], v. 13, n. 28, p. 20-38, aug. 2018. ISSN 1809-3760. Disponível em: < http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/422 >. Acesso em: 07 mar. 2019.

Fonte: O autor, 2019.

Todos os artigos referenciados no Quadro 5 são trabalhos de pesquisa de Arranha (2017) e resultam de sua dissertação de mestrado, já referida no Quadro 3. A autora pesquisou as relações do Banco Mundial, através do BID, no desenvolvimento do PROEMEM em Manaus.

Encontramos, além das pesquisas referenciadas, a existência de duas teses em andamento, que deverão apresentar novos elementos para o debate sobre a PPEI em Manaus.

Quadro 4 - Teses de Doutorado sobre Políticas Públicas de creches em Manaus

Vanderlete Pereira da Silva (2017)	As concepções sobre educar e cuidar de crianças presentes nas alternativas criadas pelas mães frente a baixa oferta de creches públicas em Manaus. A pesquisa é realizada no doutorado em educação da Unicamp, sob orientação da Dra. Ana Lúcia Goulart de Faria.
David Xavier da Silva (2017)	Políticas públicas de Educação Infantil: creches públicas na cidade de Manaus (2013-2020). Trata-se da presente proposta, sob a orientação da Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos.

Fonte: O autor, 2019.

As duas pesquisas têm em comum a análise da política de implementação de creches em Manaus para crianças pequenas, tendo como marco teórico abordagens que versam sobre o social, a história das políticas e as questões pedagógicas; além de focarem na ausência de vagas para crianças com menos de 3 anos e a falta de creches na cidade de Manaus.

Outro contexto de produção de textos fora dos trabalhos científicos, foi encontrado em reportagens jornalísticas, desde 2008. Esses artigos discutem a problemática de *falta de vagas em creches em Manaus*. Destacamos a equipe de jornalismo do Jornal Acrítica⁹⁴ que aponta o

⁹⁴ Jornal impresso e virtual de maior circulação no Estado do Amazonas. De propriedade da família Calderaro, faz parte de um conglomerado de comunicação que envolve o canal local, reproduzindo o sinal do canal da TV Record para Manaus e para todo o interior do Amazonas. Em 2019, a rede perdeu a concessão de retransmissão do Canal da TV Record, que foi assumida pela gestão da Igreja Universal. O governador do Amazonas, Wilson Lima (PSC), eleito em 2018, era apresentador um programa jornalismo local da referida TV.

descaso do poder público em relação à oferta de vagas para creches na cidade e a constante reivindicação da população quanto ao acesso a esse serviço.

A partir do cenário produzido através do levantamento bibliográfico, buscamos nos apropriar do andamento político legal do desenvolvimento das PPEI e o histórico desse processo, destinados às crianças de 0 a 3 anos.

5.2 O Movimento Sindical e a luta por Creche

Silva e Macedo (2018), ao tratarem da situação *das mães e crianças sem creche na cidade*, abordam a possibilidade de a matriz histórica da formação indígena das mulheres da Amazônia contribuir como um foco de resistência da colonização que se impõe como remanência e resistência à colonização. Sobre isso depõem as autoras:

As mulheres amazonenses convivem com o preconceito de gênero e étnico, que se enraizou na história e permanece cristalizada até os dias atuais. O estigma de mulheres lascivas perdura nas herdeiras da cultura amazônica. No entanto, a resistência e luta pela manutenção da cultura continua viva, embora profundas alterações tenham ocorrido desde a chegada dos colonizadores.[...] imagem construída pelo europeu, desde sua chegada, vai repercutindo e se atualizando, com as novas formas de exploração da força de trabalho, sobretudo das mulheres, que continuam sendo as mais exploradas, tanto na esfera produtiva como na reprodutiva, pois o cuidado e a educação dos/as filhos/as ainda são vistos como uma peculiar atribuição feminina. Lembramos que as mulheres e, junto com elas, as crianças são as mais afetadas pela desigualdade, pobreza e crises do capitalismo (SILVA; MACEDO, 2018, p. 201).

As autoras entendem que existem traços identitários da cultura indígena com noções de trabalho e organização parentais diferentes dos ideais dos colonizadores. Nesse sentido, é possível que seja estabelecida uma razão cultural para um *certo silenciamento*, diante das cobranças por vagas em creches públicas na cidade. Uma vez que, as mães de matrizes culturais indígenas têm oposição aos laços parentais estabelecidos pelos colonizadores.

Para compreendermos tais hipóteses, precisamos saber que a cidade de Manaus tornou-se, desde o início da Zona Franca, um tipo de novo *Eldorado* de oportunidades. Todavia, grande parte dos migrantes que buscavam trabalho, em sua maioria, era do Norte do país, região com características de matrizes culturais próximas, como Pará, Rondônia e Acre; em alguns casos, do nordeste brasileiro, vindo a ter traços culturais e regionais mantidos. Dessa maneira, a base cultural ainda permanece como amazônica, com seus traços culturais particulares.

A soma destes traços, frente à presença de oportunidades nos empregos nas fábricas do distrito industrial da cidade e na economia decorrente da concentração econômica na capital formam o contexto e a identidade que levaram ao início de luta por creches ao evidenciar a ausência dela.

As mulheres trabalhadoras do Distrito Industrial eram na sua maioria de matrizes amazônicas, vindas do interior atraídas pelo cenário de oportunidades da capital. Torres (2005), ao retratar a conjuntura de oportunidades, aponta que na década de 1980 e 1990 o capital econômico passou a procurar mão de obra feminina, elas eram “[...] mais requisitadas pelas empresas e não necessitavam de qualificação, tendo o perfil com mãos finas e dedos alongados, atenção redobrada, acuidade e perfeccionismo, é tido como natural, próprio da educação feminina” (TORRES, 2005, p. 40). Houve, assim, uma demanda preferencial por vagas para trabalhadoras mulheres, o que aumentava a necessidade de creches para seus filhos.

Assis (2013) esclarece que, mesmo com todo o crescimento econômico, a situação de Manaus era semelhante a dos outros municípios do estado e não possuíam creches. “Com essa realidade quem mais sofria eram as mães que necessitavam desse serviço para deixar seus filhos com segurança enquanto trabalhavam, e também quando vão procurar emprego ou vão estudar” (ASSIS 2013, p. 40).

De acordo com Torres (2005), o foco de resistência e luta por creches das trabalhadoras do Distrito Industrial nasceu no seio das militantes feministas do Sindicato dos Metalúrgicos. Elas se organizaram, na década de 1990, para cobrar da indústria o direito a creche de qualidade para filhos de mães trabalhadoras. Essa reivindicação de trabalhadores do Distrito Industrial era composto por homens e mulheres, foi reforçado com a concepção do Comitê da Mulher Trabalhadora. Esse movimento adotou a luta por creches em prol de mulheres, pois não havia local adequado e qualificado para deixarem seus filhos durante o período em que estavam trabalhando.

As dificuldades vividas no lar ou no âmbito público pelas mulheres ficaram latentes a partir da demanda por reconhecimento desse direito, previsto desde a Lei trabalhista de Vargas, nos anos 1930⁹⁵. Torres (1997, p. 437) destaca a importância dos movimentos de mulheres:

O movimento de mulheres sempre buscou fazer com que o Estado reconhecesse as suas especificidades na elaboração de políticas públicas que viessem ao encontro de suas necessidades, por exemplo: creche, auxílio maternidade, licença maternidade, serviços de saúde, reconhecimento de sua dupla jornada de trabalho, entre outros.

Em Manaus, como em todo Brasil, a demanda por creches foi revitalizado no movimento feminista de outros estados e as mulheres que faziam parte do Sindicato do Distrito Industrial criaram espaço nas reuniões e oportunizaram o referido tema. De acordo com Torres (1997, p. 444),

as operárias que integravam a Comissão de Mulheres contribuíram significativamente nas pautas de negociações, principalmente, no tocante ao direito de creche aos filhos

⁹⁵ Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, de 1943 a chamada “Era Vargas” - Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943.

dos trabalhadores, introduzindo inclusive uma cláusula sobre esse direito na Convenção Coletiva do Trabalho.

Segundo Assis (2013), a principal creche do Distrito Industrial só atendia as mães trabalhadoras de forma parcial; não era cumprido com CLT, que garantia atendimento em berçário a crianças a partir de seis meses de idade, filhos de funcionários.

Outra luta pelo direito à creche ganhou visibilidade na organização do Comitê da Mulher Universitária. Para Torres (1997, p. 441) esse movimento se fortaleceu “dentro dos muros da Universidade Federal do Amazonas no dia 08 de março de 1980”. No entanto, divergências surgiram e o comitê se dividiu, mas a luta por direitos estava longe de ser esquecida e seguiu novos caminhos com o surgimento de mais entidades de mulheres.

A Comissão de Mulheres Trabalhadoras Metalúrgicas (CMTM), um tipo de ramificação do Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos com status de coordenadoria representava as demandas das mulheres. O ápice da organização, de acordo com Torres (2005, p. 184), ocorreu no “Encontro da Mulher Operária de Manaus⁹⁶ organizado pelas mulheres trabalhadoras da indústria”. O autor ressalta que “a questão da creche representa a principal bandeira de luta na organização das mulheres operárias do Distrito Industrial de Manaus” (*idem*, 1997, p. 444).

A CMTM fez parte do Comitê da Mulher Trabalhadora e tinha como pauta do movimento não só reivindicar o direito à creche, mas também licença maternidade, equiparação de salários e melhores condições no ambiente de trabalho (ASSIS, 2013). O movimento das mulheres foi além das reuniões, encontros e pautas da CMTM; elas estiveram na luta, nas manifestações por melhorias de salários do sindicato e, em algumas ocasiões, se colocaram à frente das marchas, em confronto com a polícia que tentava desfazer as manifestações (MASSARO; PESSOA, 1995).

As conquistas relativas à creche no âmbito da Convenção Coletiva foram paulatinamente alcançadas. O movimento organizado pelas mulheres metalúrgicas se expandiu e ganhou simpatizantes de outras categorias identificados com as demandas defendidas (ASSIS, 2013).

O *regime de verdade*⁹⁷, do qual perdurou o discurso do Estado e de empresas que lucravam no Distrito Industrial, foi se fragmentando a partir do momento que os movimentos

⁹⁶ O 1º Encontro da Mulher Operária de Manaus foi realizado no dia 07 de março de 1985 e organizado por Antônia Nascimento Priantes, Cely Aquino, Rosenilda Oliveira da Silva e Izabel Alegria Ramos Feijó, com o intuito de promover a organização das mulheres no âmbito fabril (TORRES, 2005, p. 184).

⁹⁷ Para Foucault (2000), há uma “economia política da verdade”, essa é presente na sociedade moderna por meio do discurso científico e das instituições que a elaboram. É transmitida hegemonicamente por intermédio de meios políticos e econômicos. Isso se chama “regime de verdade” – um sistema de poder que a produz e a sustenta, garantindo sua indução e reprodução na vida social.

sociais urbanos entenderam que era necessário reivindicar direitos efetivos, tais como: educação, saúde, melhorias salariais, creches para os filhos de mulheres trabalhadoras e tantos outros dispositivos. As mulheres que faziam parte nos “diversos movimentos sociais como: associação de pais e mestres; clube de mães; associações de bairros; pastorais da igreja passam a se reconhecer enquanto sujeitos políticos capazes de interferir nos rumos da história” (ASSIS, 2013, p. 25).

Um dos resultados desse longo processo de organização das mulheres que envolveu pautas, desfragmentação de grupos, reorganização e enfrentamentos em busca de direitos, dentre os quais o tema da creche estava contido, foi a criação da Creche do Serviço Social da Indústria (SESI), como destaca Assis (2013, p. 34):

A creche do SESI atendia parcialmente somente as mães trabalhadoras das fábricas do Distrito Industrial, cumprindo assim o que determinava a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas que prevê as empresas privadas que empregam mais de 30 mulheres com idade superior a 16 anos, que forneçam atendimento em berçário para as crianças de até 6 meses de idade, filhas de seus funcionários. As empresas não prestavam esses serviços como sendo um direito educacional das crianças em geral.

Essa vitória serviu de motivação para a Comissão de Mulheres Trabalhadoras Metalúrgicas se posicionarem pela ampliação da conquista no âmbito da Zona Franca de Manaus, uma vez que esse direito estava definido desde a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), estabelecida na Era Vargas:

a) empresas com mais de 30 (trinta) empregados manterão vagas em creches próprias ou conveniadas, na forma, padrões, limites legais para atendimento de filho de até 3 (três) anos e 11 (onze) meses de idade. b) o Sindicato Profissional, por intermédio de pessoal especializado, fiscalizará as creches que mantenham convênio com as empresas da categoria para que as empresas enviem ao Sindicato Profissional, os endereços das creches conveniadas, dentro do prazo de 90 (noventa) dias do início da vigência desta Convenção, ou da instalação da empresa nova, obrigando-se o Sindicato Profissional a enviar às empresas relatório de fiscalização às respectivas creches (CONVENÇÃO COLETIVA, 1993/1994, cláusula 13) (ASSIS, 2013, p. 34).

A fiscalização das creches ficou por conta da Comissão de Mulheres, com o intuito de verificar as instalações e a qualidade dos serviços. O momento de fiscalização contou com a presença de uma assistente social, além do diretor do Sindicato dos Metalúrgicos. “A creche do SESI assim como as de outras empresas do distrito industrial, destinava seu atendimento específico aos filhos de funcionários do distrito industrial, mas era um serviço limitado que não atendia todos os filhos dos trabalhadores” (ASSIS, 2013, p. 35). Decorrente dessas lutas, as mulheres trabalhadoras passaram a ter, por meio do SESI, atendimento parcial às suas demandas, na forma da lei. A criação da creche do SESI, cujo nome foi uma homenagem ao

presidente gestor à época da federação das indústrias, Dr. Francisco Garcia⁹⁸, atendia o requisito da CLT⁹⁹ de dar “atendimento pleno aos filhos pequenos de trabalhadores e trabalhadoras do distrito industrial de Manaus”. Esta creche do Sistema S¹⁰⁰ é, até os dias atuais, uma das maiores de Manaus, presta atendimento tanto a filhos de trabalhadores do distrito industrial, como à comunidade em geral. A instituição em 2019 completou 25 anos de serviços prestados, com atendimento a 35 mil crianças.

Nesse percurso dos movimentos de mulheres, a luta por creches esteve inicialmente ligada à assistência, por sua gênese de assistência aos filhos de mulheres trabalhadoras do Polo Industrial de Manaus. Assim, as creches, instituições de assistências ligadas ao Distrito Industrial, estiveram presentes em Manaus, em decorrência das lutas narradas. Concomitantemente à existência delas, havia também uma rede de creches públicas de assistência que será o tema a seguir.

5.3 Creches e a Secretaria de Assistência Social em Manaus

Nesta pesquisa, poucos relatos foram encontrados sobre o tema e registros que colaborassem para a construção de um cenário referente às creches gerenciadas pela assistência social no município de Manaus. O trabalho de pesquisa realizado por Marcião (2009) centrou suas análises em relatos orais, por ter tido dificuldades de encontrar documentos que subsidiassem sua investigação. Os relatos são significativos, pois apontam para existência de creches públicas em Manaus vinculadas à assistência social. Os achados do autor foram corroborados por Carvalho (2011).

⁹⁸ É nome do empresário Francisco Garcia Rodrigues, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas, no período de 1989-1995, tendo importante papel para atendimento deste direito.

⁹⁹ “Art. 389. Toda empresa é obrigada: [...] §1º Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período de amamentação. [...] Art. 397. O SESI, o SESC, a LBA e outras entidades públicas destinadas à assistência à infância manterão ou subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternais e jardins de infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas” (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967).

¹⁰⁰ “O Sistema S é composto por uma série de instituições e representa um conjunto de organizações e entidades voltadas para questões profissionais diversas. [...] para a indústria, para o varejo e para os próprios trabalhadores, em diferentes ramos. O sistema é mantido mediante a contribuição compulsória das empresas, com alíquotas variadas. Em geral, as taxas variam de 0,2 a 2,5%, dependendo do tipo de negócio e do regime de tributação escolhido. A alíquota incide sobre a folha de pagamento. A sua criação aconteceu em 1942, durante a Era Vargas, quando o Brasil passava por uma reestruturação de sua mão de obra produtiva. Tinha o objetivo inicial de ajudar a capacitar a força de trabalho, de modo a melhorar o desempenho econômico do país”. Disponível em: <<http://blog.seguridade.com.br/sistema-s-entenda-o-que-e-e-quais-sao-as-areas-presentes/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

De acordo com Marcião (2009 apud CARVALHO, 2011, p. 52) há uma inexistência de “registros oficiais em torno da educação infantil local e em suas pesquisas, as fontes foram eminentes de relatos orais, apontando para que em 1953, foi firmado o convênio entre a Secretaria Estadual de Educação e a Casa da Criança”. Na década de 1970, o governo passou a se ocupar da educação de crianças, sendo criado o Núcleo de Educação Pré-Escolar, voltado à educação de crianças de 0 a 6 anos.

O Estado do Amazonas registrou uma expansão de matrículas nas décadas de 1970 e 1980, sem maiores informações obtidas para o período no que diz respeito ao atendimento de crianças pequenas. Carvalho (2011, p. 54) ao analisar as creches da década de 1990, chamou atenção para o fato de a educação de crianças em creches na cidade de Manaus ter sido pouco documentado e que, na sua pesquisa, seguiu os dados apontados por Marcião (2009), que registrava a existência de 13 creches para crianças de 0 a 6 anos de idade:

Todas as creches funcionavam em período integral (oito horas) e eram supervisionadas pela Coordenadoria de creches. Havia um projeto chamado CRECHE SAUDÁVEL, por meio do qual a Secretaria buscava parcerias com a SEDUC – Secretaria Estadual de Educação e com a SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde. Por intermédio da parceria com a SEDUC, procurava-se fazer a capacitação dos gerentes de unidades para que esses transmitissem os conteúdos de tal capacitação aos funcionários da creche (incluindo vigia, cozinheiras, assistentes infantis). Em parceria com a SEMSA, a Coordenadoria conseguia que a assistência médico-sanitária fosse prestada às crianças nas próprias creches (vacinas, palestras para os pais, orientações de higiene e cuidados, prevenção etc.)

Ao analisar os documentos da Secretaria de Assistência Social não encontramos os registros oficiais das creches citadas por Carvalho (2011). Dessa forma, seguimos a autora, considerando que as 13 (treze) creches gerenciadas por aquela Secretaria atendiam crianças a partir de uma concepção higienista. Carvalho (2011) ainda afirma que as creches não tinham uma função educacional, na perspectiva de uma política pública educacional e sim assistencial.

Quadro 5 - Creches da Secretária de Assistência Social

CRECHE	LOCALIZAÇÃO	ATENDIMENTO
Mímosa 1	Bairro União	A partir do Berçário
Mímosa 2	Bairro Santo Antônio	A partir do Berçário
Rosane Collor de Mello	Mutirão - Cidade Nova	A partir do Berçário
Magnólia Frota	Conj. Souza Pinto – Cidade Nova	A partir do Berçário
Casinha Feliz	Bairro Japiim	Sem Berçário
Argentina Barros	Conj. Osvaldo Montenegro	A partir do Berçário
Balbina Mestrinho 1	Bairro São José	Sem Berçário
Balbina Mestrinho 2	Bairro Compensa II	Sem Berçário
Aliete Trigueiro	Crespo São Lázaro - Centro	Sem Berçário
Maria Emília Mestrinho 1	Bairro Colônia Antônio Aleixo	Sem Berçário
Maria Emília Mestrinho 2	Município de Presidente Figueiredo	A partir do Berçário

Fonte: Carvalho, 2011, p. 55. (Fontes orais).

O Quadro 7 retrata o produzido por Carvalho (2011, p. 56) que registra a seguinte estrutura de atendimento:

Tais secretarias¹⁰¹ ficavam responsáveis pela coordenação e aplicação do programa, já que o objetivo maior era oferecer um local onde a criança estivesse guardada em segurança, alimentada e recebendo cuidados enquanto a mãe se incorporava à força de trabalho fora de casa para aumentar a renda familiar. O objetivo educacional não era prioridade. Parecia, antes, ser facultativo, ainda que uma concepção educacional estivesse, inevitavelmente, implícita ao atendimento prestado.

Observamos que as creches da assistência social foram importantes no momento histórico de sua existência, por ser um serviço público prestado por um órgão oficial de assistência social. Essas creches contavam com financiamento de mais de um órgão do estado e do município para seu funcionamento e manutenção. Entretanto, foram sendo desativadas e, não foram criadas outras instituições em substituição. Em 1996 é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), que determinava um período de 3 (três) anos para que as creches fossem transferidas da Assistência Social para a Educação. Em Manaus, esse marco legal não teve resultado práticos imediato, a transição começou somente em 2008, 9 (nove) anos após a determinação legal.

As desativações das creches da assistência social e a transferência da responsabilidade para a SEMED ainda não produziu resultados favoráveis, pois a nova gestão não ampliou qualquer oferta de vagas na rede, deixando a demanda desatendida. As mudanças de concepção de política pública esperadas destinada às crianças pequenas de Manaus, que deveriam passar a uma perspectiva educacional, mantiveram uma visão assistencialista, mesmo após a inauguração da primeira creche municipal em 2008.

Um dos fatos importantes para o início de uma estruturação de uma rede no município foi a criação do Conselho Municipal de Educação de Manaus, no ano de 1998, a partir do qual se deu a regulamentação da Educação Infantil. A esse respeito, Ribeiro (2019, p. 55) afirma que

[...] de modo que as creches e pré-escolas, antes sob a responsabilidade da Secretária de Saúde e Assistência, foram transferida para a Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Nesse contexto, Mafra (2014) afirmou que no período de transição das instituições infantis da área de assistência social para a área de educação, não houve crescimento de uma rede de creches em Manaus, como se esperava. Por sua vez, A SEMED alegava falta de recursos para atender a EI, por isso focalizava aonde havia maior procura pelas famílias - a faixa etária de 5 a 6 anos.

¹⁰¹ Carvalho (2011) aponta para as Secretaria de Estado de Assistência Social e Trabalho (Setrab), que depois passou de Estado da Assistência Social (Seas). Com apoio da Setrab, era encarregada da infraestrutura, da alimentação e dos recursos humanos das creches (a contratação dos recursos humanos era feita através de uma Cooperativa do Estado) e recebia recurso federal para tais despesas. Com apoio da Secretaria Estadual de Educação e Qualidade do Ensino (Seduc) e com a Secretaria Municipal de Saúde (Semsa).

Sem as creches da assistência social, a Educação focou na faixa etária de crianças de 5 a 6 anos, cujos custos financeiros mostravam ser menores, ficando as crianças de 0 a 4 anos sem o atendimento educacional esperado. Esses aspectos só melhoram a partir do esforço do Ministério da Educação e Cultura (MEC) em integrar as instituições de educação infantil ao sistema de ensino. Para isso realizaram um estudo específico em diferentes municípios, dentre eles Manaus¹⁰². Mesmo assim, os estudos analisadores revelam que a cidade encontrava-se em déficit com suas crianças, permanecendo a necessidade de construção de espaços educacionais adequados para as crianças de 0 a 3 anos, além do impacto de o município não ter apoio de cooperação federal (RIBEIRO, 2019).

5.4 A Creche: uma política pública educacional

A Constituição Federal (1988) é um marco para Educação, estabelecendo princípios e diretrizes que ressaltam como fundamental o direito à educação na sociedade brasileira. Junto a ela os demais instrumentos normativos, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei n.º 8.069/1990), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei n.º 9394/1996), Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n.º 13.005/2014), além de outros decretos que regulamentam a atividade pedagógica, de gestão e financiamento da educação formam os marcos legais nacionais.

Nesses textos legais, há expressamente a determinação e as implicações para que o Poder público garanta o acesso à Educação visando à igualdade das pessoas. A mudança ocorrida por alteração legislativa com a lei n.º 12.764, que no art. 4.º passou a garantir o direito à educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade, ampliou a possibilidade de atuação desta.

Dessa maneira, a educação infantil passou ser pauta prioritária das políticas públicas educacionais, cabendo, portanto, aos municípios se adequarem para atender às crianças desde o berçário (0 a 3 anos) em creches públicas. Todavia, quando tratamos de Educação, é necessário analisarmos dentro de um contexto histórico a forma como cada gestor público usa

¹⁰² Ribeiro (2009) apontou para um estudo (BRASIL. Ministério da Educação. *Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas*. Brasília: MEC/SEF, 2002) que visava à integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios, incluindo a capital amazonense, que previa que “Essa passagem trouxe dificuldades para a Secretaria uma vez que não possuía recursos humanos e financeiros para fazer frente às necessidades demandadas pelo atendimento às crianças de 0 a 6 anos. Destaque-se que o atendimento anterior era precário, sendo realizado em espaços inadequados e, sem uma preocupação com o aspecto pedagógico. Em função dessas dificuldades e tendo em vista a qualidade das ações desenvolvidas, foi priorizado o atendimento à criança de 2 a 6 anos” (MEC, 2002, p. 52).

de estratégias para o cumprimento das demandas educacionais, positivadas pela Constituição (BRASIL, 1988), assim como verificar correlações de forças que se estabelecem na formulação de políticas e na atuação dos atores sociais e gestores dos processos de gerenciamento e execução da mesma.

Neste contexto, a presente tese reflete e aborda as propostas de construção de creches e ampliação do número de vagas para crianças pequenas foram utilizadas na capital do Amazonas, em todas as eleições, para a conquista de votos, sendo uma demanda permanente de uma grande parte da população de Manaus a ampliação de creches públicas. Historicamente, se considerarmos o exercício do mandato dos prefeitos municipais, perceberemos que, desde a década de 1980, os governos tiveram as mesmas matrizes ideológicas e forma de tratar a população no que se refere às políticas de Educação.

O Quadro 8 relaciona as gestões municipais e estaduais desde 1983 para demonstrar a continuidade de atuação a partir dos gestores eleitos, à medida que mudava as reformas administrativas que ocorriam no setor da Educação.

Quadro 6 - Governadores / Prefeitos de Manaus / Situação educacional (1983-2020)

Governador	Prefeito	Situação Educacional
Gilberto Mestrinho PMDB 15/03/1983 a 15/03/1987	Amazonino Mendes PMDB 28/03/1983 a 01/01/1986	No governo municipal, caracterizaram-se pelo programa Novas Metodologias, dando ênfase aos projetos Espiral e Meu Filho, esse dedicado às crianças em situação de risco social (SEMED, 2018).
Amazonino Mendes PDC 15/03/1987 a 02/04/1990	Manuel Herinques Ribeiro PTB 01/01/1886 a 06/07/1988 – Afastado	Sem dados.
	Alfredo Nascimento PFL 06/07/1988 a 05/12/1988 interventor	Em junho de 1988, o Governo do Estado decretou intervenção no município por 180 dias, nomeando o Sr. Alfredo Pereira do Nascimento como interventor (SEMED, 2018).
	Manuel Herinques Ribeiro PTB 05/12/1988 a 01/01/1989 retornou ao cargo	Sem dados
Vivaldo Frota PFL 02/04/1990 a 15/03/1991 Vice-governador	Arthur Virgílio Neto PSB 01/1/1989 a 01/01/1993	Foi elaborado o primeiro Plano de Carreiras e Vencimentos dos professores e trabalhadores da educação do município e um Novo Plano de Trabalho que não chegou a ser efetivado. A gestão municipal foi marcada pelo projeto Brigada da Alfabetização, destinado a jovens e adultos e fundamentado nas ideias do educador Paulo Freire (SEMED, 2018).
Gilberto Mestrinho PMDB 15/03/1991 a 01/01/1995	Amazonino Mendes PPR 01/01/1993 a 02/03/1994 Renunciou	Esse período caracterizou-se por uma reestruturação administrativa interna, a elaboração e a implantação do Plano de Carreiras e Vencimentos pela lei n.º 188 de 12/04/93. Nessa administração, extinguiram-se os projetos Espiral e Meu Filho. No fim de 1996, a Secretaria incentivou a criação do Conselho Municipal de Educação (CME) por meio da Lei
Amazonino Mendes PFL 01/01/1995 a 01/01/2013	Eduardo Braga PPB 02/03/1994 a 01/01/1997 Vice-prefeito	

Quadro 6 - Governadores / Prefeitos de Manaus / Situação educacional (1983-2020)

Governador	Prefeito	Situação Educacional
Reeleito 2 mandatos		Municipal n.º 377, que tinha como objetivo definir as políticas educacionais no município (SEMED, 2018).
Eduardo Braga PPS / PMDB 01/01/2003 a 31/03/2010 reeleito	Alfredo Nascimento PPB 01/01/2001 a 11/04/2004 renunciou ao assumir Ministério de transporte.	Criou o Projeto Família Social por meio do Decreto n.º 5.063, de 29 de junho de 2000. O projeto apresentava como finalidade a prestação de “um atendimento às crianças que necessitavam de proteção e segurança. Os requisitos para a criança integrar ao projeto consistiam em: possuir idade entre 2 a 5 anos; ser avaliada pelo médico da família; apresentar carteira de vacinação e residir na comunidade” (BATISTA, 2018, p. 99).
	Luís Alberto Carijó PDT 11/04/2004 a 01/01/2005 presidente da câmara	Sem dados.
	Serafim Corrêa PSB 01/01/2005 a 01/01/2009	A creche utilizada como plataforma de campanha do candidato a prefeito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Serafim Fernandes Corrêa, que prometeu construir 5 (cinco) creches públicas em seu mandato, teve um peso significativo para que ele conseguisse ser eleito no pleito de 2004 (ASSIS, 2013). Em julho de 2008, a primeira creche pública em Manaus foi inaugurada (GUIMARÃES; PETEAN 2017, p. 18).
Omar Aziz PMN 31/03/2010 a 4/04/2014 reeleito	Amazonino Mendes PTB 01/01/2009 a 01/01/2013	Prometeu a construção de 110 (cento e dez) creches na campanha, sem concluir nenhuma ao fim de seu mandato, e deixando licitadas 60 que não saíram do papel Batista (2018, p. 110).
José Melo Pros 04/04 /2014 a 09/05/2017 Cassado David Almeida 09/05/2017 a 04/10/2017 Presidente Aleam Amazonio Mendes PDT 04/10/2017 a 01/01/2019 Eleições suplementares Wilson Lima PSC 01/01/2019 em andamento	Arthur Virgílio Neto PSDB 01/01/2013 a 01/01/2017 Reeleito 01/01/2017 em 30/12/2020.	Nossa pesquisa pretende responder, como foi a PPEI, no que se diz respeito a rede de creches da cidade de Manaus.

Fonte: O autor, 2019.

A partir de 1982, em plena ditadura militar no país, foi eleito para governador do Amazonas o político Gilberto Mestrinho, que derrotou o candidato dos militares Josué Filho. Somente em 1985 ocorreu eleição para a prefeitura de Manaus, vencendo Manoel Ribeiro. Em 1988, a oposição elegeu seu candidato a prefeito, Artur Virgílio Neto (PONTES FILHO, 2000).

Como visto no quadro 8, os prefeitos de Manaus se revezaram no poder ao logo dos anos. A partir de 1983, assume a prefeitura Amazonino Mendes (1983 a 1986), voltando ao

governo municipal em duas ocasiões (1993 a 1994; 2009 a 2013), em três mandatos eletivos e ao Governo estadual em 4 mandatos eletivos (1987 a 1990; 1995 a 2013, reeleito; 2017 a 2019, eleição suplementar).

A mesma situação ocorreu com Arthur Virgílio Neto (1989 a 1993; 2013 a 2017, reeleito; 2013 – ainda em andamento), atual prefeito que, de 1989 até 1993, já possuía experiência como mandatário do poder executivo municipal.

Com essas sequências de poucas mudanças na condução dos grupos políticos que governaram o município e o estado, podemos entender a razão da quase nenhuma mudança ocorrida na ordem educacional. A exceção se deu na eleição do prefeito Serafim Corrêa,¹⁰³ em 2004, opositor histórico ao grupo que se revezava nos poderes municipal e estadual desde a década de 1980.

Por ser oposição, o governo de Serafim Corrêa, cuja eleição tinha como uma das plataformas a construção de cinco creches (ASSIS, 2017). Com a vitória no pleito eleitoral, passou a receber cobranças constantes dos movimentos sociais referentes à sua plataforma. A primeira ação concreta se deu em 2007, com a construção da primeira creche. Assim, podemos considerar como marco inicial da creche pública no Amazonas, a gestão do então governo, diante da forte cobrança dos movimentos sociais, alinhado e com diálogos próximos ao novo paradigma no poder (ASSIS, 2017; BATISTA, 2018).

Como já dito, antes a denúncia por falta de creches em Manaus era um problema constante nos jornais escritos e noticiários televisivos, não sendo diferentes dos dias atuais. A falta de creches não era um problema novo, a sociedade manauara convivia com as constantes promessas nas campanhas eleitorais. Desde as eleições municipais de 2004, tal situação estava na pauta como um grave problema a ser resolvido com a construção, ampliação de vagas e acesso para as crianças de até 3 anos. O candidato de oposição virou a eleição em 2º turno, com a promessa de construir 5 (cinco) creches e ao final de seu mandato inaugurou 1 (uma) única creche.

Em julho de 2008, foi inaugurada a primeira creche pública ligada à Secretaria Municipal de Educação do município de Manaus – Professora Eliana de Freitas Moraes¹⁰⁴, permanecendo a única até abril de 2012.

¹⁰³ De acordo com ASSIS (2013), no pleito eleitoral do ano de 2004, o candidato mais votado no primeiro turno foi Amazonino Mendes do (PFL), com 43,49% das intenções de voto, destacando-se como mais cotado pela imprensa local a vencer as eleições, e Serafim Correa do (PSB) com 28,77% da preferência do eleitorado. A surpresa deu-se diante da reviravolta no segundo turno em que o candidato Serafim Correa conseguiu se eleger com a maioria de 51,68% dos votos válidos, contra 48,31% dos votos de seu oponente.

¹⁰⁴ A professora Eliana de Freitas Moraes era Pedagoga, foi docente da rede estadual de ensino e diretora de escola municipal por 29 anos na Educação.

A Creche Municipal Professora Eliana de Freitas Moraes está localizada na área urbana da cidade de Manaus, na Rua 16 de Agosto, S/Nº, Riacho Doce III, no bairro da Cidade Nova I, zona norte da capital do Estado do Amazonas. Foi inaugurada no dia 13 de junho de 2008, e formalizada, com o Ato de Criação, pela Lei Nº 1.296 de 02 de dezembro de 2008 com o objetivo de assegurar os direitos da criança, oportunizando às mesmas uma formação de qualidade que desenvolva seus aspectos biopsicossocial e educacional dentro de uma formação integral (ASSIS, 2013, p. 46).

Em maio de 2013, mais três creches foram instaladas. Batista (2018) aponta que, na prática, até 2008 não havia nenhuma creche municipal, restando apenas instituições privadas a custos mensais altos para o município. A creche como “[...] resultado de uma política pública, com prédio próprio, administrado e mantido pelo poder público municipal só veio a existir em 2008, na capital amazonense, vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988” (p.101).

Em 2009, o então candidato Amazonino Mendes (PDT), eleito prefeito de Manaus, prometeu construir 110 (cento e dez) creches na campanha (BATISTA, 2018), não concluir nenhuma até o fim de seu mandato, deixou licitadas 60 que não saíram do papel. Batista (2018, p.110) diz que

A creche tem sido carro chefe de campanhas políticas de vários candidatos que pleiteiam a vaga de gestor municipal de Manaus. Um exemplo desse fenômeno ocorreu na posse de Amazonino Mendes e Carlos Souza, em 1 de janeiro de 2009, quando assumiram a prefeitura de Manaus com a promessa de solucionar o problema da falta de creches na cidade. Encerraram o mandato em dia 31 de dezembro de 2012, sem o cumprimento de uma de suas principais promessas de campanha, a construção de creches no município.

No segundo mandato do prefeito Arthur Neto, em 2017, a promessa do plano de governo era também construir 110 (cento e dez) creches, porém, até julho de 2019, apenas 15 (quinze) creches públicas e 4 (quatro) conveniadas estavam à disposição da demanda pública da cidade, que naquele momento era de 134.984 crianças entre 0 e 3 anos de idade (IBGE, 2010¹⁰⁵). Batista (2018), analisa a política pública de creche da SEMED¹⁰⁶, aponta a baixa oferta de vagas nas unidades entre os anos de 2008 a 2016, com atendimento, em 2016, de apenas 1.565 crianças nas creches municipais. A pesquisa também denunciou que eram priorizadas crianças a partir de um ano de idade, com critérios na hora da matrícula, como a situação de vulnerabilidade social e econômica, o que demonstra uma evidente concepção de educação destinadas às crianças pobres.

¹⁰⁵ Fonte: Censo Escolar, do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/dados>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁰⁶ Com o tema: Organização do atendimento e da oferta no sistema de Ensino Público do Município em Manaus.

Em um cenário de inexistência de creches públicas suficientes para anteder a demanda da população de Manaus, questiona-se: *como e onde* ficam as crianças pequenas?

5.5 Onde ficam? Com quem ficam as crianças sem creches?

As pesquisas consultadas registram que a experiência do cotidiano amazônico na cidade de Manaus é de que o enraizamento de um costume que perdurou fortemente por muitas décadas e ainda deixa resquícios. Em geral, as crianças de 0 a 3 anos, costumam ficar com babás, irmãos, tias, avós e vizinhos próximos quando as mães se ausentam para trabalhar. Existe o costume por parte das famílias que têm maior poder aquisitivo de buscar mão de obra barata, em geral meninas, que são de origem humilde e de comunidades ribeirinhas para atuarem como babás e domésticas. Para Cal (2015), o costume de trazer meninas de áreas rurais para estudar na capital e morar em casas de família é alimentado por diversos fatores históricos e culturais, sendo presente a concepção de que meninas devem assumir as tarefas domésticas como naturais da condição feminina e, por ocorrer nas casas de família, fora dos olhares públicos, essa concepção é tida como natural, burlando as leis trabalhistas.

No Amazonas, como em muitos estados brasileiros, é dado a essas meninas/mulheres (babás) o direito de receber apenas moradia, comida, roupas e, quando muito, a oportunidade de estudar e morar em uma casa de família na zona urbana. Segundo Araújo (2010) a visão dos próprios pais de localidades interioranas, suas filhas nesta situação passarão a ter mais oportunidades para estudar e trabalhar. Na lógica indígena, dirigir-se à cidade é uma opção, uma oportunidade de melhorar as condições de vida, na busca de acesso à educação, à saúde e ao trabalho¹⁰⁷.

Atualmente, com o passar do tempo e o desenvolvimento da cidade, as famílias do interior passaram a ver com preocupação o hábito de enviar suas filhas à capital. Um dos motivos foi a chegada do ensino público nos níveis fundamental, médio e superior ao interior do estado, o que em décadas anteriores só era possível para as famílias com condições econômicas. A violência é outro fator que faz com que tais famílias passem a ter um cuidado redobrado com os filhos, principalmente meninas:

Mais de 100 crianças e adolescentes desapareceram nos primeiros meses de 2018, de acordo com um levantamento divulgado pela Secretaria de Segurança Pública do

¹⁰⁷ Não são raros os relatos ouvidos em que determinadas famílias da elite manauense recorrem com frequência ao interior amazônico, indo em busca de meninos e meninas índias ou não índias para trabalharem em suas casas. A condição de “aparentada” é a garantia de ligações longas e fiéis entre a cria e a dona da casa. A posição da cria tende a suavizar os conflitos entre posições opostas (ARAÚJO, 2010, p. 84).

Amazonas (SSP-AM). O número representa um aumento de 8,6% de desaparecidos, em relação aos mesmos meses, no ano anterior. [...] Entre os casos, a maioria registrada em 2018 foram de meninas, com 69 desaparecidas. Na faixa etária registrada entre as desaparecidas, três tem idade entre 0 e 11 anos. Outras 66, tem idade entre 12 e 17 anos (PORTAL G1, 2018, p. 01).

As mães trabalhadoras da capital, por tradição¹⁰⁸, quando possível, mantêm uma jovem menina do interior em sua residência para cuidar dos afazeres domésticos e das crianças pequenas, enquanto elas trabalham. Duas outras modalidades de cuidado tradicional também podem ser vistas, como o fato de os irmãos mais velhos, tia ou avó (figuras femininas) ficarem responsáveis pelas crianças menores. Outro exemplo são as casas que funcionam como creches, com a presença de “mães crecheiras”, senhoras que utilizam suas casas para cuidar de crianças das vizinhas, enquanto as mães estão no trabalho.

Recentemente, o fenômeno social das meninas do interior trabalhando como domésticas e babás em casa de família na capital tem se somado à imigração de venezuelanos para o Amazonas. Em muitos casos, a situação mantém a mesma lógica de “exploração da força de trabalho das mulheres indígenas”, apontada por Araújo (2010). Assim como as meninas domésticas oriundas do interior, as mulheres venezuelanas passaram a ser submetidas a essa prática por estarem fugindo da crise econômica e humanitária instalada em seu país, emigram para sobreviverem no Brasil.

Outra pesquisa de doutorado, realizada concomitante à nossa e desenvolvida por Vanderlete Pereira¹⁰⁹, estuda as concepções de educar e cuidar de crianças presentes nas alternativas criadas pelas mães frente à baixa oferta de creches públicas em Manaus. Esperamos que os resultados dessa pesquisa possam evidenciar quais alternativas são utilizadas pelas mães de crianças sem creche. Nossa pesquisa pretende compreender o processo de expansão da rede pública de creches na cidade. Para isso, apresentamos a seguir um histórico da SEMED-Manaus e seus desdobramentos em atendimento à Educação Infantil, no que diz respeito a prestação de serviço público em creches municipais, visando atender a demanda por vagas para crianças pequenas na referida cidade.

Como visto, as Políticas Públicas de Educação Infantil (PPEI) vem sendo desenvolvidas na cidade de Manaus, as crianças detentoras do direito à creche, e a sociedade como um todo, sofrem os efeitos decorrente de ausência de vagas e por falta de edificações, como um efeito decorrente inação desta política. As produções acadêmicas até aqui apontadas, entendidas como

¹⁰⁸ São hábitos e costumes da Amazônia de outras épocas, que ficaram impregnados no imaginário de homens e mulheres, perpetuando-se concretamente até os nossos dias. Utilizar a mulher índia para o trabalho doméstico, é um costume arraigado nas práticas sociais de famílias influentes (ARAUJO, 2010, p. 84).

¹⁰⁹ PPGE/Unicamp, sob a orientação Prof^ª. Dr^ª. Ana Lúcia Goulart de Faria.

parte do Contexto de Produção de textos, mostram que há muito a se estudar e fazer a respeito do apropriamos da política legal e histórica destinados às crianças de 0 a 3 anos, na cidade de Manaus.

Neste sentido, o Contexto de Produção de textos, dos documentos relatados, no que se refere a PPEI, a cidade de Manaus, e suas múltiplas relações com demais contextos, merecem de um olhar, mais profundo, ao ponto que possam revelar suas contradições e reflexões que propicie a construção de um caminho de superação. Desta forma, no capítulo que se segue, aprofundar esse, olhar no sentido de conhecer a SEMED como o Contexto da Prática na perspectiva do Ciclo de Políticas de Ball (1994, 1998).

6 EDUCAÇÃO INFANTIL EM MANAUS E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO¹¹⁰

A Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED) será nesta tese compreendida como o Contexto da Prática, denominação oriunda da perspectiva analítica do Ciclo de Políticas de Ball (1994, 1998). Criada, inicialmente, como Secretaria de Desenvolvimento Comunitário (SEDECO), em 1970, teve sua origem quando o então governador do Estado, Danilo Duarte de Mattos Areosa, repassou para o referido município, por meio de decreto, todos os professores das escolas isoladas. A atribuição inicial da Secretaria era cuidar da Educação e Ensino, Cultura – Letras e Artes, Assistência Social, Abastecimento, Saúde, Promoção – Desporto e Turismo, Administração de Bairros e Distritos e o Corpo de Bombeiros (MANAUS, 2018).

Em 1975, ocorreu uma reforma administrativa mediante a Lei n.º 1.175, de 03 de maio de 1974, que alterou a lei anterior e modificou a estrutura administrativa da Prefeitura, criando a Secretaria da Educação, da Cultura e do Bem-Estar social (SEBEM). A SEBEM cuidava da Educação e do Ensino, Cultura – Letras e Artes, Assistência Social e Saúde, Ação Preventiva e Vigilância Sanitária. A SEMED passou por diversas reformas administrativas, de acordo com o interesse dos prefeitos que estavam no cargo. Em 1980, a SEBEM, passou por transformações, ampliando o atendimento escolar, resultado do intenso crescimento populacional da cidade de Manaus, causado pela criação da Zona Franca, anteriormente descrita na seção 4.1.2 desta tese.

Em 1985, a Prefeitura sofreu nova reestruturação por meio da lei n.º 1.762, de 12 de julho de 1985, momento que foram criados programas educacionais com ênfase nas crianças em situação de risco social.

Em 1989, na primeira gestão do prefeito Arthur Virgílio Neto, foi reestruturada novamente a Prefeitura e, por intermédio da lei n.º 2.000, de 28 de janeiro de 1989, a Secretaria passou a se chamar SEMED. Nessa administração, foi elaborado o primeiro Plano de Carreiras e Vencimentos, e um Novo Plano de Trabalho, destinado a valorizar a carreiras de professores do município. Porém, ambos não chegaram a ser efetivados.

O ano de 1993 caracterizou-se pela reestruturação administrativa interna, a elaboração e implantação do Plano de Carreiras e Vencimentos (Lei n.º 188, de 12 de abril de 1993). A lei n.º 175, de 10 de março de 1993, cria a Secretaria da Cultura Desporto e Lazer (SEMCLA), que é extinta a seguir pela lei n.º 284, de 12 de abril de 1995.

¹¹⁰ Histórico construído a partir dos dados disponibilizados no sítio: <<http://semed.manaus.am.gov.br/nossa-historia/>>. Acesso em 12 dez. 2018.

Desde 2001, a Secretaria passa, então, a denominar-se Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), ocorrendo a reestruturação da administração do Poder Executivo Municipal, por meio da lei n.º 590, de 13 de março de 2001, que cria quatro Distritos Educacionais – Leste, Sul, Oeste e Norte – na estrutura da SMEC com o escopo de descentralizar as atividades pedagógicas, administrativas e financeiras da rede municipal de ensino, bem como orientar a implantação do novo Plano de Carreira, Cargos e Remuneração, aprovado pela lei n.º 591, de 23 de março de 2001; além de criar o Centro de Formação Permanente (CFP).

Dados apresentados pelo site da SEMED¹¹¹ demonstram na Tabela 01 o atendimento educacional de 1997 a 2001, com os seguintes números de estudantes matriculados:

Tabela 1 - Matrículas da SEMED (1997 – 2001)

Ano	Pré-escolar	Creche	Alfabetização	1º a 8ª série	EJA	Ed. Especial
1997	7.043	862	10.479	92.588	15.723	688
1998	6.942	1.051	11.033	107.795	17.048	422
1999	6.507	847	9.978	112.833	16.014	472
2000	8.612	904	12.734	131.726	17.725	429
2001	10.284	1.590	18.259	131.726	17.725	506

Fonte: SEMED, 2019.

Em 2005, na gestão do então prefeito Serafim Corrêa (PSB), assume a SEMED o Prof. José Dantas Cyrino Junior, que permaneceu no cargo até 2007, sendo substituído pela Prof.^a Kátia de Araújo Lima Valina.

Na gestão do prefeito Amazonino Mendes (PTB), entre anos de 2013 a 2009, reassume a secretaria, em janeiro de 2009, a Prof.^a Therezinha Ruiz de Oliveira¹¹², que permaneceu na função até abril do mesmo ano. Em seguida, assume o Prof. Vicente de Paulo Queiroz Nogueira. Em 2014, a SEMED esteve sob a gestão do secretário Humberto Michiles e dos subsecretários Ana Maria Falcão (Gestão Educacional), Luís Fabian Pereira Barbosa¹¹³ (Administração e Finanças) e Franklin Jaña Pinto (Infraestrutura e Logística).

No governo do Prefeito Arthur Neto (PSDB), entre seus dois mandatos, de 2013 a 2020, a SEMED esteve sob a gestão da secretária Kátia Schweickardt e dos subsecretários Euzeni Trajano (Gestão Educacional), Bruno Guimarães da Silva (Administração e Finanças) e Darcelo Cavalcante Gomes (Infraestrutura e Logística).

¹¹¹ Dados disponibilizados no sítio: <<http://semed.manaus.am.gov.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

¹¹² Atualmente, exerce o cargo de Deputada Estadual do Amazonas, presidindo a Comissão de Educação (informação recolhida em maio de 2021).

¹¹³ Atual secretário do Educação do Estado do Amazonas (informação recolhida em maio de 2021).

6.1 Organização por Zona

A SEMED, na composição organizacional, especificamente, estrutura-se no âmbito da gestão de creches a partir da seguinte organização: Secretaria é gestora superior, que é auxiliada pela Secretaria de Gestão Escolar, seguida pelo departamento de Gestão Educacional e pela Divisão de Educação Infantil. Por fim, na estrutura, consta a Gerência de Creches, órgão responsável por todas as creches municipais de Manaus.

Quanto à organização para atender as zonas das cidades, a SEMED está estruturada a partir da seguinte organização, conforme figura 12:

Figura 12 - Mapa da zona urbana de Manaus



Fonte: Plano diretor de Manaus, 2013.

Cada Gerência é responsável pelo andamento das atividades administrativas e pedagógicas das escolas e creches integrantes de sua região. A SEMED tem a divisão por Zona Norte, Sul, Leste 1, Leste 2, Oeste, Centro-Sul e Zona Rural, tendo cada uma sua própria Gerência de Administração Escolar, que se reporta à referida Secretaria de Manaus.

Em relação à organização das creches, o setor responsável é a Gerência das Creches, com sede no prédio central da Secretaria. Essa gerência é dedicada à organização das creches do município de Manaus, tendo a função de elaborar, implementar e avaliar as políticas municipais. Essas estão pautadas na organização e no funcionamento, de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil¹¹⁴(BRASIL,2017). Seguindo tais Parâmetros, a gerência tem estabelecido o quantitativo de crianças por professor, qual seja: crianças de até 1 ano de idade, 6 a 8 crianças por professor; crianças de 2 anos, 6 a 8 crianças

¹¹⁴ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em 20 set. 2019.

por professor; crianças de 3 anos, até 15 crianças por professor. No caso particular de Manaus, na maioria das creches, o atendimento educacional é administrado por duas professoras por turmas, organizadas em: Maternal I, até um ano de idade; Maternal II, até 2 anos; e Maternal III, atendendo crianças de até 3 anos.

6.2 A construção de creches públicas em Manaus

A Educação Infantil, por meios dos instrumentos normativos nacionais, tem se destacado como marco das políticas públicas educacionais (BRASIL, 1988, 1996, 2004). A busca para alcançar a meta de universalizá-la, não alcançada, apontou para a necessidade de ações por parte do Estado e de suas instituições. Nesse sentido, como parte das ações de atendimento ao Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014), é instituído o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), por meio da Resolução n.º 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), fazendo parte das principais ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). É um programa de infraestrutura, constitui-se como o principal programa nacional de promoção financeira em caráter suplementar, com vistas à construção de instituições de educação infantil e aquisição de mobiliário e equipamentos para as mesmas, nos municípios que concordaram com o plano de metas – *Compromisso Todos pela Educação* – e que elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O município de Manaus, por meio de convênio com o Proinfância (BRASIL, 2007), utilizou aporte de recursos federais advindos do programa em cinco projetos de construções decorrentes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)¹¹⁵. As creches, em geral, construídas na cidade, têm projetos que seguem o padrão arquitetônico Tipo B (Projeto Padrão para atendimento de até 240 crianças em dois turnos).

Essas edificações se constituem por três blocos. O bloco administrativo é formado por hall central, sala de recepção, secretaria, sala de diretoria, sala dos professores, almoxarifado e banheiros. O bloco de serviços é composto por cozinha, rouparia, lavanderia, copa, despensa,

¹¹⁵ Objetivo referente a Educação infantil no PAC foi de ampliar a oferta de creches e pré-escolas da rede pública da educação infantil voltadas a crianças de até cinco anos. Os recursos repassados pela União para os Municípios se destinam à construção das creches e aquisição de seus equipamentos e mobiliário. São cinco tipos: Tipo A (Projeto Próprio); Tipo B (Projeto Padrão, para atendimento de até 240 crianças em dois turnos); Tipo C (Projeto Padrão para atendimento de até 120 crianças em dois turnos); Tipo 1 (Projeto Padrão, para atendimento de até 376 crianças em dois turnos) e Tipo 2 (Projeto Padrão, para atendimento de até 188 crianças em dois turnos). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/creches-e-pre-escolas/sp/450>>. Acesso em 15 set. 2019.

depósito, lactário, área de serviço externa com local para secagem de roupas, central gás, área de recepção de alimentos e pré-lavagem. O bloco Pedagógico dispõe de 10 salas de referência, pátio coberto com refeitório, *play ground* na área verde, torre de água e estacionamento.

Figura 13 - Creche Tipo B – FNDE

Projeto Tipo B



O FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, disponibiliza o Projeto Proinfância Tipo B, modelo de projeto padrão de educação infantil.

O Projeto Proinfância Tipo B tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral. Foi considerada como ideal a implantação das escolas do Tipo B em terreno retangular com medidas de 40m por 70m e declividade máxima de 3%.

Fonte: FNDE, 2020.

Com essas características arquitetônicas, foram construídas as seguintes creches municipais, descritas no Quadro 9:

Quadro 7 – Creches construídas em Manaus a partir do projeto Tipo B

Estabelecimento	Zona	Inauguração
Creche Municipal Profa. Virginia Marília M. de Araújo	Leste	22/06/2013
Creche Neide Tomaz Avelino	Leste	14/07/2014
Creche Municipal Gabriel Corrêa Pedrosa	Oeste	28/09/2015
Creche Luzenir Farias Lopes	Sul	07/10/2016
Creche Municipal Ana Lopes Pereira	Sul	07/11/2016
Creche Maria do Perpétuo Socorro Pereira Trindade	Norte	12/04/2018
Creche Maria Aparecida Silva Dantas	Leste	08/06/2018

Fonte: O autor, 2019.

Em Manaus, foram construídas também duas creches em conformidade com o projeto arquitetônico Tipo C do Proinfância a Creche Escritor Manuel Octávio e a Creche Municipal Maria Ferreira Bernardes. A primeira atende a 70 crianças de 01 a 03 anos de idade em horário integral, localizada na Zona Leste da cidade e inaugurada em 01 de fevereiro de 2013. A segunda atende a 65 crianças de 01 a 03 anos em horário integral, localizada na Zona Norte e inaugurada em 01 de março de 2013.

Figura 14 - Creche Tipo C – FNDE



Fonte: FNDE, 2020.

Há também, na cidade, uma creche oriunda do Programa de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Socioambiental de Manaus (PROURBIS)¹¹⁶, que tem por objetivo promover, de maneira sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e de preservação ambiental. Baseada neste programa, foi construída a Creche Municipal Maria Luiza da Conceição Silva, localizada na Zona Leste e inaugurada em 28 de junho de 2016. Essa creche atende a 170 crianças de 01 a 03 anos, nos turnos: matutino, vespertino e, em período integral, contando com dez salas, além de parque recreativo, refeitório e brinquedoteca.

Batista (2018, p. 120), ao analisar as construções de creches em Manaus, afirma que existe um grave problema na gestão das obras “que é o desperdício de verbas públicas. A execução das obras se encontra a passos lentos, [...] por parte das empresas contratadas, o abandono das construções no meio do caminho”. Esse problema não é uma realidade local, mas nacional, dado a burocracia da execução de obras públicas.

No estudo promovido pela Transparência Brasil¹¹⁷, com financiamento do Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF), o Monitoramento de obras de escolas e creches financiadas pelo Governo Federal (2008) apontou para os dados das 135 obras analisadas, revelando que apenas 9% das escolas e creches previstas foram entregues no período. Das 135

¹¹⁶ O programa abrange as comunidades Bairro Novo, Arthur Virgílio, João Paulo e Jorge Teixeira III, todas inseridas no bairro Jorge Teixeira, zona Leste da Cidade de Manaus. É um programa da Prefeitura de Manaus, vinculado à SEMINF (Secretaria Municipal de Infraestrutura), com investimentos previstos de US\$100 milhões, no qual 50% são financiados pelo BID e 50% possuem contrapartida da Prefeitura (MANAUS, 2019). Disponível em: <<http://prourbis.manaus.am.gov.br>>. Acesso em 15 set. 2019.

¹¹⁷ A Transparência Brasil é uma associação sem fins econômicos ou lucrativos, destinada a promover a defesa do interesse público por meio da edificação da integridade do estado brasileiro e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2019).

obras analisadas, somente 23% estavam em andamento e 20% paralisadas, com 44% ainda aguardando início e 4% canceladas. Os principais motivos das paralisações das obras têm relação com a forma de rescisão contratual, abandonos dos contratos, demandando tempo para novas licitações. Quanto a isso, o relatório de monitoramento apontou que:

As paralisações também geralmente se traduzem em desperdício de recursos já empregados, pois uma parte do que já foi construído tende a se deteriorar até que a obra seja retomada e precisará ser refeita. Outra dificuldade é que o crescente custo para a construção da obra torna os recursos financeiros disponíveis muitas vezes insuficientes para uma nova contratação alguns anos depois. A necessidade de alocação de novos recursos nem sempre é possível e pode chegar a inviabilizar a conclusão do projeto (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2019 p.12).

A respeito das paralisações e atrasos das obras de creches, o estudo da Transparência Brasil (2019) identificou situações recorrentes na execução dos projetos de construção, como possíveis razões para os atrasos e paralisações verificados, a saber: a) empresas contratadas que não possuem condições financeiras para concluir as obras; b) falhas no planejamento das contratações; c) deficiências na fiscalização contratual; d) atrasos nos repasses de recursos federais, os quais apontam entraves para que essas obras sejam iniciadas; e) fracasso na implementação dos projetos de metodologia inovadora; e f) ausência de pré-requisitos para a execução das obras. No capítulo VII, a temática da construção de creches é aprofundada com os dados referentes à situação de Manaus. A subseção posterior apresenta a rede de educação infantil e o papel do Conselho Municipal de Educação.

6.3 A Rede de Educação infantil em Manaus e o papel do Conselho Municipal de Educação

Para compreender o lugar da Educação Infantil, nas políticas públicas municipais, precisamos adentrar pelo Contexto de Produção dos Textos locais, cuja análise nos informa que Manaus conta com uma rede de 163 estabelecimentos de Educação Infantil – dos quais 39 são públicos, entre municipais e estaduais – e 124 particulares, de acordo com dados do Censo de 2018 (MEC/INEP, 2019).

A rede de escolas de educação infantil privada é constituída por estabelecimentos de que atendem crianças de 0 a 5 anos de idade. A presença física desses estabelecimentos está por toda cidade. Para funcionar, a instituição de Educação Infantil deve ser autorizada pelo Conselho Municipal de Educação¹¹⁸, cujas regras e documentos exigidos para solicitação de

¹¹⁸ O Conselho Municipal de Educação tem como missão o compromisso com a universalidade da educação, como direito; a efetivação da gestão democrática com o fortalecimento dos conselhos como órgão de estado, com

Credenciamento de Instituições Educacionais, Autorização de Funcionamento e Renovação de Autorização da Educação Infantil e suas fases do Sistema Municipal de Ensino de Manaus estão regulamentadas na forma da Resolução n.º 027/CME/2018¹¹⁹. Nesse caso, para credenciamento, são exigidos os requisitos seguintes:

Art. 11 As instituições de Educação Infantil privadas deverão instruir, por meio de seus representantes legais, a solicitação de credenciamento ao Conselho Municipal de Educação de Manaus em até 120 (cento e vinte) dias antes da data prevista para o início das atividades escolares, com os seguintes documentos:

I - requerimento contendo a identificação da instituição mantenedora com o nome do estabelecimento e endereço;

II - comprovante da existência legal da instituição mantenedora, mediante Contrato Social registrado na Junta Comercial do Estado do Amazonas, Requerimento de Firma Individual ou Estatuto Social registrado no Cartório competente;

III - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

IV - escritura de propriedade do imóvel ou contrato de locação, compra mínimo, 2 (dois) anos;

V - planta baixa do imóvel aprovada pelo órgão competente e Agronomia do Amazonas (CREA/AM) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Amazonas (CAU/AM), com respectiva Anotação de Habilitabilidade ou 'Habite-se' emitido pelo órgão competente;

VI - alvará de funcionamento ou alvará de funcionamento provisório emitido pelo órgão competente; VII - licença sanitária emitida pelo órgão competente

VIII - auto de vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

§ 1º 'Habite-se', tecnicamente chamado auto de conclusão de obra, consiste em uma certidão expedida pela Prefeitura atestando que o imóvel está pronto para ser habitado e foi construído ou reformado conforme as exigências legais estabelecidas pelo município.

§ 2º Dispensam-se os documentos dispostos nos incisos VII e VIII quando o interessado apresentar o alvará de funcionamento, de acordo com o § 1º do art. 6º da Lei Federal n. 11.598/2007 e o Decreto Municipal n. 3.200/2015.

Para funcionarem, tanto as escolas/instituições privadas de educação infantil quanto as públicas obedecem à Resolução n.º 027/CME/2018:

Art. 12 As instituições de Educação Infantil das redes pública e privada de ensino deverão instruir a solicitação de autorização de funcionamento de curso com os seguintes documentos:

I - relação das turmas de Educação Infantil e suas fases;

II - quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, especificando funções e comprovando a habilitação dos profissionais;

III - projeto político pedagógico;

IV - proposta curricular devidamente adequada à Base Nacional Comum Curricular e às Diretrizes Curriculares Nacionais;

V - calendário escolar;

VI - regimento escolar;

VII - indicação do secretário escolar com formação mínima em nível médio para a rede privada;

representatividade social e deliberação plural, na busca de alternativas educacionais que assegurem a qualidade da educação oferecida no município de Manaus. Disponível em: <<http://cme.manaus.am.gov.br/missao/>>. Acesso em: 18 set. 2019.

¹¹⁹ Disponível em: <<http://cme.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Resolucao-n.-027-CME-2018.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

VIII - indicação do diretor responsável pela área de ensino (rede privada), comprovando:

- a) graduação em pedagogia com habilitação em administração ou gestão escolar;
- b) graduação na área de educação com pós-graduação em gestão escolar.

Além das escolas / instituições de educação infantil, devidamente autorizadas junto ao Conselho Municipal, existem outras escolas / unidades de educação infantil, sem a devida regulação e registro no Conselho. Essas alegam estar em fase de ajuste por problemas de legalização e regularização junto ao referido órgão municipal.

O Conselho Municipal de Educação (CME/MANAUS, 2019) tem como missão:

O compromisso com a universalidade da educação, como direito; a efetivação da gestão democrática com o fortalecimento dos conselhos como órgão de estado, com representatividade social e deliberação plural, na busca de alternativas educacionais que assegurem a qualidade da educação oferecida no município de Manaus.

De acordo com documentos apresentados no sítio do próprio órgão o CME/Manaus foi criado pela Lei Municipal n.º 377, de 18 de dezembro de 1996, e alterado pelas Leis Municipais n.º 528, de 07 de abril de 2000, e n.º 1.107, de 30 de março de 2007, para exercer as atribuições que lhes foram conferidas. É o órgão colegiado representativo da comunidade integrante do Sistema Municipal de Ensino, dotado de autonomia administrativa e financeira, vinculado à SEMED e subordinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, com funções :

consultiva, fiscalizadora, deliberativa, mobilizadora e competência normativa, constituindo-se em Órgão de Estado, mediador entre a sociedade civil e o poder público municipal na discussão, elaboração e implementação das políticas municipais de educação, da gestão democrática do ensino público e na defesa da educação de qualidade para todo o município (CME/Manaus, 2019).

Nos termos dispostos na Lei Municipal n.º 377 (MANAUS, 1996), com alterações pelas Leis municipais n.º 528 (MANAUS, 2000), e n.º 1.107 (MANAUS, 2007), destacam-se as competências deste Colegiado, a saber:

Art. 7º – Compete ao Conselho na área de atuação junto ao Sistema de Ensino Municipal, nos Estabelecimentos da Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e suas Modalidades e de Instituições Privadas de Educação Infantil:

- I – deliberar sobre o processo pertinente à ação educacional, em matéria de funcionamento e planejamento;
- II – credenciar espaços físicos e autorizar, prorrogar e reconhecer os cursos oferecidos;
- III – orientar, analisar e aprovar o Regimento Geral do Sistema de Ensino Municipal e o Regimento Interno das Escolas Municipais e de Instituições Privadas de Educação Infantil;
- IV – orientar e analisar o Projeto Político Pedagógico de acordo com a legislação em vigor;
- V – normatizar orientações e procedimentos estabelecido pelas instituições de ensino público e privado;
- VI – analisar e aprovar as alterações curriculares nos termos da legislação específica;

- VII – estabelecer a parte diversificada do currículo, nos termos dispostos no § 5º, Artigo 26, da Lei Nº. 9.394/96;
- VIII – normatizar o atendimento educacional às peculiaridades dos alunos portadores de necessidades especiais, assegurando classes, escolas ou serviços especializados, possibilitando a integração nas classes comuns de ensino regular;
- IX – declarar a extinção de mandato dos Conselheiros, de acordo com o disposto no parágrafo único, do Artigo 4º deste Regimento;
- X – deliberar sobre outras matérias de relevância que lhes foram submetidas no limite de sua competência.

O CME/Manaus é um órgão destinado a prestar serviço no plano da análise, interpretação e busca de soluções para o equacionamento dos problemas educacionais em âmbito municipal, desempenhando papel decisivo na consolidação das orientações e normas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96). Esse órgão incorpora, democraticamente, propostas formuladas pelos diversos setores organizados da sociedade civil e do poder público, sempre com vistas à implementação de políticas decisórias que atendam as expectativas da sociedade (CME/MANAUS, 2019).

O Órgão é constituído por nove membros titulares e suplentes indicados pelas entidades representativas, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre as pessoas de notório saber e experiência na área da Educação, com mandato de dois anos, sendo admitida uma única recondução de dois terços dos membros para mandato consecutivo, 01 (um) representante do Ensino Público Superior (Ufam); 01 (um) representante do Ensino Público Estadual (Seduc); 02 (dois) representantes do Ensino Público Municipal (Semed); 01 (um) representante do Ensino Privado (Sinepe-AM); 01 (um) representante das Associações de Pais, Mestres e Comunitários (APMCs); 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas (Sinteam); 01 (um) representante da União Municipal dos Estudantes Secundaristas (Umes); e 01 (um) representante da Câmara Municipal de Manaus/CMM-AM (CME/MANAUS, 2019).

6.4 Bolsa Creche

Dados presentes nas pesquisas analisadas no capítulo anterior (ASSIS, 2013; BATISTA, 2018; CARVALHO, 2012; MAFRA, 2011; RIBEIRO, 2019; SILVA, 2011 e SILVA, 2017) destacam o baixo atendimento de crianças de 0 a 3 anos na rede pública municipal de Manaus. Em outras palavras, no contexto da prática faltam unidades educacionais e vagas destinadas a atender o quantitativo de crianças que vivem na cidade. A oferta de vagas em creches públicas não é suficiente para o atendimento da demanda. Diante desta realidade, o município, para equacionar o déficit de atendimento de crianças de 0 a 3 anos, em creches públicas de Manaus,

desde 2014, vem tentando estabelecer um programa, intitulado Bolsa Creche para crianças de 0 a 3 anos, que não obtinham vagas na rede municipal serem recebidas, mediante pagamento público em unidades particulares. Tal proposta tramitou na Câmara Municipal e em forma de Projeto de Lei n.º 372/2015¹²⁰.

O projeto de lei previa a concessão através de convênios da Prefeitura instituições particulares de Educação Infantil com o objetivo de aumentar a oferta de vagas e diminuir a lista de espera nas creches municipais de Manaus. Na prática, o projeto autoriza a Prefeitura de Manaus, através da SEMED, a estabelecer convênios com creches da iniciativa privada que devem conceder bolsa por meio de vagas destinadas a crianças de 0 a 3 anos. A proposta aprovada visou dar legalidade para o poder público municipal disponibilizar auxílio creche às famílias de baixa renda, quando houver recursos disponíveis no orçamento público e garantir vagas de creches até que o município amplie a oferta do benefício na prefeitura com a construção de novas unidades. Mesmo com a lei aprovada, as bolsas não têm sido implementadas. Ainda assim, em todos os pronunciamentos públicos recentes¹²¹ do ex-chefe do executivo municipal, “o Bolsa Creches” é mencionado como a alternativa para resolver a falta de vagas de creches públicas em Manaus.

Ao analisar os documentos, verificamos que a falta de vagas em Manaus para crianças de 0 a 3 em creches públicas continua presente, mesmo com aplicação total dos recursos decorrentes do empréstimo do BID, através do PROEMEM, o que resultou na construção de nove novas creches. As creches existentes não atendem nem 9% da população de crianças de zero a três anos. Os dados de 2018 (IBGE, 2010¹²²) estimavam o número de 134.984 crianças entre 0 e 3 anos de idade na cidade; enquanto o número de matrículas em toda rede, a considerar instituições públicas e privadas, era de 9.830, o que representava 7,3% atendidas.

Quando o indicador analisa somente os números das creches públicas, a partir de 4.593 matrículas, aponta para o percentual de 3,4% das crianças atendidas pelo poder público. O cenário não é promissor, em relação ao cumprimento da Meta 1 do PNE (2014) e Meta 1b do PME (2015), no que diz respeito à perspectiva de ampliação do número de vagas, com a

¹²⁰ Autor do projeto Vereador Professor Samuel da Costa (PHS).

¹²¹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/04/16/prefeitura-anuncia-bolsa-creche-para-criancas-de-1-a-3-anos-em-manau.shtml>>. Acesso em: 14 maio 2019. Disponível em: <<http://www.estadopolitico.com.br/arthur-promete-bolsas-para-driblar-dificuldade-em-construir-creches/>>. Acesso em: 20 maio 2019.

¹²² Fonte: Censo Escolar, do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/dados>>. Acesso em: 28 abr. de 2020.

finalidade de atendimento desta política pública. Mesmo assim, o governo municipal aponta o Bolsa Creche como alternativa, fazendo uso eleitoral de um direito constitucional das crianças.

Nossa análise é de que tal programa surge diretamente da ampliação de uma política de enfraquecimento da gestão educacional infantil pública, pois, permite repasses financeiros de recursos às entidades particulares em forma de bolsa, para atender a responsabilidade que é do setor público. O município de Manaus precisa priorizar a política de ampliação de números de creches municipais como forma de ampliação da rede de creches públicas e de vagas, A aplicação desses aportes hoje destinados ao programa de Bolsa Creche, poderia ampliar investimento próprio, visando corrigir a ausência de investimentos ao longo dos anos (2009 a 2012), quando o Proinfância foi cogitado e não houve a construção de nenhuma instituição de Educação Infantil no município.

A seguir, analisaremos os recursos destinados ao município, através do FNDE, para compreender a participação do Governo Federal no cenário de atendimento educacional de creches públicas amazonenses.

6.5 Proinfância e o FNDE

Entre os anos de 2012 a 2020, o município de Manaus recebeu liberação de verbas do Governo Federal. Os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) apontam que, só em 2018, o Ministro da Educação anunciou a liberação de “[...] R\$ 140.890.044,62 para investimento na educação básica, nos municípios do estado do Amazonas”. Os recursos foram destinados à construção de “45 escolas, quatro creches, quatro quadras escolares e aquisição de seis ônibus escolares, além de mobiliários e equipamentos” (MEC, 2018). A origem dos recursos seria assim distribuída: R\$ 137.265.079,00 procedente do FNDE e R\$ 3.624,21 provenientes do ProBNCC (BRASIL, 2014), recurso de contrapartida via secretaria Estadual de Educação, que deviam contemplar 25 municípios do estado¹²³ (MEC, 2018). Houve também empréstimos no BID¹²⁴, da ordem de US\$ 52 milhões de dólares

¹²³ Municípios contemplados: Autazes, Barcelos, Boa Vista do Ramos, Boca do Acre, Borba, Careiro, Coari, Eirunepé, Guajará, Humaitá, Iranduba, Itamarati, Juruá, Manacapuru, Manaus, Manicoré, Maués, Novo Airão, Parintins, Santo Antônio do Içá, São Gabriel da Cachoeira, Tapauá, Tefé e Urucurituba

¹²⁴ O Estado brasileiro passou por diversas reformas na década de 1990, cujas influências na formulação das políticas educacionais foram submetidas às recomendações, entre outras, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Banco Mundial (BM), da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

(aproximadamente R\$ 167 milhões), para somar as ações de melhoria no ensino, incluindo a Educação Infantil.

Desde 2017, a SEMED mantém o *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus* (PROEMEM), com aprovação do financiamento junto ao BID¹²⁵. Este projeto de expansão visava à ampliação da oferta de vagas da rede pública municipal de ensino, com a construção de 29 unidades educacionais, sendo 18 de Educação Infantil. As novas unidades prometidas possibilitariam a ampliação de vinte mil vagas, das quais se acredita serem quinze mil destinadas à faixa etária de 0 a 3 anos, saindo dos atuais 5 mil para 20 mil vagas (SEMED, 2017).

Assim, para além das propostas de ampliação dos números de creches e vagas para crianças de 0 a 3 anos na cidade de Manaus, percebemos a necessidade de analisar: o número de crianças matriculadas nas creches em funcionamento; a idade mínima de corte, a presença de berçários e a quantidade de creches em tempo integral. Desse modo, esses dados ilustrarão a realidade do alinhamento com a Política Nacional frente à realidade local.

Durante visita ao município de Manaus, o Secretário de Educação Básica do MEC¹²⁶, ao tratar da infraestrutura proposta para as creches, apontou para a necessidade de se analisar as particularidades de cada região, afirmando que é preciso verificar como o padrão de creche do FNDE vem se comportando no Amazonas. Quando se trata de um modelo nacional, existem necessidades de adaptação aos aspectos regionais (SEMED, 2017).

Tabela 2 - Transferências do Programa Proinfância: construção de Creches para o Município de Manaus

Ano	Valor destinado
2012	R\$ 9.238.462,09
2013	R\$ 2.032.983,18
2014	R\$ 716.061,61
2015	R\$ 159.734,39
2016	R\$ 2.216.111,31
2017	R\$ 3.146.827,23
2018	R\$ 5.637.715,71
2019	R\$ 820.079,80
Total	R\$ 33.967.939,32

Fonte: FNDE, 2020.

¹²⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *BID oferece empréstimo para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da educação em Manaus*. Washington, D.C., EUA, 24 dez. de 2014. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2014-12-22/qualidade-da-educacao-em-manaus,11046.html>> Acesso em: 02 nov. 2017.

¹²⁶ SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MANAUS. *Representante do MEC conhece ações pedagógicas e estrutura de creche municipal*. Manaus, 07 de ago. de 2017. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/representante-do-mec-conhece-propostas-pedagogicas-e-estrutura-de-creche-municipal/>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

A cidade de Manaus foi beneficiada com recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)¹²⁷, de 2012 a 2018, conforme Tabela 2. O montante de R\$ 33.967.939,32 (trinta e três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e trinta e nove e trinta e dois centavos) foi destinado à capital. Todavia, das 60 creches previstas para serem construídas, apenas sete foram entregues (2014) por meio da soma de recursos dos programas e recursos próprios do município. Sobre o tema, Batista (2018, p. 120) adverte que:

Em Manaus, ainda existe um grave problema que acompanha a construção de creches no município que é o desperdício de verbas públicas. A execução das obras se encontra a passos lentos, na capital e ainda há, por parte das empresas contratadas, o abandono das construções no meio do caminho, desperdiçando um montante de recursos já empregados.

Em 2019, quando a falta de creches para atender as crianças de 0 a 3 anos de idade completou 19 anos, esta lacuna ainda representava uma meta para o poder público, uma vez que existia grande demanda de crianças não atendidas, sem acesso à creche pública, que tivessem condições mínimas e favoráveis ao desenvolvimento educacional.

Vasconcellos (2014, p. 1), a respeito das políticas públicas para educação infantil, aponta para o “divórcio entre os propósitos das políticas públicas educacionais e sua materialização nos espaços educativos”, de maneira que existe uma contradição entre o “dito (retórica dos proponentes), o escrito (legislação e outros documentos) e o feito (a efetivação nas creches e escolas)”. Essa contradição é comprovada no próprio Plano Municipal de Educação que estabeleceu como meta primeira para a cidade: dispor, “até 2024, 50% de vagas em creches públicas para crianças de 0 a 3 anos” (MANAUS, 2015).

A Meta 1: universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches, de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até 03 anos até o fim da vigência deste PME (MANAUS, 2015), com prazo que encerra em 2021. Essa meta, na verdade, repete o mesmo indicador do PEE (AMAZONAS, 2015) e do PNE (BRASIL, 2014).

¹²⁷ O Programa foi criado com o objetivo de expandir a cobertura e melhorar a qualidade do Ensino Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal de Manaus e é composto por quatro componentes. O primeiro é a expansão da rede, em que estão incluídas as construções de 11 Centros Integrados Municipais de Educação (CIMES). As novas escolas possibilitarão à Prefeitura de Manaus a redução de prédios alugados para o funcionamento de unidades escolares e ofertarão, aproximadamente, 20 mil vagas. No projeto, os primeiros quatro CIMES estão previstos para serem entregues até o final de 2019. O segundo componente é a melhoria da qualidade da educação; o terceiro compreende a gestão, monitoramento e avaliação e o quarto é a administração do projeto (SEMED, 2017).

Na prática, ao considerar os dados de 2019, seriam necessárias 59.033 vagas em creches públicas, quando, na verdade, a SEMED dispõe apenas de 5 mil. Assim, em vista de equacionar a falta de vagas para crianças pequenas em Manaus em creches públicas, o município criou em 2014 o PROEMEM, que entre uns de seus objetivos, pretende ampliar a rede de atendimento de educação infantil.

6.6 PME: Plano Municipal de Educação de Manaus¹²⁸

O Plano Municipal de Educação de Manaus (MANAUS, 2015) é um instrumento que consigna em seu texto a necessidade de efetividade do direito à Educação de qualidade em creches. O Município de Manaus, na elaboração do plano, adotou a visão de atendimento consubstanciada nos eixos relacionados no PNE (2014): a educação como direito; a educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social; a educação como fator de inclusão social. Ribeiro (2019, p. 101) afirma que:

a construção ocorreu de forma participativa: pais, alunos, profissionais e especialista da educação, e a sociedade civil. Seus objetivos: a continuidade de políticas públicas no município, assim como promover o diálogo entre todos os sistemas de educação: municipal, estadual, federal e privados – uma gestão democrática, mas sem perder sua identidade e autonomia.

O PME (MANAUS, 2015) foi aprovado pela Lei n.º 2.000, de 24 de junho de 2015/ (MANAUS, 2015), com vigência de 10 anos, ou seja, de 2015 a 2025, em conformidade com o disposto no artigo 11, inciso I, da LDB (BRASIL, 1996) e artigo 8.º, do PNE (BRASIL, 2014). De acordo com Ribeiro (2019), o Plano foi gestado a partir da realidade de Manaus, considerando a situação socioeconômica e demográfica, com mobilização da Sociedade Civil Organizada, participação das forças políticas do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual.

O PME (MANAUS, 2015) resguarda a responsabilidade constitucional do município para com a Educação Infantil. As estratégias políticas de educação estão pautadas na Carta Magna (BRASIL, 1988), na LDBEN (BRASIL, 1996); interage com as metas previstas no PNE (BRASIL, 2014) e no PEE (AMAZONAS, 2015). O PME (2015-2025) no que se refere ao PEE (2015-2025) explicita as mesmas diretrizes, as quais são reproduzidas pelo PME (2015) em seu art. 2.º, que traça as diretrizes político-pedagógicas para as ações educacionais:

Art. 2.º São diretrizes do PME:

¹²⁸ Foi sancionado pelo Prefeito de Manaus, Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, aprovado pela Lei n.º 2.000 de 24 de junho de 2015, com sua vigência decenal, até 2025.

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade de ensino;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do município;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação pública, resultantes das receitas orçamentárias, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais de educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental (MANAUS, 2015).

O Plano municipal propôs na META 1: universalizar até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches, de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o fim da vigência deste PME. A esse respeito, Ribeiro (2019, p. 104) depõem que “ampliação da oferta de atendimento da criança à creche a responsabilidade do Município em face ao cumprimento do PME é indissociável, haja vista que no sistema de municipalização da Ed. Infantil há a fiscalização do Estado”.

Para acompanhar e monitorar os andamentos dos cumprimentos das metas do PME (MANAUS, 2015), na forma da Emenda Constitucional n.º 59 (BRASIL, 2009), os planos decenais de educação são instrumentos de planejamento que suplantam períodos de governo. O PME é composto de 20 metas e 219 estratégias. O alcance das metas visa contribuir para a melhoria da educação pública municipal. Nesse sentido, o artigo 5.º, parágrafo 1.º, inciso I, da Lei do PME (MANAUS, 2015), designou as instâncias com a missão de monitoramento contínuo e de avaliação periódica ao cumprimento das metas do PME. A cada dois anos, ao longo do período de vigência do PME, a Secretaria Municipal de Educação publica estudos para aferir a evolução das metas do PME.

Por meio da Portaria n.º 0285/2015-SEMED/GS¹²⁹, de 01 de setembro de 2015/ (MANAUS, 2015), foi criada uma Comissão Interna para monitorar, continuamente, e avaliar, periodicamente, as ações estratégicas do PME (MANAUS, 2015), com o objetivo de mensurar o alcance de suas metas. A Comissão emite relatórios específicos para cada meta e, em cada capítulo, são apresentados os indicadores que traduzem a evolução ou a não evolução dos resultados, em direção ao alcance das metas estabelecidas no PME (MANAUS, 2015). Foram publicados dois Relatórios Anuais de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de

¹²⁹ Fazem parte desta comissão técnica, os professores Amarildo Menezes Barreto, Carlos Augusto Conte Sanches, Jaime Lopes Pereira e Sara Correa Flores.

Educação de Manaus, cujos dados subsidiam o acompanhamento de políticas, programas e projetos educacionais.

No relatório de 2018-2019, a Comissão observou os níveis de alcance das metas do Plano sobre a Educação Infantil em relação à Meta 1 e apontou para os indicadores que serão apresentados no Quadro 10:

Quadro 8 - Percentual da população de 4 a 5 anos e de 0 a 3 anos que frequenta à Educação Infantil (2015-2018)

Indicador 1A	Percentual da População de 4 e 5 Anos que frequentam a escola		
Meta prevista para o período	Meta alcançada no período		Fonte de indicador
100%	Dado oficial	81,4%	INEP/SEMED/DEPLAN/DIE/SIMEC/2015-2018
	AM: Dado municipal	63,6%	INEP/SEMED/DEPLAN/DIE/SIMEC/2015-2018
Indicador 1B	Percentual da População de 0 a 3 anos que frequentam a creche		
Meta prevista para o período	Meta alcançada no período		Fonte do indicador
50%	Dado oficial	23,2%	INEP/SEMED/DEPLAN/DIE/SIMEC/2015 -2018
	AM: Dado municipal	6,7%	INEP/SEMED/DEPLAN/DIE/SIMEC/2015-2018

Fonte: SEMED, 2019.

Como é possível observar, referente ao indicador 1A, o Quadro 10 apresenta uma evolução no atendimento educacional à população de 4 a 5 anos de idade no âmbito do município. De acordo com Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Manaus (SEMED, 2019, p. 9-8):

O dado oficial publicado pelo INEP (81,4%) abrange o atendimento global realizado tanto pela rede pública municipal quanto pelos estabelecimentos particulares e filantrópicos em funcionamento no município. O dado municipal (63,6%) indica o percentual de atendimento da pré-escola apenas da rede pública municipal face à demanda escolar de toda a população na faixa etária de 0 a 3 anos residente no município de Manaus. No entanto, tanto o dado oficial do INEP quanto o dado municipal da SEMED evidenciam um crescimento contínuo do atendimento na fase da pré-escola no âmbito do município de Manaus, embora a meta de universalização estabelecida para 2016 não tenha se concretizado.

O relatório aponta que, para que a meta fosse alcançada, era necessário que cerca de 30 mil crianças de 4 e 5 anos, incluídas na pré-escola, ainda em 2016, estivessem matriculadas. Todavia as projeções indicam que, se a tendência de crescimento for mantida, a meta só será alcançada em 2025.

No que diz respeito ao Indicador 1B, o Quadro 10 demonstra que o dado oficial do INEP¹³⁰ (INEP, 2019) aponta avanço, no sentido de atender, em parte, ao percentual estabelecido na meta do PME – de atender em creches, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos de idade residente em Manaus. Todavia, ainda aponta, no Indicador 1B, uma baixa taxa de atendimento em creches (0 a 3 anos de idade), por parte da rede pública municipal, registrada em 6,7% nas estatísticas da Secretaria Municipal de Educação (SEMED, 2019). No capítulo VII, esses dados serão aprofundados, para analisar a distância entre os números de atendimento de crianças de 4 a 5 anos, que estão nos centros municipais de educação infantil e os referentes às crianças de 0 a 3 anos.

No relatório de acompanhamento, ainda foram apontadas situações desfavoráveis e que contribuíram em parte, para ficar aquém do estabelecido nos prazos do PME (2015). Dentre essas, foram relatadas as desigualdades regionais apontadas pelo relatório do INEP, com um aumento da demanda de 4 e 5 anos, em função dos bolsões migratórios oriundos da Venezuela e de novas invasões intensivas nas áreas periféricas de Manaus (SEMED, 2019).

6.7 Encontro Nacional – 34º MIEIB: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil em Manaus e o Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) nasceu em 1999 como movimento nacional em defesa da Educação Infantil, quando integrantes dos Fóruns de Educação Infantil, atuantes em alguns estados, discutiram a necessidade de se unirem na defesa dos direitos das crianças de 0 a 6 anos no que tange à Educação Infantil de qualidade (MIEIB, 2020).

Em 2000, o projeto *“Movimento Interfóruns de Educação Infantil – ano 2000”* definiu os seguintes princípios:

A garantia às crianças de 0 a 6 anos de acesso a vagas nos sistemas públicos de educação; o reconhecimento do direito constitucional das crianças de 0 a 6 anos (independentemente de raça, idade, gênero, etnia, credo, origem socioeconômica-cultural etc.) ao atendimento em instituições públicas, gratuitas e de qualidade; a destinação de recursos públicos, específicos e adequados, indispensáveis para o bom funcionamento dos sistemas de Educação Infantil; a indissociabilidade do cuidar/educar, visando o bem-estar, o crescimento e o pleno desenvolvimento da criança de 0 a 6 anos; a implementação de políticas públicas que objetivassem a expansão e a melhoria da qualidade do atendimento educacional, abrangendo toda a faixa etária de 0 a 6 anos; a identificação da Educação Infantil, enquanto campo intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução (MIEIB, 2019, p.01).

¹³⁰ Cômputo geral de todas as redes de ensino: pública municipal, privada e filantrópica.

Em 2015, definiram-se as discussões, reivindicações e ações dos integrantes dos fóruns a três vertentes: 1) pesquisa e produção de conhecimento; 2) práticas institucionais e 3) implementação de políticas públicas no campo da Educação Infantil (MIEIB, 2019).

O Encontro do MIEIB ocorreu pela primeira vez na região Norte, no período de 22 a 24 de agosto de 2019. Professores, pesquisadores, militantes da causa da Educação e gestores debateram o tema *Educação Infantil: desafios e perspectivas nacionais e o contexto amazônico*. O MIEIB afirmou que um dos seus propósitos era o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica. No encontro, que aconteceu no auditório da Universidade Federal do Amazonas (UFAM – Eulálio Chaves), foi enfatizada a necessidade de ampliação da oferta de vagas para Educação Infantil em Manaus, voltada, em especial, para as crianças de 0 a 3 anos. Ribeiro (2019, p. 107) explicita que “os debates realizados pelo MIEIB em Manaus apontaram para o crescimento de uma crise social, política e econômica, decorrente do golpe parlamentar, jurídico e midiático iniciado em 2016, que reflete diretamente na garantia do direito à Educação Infantil¹³¹”. Ao término do Encontro em Manaus, o MIEIB emitiu uma Carta Compromisso em defesa do 12 princípios e ideais, para os quais chamamos a atenção dos seguintes pontos:

2. Manutenção inquestionável da creche no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); 4. Congelamento da expansão de vagas por meio de conveniamento, mantendo as vagas dos serviços existentes e ampliação da Educação Infantil exclusivamente por meio do atendimento público; 6. Formulação de políticas públicas para Educação Infantil que contemplem a especificidade de bebês, crianças bem pequenas e pequenas, considerando as questões étnico-raciais, de gênero, de classe social, de deficiência, de idade e de sexualidade, respeitando as peculiaridades das diversas populações (agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, caiçaras, povos da floresta) e regiões[...] (MIEIB, 2019, p.01)

O ano de 2019 foi marcado pela realização em Manaus de dois importantes encontros destinados à defesa dos interesses das crianças. Após o MIEIB, também ocorreu o II Seminário do Pacto Nacional pela Primeira Infância, em 19 e 20 de setembro de 2019. O evento foi promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o apoio do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM). O segundo encontro contou com a ampla participação de representantes do sistema de justiça, do poder executivo nacional e estadual, do Legislativo e de membros de organizações não governamentais que atuam na Região Norte. Decorrentes do encontro, houve encaminhamentos de adesão dos Governos Estadual e Municipal ao Pacto Nacional pela

¹³¹ Carta de Compromisso do MIEIB.

Primeira Infância¹³², para trabalhar em conjunto na proteção aos direitos das crianças, especialmente aquelas com até 6 anos de idade, visando avaliar aplicação o Marco Legal da Primeira Infância Lei n.º 13.257¹³³ (BRASIL, 2016). Pelo que analisamos até aqui, compreendemos que as políticas públicas para atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos, na cidade de Manaus, precisam ser priorizadas pelo poder municipal e, amplamente fiscalizadas, pelos órgãos de controle. Deve ser pauta permanente dos movimentos de interesse de defesa da educação pública (instituições da sociedade civil organizada, movimentos sociais e partidos políticos) frente aos desafios presentes. Dados de outras pesquisas demonstram que esta realidade não se difere das grandes capitais brasileiras; porém, o cenário de Manaus, por ser uma cidade com arrecadação acima das demais da região – em vista de investimentos advindos de arrecadação de impostos pela movimentação financeira presente no Distrito Industrial – em tese deveria ter uma rede de creches mais ampla, todavia isso não vem ocorrendo. Desta forma precisa ser melhor investigada essa lógica política, entre arrecadação e investimentos públicos, sobretudo na educação de crianças. Diante disso, é necessário acompanhar as políticas públicas destinadas ao atendimento das crianças pequenas, detentoras do direito à Educação em creches públicas municipais já estabelecidas nos marcos legais nacionais.

Os dados até aqui apresentados e analisados, demonstram indicadores insatisfatórios, depondo contra as gestões públicas, apontando para um claro descaso e omissão para com as crianças pequenas. A tese pretende apontar propostas de respeito ao direito das crianças pequenas à Educação, por isso defendo a necessidade de construção de propostas pedagógicas para crianças em creches públicas e de qualidade. Para isso assumimos a voz de denúncia de como vem sendo negado, aos longos dos anos, o acesso às creches públicas na cidade.

Até aqui, apresentamos o que foi analisado a partir dos documentos oficiais, enquanto Contexto de Produção de Textos, referentes às instâncias responsáveis por realizar as políticas públicas de Educação Infantil em Manaus (Contexto da Prática). No próximo capítulo (VII), serão analisados os números de matrículas em creches públicas e a expansão da rede, a partir de dados públicos. Nosso objetivo será compreender como vem sendo instituído o direito a educação de crianças pequenas (0 a 3 anos) como Política Pública Nacional e como isso reverbera na Política Públicas de Educação Infantil local.

¹³² Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

¹³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2019.

7 MATRÍCULAS EM CRECHES E A EXPANSÃO DA REDE EM MANAUS: O QUE OS INDICADORES DE FINANCIAMENTO APONTAM A REPEITO DA PPEI?

Este capítulo analisa as PPEI materializadas na cidade de Manaus (AM) a partir dos indicadores de matrículas em creches. O capítulo compara como vem sendo instituído o direito à educação de crianças pequenas (0 a 3 anos) na Política Pública Nacional e a reverberação delas, nas políticas locais. Para tal, o cenário de matrículas em creches a partir de dados públicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) será analisado a partir de seu comportamento na cidade de Manaus (lócus da pesquisa) e quais estratégias o município buscou para ampliar seus indicadores, que estavam em descompasso com as exigências legais.

Na capital amazonense, há incidências de que o direito à Educação de crianças pequenas é negligenciado, a ponto de haver intervenção do Ministério Público do Estado do Amazonas para salvaguardar o direito à creche¹³⁴. O *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus* (PROEMEM/Manaus, 2014) produzido pelo governo municipal com o objetivo de expandir a cobertura e melhorar a qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na rede pública municipal será analisado. Tal projeto contou com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em forma de empréstimos financeiros, medida que veem se estabelecendo como principal política pública de financiamento educacional no caso analisado (Cidade de Manaus).

7.1 O cenário de matrículas em creches para crianças de 0 a 3 anos no Brasil

Os dados de matrículas nacionais, apresentados e analisados a seguir, terão como base inicial as Sinopses Estatísticas da Educação Básica¹³⁵ – informação pública e produzida anualmente pelo INEP/MEC na diretoria de Estatísticas Educacional. O recorte temporal proposto na tese é o período de 2010 a 2019. A seguir, apresentaremos o quantitativo de matrículas na Educação Infantil no Brasil e, posteriormente, especificamente em creche. Nessa tese consideraremos para essa primeira análise, instituições públicas ou privadas, embora nossa foco seja as creches públicas, no âmbito da Educação Infantil.

¹³⁴ ACP sob n.º 0603404-34.2014.0.08.0001/TJ/AM.

¹³⁵ Dados disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

O Censo Escolar de 2019 aponta que no Brasil, o total de crianças matriculadas na Educação Infantil foi de 8.972.778 (oito milhões, novecentos e setenta e duas, setecentos e setenta e oito). Em relação às matrículas de pré-escola, o número para o referido ano foi de 5.217.686 (cinco milhões, duzentos e dezessete, seiscentos e oitenta e seis), representando 58,15% do total de crianças matriculadas na Educação Infantil. No mesmo ano, o número de crianças de 0 a 3 anos, matriculadas em creches, foi de 3.755.092 (três milhões, setecentos e cinquenta e noventa e duas crianças), representando 41,85% do total, conforme os dados apresentados na Tabela 3:

Tabela 3 - Matrículas nas creches e nas pré-escolas brasileiras (2010 –2019)

Tabela – Número de matrícula da Educação Infantil	ANO	ETAPA DE ENSINO		
		EDUCAÇÃO INFANTIL		
		CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL
	2010	2.074.579	4.717.516	6.792.095
	2011	2.307.177	4.696.625	7.003.802
	2012	2.548.221	4.765.943	7.314.164
	2013	2.737.245	4.870.332	7.607.577
	2014	2.897.928	4.971.941	7.869.869
	2015	3.049.072	4.923.158	7.972.230
	2016	3.238.894	5.040.210	8.279.104
	2017	3.406.796	5.101.935	8.508.731
	2018	3.589.292	5.157.892	8.745.184
	2019	3.755.092	5.217.686	8.972.778
Índice	10/19	81,0%	10,6%	32,1%
Incremento de matrículas	2010/2019	1.680.513	500.170	2.180.683

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2010-2019).

Entre os anos de 2010 e 2019, os dados revelam um incremento das matrículas na pré-escola na ordem de 10,6%, enquanto as matrículas em creches chegaram a 81,0%. Em 2010, o total de vagas da pré-escola representava 69,46% das ofertas para a Educação Infantil, passando para 58,15% no ano de 2019; já em creches, o percentual era de 30,5%, em 2010 e passou para 41,58% do total, em 2019. O número de matrículas na Educação Infantil cresceu 32,1% de 2010 a 2019, saindo de 6,7 milhões em 2010 e atingindo 8,9 milhões em 2019. Esse crescimento é, em grande parte, decorrente do aumento dos registros¹³⁶ dos alunos nas creches brasileiras, estando nesse cálculo, todas, independentemente da natureza administrativa.

A seguir, separamos os dados do período apresentado (2010-2019), por dependência administrativa (federal, estadual, municipal e privadas), com o fim de compreender como as matrículas têm se comportado nas instituições públicas do país, sobretudo nas municipais, considerando o período estudado. No que se refere à pré-escola, a Tabela 4 apresenta

¹³⁶ Neste trabalho, entende-se registro como matrícula.

crescimento do número de matrículas das dependências federais, municipais e privadas, contudo, expressa decréscimos nas estaduais¹³⁷.

Tabela 4 - Matrículas nas pré-escolas no Brasil (2010 – 2019)

Tabela – Número de matrícula da Pré-escola	ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL				
		PRÉ-ESCOLA				
		Federal	Estadual	Municipal	Privadas	TOTAL
	2010	1.271	67.502	3.513.014	1.135.729	4.717.516
	2011	1.274	58.628	3.495.375	1.141.348	4.696.625
	2012	1.378	52.626	3.527.745	1.184.194	4.765.943
	2013	1.434	51.232	3.592.906	1.224.760	4.870.332
	2014	1.356	52.184	3.652.043	1.266.358	4.971.941
	2015	1.386	50.507	3.635.896	1.235.369	4.923.158
	2016	1.499	51.499	3.760.147	1.227.065	5.040.210
	2017	1.535	52.230	3.865.925	1.182.245	5.101.935
	2018	1.584	52.390	3.915.945	1.187.973	5.157.892
	2019	1.519	55.206	3.953.633	1.207.328	5.217.686
Índice	10/19	19,5%	-18,2%	12,5%	6,3%	10,6%
Incremento de matrículas	2010/2019	248	-12.296	440.619	71.599	500.170

Fonte: Sinopse Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2010-2019).

Os dados de matrículas presentes na Tabela 4 demonstram que, entre os anos de 2010 a 2019, houve um incremento dos registros de alunos na pré-escola nas dependências Federais¹³⁸, destacando 19,5%, com 248 novas matrículas, assim como nas municipais e nas privadas, as quais expressaram respectivamente 12,5% (440.619 novas) e 6,3% (71.599 novas). Em contrapartida, as matrículas municipais tiveram um acréscimo nas matrículas pouco significantes 12,5%, ao longo de 10 anos. Isso de alguma maneira demonstra que a responsabilidade municipal cresce, todavia ainda aquém do imperativo legal. O total de registros acrescidos foi de 500.170, entre os anos de 2010 a 2019, representando acréscimos gerais de novas matrículas na casa de 10,6% de vagas. Se analisados frente ao cumprimento do PNE (BRASIL, 2014), no que se refere à Meta 1: “que estabeleceu a universalização do acesso à pré-escola para crianças de 4 a 5 anos até 2016”, esses números evidenciam que a meta ainda não foi alcançada. Os dados para o período em que a meta foi estipulada apresentam um crescimento de matrículas na Educação Infantil, perfazendo 93,8% em 2018 (PNADC/IBGE, 2018). Em números absolutos, mais de 5 milhões de crianças estavam matriculadas em 2019.

¹³⁷ Dados coerentes com o ordenamento legal que afirma ser de responsabilidade dos municípios a Educação Infantil.

¹³⁸ O que pode estar associado às Pré-Escolas federais terem aberto suas portas para a comunidade infantil municipal.

Os dados referentes às matrículas em creches (públicas e privadas) tiveram o crescimento de 81,0% (de 2010 a 2019), levando em conta a somatória de todas as dependências administrativas. O resultado é apresentado na Tabela 5:

Tabela 5 - Matrículas nas creches no Brasil (2010 – 2019)

Tabela – Número de matrícula da Creche	ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL				
		CRECHE				
		Federal	Estadual	Municipal	Privadas	TOTAL
	2010	1.281	8.067	1.345.856	719.375	2.074.579
	2011	1.359	8.474	1.461.546	835.798	2.307.177
	2012	1.245	6.671	1.603.749	936.556	2.548.221
	2013	1.261	5.236	1.725.075	1.005.673	2.737.245
	2014	1.263	4.979	1.824.595	1.067.091	2.897.928
	2015	1.213	4.244	1.931.755	1.111.860	3.049.072
	2016	1.523	3.694	2.077.242	1.156.435	3.238.894
	2017	1.463	4.476	2.220.234	1.180.623	3.406.796
	2018	1.183	3.915	2.346.934	1.235.260	3.589.292
	2019	1.178	3.701	2.451.704	1.298.509	3.755.092
Índice	10/19	-8,0%	-54,1%	82,2%	80,5%	81,0%
Incremento de matrículas	2010/2019	-103	-4.366	1.105.848	579.134	1.680.513

Fonte: Sinopse Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2010-2019).

Os dados da Tabela 5 demonstram que os municípios brasileiros têm os maiores números de matrículas em suas dependências administrativas (creches municipais), próximo ao dobro das matrículas em instituições privadas brasileiras (creches privadas). A Tabela 5 também apontou para um crescimento de 82,2% da educação pública em números de registros em creches públicas municipais. Esse crescimento é próximo ao registrado pelas creches privadas, cujo percentual foi de 80,5%, no período referido. Quanto às creches federais e estaduais, essas tiveram redução de matrículas na ordem de -8,0% nas federais, e -54,1% em creches estaduais¹³⁹.

Em números absolutos, as novas matrículas em creches, no período de 2010 a 2019, tiveram um crescimento de 1.105.848 de novos registros em creches municipais e, em particulares 579.134, acompanhadas de redução de matrículas nas dependências federais e estaduais, 103 e 4.366 a menos, respectivamente.

Na prática, o crescimento de matrículas nas creches públicas e privadas foi de 81,0%¹⁴⁰, representando o total de 1.680.513 novos registros no período mencionado. O crescimento no cenário nacional representa a mobilização da sociedade civil organizada, por via de conquistas

¹³⁹ Mais uma vez são dados coerentes com o ordenamento legal que afirma ser de responsabilidade dos municípios a Educação Infantil e não da federação ou dos estados.

¹⁴⁰ Outras pesquisas analisadas afirmam que este crescimento está associado às edificações do PROINFANCIA.

históricas de direitos sociais nas quais as crianças passaram a ser reconhecidas como *sujeito de direitos*, tendo espaço e visibilidade nas políticas educacionais e sociais (BRASIL, 1988). Acreditamos que estes resultados refletem a efetivação de políticas de edificação específica para a Educação Infantil o PROINFANCIA.

Embora tenha havido um crescimento considerável em relação ao quantitativo anterior, na ordem de 81,0% entre 2010 e 2019. No que tange a esse cenário, os dados do IBGE/PNADC, mostram que a Meta I esteve em 35,6% para ano de 2018. Assim, os números demonstram que a referida meta não foi alcançada, já que os resultados ficaram abaixo do esperado, que é de 50% até 2020.

A próxima subseção apresenta a repercussão da PPEI no atendimento educacional das crianças pequenas, tendo em conta o cenário de matrículas em Manaus (AM).

7.2 O cenário de matrículas para atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches públicas de Manaus

Nesta subseção retomaremos algumas pesquisas, anteriormente analisadas, para discutir a partir de dados quantitativos a realidade da cidade de Manaus.

Batista (2018, p. 118) no artigo descreve que: “a oferta de vagas nas unidades de creches, em Manaus, é bastante reduzida diante da demanda de crianças existentes na capital”. A autora compara o quantitativo de crianças nascidas vivas no ano de 2012, que representava mais de 35 mil em Manaus, com o número de matrículas em creches municipais para crianças de 1 a 3 anos. Os dados somados apontam 5.070 crianças atendidas entre os anos de 2008 a 2016. Dados que levam Batista (2018, p. 119) a considerar como inexpressivo o atendimento às crianças na creche na cidade de Manaus. Nesse cenário, a autora ainda destaca:

Há de se admitir que houve um acréscimo na oferta de atendimento em creches à criança de 1 (um) a 3 (três) anos na capital do Amazonas entre os anos de 2008 a 2016, mas esse crescimento não responde de maneira significativa a necessidade real no que tange a quantidade de crianças que nascem em Manaus a cada ano. Torna-se necessário um trabalho mais atuante e de resultados mais expressivos a fim de alcançar a meta estabelecida pelo PNE 2014-2024 que é “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos.

Por sua vez, Carvalho (2012) descreve que no ano de 2014 a SEMED oferecia 808 vagas em creches públicas, além das quatro creches conveniadas¹⁴¹. Naquele período, o quantitativo de vaga atingia apenas 1% da necessidade das crianças de 0 a 3 anos. Segundo o Censo de 2010

¹⁴¹ O Município de Manaus mantém convênio com 4 (quatro) instituições particulares para oferecimento de atendimento de crianças em creches na cidade de Manaus.

do IBGE, na capital amazonense havia 129 mil crianças com idade entre 0 e 3 anos, em famílias cuja renda mensal variava de R\$ 2.550,00 (dois mil quinhentos e cinquenta reais) até zero remuneração. Ou seja, as 808 vagas alcançavam apenas 0,62% das crianças que necessitavam estar em creches públicas (CARVALHO, 2014). Na mesma direção Silva (2017, p.05) afirma:

Apesar da legislação assegurar o direito à educação para as crianças de 0 a 3 anos, o governo municipal adotou uma orientação política que excluiu as crianças pequeninhas, privilegiando o atendimento dos segmentos etários acima dos 4 anos. Houve, portanto, uma política deliberada de focalização na faixa etária de 4 e 5 anos, omitindo-se da oferta de creche em Manaus.

Com a determinação da LDBEN (BRASIL, 1996) de que a Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica “cabendo à União a coordenação da Política Nacional de Educação e ao município o oferecimento da educação infantil em creches e pré-escolas, mas ambas as instâncias mantêm como prioridade o ensino fundamental” (DUARTE, 2012, p. 31). Todavia, em Manaus, Silva (2017, p. 06) demonstra que o percurso do atendimento de 0 a 3 anos não foi realizado: “[...] descrevendo a gestão desta etapa da educação básica pela rede municipal com a priorização do atendimento das crianças maiores, evidenciando como o acesso ao direito à educação foi continuamente negado à criança das camadas populares”.

Neste contexto, de negação e exclusão de um direito, o município tem o dever de oferecer Educação Infantil em creches e pré-escolas, cabendo à União e ao Estado apoiar financeiramente, se necessário, para garantir o cumprimento da Política Nacional. Os dados até aqui analisados nos repartam a orientação teórico-analítica escolhida quando Ball e Mainardes (2011, p. 13) indicam que “[...] as políticas educacionais, em geral, são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequada (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta, variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais”.

Mesmo em Manaus que é uma das cidades mais desenvolvidas da Região Norte do País, os dados mostram que ainda há muito a se fazer no que diz respeito ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches públicas municipais.

Antes de 2008, a demanda de crianças pequenas sem atendimentos em creches era minimizada com o Projeto Família Social, projeto criado pela SEMED, da prefeitura de Manaus, para atender crianças de 2 a 5 anos, “cujas mães trabalhavam fora ou que estariam à procura de emprego” (MOURÃO *et al.* 2013). O projeto funcionava nos espaços domiciliares e as mães interessadas em exercer a função de “assistente maternal” passavam por um processo de seleção, incluindo a visita “*in loco*”, entrevistas e exames médicos (Mourão *et al.*, p. 155-

154). A autora, em suas referências ao Projeto Família Social¹⁴² descreve que as mães, quando aprovadas, “participavam de formação que pudessem exercer as atividades inerentes à sua formação. A formação contemplava fundamentos das áreas de psicologia, pedagogia, saúde, direito e área social” (MANAUS - Ofício n.º 3.511/2010/GS, p. 1)¹⁴³. Elas (mães) recebiam uma “bolsa social” pelas atividades de assistência maternal no Projeto.

Esse projeto foi desativado em 2008, tendo funcionado de 2005 a 2007 atendendo 1.945 crianças em 389 núcleos/assistentes maternais (MOURÃO *et al.* 2013). Um possível motivo de desativação, de acordo com dados do processo judicial n.º 0215313-46.2011.8.04.0001¹⁴⁴, uma mãe selecionada para atuar como mãe social, buscou reconhecimento de vínculo trabalhista junto ao município de Manaus pela atuação no projeto. O *Família Social* era regulado pelo Decreto Municipal n.º 5.063/2.000, segundo o qual a "mãe social" exercia atividade voluntária e de caráter social, sem dependência econômica ou subordinação ao município, inexistindo o vínculo empregatício. Outro dado importante é que as mulheres participantes utilizavam suas próprias residências para cuidar das crianças, enquanto as mães biológicas estivessem trabalhando fora do lar para o sustento da família. - Perguntamos: - será a melhor forma pública de acolher as crianças amazonenses de pouca idade?

No “Fórum Amazonense de Educação Infantil, as críticas a esse projeto se fizeram ouvir, pois, este não atendia as Diretrizes Curriculares Nacionais, que enfatizava “o cuidar e educar com indissociáveis e imprescritíveis no processo educativo” (MOURÃO *et al.*, p. 154). Ao buscarmos mais informações documentais sobre as ações e atividades do projeto, não encontramos mais referências. As encontradas respaldam que naquele momento as crianças sem creche eram atendidas na cidade de Manaus por meio do Projeto Família Social. Tudo isso se deu antes da inauguração da primeira creche pública municipal, em 2008.

O cenário de ausência de creches e vagas então presente, exigiu ações do Ministério Público Estadual, obrigando o Poder municipal a prever recursos financeiros para a abertura de novas vagas destinadas a esse segmento educacional. Este tópico será discutido a seguinte.

¹⁴² Em outras regiões o mesmo projeto atendia pelo nome de “Mãe crecheira”.

¹⁴³ Esta mesma referência é apresentada na pesquisa de Assis (2013).

¹⁴⁴ Na ação referida, o juiz entendeu que a bolsa-gratificação não era caracterizada como salário, configurando-se um verdadeiro auxílio em dinheiro, não constituindo qualquer contraprestação financeira a título de trabalho. Considerando que o Termo de Compromisso estabelece que sua cláusula quinta a inexistência que vínculo empregatício de qualquer natureza, circunstância que enseja o não reconhecimento dos direitos trabalhistas almejados. Entendendo ainda que o espírito de projetos como o "Família Social", estabelecido pela municipalidade, tem como principal escopo buscar na própria comunidade o apoio para reduzir a problemática enfrentada quanto à assistência necessária aos menores. Portanto, de suma valia para a sociedade, devendo o órgão de assistência intermediar na prestação do auxílio ao serviço voluntário de mulheres dispostas a receberem em sua própria casa, crianças necessitadas de abrigo e de cuidados, no período em que os pais precisavam trabalhar. Portanto, inexistia neste tipo de relação, qualquer vínculo empregatício. Decisão que foi confirmada em grau de recurso pelo tribunal de Justiça do Amazonas.

7.3 Ação Civil Pública e as repercussões para o Município de Manaus

Após diversas notificações administrativas do Ministério Público Estadual ao município de Manaus, sem solução desde 2011, referentes às condições de atendimento e ausências de creches públicas municipais, pois, a ausência desse atendimento segue sendo a norma. Desse modo, o referido Ministério, através da 28ª Promotoria de Justiça Especializada na Infância e da Juventude, moveu Ação Civil Pública¹⁴⁵, com pedido de liminar contra o município de Manaus, na busca de preservar o cumprimento do direito das crianças pequenas, em terem acesso a creches. Na decisão, em sede de liminar, foi considerado que “[...] é público e notório nesta capital, a quantidade de vagas oferecidas para nossas crianças e adolescentes não chega nem perto de suprir a real demanda”¹⁴⁶. Ação determinou que o município e a Câmara Municipal de Manaus reservassem recursos orçamentários e financeiros, a partir de 2015, para aquisição de terrenos ou desapropriação de áreas voltadas à construção de prédios destinados a creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental com estrutura adequada. Em caso de descumprimento, seriam aplicadas multas. Na decisão liminar¹⁴⁷ foi estabelecido a exigência de informações mensais sobre o andamento do processo de licitação das obras, bem como seus andamentos para construção das unidades educacionais.

Em meio a esse cenário, o município buscou empréstimo financeiro no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que em 16 de dezembro 2014 aprovou o *BR-L1392: Expansion and Improvement Project of the Public Education Network of Manaus - PROENEM*¹⁴⁸ - *Project Status: Approved*¹⁴⁹ como alternativa para financiar sua Política Pública de Educação, visando à melhoria do atendimento da Educação Infantil na cidade. O PROEMEM¹⁵⁰, desde sua aprovação tem permitido ao município ampliar a rede de Educação Infantil através da construção de novas unidades. Um dos objetivos desta tese é analisar como a expansão da rede tem se dado e se está ocorrendo com melhoria nas condições de atendimento e vagas para crianças de 0 a 3 anos, em creches públicas municipais. Tal discussão será apresentada na próxima seção.

¹⁴⁵ Processo judicial n.º 0603404-34.2014.0.08.0001, tramitando no Juizado da Infância e Juventude – Cível de Manaus.

¹⁴⁶ Parte da decisão liminar decorrente do processo judicial sob o n.º 0603404-34.2014.0.08.0001, proferida em 19 maio de 2014, pela juíza Rebeca de Mendonça Lima.

¹⁴⁷ Decorrente do processo judicial sob o n.º 0603404-34.2014.0.08.0001.

¹⁴⁸ Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1392>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁴⁹ The objective of the program is to expand the coverage and improve the quality of EI and EF education in the municipal network of Manaus.

¹⁵⁰ Projeto de Expansão e Melhoria Educacional de Rede Pública Municipal de Manaus (Proemem) aprovado para as construções e ações com o intuito de elevar a qualidade da educação. Contrato de empréstimo no valor de US\$ 52 milhões, para construção de 26 novas unidades educacionais na capital amazonense que atenderão um contingente de 21 mil alunos, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

7.4 Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) e a construção do texto político

Em consulta ao sítio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em abril de 2020, verificamos a presença de dados de 54¹⁵¹ (cinquenta e quatro) projetos de financiamento, no âmbito da Educação, sendo desenvolvidos no Brasil. Entre eles estão o PROMEM, com o objetivo de expandir a cobertura e melhorar a qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na rede municipal de Manaus. O projeto é parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o valor de US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares norte-americanos), divididos entre o referido banco e uma contrapartida da prefeitura da cidade. O contrato foi aprovado em 16 de dezembro de 2014 e celebrado em 14 de julho de 2017, sob n.º 3397/OC-BR, entre o município e o BID, com prazo de 05¹⁵² anos de execução.

7.4.1 Aspecto legais da tramitação da proposta de criação de projeto

A origem do PROEMEM partiu do Projeto de Lei (PL) n.º 240/2014, aprovado em primeira discussão pelos parlamentares da Câmara Municipal de Manaus, estabelecendo-o na rede municipal de ensino. Na época, o PL recebeu “[...] parecer favorável das Comissões de Constituição, Justiça e Redação (CCJR); Finanças, Economia e Orçamento (CFEO); Educação (COMED) e da Comissão de Serviço Público (COMSERP)” (SEMED, 2014). Na apresentação do Projeto, estabeleceu-se “[...] no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, o PROEMEM, a ser executado pelo período de 5 (cinco) anos” (MANAUS, 2014a, p. 01); além desse objetivo, havia a meta de expandir o acesso à Educação Infantil e Ensino Fundamental, com a construção de 72 escolas.

A relatoria do projeto¹⁵³ deu parecer favorável, argumentando que o texto estava em acordo com os artigos 59 (Das Leis) e 80 (Das atribuições do prefeito) da Lei Orgânica do Município de Manaus (SEMED, 2017).

O Projeto de Lei chegou à Casa Legislativa Municipal apresentado pela Mensagem 047/2014, que reforçava os princípios do PROEMEM, dentre os quais estava “[...] o

¹⁵¹ Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁵² As ações do PROEMEM decorrem da Projeto de Lei n.º 240/2014; Lei n.º 1.921/1014; Lei n.º 1.882/2014; Projeto de Lei n.º 169/2017 e Lei n.º 2.230/2017 regulamentada pelo Decreto n.º 4.000, de 01 de maio de 2018.

¹⁵³ Vereadora Profa. Jacqueline Pinheiro (PHS).

acompanhamento das propostas de financiamento, elaboração de projetos pedagógicos e de construção de unidades educacionais” (SEMED, 2014, *online*), o que foi seguido da aprovação da lei n.º 1.921/2014 pelo Poder Legislativo, conforme descrito por Manaus (2014, p. 01-02):

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus – PROEMEM, a ser executado pelo período de 5 (cinco) anos.

Art. 2º O PROEMEM será financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e os previstos nos orçamentos da SEMED.

Parágrafo único. O órgão executor do Projeto é a Secretaria Municipal de Educação – SEMED.

Art. 3º O PROEMEM tem como objetivos:

I – expandir o acesso à educação básica, compreendendo a educação infantil e o ensino fundamental, por intermédio da construção de unidades de ensino de educação básica;

II – aprimorar o rendimento e o desempenho escolar dos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino;

III – fortalecer a educação básica por meio de projetos pedagógicos e reforço escolar, aceleração da aprendizagem, seleção e formação de professores-formadores, gestão, monitoramento e avaliação do desempenho escolar dos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino;

IV – robustecer a capacidade institucional da SEMED para gerenciar, monitorar e avaliar o sistema educativo municipal.

Parágrafo único. O PROEMEM beneficiará diretamente os alunos e os profissionais da SEMED, compreendendo professores, gestores e servidores administrativos, com a expansão e melhoria da infraestrutura das escolas e dos materiais e equipamentos didático-pedagógicos conducentes à aprendizagem, assim como mediante realização de cursos de formação e capacitação.

Art. 4º Fica criada, no âmbito da SEMED, a Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP/PROEMEM com as seguintes atribuições:

I – subsidiar e acompanhar propostas de financiamento do Projeto;

II – elaborar projetos pedagógicos;

III – elaborar projetos de construção de unidades educacionais;

IV – apresentar relatórios acerca da definição de terrenos para construção de unidades educacionais, assim como das desapropriações necessárias;

V – executar outras ações e atividades correlatas aos objetivos do Projeto.

Parágrafo único. Serão contratados profissionais para compor a UGP/PROEMEM, assim como adquiridos bens e serviços indispensáveis ao gerenciamento das atividades do Projeto (Grifo nosso).

No mesmo ano de aprovação da lei n.º 1.921/2014, ocorreu a admissão de lei complementar n.º 1.882, de 13 de junho de 2014, para execução do PROEMEM; aprovado pela Câmara Municipal de Manaus (CMM) que, de acordo com Manaus (2014b, p. 01), autoriza o Poder Executivo:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de financiamento internacional com Organismo Multilateral de Crédito até o valor de U\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de dólares) para a execução do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus – PROEMEM.

§ 1º O valor definido no *caput* deste artigo refere-se ao valor autorizado por meio de Carta de Recomendação emitida pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em dólares americanos.

§ 2º A contrapartida a ser aplicada pelo Município na execução do Programa, com recursos próprios, deverá ser no mínimo equivalente ao financiamento definido no *caput* deste artigo.

Art. 2º Os prazos de amortização e carência, os encargos financeiros e outras condições de vencimento e liquidação da dívida a ser contratada obedecerão às condições estabelecidas no contrato a ser firmado com o Organismo Multilateral de Crédito, com garantia da União e atendendo às normas emanadas pelas autoridades monetárias federais, notadamente a Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN.

Art. 3º O Poder Executivo fica autorizado a vincular como contragarantia à União as cotas de repartição constitucional previstas nos artigos 158 e 159, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 156 da Constituição Federal, nos termos do § 4º, do artigo 167, bem como outras garantias em direito admitidas.

Art. 4º Os recursos provenientes de Operação de Financiamento serão consignados como receita no orçamento ou créditos adicionais (Grifo nosso).

O Senado Federal, por meio da Resolução n.º 007/2017, autorizou o município de Manaus a contratar operação de crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de dólares norte-americanos) (MANAUS/PL169, 2017). Para que o contrato fosse assinado, era necessário que o município se adequasse as condições estabelecidas no contrato, alterando itens da lei “com a criação dos cargos necessários ao funcionamento da unidade gestora, o que veio acontecer com alteração para criar os cargos públicos efetivamente necessários à operacionalização de um programa de tamanho vulto, além de outras disposições” (MANAUS/PL169, 2017).

Por esse motivo, em 2017, a Câmara Municipal de Manaus aprovou o projeto de lei n.º 169/2017, apresentado por emenda de n.º 03, do vereador Chico Preto (PMN), que alterava a lei anterior (n.º 1.921, de 30/10/2014), a qual instituiu o PROEMEM. A alteração regulamentava o empréstimo pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de originar a criação de Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP), que responderia pelo ato de planejar e coordenar as diretrizes gerais, em todas as suas fases e não de realização somente de licitação como previa o projeto anterior.

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus – PROEMEM, a ser executado pelo período de 5 (cinco) anos.

Art. 2º O PROEMEM será financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e os previstos no orçamento da SEMED.

Parágrafo único. O órgão executor do Projeto é a Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP/PROEMEM vinculada à Secretaria Municipal de Educação – SEMED (MANAUS/PL169, 2017).

O texto do PL foi aprovado por meio da apresentação da Emenda 03 para correção de um erro que constava no projeto. Com a alteração, coube ao órgão acompanhar o processo de

licitação e não de sua realização efetiva, atribuição conferida à Comissão de Licitação da Prefeitura de Manaus.

Art. 4º Fica criada, no âmbito da SEMED, a Unidade de Gerenciamento do Projeto – UGP/PROEMEM com as seguintes atribuições:

I - planejar e coordenar as ações gerais do PROEMEM em todas as suas etapas;

II - supervisionar e controlar a execução do PROEMEM;

III - definir indicadores e procedimentos de avaliação de desempenho do PROEMEM, da correspondente execução e respectivos executores;

IV - instituir, realizar e acompanhar os processos de licitação de obras, de serviços, e demais aquisições;

V - elaborar projetos pedagógicos;

VI - elaborar projetos de construção de unidades educacionais;

VII - apresentar relatórios acerca da definição de terrenos para construção de unidades educacionais, assim como das desapropriações necessárias;

VIII - realizar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Programa através de Unidade Gestora própria;

IX - executar outras ações e atividades correlatas aos objetivos do Projeto.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Finanças será responsável pela criação de Unidade Gestora Orçamentária para o Programa, vinculada à SEMED para a execução financeira e orçamentária (MANAUS/PL169, 2017).

Outra observação feita no PL n.º 169/2017 versou sobre a criação dos cargos de assessor técnico, níveis I (1 vagas), II (3 vagas) e III (4 vagas), que eram fundamentais - conforme as normas do BID - para o funcionamento da Unidade Gestora. Assim, foram criados oito cargos públicos para a operacionalização do PROEMEM: “[...] Art. 6º Os cargos de provimento em comissão¹⁵⁴ da UGP são os especificados no Anexo Único, com a remuneração fixada em lei específica” (MANAUS/PL169, 2017). A lei n.º 1.921/2014 foi, posteriormente, revogada pela lei n.º 2.230, de 04 de julho de 2017, que reestruturou o PROEMEM e estabeleceu outras providências. A lei n.º 2.230/2017 foi regulamentada pelo Decreto n.º 4.000, de 01 de março de 2018, estabelecendo a forma de funcionamento das atividades.

Ao analisar os documentos em 2015, os membros do PROEMEM iniciaram o processo de apresentação de projetos, visando à expansão e melhoria na rede de ensino, prevendo inicialmente a construção de 72 escolas, que depois nos documentos seguintes, os dados dos projetos figuraram apenas com apenas 26 escolas a ser financiadas pelo BID (SEMED, 2015).

Na ocasião, foram apresentados os quatro componentes do PROEMEM: expansão do número de escolas com a construção dos Centros Integrados Municipais de Educação (CIMES); melhoria na qualidade da Educação; gestão educacional e administração de projetos” (SEMED, 2015). De acordo com a presidente da comissão do programa, as ações em 2015 registravam, dentre as Metas, a ampliação da oferta de vagas, além da construção de 13 CIMES (SEMED, 2015).

¹⁵⁴ Cargo de livre nomeação e exoneração.

No primeiro semestre de 2018, a Prefeitura de Manaus, por meio da Comissão Municipal de Licitação (CML), divulgou o processo de Licitação Pública Nacional de n.º 001/2018, publicado no dia 23 de março no Diário Oficial do Município (DOM), para contratação da empresa responsável de executar a construção dos “quatro primeiros Centros Integrados Municipais de Educação (CIMES), por meio do PROEMEM” (SEMED, 2018).

7.4.2 A principal política de financiamento de Manaus para a falta de creches

O financiamento total do PROEMEM, devidamente aprovado pela Comissão de Finanças Externas (COFIEEX) “a contratar financiamento com o BID por meio de duas operações independente e autônoma, com valor de até US \$ 52 milhões cada. Que somados os US\$ 52 milhões de contrapartida local, pode chegar a um total de US\$ 104 milhões” (PROEMEM, 2014, p. 04).

No site do BID, constam as informações quanto à caracterização do PROEMEM assim como as orientações de objetivo, setor, tipo de projeto, *status* e custo total e de contrapartida, conforme expresso no Quadro 11:

Quadro 9 - Caracterização do PROEMEM no site do BID

BR-L1392: Projeto de Expansão e Melhoria da Rede Pública de Educação de Manaus (PROEMEM)	
O objetivo do programa é ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da educação (Educação Infantil e Educação Fundamental) na rede municipal de Manaus.	
Status do Projeto	Implementação
DETALHE DO PROJETO	
Número do projeto	BR-L1392
País do projeto	Brasil
Setor do projeto	Educação
Subsetor do projeto	Educação primária
Tipo de projeto	Operação de Empréstimo
Categoria de impacto ambiental e social	B
Status do projeto	Implementação
INFORMAÇÕES DO PROJETO	
Custo total	\$ 104.000,000
Financiamento de contrapartida no país	\$ 52.000,000
Fundo	Capital Ordinário

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019.¹⁵⁵

Dados apresentados na elaboração inicial do PROEMEM, que foram informados ao BID em 2014, deram conta que os problemas a serem foco da proposta eram: *a infraestrutura e cobertura, desempenho escolar, gestão e avaliação, e objetivos* a serem alcançados no sentido de melhoria da cobertura de atendimento. Em relação à infraestrutura e à cobertura, a SEMED destacou, na fundamentação do projeto, inadequações e cobertura insuficiente para a demanda

¹⁵⁵ Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1392>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

existente, pois, das 501 unidades educacionais, 126 eram destinadas à Educação Infantil, 243 para o Ensino Fundamental e 132 com oferta para os dois níveis anteriores. Outra observação quanto à infraestrutura identificada foi referente à porcentagem de estabelecimentos alugados, que em 2014 somavam 32%, onerando os cofres públicos, além de serem espaços inapropriados e não poderem ser reformados em função de restrições legais. Quanto à cobertura, em 2014 foi descrito no documento do PROEMEM (2014, p. 02) o seguinte: “Em relação à cobertura, os problemas estão concentrados na Educação Infantil. No pré-escola apenas 65% da faixa etária frequenta a escola, enquanto que apenas para a creche 6% participam. Isso se traduz na necessidade de expandir a oferta de serviços”.

Os dados da justificativa do Projeto ainda registraram que o município solicitou financiamento junto ao Ministério da Educação para construir 48 creches, na tentativa de expandir a cobertura para 11.200 crianças até o final de 2014, aumentando a taxa de matrícula para 7,3%, ainda longe da meta do Plano Nacional de Educação (PNE/2001 e 2014) que visava a uma cobertura de 50% de 2011 a 2020 (PROEMEM, 2014, p. 02). Todavia, a meta de 50% que consta no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001; 2014), não cumprida no município de Manaus, no que se refere a atendimento em creches, está em descompasso à demanda social, aguardando ações do poder público, principalmente no atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Um segundo desafio do PROEMEM é o desempenho escolar, sua discussão está relacionada à qualidade de serviços, sobretudo no âmbito da Educação Infantil. “De fato, para a EF, a SEMED não tem programas que, devido à sua cobertura ou conteúdo, permitem a reversão de baixos níveis de aprendizagem e alta desaprovação, que então se traduz em atraso escolar (mais de idade)” (PROEMEM, 2014, p. 04). O nível de profissionalização dos docentes é baixo, sem oportunidades de capacitação, realizadas de maneira fragmentada e com duração insuficiente, conforme apontada no texto do projeto: “[...] as maiores fragilidades concentram-se nas atividades oferecidas em sala de aula, relacionadas a uma inadequada formação de professores e falta de materiais lúdicos e didáticos apropriado, segundo uma investigação em seis capitais brasileiras, uma delas a Região Norte (2009-2010)”. Há relatos também a respeito de “uma oferta insuficiente de pessoal para assistir as crianças da idade de Educação Infantil implica desafios para a seleção, contratação e treinamento de novos diretores, professores e assistentes” (PROEMEM, 2014, p. 02-03).

Somando-se ao objetivo principal do PROEMEM ampliar a cobertura e a melhoria da qualidade da Educação Infantil e Fundamental, a expansão da oferta de vagas no campo da Educação Infantil segue sendo desafio para a SEMED, enquanto órgão de articulação, desenvolvimento de ações, capacitação docente e aplicação das ações. Na proposta analisada,

frisa-se que a Educação Infantil, assim como o Ensino Fundamental, “[...] além da Prova Brasil, (esse aplicado apenas no E.F) não possui nenhum outro sistema de avaliação do desempenho do aluno. Isso deixa SEMED à mercê de avaliações bienais cujos resultados levam tempo para serem divulgados” (PROEMEM, 2014, p. 03).

No âmbito da “Gestão e Avaliação”, a primeira justificativa identificada no documento do PROEMEM foi referente ao processo de nomeação que não atendia a um sistema objetivo e nem à avaliação prévia quanto à capacidade técnica de gerenciar escolas. “Projetar um novo modelo de escolhas de diretores e treinamento, são elementos necessários para melhorar a gestão e implementar com sucesso melhorias na qualidade educacional” (PROEMEM, 2014, p. 03).

No que tange ao objetivo do PROEMEM (2014, p. 04), vemos: “[...] ampliar a cobertura e melhorar a qualidade das Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal e inclui quatro componentes”, que envolvem: I – Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura educacional; II – Melhoria da qualidade da educação, III – Gestão, monitoramento e avaliação e IV – Administração do programa.

Quadro 10 - Componentes detalhados do projeto / com metas

Comp.	Objetivos	Valores (U\$)
I	Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura educacional. O objetivo é expandir a cobertura de Educação Infantil I e Ensino Fundamental I , expandindo e melhorando a infraestrutura escolar. Este componente financiará: (I) a construção de 14 EI Centros Municipais, ampliada em 7.000 vagas Oferta pré-escolar , permitindo expandir a cobertura para 76%; (II) a construção de 14 Escolas Municipais, da EF, substituindo escolas arrendadas e alcançar a universalização da cobertura; e (III) a aquisição de bens Durável e materiais para equipar as unidades (nosso grifo);	63.380.000,00.
II	Melhoria da qualidade da educação. Com o objetivo de melhorar o desempenho dos alunos da rede EI e EF , este componente financiará: (I) apoio às competições para a seleção de novos professores e seus período experimental subsequente através de um sistema de "coaching"; (II) design e implementação dos programas de aceleração e reforço da aprendizagem escola (III) atividades de formação de professores, como cursos de formação em educação integral, conteúdos e habilidades específicas requisitos pedagógicos para cada nível; e (IV) a elaboração de matrizes currículos que articulam e facilitam as transições entre níveis educacionais.	26.260.000,00.
III	Gestão, monitoramento e avaliação. Este componente fortalecerá a capacidade do SEMED de gerenciar a rede educacional. Para fazer isso, ele vai atividades ligadas a: (I) gestão de escolas e redes, tais como a seleção e treinamento de gestores escolares; (II) a implementação de novos processos de avaliação de professores e gestores; (III) implementação do Sistema Avaliação de Desempenho de Manaus (SAEDE) por meio da adesão ao Sistema de avaliação estadual do Amazonas (SADEAM), levando em consideração o retorno e uso de seus resultados e o desenho de um índice de avaliação de Gestão Escolar; (IV) o desenvolvimento e implementação de um sistema de monitoramento da qualidade do EI; e (V) a concepção e implementação de avaliações de processo e os impactos gerados pelo programa.	8.030.000,00.
IV	Administração do programa. Para equipar o SEMED com a capacidade para executar o programa será realizada: (I) a criação da unidade de gerenciamento de projetos; (II) a aquisição de bens para sua operação; e (III) a prestação de apoio à gestão e serviços de auditoria externa.	6.330.000,00.

Fonte: PROEMEM, 2014, p. 04-05.

A soma dos valores corresponde a US\$ 104.000.000,00 (cento e quatro milhões de dólares norte-americanos), que deveria ser atendido em “Prazo de carência (meses): 60; Prazo de amortização (meses): 240; Prazo total (meses): 300; Ano de início da operação: 2017; e ano de término da operação: 2042” (ARANHA, 2017, p. 116). Dentro do projeto PROEMEM o atendimento educacional em creche deve cumprir as recomendações do FNDE.

O componente que observamos na tese é o primeiro, o qual tem a previsão de construção de novos Centros de Educação infantil, possibilitando a ampliação de vagas em creches municipais, especificamente a parte referente a creches municipais.

O PROEMEM precisou ser adequado às estratégias do Banco do Brasil (2012-2014)¹⁵⁶, que têm por objetivo a promoção da inclusão social no setor de prioridade educacional. Soma-se a isso o objetivo de reduzir a pobreza parte das Estratégias do BID como política social que promova a igualdade e a produtividade “[...] vinculada à melhoria da qualidade de educação e investimento de forma eficaz no desenvolvimento da primeira infância” (PROEMEM, 2014, p. 05). Isso faz parte das vertentes de prioridade de intervenção do Banco Mundial em Educação, encontradas no documento *Quadro sobre Educação e Desenvolvimento da Primeira Infância* que garante o alinhamento da proposta com o organismo internacional ditando a política local, antes da liberação dos recursos do empréstimo.

Em função de ajustes do projeto e adequações da legislação, exigências do BID para assinatura do contrato, liberações firmadas no dia 14 de julho de 2017, o contrato de garantia considerou:

[...] o Banco concordou em outorgar ao Mutuário um Financiamento até a quantia de US\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de dólares), a débito do Capital Ordinário do Banco, desde que o Fiador garanta solidariamente as obrigações financeiras do Mutuário estipuladas no referido Contrato de Empréstimo (PROEMEM, 2017, p. 01).

Os recursos financeiros decorrentes do empréstimo foram divididos entre o BID e a contrapartida municipal, tendo como órgão mediador a Secretaria de Educação do Município de Manaus (SEMED). O Quadro 13 apresenta os números do acordo. Os valores podem ter sofrido variação, por existir recursos calculados tanto em dólar americano quanto em real brasileiro.

¹⁵⁶ Documento que nortear as ações corporativas do Banco, em alinhamento com os objetivos sociais, e ao mesmo tempo, ao interesse dos parâmetros econômicos e de sustentabilidade.

Quadro 11 - Total geral do orçamento do PROEMEM

Componente	FASE 1 – PROEMEM						
	BID		Contrapartida		Total BID	Total contrapartida	Total geral
	Comp. 1	Comp. 2, 3 e 4	Recurso da educação	Tesouro Municipal			
2014	-	5.000.000,00	7.163.455,14	4.167.000,00	5.000.000,00	11.330.455,14	16.330.455,14
2015	28.552.421,52	5.000.000,00	15.856.392,58	30.818.583,89	33.552.421,52	46.674.976,47	80.227.397,99
2016	33.884.4620,3	5.000.000,00	11.500.000,00	25.001.269,32	38.884.462,03	36.501.269,32	75.385.731,35
2017	24.051.760,06	5.000.000,00	11.500.000,00	24.724.625,34	29.051.760,06	36.224.625,34	65.276.385,40
2018	-	6.798.923,97	7.294.301,80	-	6.798.923,97	7.294.301,80	28.186.451,54
TOTAL FASE 1 (R\$)	86.488.643,61	26.798.923,97	53.314.149,52	84.711.478,55	113.287.567,58	138.025.628,07	251.313.195,65
TOTAL FASE 1 (R\$)	39.313.019,82	12.181.329,08	24.233.704,33	38.505.217,52	51.494.348,90	62.738.921,85	114.233.270,75
CONTRAPARTIDA	FONTE	R\$	U\$	BID	FONTE	R\$	U\$
	Pessoal	41.794.301,80	18.997.409,91		COMP. 1	86.488.643,61	39.313.019,82
	Creche (obra)	11.519.847,72	5.236.294,42		COMP. 2, 3, 4	26.798.923,97	12.181.329,08
	Unificada (obra)	78.271.478,55	35.577.944,80		Total	113.287.567,58	51.494.348,90
	Consultoria	6.440.000,00	2.927.272,73				
	TOTAL	138.025.628,07	62.738.921,85				

Fonte: PROEMEM, 2014.

Os empréstimos celebrados pelo BID e o município de Manaus, aprovado no final de 2014, foram liberados somente após todos os ajustes na legislação nacional, a fim de garantir a segurança jurídica ao BID, a partir de 14 de julho de 2017; cerca de 2 anos e meio após a aprovação, sem considerar o tempo decorrente dos estudos iniciais para construção da proposta. Todo esse período, em parte, se deu pela exigência de adequações legais, o que sempre visou dar garantia de execução ao BID, como também total segurança jurídica da instituição financeira junto à legislação local.

Aranha (2017), ao estudar o PROEMEM, conclui que a presença de ações do projeto na rede educacional de Manaus estabeleceu uma lógica de mercado com o setor privado, pois, havia a participação de empresas, entre as quais o Itaú Social, fortemente marcado por organismos internacionais no processo de globalização da reforma educacional, desempenhando o papel ideológico de propagadores dos ideais neoliberais. Todos os documentos oficiais, disponíveis, sem falamos que outros que são ocultos, e no corpo do projeto, estão com a informação de “confidencial” que fundamentam e norteiam a implantação do PROEMEM reproduzem diretrizes do BID.

A esse respeito, Ball (2020, p. 79) chama atenção “para uma rede de defesa das ideias neoliberal altamente desenvolvida, de longa data, densa e efetiva”. Dentro das organizações, organismos tem conexões, métodos e chaves de atuações de práticas de defesas de interesses e mobilidade política. Desta forma, podemos considerar que, para caso, do projeto em questão, as mudanças promovidas na relação entre público/privado, está situada neste cenário. Uma vez que a proposta desenvolvida, seus textos e discursos aponta para uma condição, na qual o

público, deve passar a terceirizar responsabilidades, e, ao mesmo tempo, promover alterações nas concepções de escola pública, com a incorporação de instituições privadas na rede municipal de ensino, com uma nova justificção ético-moral e política privatizante e mercantil no projeto de Educação, a qual Ball (2020) vem denunciando; e para caso da proposta desenvolvida por meio do PROEMEM, essas condições de alguma maneira são presente.

Desta maneira, vamos observar como as políticas públicas podem ser um conjunto de ações promovidas pelos governantes por meio de normatizações, que se materializam em legislação ou projetos para atender a uma demanda (LIMA; MARRAN, 2013) nem sempre claras a seus usuários. As políticas que proporcionam recursos financeiros para ampliação de redes públicas municipais, podem trazer mudanças estruturantes na concepção pública da Educação e na gestão dos processos do fazer pedagógico e político, bem como de seus fundamentos. Isto se dá em alinhamento aos interesses de organismos internacionais, na forma proposta no projeto aqui analisado e em suas ações.

A partir destas reflexões vamos analisar como vem se constituindo a rede de creches públicas da cidade.

7.5 Como está constituída a rede municipal de creches públicas de Manaus?

A Rede de Educação Infantil é constituída por Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) com pré-escola, voltada a crianças de 4 e 5 anos de idade e creches com maternal, que atendem crianças na faixa etária de 1 a 3 anos. Em Manaus, não há atendimento a crianças menores de 1 ano de idade em nenhuma das creches municipais. A rede de Unidades Escolares de Educação Infantil (UEEI) é distribuída por Divisão Distrital Zonal (DDZ), as quais são sete, localizadas nas zonas da cidade, conforme apresentado na Tabela 6:

Tabela 6 - UEEI da rede pública municipal por divisão distrital em 2019

DDZ	NÚMERO CRECHE	NÚMERO CMEI	TOTAL
DDZ I – Sul	4	21	25
DDZ II – Oeste	4	25	29
DDZ III – Norte	1	22	23
DDZ IV – Centro-Sul	5	16	21
DDZ V – Leste I	3	16	19
DDZ VI – Leste II	3	10	13
DDZ VII – Rural	-	01	01
TOTAL	20	111	131
SALAS DE AULAS	219	1.120	1.339

Fonte: Dados da Divisão de Informação e Estatística/Deplan/Semed, 2019.

Segundo dados da SEMED em 2019 havia, 20 creches em funcionamento, com 111 CMEIs, em atividade, o que totalizava 1.339 salas de Educação Infantil distribuídas entre creches – 219 salas em CMEI e 1.120 salas em escolas regulares. A implantação de novas unidades de Educação Infantil estava prevista no planejamento da Secretaria. Nesse contexto, as novas unidades terão a aquisição de equipamento e material permanente, a partir de verbas vinculadas ao empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O modelo CIME é composto por um CMEI e por uma Escola de Ensino Fundamental. Cada CMEI tem 10 (dez) salas, com capacidade de vagas para 500 (quinhentas) crianças, em dois turnos (SEMED, 2019). Os investimentos para a expansão da oferta de vagas na Educação Infantil com a construção de novas creches municipais, será realizada por convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Tabela 7 demonstra a programação dos projetos de construção de creches públicas no município de Manaus, conforme dados da SEMED (2020).

Tabela 7 - Programação de obras construção de creches para 2021

INVESTIMENTO	QUANTIDADE	CAPACIDADE MÁXIMA
Creches em projeto – 2021	03	840 alunos
TOTAL	03	840 alunos

Fonte: SEMED, 2020.

A Tabela 7 é uma projeção de construção de novas creches municipais em Manaus para crianças de 1 a 3 anos, a serem inauguradas até 2021, com 840 novas vaga em período integral. Na sequência, apresentamos o que existe realmente de creches em funcionamento.

7.5.1 As creches municipais em funcionamento até 2019

A cidade de Manaus tem 20 creches municipais e 4 (quatro) conveniadas, recebendo crianças (em tempo integral e parcial). Nas 24 unidades estão organizadas para atender 5.200 crianças de 1 a 3 anos de idade, sendo possível em média 200 crianças matriculadas em cada unidade (SEMED, 2019a). Não havendo crianças menores que um ano de idade. Os dados demonstram que até 2007, só havia 01 (uma) creche pública, passados 13 anos, o número de creches subiu para 20 estabelecimentos, atendendo a **6,7%** (dados do acompanhamento do PME/2018) da população infantil manauense.

7.5.2 Creches públicas municipais

O ordenamento legal nacional registra que é papel dos municípios, enquanto ente federativo, cuidar e educar crianças na faixa etária da Educação Infantil. Os municípios têm o dever constitucional e mandatário. Desta forma, as crianças de 0 a 3 anos devem frequentar as creches e a obrigatoriedade foi incluída a partir de 2016, em acordo com a lei n.º 12.796/2013. Ao município, cabe proporcionar o pleno acesso à escola pública e gratuita, devendo as instituições serem próximas à residência da família, bem como garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (BRASIL, 1990).

Na LDBEN/96 delibera-se no Art. 11, V, que os “municípios incumbir-se-ão de [...] V - oferecerá educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitindo a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência [...]” (BRASIL, 1996).

Os estudos, analisados no capítulo anterior e realizados por Assis (2013), Batista (2018), Carvalho (2011), Mafra (2011), Ribeiro (2019) e Silva (2011) apontam para omissão do município de Manaus com as crianças de 0 a 3 anos de idade, no que se refere ao atendimento em creches públicas municipais.

Até aqui, na tese buscamos compreender a expansão da rede, enquanto política pública educacional, com condições de acesso, permanência e qualidade, na forma preconizada na legislação nacional. Para tal, apresentamos no Quadro 14, as referências e as datas de inaugurações e localização dos referidos estabelecimentos.

Quadro 12 - Número de creches na cidade de Manaus (2008 – 2020)

Nº.	Data inauguração	Unidade educacional	Zona	Endereço
01	13/06/2008	CM Prof. ^a Eliana de Freitas Moraes	Norte	R. 16 de Agosto S/N Riacho Doce III – Riacho Doce.
02	01/03/2013	CM Manuel Octavio Rodrigues Souza	Leste	Av. Solimões, 1906 – Comunidade Jardim Mauá – Mauzinho.
03	01/03/2013	CM Maria Ferreira Bernardes	Norte	R. Fazendinha s/n – Comunidade Fazendinha – Cidade Nova.
04	14/05/2013	CM Magdalena Arce Daou	Sul	R. São João, 128 - Santa Luzia
05	22/06/2013	CM Prof. ^a Virginia Marília Mello de Araújo	Leste	R. das Carapanabas s/n - Comunidade Cidade do Leste – São José Operário
06	14/07/2014	CM Neide Tomaz Avelino	Leste	R. Mutum – Cidade Alta – Jorge Teixeira IV.
07	14/07/2014	CM Ana Lopes Pereira	Oeste	R. Alvares Azevedo, 13 - Conjunto Aruana – Compensa.
08	28/09/2015	CM Gabriel Correa Pedrosa	Oeste	R. Sebastiao Romam, 246 – Conj. Rio Xingu – Compensa.
09	28/06/2016	CM Maria Luíza da Conceição Silva	Leste	Av. Itauba – Jorge Teixeira.
10	07/10/2016	CM Prof. ^a Luzenir Farias Lopes	Sul	R. Rio Amazonas – São Sebastião.
11	12/04/2018	CM Maria do Perpétuo Socorro Trindade Perreira Sena	Leste	Av. Raimundo Salgado - conj. Águas Claras – Novo Aleixo.
12	08/06/2018	CM Maria Aparecida Silva Dantas	Leste	Av. Autaz Mirim, 3220 – Armando Mendes.

Quadro 12 - Número de creches na cidade de Manaus (2008 – 2020)

Nº.	Data inauguração	Unidade educacional	Zona	Endereço
13	05/02/2019	CM Elias Lima de Souza	Leste	R. Bom Jesus – Zumbi.
14	16/04/2019	CM Prof. ^a Dalvina do Nascimento Martins	Norte	R. Lagoa da Pedra – Conjunto Canaranas – Cidade Nova.
15	24/07/2019	CM Edith Monteiro Porto	Norte	R. Ibiraptinga, conjunto Oswaldo frota, Cidade Nova.
16	23/10/2019	CM Maria da Anunciação Noronha	Norte	R. Itiquira - Conjunto Américo Medeiros, Cidade Nova.
17	03/10/2020	CM Maristela Martins Rebouças	Norte	Av. Fernão Dias Paes Leme, Cidade Nova.
18	09/11/2020	CM Dalila Bentes Duarte	Norte	R. Marcos de Noronha, - Santa Etelvina.
19	28/12/2020	CM Tude Moutinho da Costa	Norte	R. Espigão - Cidade de Deus.
20	30/12/2020	CM Magnólia Pessoa Figueiredo	Oeste	Av. Atroaris, 32 - Cidade Nova.

Fonte: SEMED, 2020 (Organização: O autor, 2021).

Ao analisarmos as datas de inauguração presentes no Quadro 14, verificamos que há um intervalo de quase 5 (cinco) anos entre a inauguração da primeira creche (C. M. Prof.^a Eliana de Freitas Moraes) e da segunda (C. M. Manuel Octavio Rodrigues Souza). Para Batista (2018, p. 112), o “vácuo existente entre 2008 a 2013 comprova o descompasso na concretização das políticas públicas para as crianças pequenas, no município”. Alega a autora que, entre os anos 2008 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação de Manaus atendia anualmente somente 163 crianças, de 1 a 3 anos de idade na única creche pública do município.

Esta condição de atendimento mínimo, se configurou em uma grave lesão aos direitos das crianças pequenas de acesso à creche, estabelecidos na Constituição Federal. Fato que nos leva a questionar: como uma cidade com os indicadores econômicos de Manaus¹⁵⁷, negava atendimento às crianças pequenas em creches públicas?

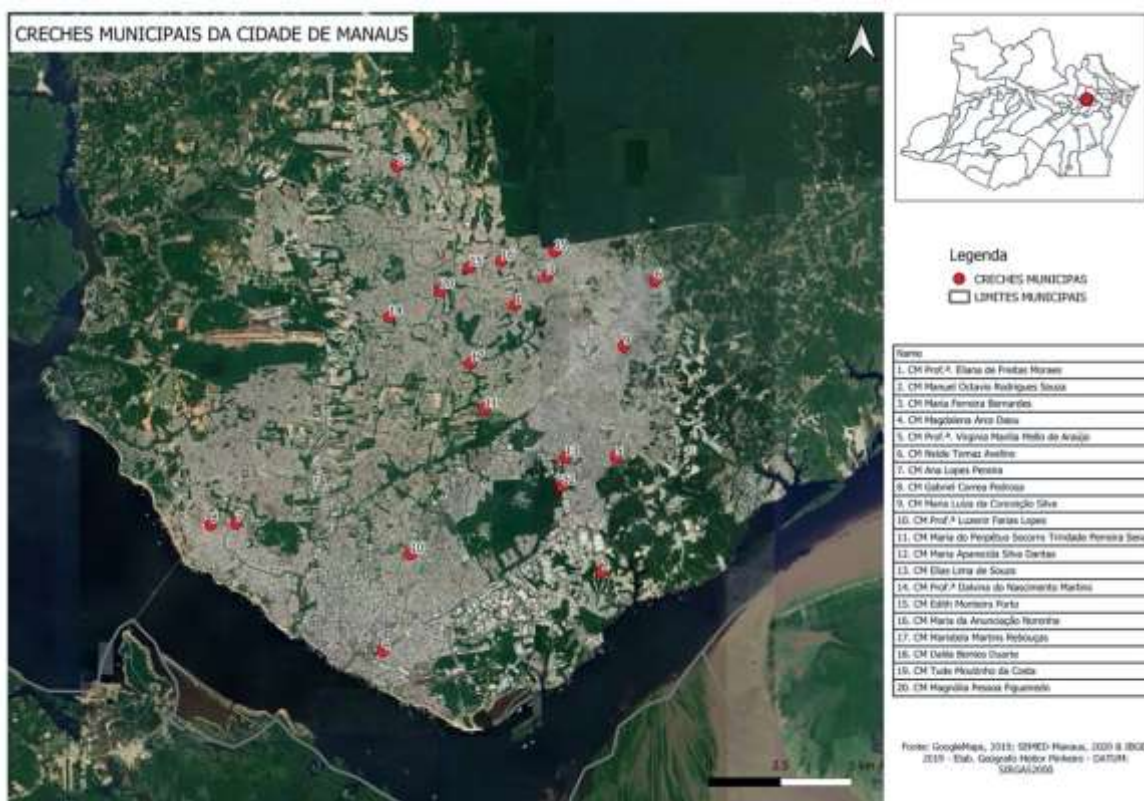
Para estabelecer o posicionamento das creches existentes na cidade, apresentamos a um mapa na Figura 15. Neste mapa, podemos observar a distribuição espacial das creches municipais por toda Manaus, em seus diversos bairros e zonas. A cidade é distribuída por 7 (sete) zonas geográficas (norte, sul, leste I, leste II, oeste, centro-sul e rural). A observação do mapa demonstra a ausência de creches públicas e as áreas desatendidas da cidade.

Esse mapa é muito representativo, pois, quando posicionamos as creches por zona, vamos percebendo os espaços (lacunas geográficas), sem atendimento. O que vem mostrar a

¹⁵⁷ Em 2017, Manaus ocupou a oitava posição entre os municípios com maiores Produto Interno Bruto (PIB) do País e foi o maior da Região Norte. O município fechou o ano com R\$ 73,2 bilhões, contribuindo com 1,11% no PIB, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A evolução em relação ao ano anterior foi de 4,4%, quase duas vezes a inflação de 2017 (2,94%), medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), somando R\$ 2,9 bilhões a mais no Produto Interno Bruto a preços correntes. Com o bom desempenho no ano, a capital amazonense manteve a oitava posição, logo atrás de Porto Alegre, cujo PIB foi de R\$ 73,8 bilhões. Salvador ficou na nona posição, com PIB de R\$ 62,7 bilhões. Disponível em: <<https://d24am.com/economia/pib-de-manauis-cresce-44-o-8o-das-capitais/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

falta destes aparelhos estatais, pela cidade de Manaus. A presença de 20 creches públicas somente, mostra-se como uma conquista, porém, muita há que se fazer para atender áreas desassistidas pela cidade de Manaus. Acreditamos que um estudo, específico a esse respeito tem que ser desenvolvidos, em face do que o mapa apresenta. Há necessidade de instalações destes aparelhos, no sentido de atender os direitos das crianças, na forma legal.

Figura 15 - Localização das Creches Municipais na cidade de Manaus (AM)



A seguir, seguiremos apresentando a rede, mostrando as instituições de atendimento educacionais, as quais atendem por meio de convênio junto a SEMED.

7.5.3 Creches Conveniadas

Para equacionar a falta de atendimento às crianças de 0 a 3 anos em Manaus, a SEMED manteve ao longo dos anos convênio com 4 (quatro) estabelecimentos de ensino, por meio de parcerias. De acordo com Batista (2018, p. 125) “a política de convênios é baseada sob a orientação do MEC que revela que o convênio entre o Poder Público e as instituições educacionais privadas foi e é uma realidade que garante, na maioria dos municípios, o atendimento a um número expressivo de crianças”. Os convênios são mantidos com base na Lei

de Licitações e contratos públicos n.º 8.666/1993, art. 116, que estabelece os procedimentos e as exigências para a forma de ajuste entre os poderes público e o privado. As instituições conveniadas são: a) **Jardim de Infância Casa da Criança**, instituição localizada na Rua Ramos Ferreira, Centro, cujo histórico foi apresentado no capítulo IV; b) **Creche Infante Tiradentes** administrada pela Polícia Militar do Estado do Amazonas, localizada em Petrópolis que se caracteriza por ser a única unidade a possuir berçário; e outra nas dependências da Faculdade Nilton Lins – Parques da laranjeiras; c) **Pré-escola Zezé Pio de Souza** – da Fundação Geraldo Pio de Souza, localizada na Rua Canauri, Redenção, e d) **Pré-escola Marília Barbosa**, administrada pela instituição filantrópica União das Mães Espíritas Marília Barbosa, localizada no Conjunto Campos Elíseos, Planalto. As referidas instituições atendem parte das crianças sem acesso às creches públicas.

Quadro 13 - Convênio para atendimento em Creches

Convênio	Instituição	Atendimentos
Convênio n.º 007/2015 o qual município faz a cessão de 12 (doze) profissionais da SEMED.	Pré-escola Zezé Pio de Souza – Fundação Geraldo Pio de Souza	139 crianças (creche e pré-escola).
Convênio n.º 006/2016 no qual o município faz cessão de 32 (trinta e dois) profissionais da SEMED.	Pré-escola Marília Barbosa – União das Mães Espíritas	215 crianças com idade 03 a 05 anos; 100 crianças de 06 a 10 anos no Ens. Fundamental.
Termo de Convênio n.º 13/2016 no qual o município faz a cessão de 27 (vinte sete) profissionais da SEMED.	Jardim de Infância Casa da Criança – instituição	320 crianças (creche e pré-escola). Totalizando 88 turmas e 2.171 crianças, cedência de 140 professores.
Termo de Convênio n.º 15/2016 no qual o município faz cessão de 140 (cento e quarenta) profissionais da SEMED.	Creche Infante Tiradentes (Anexo de Petrópolis e Nilton Lins-Parque laranjeiras) administrada pela Polícia Militar do Estado do Amazonas	Totalizando: 88 turmas e 2.171 crianças nos diversos níveis educacionais.

Fonte: SEMED (2020).

Das 4 (quatro) instituições, 3 (três) têm natureza filantrópica, religiosa e social, 1 (uma) é de iniciativa da Polícia Militar do Estado do Amazonas, que além desta unidade administra outras 12 (doze) instituições escolares na cidade. As quatro unidades estão localizadas em área de alta vulnerabilidade social e baixo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

7.5.4 Construção de creches na cidade de Manaus

A *construção de creches*, com ampliação de números de atendimentos, tem sido tema de eleições municipais por mais de 20 anos na cidade. Os dados analisados apontam que a maior utilização dessa plataforma se deu nas eleições municipais de 2004.

O Quadro 16 estabelece a linha do tempo de creches inauguradas nas diferentes gestões municipais, ao longo de 12 anos.

Quadro 14 - Creches Inauguradas x Governo Municipal (2008 – 2020)

Nº.	Creche inauguradas	Gestão Municipal	Atendidos matriculados ¹⁵⁸
2008	01	Gestão 2004-2008	3.252
2009	Não houve inauguração	Gestão 2009-2012	2.915
2010	Não houve inauguração		2.987
2011	Não houve inauguração		3.375
2012	Não houve inauguração		4.098
2013	04		1º Mandato Gestão 2013-2014
2014	02	3.963	
2015	01	3.927	
2016	02	3.967	
2017	Não houve inauguração	2º Mandato Gestão 2017-2020	4.034
2018	02		4.593
2019	04		5.334
2020	04		Não divulgado

Fonte: O autor, 2021. (Com base nas informações do INEP/SEMED, 2008-2020).

Em 2008, ano de reeleição do candidato eleito em 2004, a primeira unidade foi inaugurada. Na segunda gestão (2009-2012), obras de creches foram iniciadas, porém, nenhuma unidade foi entregue. Em 2013, outras unidades começaram a ser inauguradas e entregues à sociedade. O que significa que a prefeitura do período referido inaugurou, durante a sua gestão, 10 (dez) creches.

Em outubro de 2018, a Prefeitura de Manaus iniciou a construção de 3 (três) Centros Integrados Municipais de Ensino (CIMES) e mais um no final de janeiro de 2019, com previsão de funcionamento para 2020. Os CIMES integraram uma unidade de Educação Infantil e outra de Ensino Fundamental. Como referido, anteriormente, fazem parte da política de construção de 11 (onze) complexos com recursos oriundos do BID, por meio do programa PROEMEM. Os CIMES têm a seguinte estrutura: Escola com 12 salas de aula, unidades administrativas, área para brincar e quadras poliesportivas. Cada unidade atende até 400 crianças. O primeiro deles foi construído no Distrito Industrial, e ainda em andamento, a construção de outras três unidades em áreas consideradas periféricas, a saber: Lago Azul, na zona Norte; comunidade Gilberto Mestrinho e Jorge Teixeira, ambos localizados na zona Leste de Manaus (SEMED, 2020). Além desses, também está prevista a construção de 3 (três) novas creches, sem informação de nomes das futuras e nem localização. Essas 3 (três) creches, preveem como média de atendimento, 280 crianças em tempo integral, estimando-se aproximadamente 840

¹⁵⁸ Os dados de matrículas apresentados consideram os números de instituições que atendiam por meio de convênios com município de Manaus, através da SEMED.

novas vagas. A seguir, serão apresentados e analisados os dados de matrículas da rede de atendimento de crianças em Manaus.

7.6 O que os números de matrículas das pré-escolas e creches (públicas e privadas) revelam?

Na tentativa de compreender a expansão da rede pública de creches em Manaus, que chamamos de “expansão da rede”, frente aos normativos legais (texto políticos), buscamos compreender o que os números de matrículas de crianças em estabelecimentos revelam. Os dados foram obtidos a partir de consulta à base do INEP (Sinopses Estatísticas da Educação Básica), no período de 2010 a 2019.

Mesmo tendo o objetivo de conhecer a expansão de matrículas públicas de creches, fizemos um comparativo, a partir das matrículas de pré-escolas e creches, tanto públicas como privadas. Os números de registros, revelam os índices presentes na Tabela 8, apontando para a expansão das matrículas em pré-escola e creches na capital amazonense:

Tabela 8 - Expansão do número total de matrículas em Creches e Pré-escolas (2010 – 2019)

<i>Expansão do número total de matrículas em Creches e Pré-escolas em Manaus: 2010 – 2019</i>				
Ano	Creches	Índice Creches	Pré-escola	Índice Pré-escolas
2010	5.958	-	51.137	-
2011	6.613	10,99%	50.675	-0,90%
2012	8.843	33,72%	50.525	-0,30%
2013	9.789	10,70%	52.615	4,14%
2014	9.711	-0,80%	54.876	4,30%
2015	9.811	1,03%	54.818	-0,11%
2016	9.278	-5,43%	54.570	-0,45%
2017	9.101	-1,91%	55.606	1,90%
2018	9.830	8,01%	56.600	1,79%
2019	10.325	5,04%	57.669	1,89%
% de expansão	89.259	73,3%	539.091	12,8%

Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2020.

Em números absolutos, foram 4.367 matrículas. Tal crescimento representou 73,3%, nas creches (públicas e privadas), enquanto, na pré-escola (públicas e privadas), o número chegou a 12,8%, com resultado de 6.532 matrículas. Em ambos os cenários ocorreu crescimento dos números de matrículas na cidade de Manaus. No entanto, para compreendemos melhor buscaremos apresentar, respectivamente, os números entre público e privado, da pré-escola e de creches.

Os números das matrículas de crianças nas escolas públicas e privadas, de 2010 a 2019, apontam para expansão destes registros em pré-escola em Manaus, conforme Tabela 9:

Tabela 9 - Expansão do número total de matrículas em pré-escolas em Manaus (2010 – 2019)

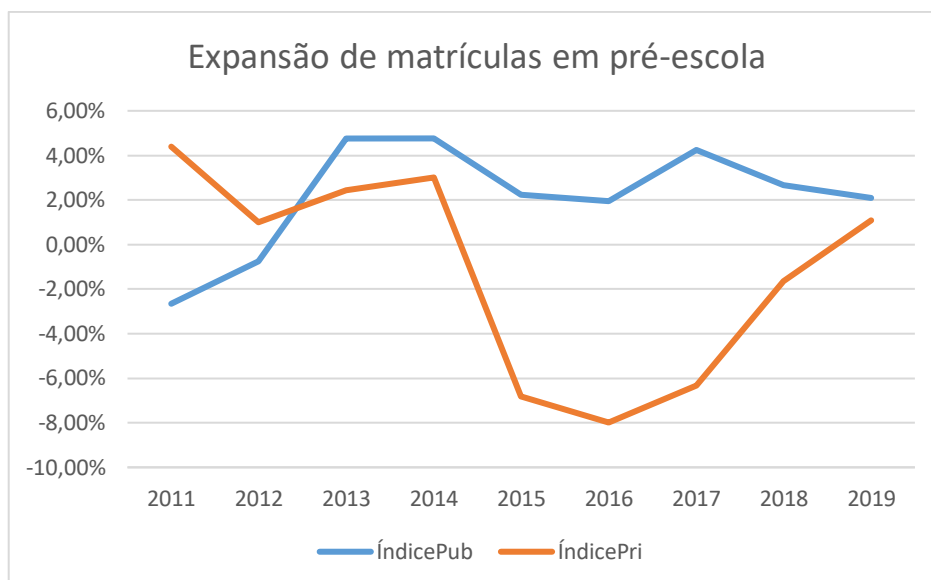
<i>Expansão do número total de matrículas em pré-escolas em Manaus: 2010 - 2019</i>					
Ano	Pública	Índice Pub	Privadas	Índice Pri	Total de Matrículas
2010	38.411	-	12.726	-	51.137
2011	37.390	-2,66%	13.285	4,39%	50.675
2012	37.106	-0,76%	13.419	1,01%	50.525
2013	38.871	4,76%	13.744	2,42%	52.615
2014	40.718	4,75%	14.158	3,01%	54.876
2015	41.625	2,23%	13.193	-6,82%	54.818
2016	42.431	1,94%	12.139	-7,99%	54.570
2017	44.235	4,25%	11.371	-6,33%	55.606
2018	45.416	2,67%	11.184	-1,64%	56.600
2019	46.363	2,09%	11.306	1,09%	57.669
% de expansão	412.566	20,7%	126.525	-11,2%	539.091

Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2020.

Os dados demonstram um crescimento das matrículas públicas em pré-escolas de 20,7% em Manaus entre os anos 2010 a 2019; enquanto, as pré-escolas privadas apresentaram um decréscimo de 11,2%. Em números absolutos, o acréscimo de matrículas públicas foram de 7.952, enquanto o decréscimo alcançou 1.420 nas privadas.

O Gráfico 1 apresenta o aumento das matrículas em pré-escolas públicas, resultado do oferecimento de novas vagas, por outro lado as privadas reduziram.

Gráfico 1 - Expansão de matrículas em pré-escola (2011 – 2019)



Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2011 a 2019.

Entre 2015 e 2016, o gráfico registrava uma queda significativa nos índices de matrículas nas pré-escolas privadas, no período em que o país entrou em crise econômica. Entretanto, demonstra também que, na linha do índice de matrículas públicas, não ocorreu queda, mantendo-se estável em relação à queda das matrículas privadas.

Quanto aos números de matrículas em creches públicas e privadas, a rede de creches em Manaus aponta para os seguintes indicadores de registros de crianças, a partir de 2010 a 2019.

Tabela 10 - Expansão do número total de matrículas em creches municipais versus creches privadas (2010 – 2019)

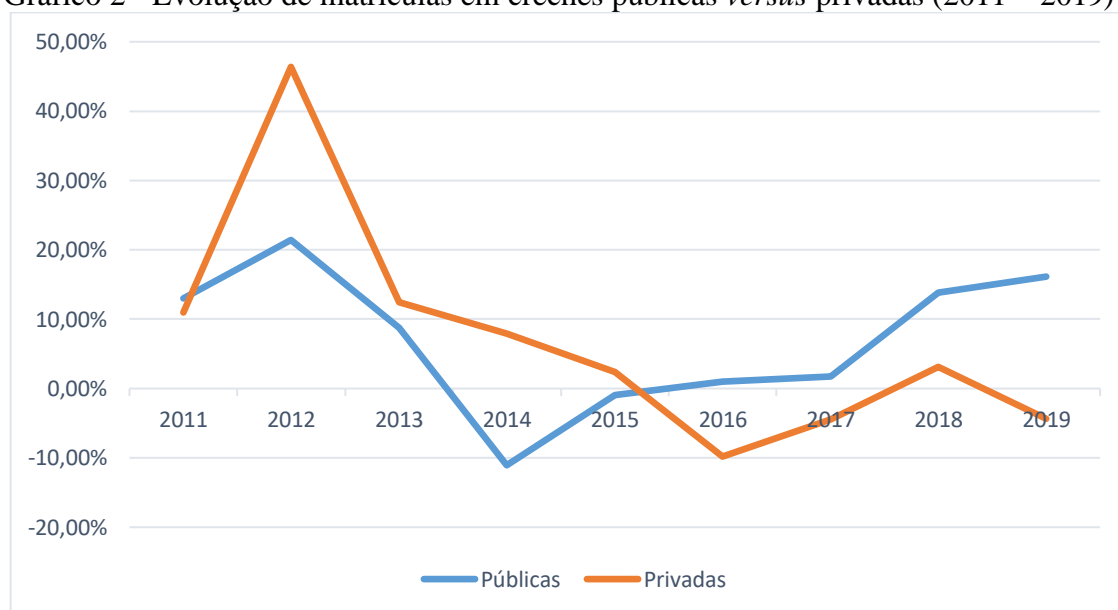
<i>Expansão do número total de matrículas em Creches em Manaus: 2010 - 2019</i>					
Ano	Pública	Índice Pub	Privadas	Índice Pri	Total de Matrículas
2010	2.987	-	2.909	-	5.896
2011	3.375	12,99%	3.228	10,97%	6.603
2012	4.098	21,42%	4.725	46,38%	8.823
2013	4.456	8,74%	5.315	12,49%	9.771
2014	3.963	-11,06%	5.735	7,90%	9.698
2015	3.927	-0,91%	5.873	2,41%	9.800
2016	3.967	1,02%	5.297	-9,81%	9.254
2017	4.034	1,69%	5.059	-4,49%	9.093
2018	4.593	13,86%	5.219	3,16%	9.812
2019	5.334	16,13%	4.991	-4,37	10.325
% de expansão	40.734	78,6%	48.351	71,6%	89.075

Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2010-2019.

Os dados revelam o crescimento das matrículas públicas em creches de 78,6% em Manaus, no intervalo de 2010 a 2019; enquanto, nas creches privadas, o crescimento foi de 71.6%. Em números absolutos as primeiras foram de 2.347 e, as segundas, de 2.082, respectivamente. Há um crescimento de matrículas públicas maior que o em creches privadas, porém, com percentagens bem próximas; diferente a realidade geral nacional, que registra o dobro de matrículas em creches públicas, conforme foi apresentado na Tabela 5. É próximo também, a outros municípios analisados por nosso grupo de pesquisa o Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa e Extensão (NEI:PE/UERJ), nos trabalhos de pesquisas de Farias (2018) que estudou o município de Duque de Caxias/RJ e Sousa (2019) que estudou Itaboraí/RJ.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos índices de matrículas das redes pública e privada no contexto de Manaus, entre os anos 2011 – 2019.

Gráfico 2 - Evolução de matrículas em creches públicas *versus* privadas (2011 – 2019)



Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2019.

Os dados apresentados no Gráfico 2 destaca que em 2012 as matrículas em creches privadas tiveram crescimento de 46,38%, entretanto, nos anos seguintes há um decréscimo nas matrículas, tendo os menores patamares em 2016 e em 2019. Por outro lado, as matrículas nas creches públicas apontam um crescimento inicial em 2012, com decréscimos até 2014 e acréscimo nos anos de 2018 e 2019, decorrente dos investimentos do empréstimo do BID e mediante ações do PROEMEM, com índices de 13,86% e 16,13%, ampliando os números de vagas, e, portanto, os registros em creches públicas municipais em Manaus.

A próxima Tabela 11 apresenta o número de professores em atuação (entre concursados e contratados – os dados do Inep não faz essa separação, presentes estes de forma única) na

rede de creches da capital amazonense. Os dados apontam para um crescimento de 2010 a 2019 decorrente da ampliação do oferecimento de vagas:

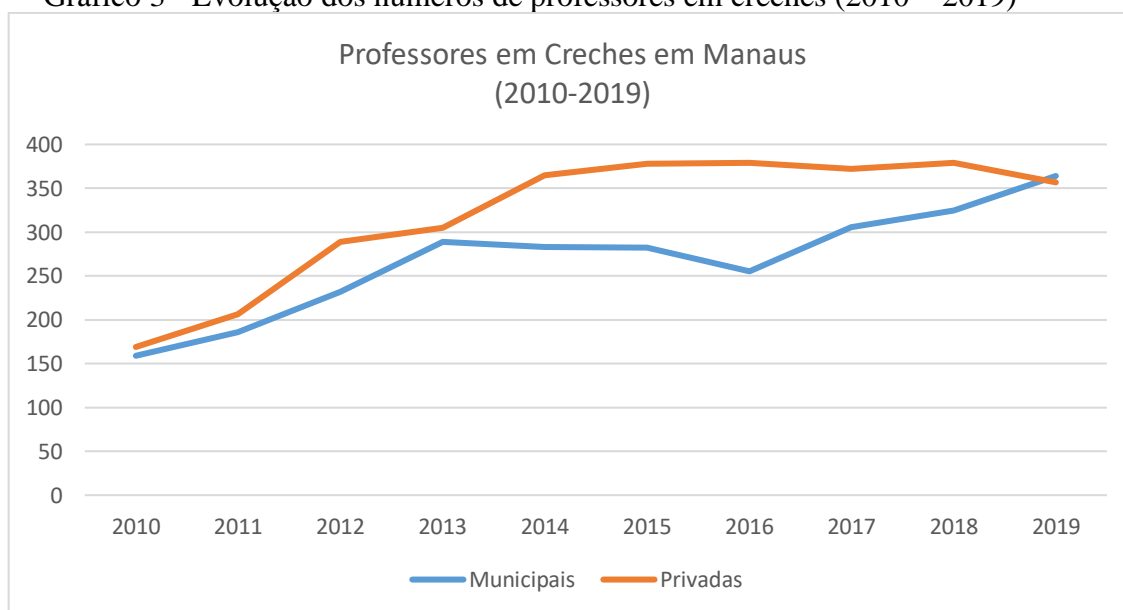
Tabela 11 – Quantitativo de professores atuando em Creches Municipais em comparação com os que atuam em Creches privadas em Manaus (2010 – 2019)

<i>Quantitativo de professores atuando em Creches Municipais x Creches privadas em Manaus: 2010 - 2019</i>										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estadual¹⁵⁹	6	4	4	4	6	4	5	4	4	4
Municipais	159	186	232	289	283	282	255	306	325	364
Privadas	169	206	289	305	365	378	379	372	379	357
Total	334	396	525	592	654	664	639	682	708	725

Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2010-2019.

O Gráfico 3 apresenta o crescimento de indicadores, tanto em dependências públicas como em instituições privadas. Esse crescimento é proporcionado pelo número de vagas disponibilizadas. Os dados também mostram que em 2019, o quantitativo de professores de creches públicas superou ligeiramente o de creches privadas.

Gráfico 3 - Evolução dos números de professores em creches (2010 – 2019)



Fonte: INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2020.

Os dados referentes a atuação dos professores nas creches municipais com uma média de crescimento de 10% ao ano, entre 2010 a 2019. Ao mesmo tempo o crescimento anual nas creches privadas foi de 09%, nesse mesmo período. A ordem numérica é de 725 (364 de creches municipais e 357 de creches privadas) professores em atuação em 2019, enquanto no ano de

¹⁵⁹ Os dados de docentes estaduais não são considerados em nossa pesquisa.

2010 (159 de creches municipais e 169 de creches privadas). Os números registram um crescimento de 128,9% de professores municipais e 111,2% de professores de creches privadas. Como já dito, infelizmente, a base de dados do INEP, consultada não faz a separação, entre os professores concursos e contratados.

A seguir, aprestamos os investimentos financeiros em Educação Infantil da cidade de Manaus, com enfoque nas creches públicas.

7.7 O que os recursos financeiros destinados à Educação Infantil em Manaus revelam?

Antes de falar em valores investidos na educação de crianças pequenas, na cidade de Manaus, é necessário dizer como os recursos destinados à Educação são planejados e executados, enquanto recurso público, em razão de outras necessidades e em face aos seus limites. Cumpre lembrar que nosso país possui, nos textos legais, a forma como o Planejamento deve ser efetivado; portanto, o legal regula o que será priorizado em termos financeiros e técnicos, a forma como as decisões políticas devem alocar os recursos públicos e estabelecimentos de ações e programas prioritários na busca de atender as necessidades da sociedade.

Todo planejamento orçamentário nacional tem previsão legal na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no art. n.º 165, por meio do “Plano plurianual; III – As diretrizes orçamentárias; III – Os orçamentos anuais” e nas leis complementares, por intermédio desse sistema de leis, dentre eles o Plano Plurianual (PPA) – que é um instrumento de médio prazo – a administração pública registra as diretrizes, objetivos e metas para as despesas decorrentes e as relativas a programas (BRASIL, 2008). Dessa maneira, os recursos destinados às políticas públicas são planejados e aplicados. Na prática, a gestão e aprovação do PPA é de interesse de toda a sociedade, porém, poucos conhecem a importância desse instrumento legal.

Assim, na administração pública e no orçamento público, a lei (*legis*) ordena como texto legal a forma como os recursos devem ser aplicados e a maneira que as políticas são pensadas e discutidas ante à formatação do texto final. Desse modo, sabe-se quais recursos são destinados à Educação Infantil e, em especial às creches, pois, passam, inicialmente, pelo processo legislativo. Na prática, se não estiver planejado e devidamente consignado no texto legal, as necessidades de uma sociedade terão dificuldades em serem atendidas, face à falta de previsão legal e disponibilidade orçamentária.

Na tentativa de compreender os recursos financeiros destinados à política pública de Educação Infantil, no que diz respeito à construção de creches, buscamos analisar os destinados

à cidade de Manaus, pelo Governo Federal, mediante o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância); programa que visa à construção de novas unidades e atendimento às demandas das crianças e da sociedade manauara, que, assim como de outros municípios do país, aguardavam por esse serviço.

Para conhecer e poder analisar melhor o uso dos recursos¹⁶⁰, os dados encontrados são apresentados no Quadro 17:

Quadro 15 - Recursos recebidos construção de Creches - Proinfância (2010 – 2019)

Ano	Programa Proinfância	Valores Recebidos
2019	Construção de Creches	R\$ 820.079,80
2018	Construção de Creches	R\$ 5.637.715,71
2017	Construção de Creches	R\$ 3.146.827,23
2016	Construção de Creches	R\$ 2.216.111,31
2015	Construção de Creches	R\$ 159.734,39
2014	Construção de Creches	R\$ 716.061,61
2013	Construção de Creches	R\$ 2.032.983,18
2012	Construção de Creches	R\$ 19.238.426,09
2011	Sem repasses	R\$ 0,00
2010	Sem repasses	R\$ 0,00
2009	Sem repasses	R\$ 0,00
2008	Sem repasses	R\$ 0,00

Fonte: FNDE, 2020.

Os recursos financeiros recebidos pelo município de Manaus, entre os anos de 2008 a 2019, representam o valor (sem atualizações financeiras) de R\$ 33.967.939,32 (trinta e três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e trinta e nove reais e trinta e dois centavos). Mesmo com esses montantes de recursos financeiros repassados ao município, as condições de falta de atendimento em creches, foram, nas pesquisas já citada, de Batista (2018). Se consideramos a média de R\$ 2.830.661,61 (dois milhões, oitocentos e trinta mil, seiscentos e sessenta e um reais e sessenta e um centavos) por ano, ainda que entre os anos de 2008 a 2011, não há registro de repasses do programa ProInfância. Nos parece um volume de recursos, a ser analisado, frente as necessidades de creches do município de Manaus. Nesse caso, nos parece importante aprofundar a questão dos investimentos do ProInfância em Manaus.

7.7.1 Os documentos norteadores do planejamento orçamentário em Manaus

¹⁶⁰ Visando conhecer, buscamos no portal no fnde.gov.br, acessos aos dados em <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>, com uso do CNPJ do Município de Manaus: 04.365.326/00001-73.

Os instrumentos legais de planejamento governamental são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Levando em conta esses recursos, podemos visualizar os gastos financeiros e orçamentários destinados à aplicação e investimentos na PPEI no município de Manaus.

O Quadro 18 demonstra os recursos orçamentários por fonte, para o ano 2018, alocados nos Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para os investimentos e os custeios para a Educação Infantil, referentes aos planejamentos estratégico e financeiro para capital amazonense.

Quadro 16 - Orçamentários/Financeiros para Educação Infantil em Manaus

PROGRAMA DE TRABALHO	AÇÃO	ORÇAMENTO 2018	EXECUTADO 2018	FONTE
12 365 0066 1015	Construção de Creches Municipais	R\$ 21.303.000,00	R\$ 10.057.516,75	CONVÊNIO FNDE TESOURO MUNICIPAL
12 365 0066 1085	Construção de Centros Municipais de Educação Infantil - CMEI's	R\$ 4.000.000,00	R\$ 0,00	TESOURO MUNICIPAL
12 365 00662066	Locação de imóveis para o funcionamento de escolas de Educação Infantil	R\$ 11.500.000,00	R\$ 13.122.450,90	TESOURO MUNICIPAL
12 365 0066 2067	Manutenção da Educação Infantil	R\$ 39.805.000,00	R\$ 42.074.847,48	TESOURO MUNICIPAL
12 365 00662087	Serviços de utilidade pública das unidades de Educação Infantil	R\$ 2.000.000,00	R\$ 6.434.738,11	TESOURO MUNICIPAL
TOTAL DE RECURSOS ORÇADOS/EXECUTADOS		R\$ 78.608.000,00	R\$ 71.689.553,24	

NOTA:1 Orçamento 2018 = Lei Municipal nº 2.293, de 03 de janeiro de 2018 - DOM nº 4276 - Edição Extra I - LOA 2019 - Página 38

NOTA 2: A Despesa Executada corresponde à Despesa Empenhada no exercício

NOTA 3: Em 2018, não houve a construção de CMEI não havendo, portanto, despesa executada nessa ação

NOTA 4: Os serviços de utilidade pública (tarifas de energia, água, telefonia e internet) foram pagos mediante destaque orçamentário da SEMED para a Secretaria Municipal de Administração (SEMAD)

NOTA 5: Em 2018, o FNDE transferiu apenas 50% dos recursos previsto para a construção de creches o que justifica a execução da despesa também em 50%

Fonte da Despesa Executada : Sistema AFIM - relatório RELEXEORC - dezembro 2018

Fonte: SEMED, 2019.

O volume financeiro, em 2018 para construção de creches municipais foi de R\$ 21.303.000,00 (vinte e um milhões, trezentos e três mil reais) e os recursos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) foi de R\$ 10.057.526,75 (dez milhões, cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e seis reais e setenta e cinco centavos), representando menos de 50% dos recursos orçados para o período. O Quadro 18, na Nota 5, justifica que em 2018, o FNDE transferiu apenas 50% dos recursos previstos para a construção de creches na cidade de Manaus.

Nesta tese buscaremos compreender e analisar 10 (dez) anos desses recursos financeiros (2009 a 2019) e como o investimento foi aplicado na educação de crianças pequenas em Manaus. Destaca-se neste estudo que o investimento de recursos orçamentários aplicados em despesas de custeio para manutenção da Educação Infantil incluem o pagamento de serviços

(conservação e limpeza dos prédios escolares, preparo da alimentação escolar e vigilância eletrônica dos prédios escolares) e o pagamento de tarifas de energia elétrica, água tratada, telefonia e internet de uso das unidades escolares (conforme informado na Nota 4 – do Quadro 18).

O Quadro 19 apresenta a linha histórica do Programa de Atendimento Educacional à criança de 0 a 5 anos, referente a recursos destinados à construção de creches municipais. Os dados foram obtidos a partir do portal da transparência do Município de Manaus; porém, muitas informações não estavam disponíveis por ocasião da consulta no mês de abril de 2019.¹⁶¹ Frente à Lei de Acesso à Informação (LAI) qualquer pessoa tem direito a receber informações públicas requeridas a órgãos e entidades. Com as informações recebidas, buscamos a construção do Quadro 19, no sentido de analisamos a relação entre orçamento programado e despesa efetuada (liquidada), além de meta alcançada entre os anos de (2010 a 2019).

Quadro 17 - Orçamentário/Financeiro para Construção de Creches Municipais (2010 – 2019)

Ano / Órgão	Programa	Ação	Programado	Despesa Autorizada	Despesa Liquidada	Alcance Meta
2019 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	14.217.769,01	4.231.963,74	3.378.185,18	Alcançado
2018 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	21.303.000,00	10.057.516,75	8.507.968,88	Alcançado
2017 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	3.879.000,00	13.060.653,67	10.501.396,00	Alcançado
2016 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	8.115.000,00	6.574.494,36	6.574.494,36	Alcançado
2015 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	8.115.000,00	6.574.494,36	6.574.494,36	Alcançado
2014 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	24.325.000,00	23.077.601,73	3.319.390,71	Não alcançado
2013 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	85.591.321,31	9.579,68	0,00	Não alcançado
2012 SEMED	Atendimento educacional à	Construção de creches municipais	21.543.035,41	45.590,39	0,00	Não alcançado

¹⁶¹ Foi necessário enviar uma petição formal de solicitação de informações públicas, gerando o protocolo n.º 868/2020, na forma da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de acesso à informação prevista na Constituição Federal, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

	criança de 0 a 5 anos					
2011 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	3.806.226,69	2.164.522,03	2.164.522,03	Não alcançado
2010 SEMED	Atendimento educacional à criança de 0 a 5 anos	Construção de creches municipais	200.000,00	0,00	0,00	Não alcançado

Fonte: Portal da Transparência¹⁶² Manaus, 2020.

O Quadro apresentada a baixa aplicação de investimentos públicos destinados ao Programa de Atendimento Educacional à criança de 0 a 5 anos; especialmente os recursos financeiros, destinados à construção de creches municipais. Entre os anos de 2019 a 2010, estavam previstos cerca de R\$ 191.095.352,42 (cento e noventa e um milhões, noventa e cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais, e quarenta e dois centavos), entretanto, quando analisado o liquidado (o que foi efetivamente pago) destes recursos previstos, encontramos efetivamente o valor de R\$ 41.020.451,52 (quarenta e um milhões, vinte mil, quatrocentas e cinquenta e um reais e cinquenta e dois centavos), o que representa apenas **21,47%** dos recursos previstos, ao longo deste 10 (dez) anos.

Se cruzamos os dados e informações do Quadro 17 – *Recursos dos Proinfância*, com as do Quadro 19 - *Orçamentários/Financeiros para Construção de Creches Municipais em Manaus (2010 – 2019)*, veremos que os recursos do ProInfância, aportados entre o mesmo período analisado (2019 a 2009) no valor de **R\$ 33.967.939,32** (trinta e três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e trinta e nove reais e trinta e dois centavos), destinado ao município de Manaus, financiaram **82,81%**, do volume de recursos financeiros, que foram efetivamente investidos na construção de creches públicas foram destinados pelo Programa Proinfância via FNDE.

Entendemos, que mesmo com lacuna nos repasses financeiros, entre 2008 a 2011 no financiamento o Proinfância se constituiu, em importante fonte de recursos para construção e expansão de redes de creches na cidade de Manaus. Os números mostram essa dinâmica, ao longo dos 10 anos.

Por outro lado, quando passamos a analisar o empréstimo do BID, através do PROEMEM, em recursos financeiros para expansão das vagas em creche pública e recorremos ao texto e aos objetivos da proposta contratada, onde o componente 1, responsável pela expansão da cobertura da Educação infantil e Ensino fundamental teriam, por a partir do BID

¹⁶² Disponível em: <https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/programasacoes>. Acesso em: 28 abr. de 2020.

\$ 41.000.000,00 (quarente e um milhões de dólares) e contrapartida local \$ 22.380.000,00 (vinte dois milhões, trezentos e oitenta mil dólares) somando o total de \$ 63.380.000,00 (sessenta e três milhões, trezentos e oitenta mil dólares). O qual seria utilizado para:

“(i) a **construção de 7 (sete) creches**, 11 (onze) Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e 11 (onze) Escolas Municipais de EF, substituindo escolas alugadas em piores condições e criando novas vagas que permitirá aumentar a oferta pré-escolar em cerca de 5.500 vagas e a **oferta de creches em aproximadamente 1.000 vagas**, buscando a universalização da cobertura de EF;

(ii) a aquisição de equipamento e mobiliário para as unidades escolares no âmbito do Projeto; e (iii) a contratação de serviços de supervisão de obras” (PROEMEM 2014, P. 38) (grifo nosso).

O PROEMEM tinha por objetivo a ampliação de 1.000 (mil) vagas em creches, com a construção de 7 (sete) unidades educacionais e a universalização da cobertura do Ensino Fundamental na cidade de Manaus, com a criação de 5.500 vagas, através das novas edificações.

Parte dos recursos destinados no empréstimo são para compra de equipamentos para as unidades educacionais. O último Plano de Aquisições (disponível a consulta pública) foi disponibilizado pela BID, em sua página de internet oficial, em 22 de novembro de 2019. Nele está demonstrado o andamento das ações do PROEMEM. Os dados estão apresentados na Quadro 20, em uma planilha dividida em seis atividades: 1. Obras; 2. Bens; 3. Serviços que não são de consultoria; 4. Consultoria firmas; 5. Consultoria Individual e 6. Capacitação.

Quadro 18 - Orçamentários/Financeiros dos tipos de investimento do Proemem

Tipos de investimento dos recursos do PROEMEM		
Categoria de Aquisições	Montante Financiado pelo Banco	Montante Total do Projeto (Incluindo Contraparte)
Obras	USD 37.207.889,91	USD 47.826.087,00
Bens	USD 2.636.946,98	USD 5.082.126,00
Serviços que não são de Consultoria	USD 10.303.466,17	USD 2.979.770,00
Capacitação	USD 100.000,00	USD 826.985,28
Consultoria (pessoa Jurídica e física)	USD 1.862.331,02	USD 19.322.610,72
Subprojetos	USD 0,00	USD 0,00
Total	USD 52.110.634,08	USD 76.037.579,00

Fonte: PROEMEM, 2019.

O documento analisado, indica a contratação de empresas para a construção de 07 CIMES (cada CIME contempla 01 CMEI e 01 EMEF), além da construção de serviço de instalação e manutenção da rede elétrica. Os valores apresentados são de \$ 30.116.788,12 (trinta milhões, cento e dezesseis, setecentos e oitenta e oito e doze centavos de dólares americanos) de investimentos. Todos os serviços foram contratos por meio de licitação pública nacional. Dos 7 (sete) CIMES previstas apenas 4 (quatro), desde 2019, estão em fase de execução. Não

há informação específicas, em relação a recursos financeiros destinados à construção de creches isoladas.

Os bens em contratação, conforme Plano de Aquisições (PROEMEM, 2019, p. 04) são:

1. Livros didáticos e material de papelaria para os programas (correção de fluxo, reforço escolar e alfabetização - 2018 / 2019);
2. Materiais psicopedagógicos e equipamentos tecnológicos;
4. Aquisição de livros técnicos referentes a avaliação em larga escala e equipamentos tecnológicos / SADEM;
5. Livros didáticos para os programas de correção de fluxo, reforço escolar e alfabetização (2020-2021);
- Aquisição de material pedagógico (correção de fluxo / reforço escolar / CEMASP);
- e 6. Aquisição de mobiliários e equipamentos permanentes para a Unidade Gestão do Projeto. As aquisições descritas representam aquisições de matérias e recursos para uso nas escolas da rede municipal e também na operacionalização da atividade do PROEMEM.

Quanto aos serviços, que plano são apresentados com “que não dependem de consultoria”, o Plano de Aquisições descreve:

1. Contratação de serviço de impressão gráfica (*reforço escolar, correção de fluxo e alfabetização*);
2. Acesso ao sistema de acompanhamento da alfabetização / SIASI;
3. Contratação de serviço de estagiário na área de pedagogia; contratação de empresa para locação de veículos (Infrequência);
4. Contratação de serviço de instalação e manutenção para rede lógica;
5. Acesso a plataforma de reforço escolar para ensino fundamental;
6. Contratação de empresa para desenvolvimento de soluções para atender as demandas da avaliação de desempenho do estudante – ADE;
7. Contratação de empresa para liberação de acesso ao software SAFF;
8. Contratação de empresa pra prestar serviço de apoio às atividades administrativas, técnicas e operacionais para a unidade gestora do Proemem;
9. Contratação de empresa para desenvolvimento de soluções para atender as demandas da avaliação dos diretores escolares;
10. Capacitação para avaliação em larga escala ADE/SADEM
- e 11. Serviços de seleção interna de gestores e contratação de empresa para desenvolvimento de soluções para atender as demandas da Avaliação Municipal de Educação Infantil – AMEI.

As contratações na grande maioria são serviços de empresas para soluções, pacotes e regulação de licença de software. Na prática, decorrem da necessidade de expertises, em áreas sensíveis ao município. Entre esses, ainda aparece associado a seleção interna de gestores e avaliação das unidades de Educação Infantil.

Verificamos que os tópicos relacionados à capacitação docente, o documento não apresenta nenhum tipo de detalhamento, apenas a informação de Treinamentos/Cursos. Para essas atividades estão disponíveis \$ 100.000,00 (cem mil dólares) sem haver mais informações sobre o tema nos documentos analisados.

Há ainda o tópico “Consultoria” subdividido em: 1. Consultoria Individual para Gestão da Alfabetização; 2. Individual ambiental; 3. Individual para elaboração de estudo de impacto de vizinhança; 4. Individual especializada em Gestão de Recursos Humanos; 5. Individual ambiental e Individual especializada em elaboração de orçamentos de obras. Par isso o valor destinado é de \$ 144.052,81 (cento e quarenta e quatro mil, cinquenta e dois e oitenta centavos de dólares americanos). Os dados declaram que as contratações estão em curso e a consultoria em execução. Verificamos, também ausência de informação, quanto aos recursos financeiros destinados a subprojetos, estado esse com \$ 0,00.

Especificamente, quanto a construção de creches, através do PROEMEM, não há dados quanto aos valores destinados, de acordo coma análise do plano de aquisições disponível no sitio do BID, na área de transparência pública dos projetos desenvolvidos.

7.8 Considerações do “Ciclo de Política” na análise dos documentos do PROEMEM

Os documentos presentes no sitio do BID, em relação ao PROEMEM, disponíveis para consulta pública que foram analisados são: o projeto¹⁶³, o contrato do empréstimo¹⁶⁴, o contrato de garantia¹⁶⁵ e os planos de aquisições¹⁶⁶ em três versões cada. O projeto detalha o cenário de sua produção, visando resolver as condições de atendimento e qualidade da Educação no município de Manaus. O Contrato estabelece as bases legais do empréstimo, seguidos das Garantias Nacionais, asseguradas pelo Banco do Brasil, em caso de não adimplência, por parte do município de Manaus. As 3 (três) versões do Plano de Aquisições, descrevem como tem sido aplicado o recurso do projeto e encorpado a contrapartida do município, cuja soma desses recursos financeiros, formam o que chamamos de PROEMEM. Uma política de expansão de rede municipal de educação de Manaus, com aportes financeiros do BID. Tudo contratualizado, dentro da lógica do empréstimo e com as atividades e ações pactuadas. Sob a égide do discurso, da incapacidade local, a proposta se materializou-se modificando legislação local, na forma de assegurar legitimada e, ao mesmo tempo, legalidade ao ato contratual.

¹⁶³ Disponível em: <<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1173773643-3>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

¹⁶⁴ Disponível em: <<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-5044>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

¹⁶⁵ Disponível em: <<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-5043>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

¹⁶⁶ Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1250802222-167>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

Ball (2020, p.162), descreve esses acordos como venda de “solução”: [...] não é feita retirando os serviços públicos do controle do setor público, mas sim por meio da venda de “soluções” políticas e via colaborações de vários tipos com o setor público”. Neste sentido, o caso concreto do PROEMEM em Manaus se notabiliza com uma forte tendência de contratualização pública/privada, pelas ações decorrentes do empréstimo e suas exigências. Ainda segundo Ball (2020, p.183) “[...] capitais inquietos estão sempre buscando novas oportunidades de lucro, novas possibilidades de para a mercantilização”, como é visto nos empréstimos decorrentes do PROEMEM.

Podemos dizer que no *Contexto de Influência* a participação do BID entre outras instituições em formas de fundações, foram balizadoras, para consolidação do programa enquanto contrato de empréstimo. A rede constituída a partir um grave problema do município de Manaus, impôs de forma bem pontuada uma “solução vendida” a captação da presente condição do empréstimo. Ocorre que, ao analisarmos os números das matrículas (registros) de crianças entre 1 a 3 anos, entre os anos de 2008 a 2019, observamos que em números absolutos as vagas cresceram com as inaugurações das 20 novas creches construídas, somando em números absolutos 2.082 novos registros de matrículas, tendo por base o ano de 2019.

A expansão da rede em 10 anos, diante dos números apresentados, ainda é insuficiente, diante da demanda reprimida de crianças sem acesso às creches públicas. Basta olhar o mapa de localização das 20 creches públicas, existente em funcionamento em Manaus, para percebemos a lacuna entre o planejado ou prometido e o realizado. Mantendo-se na cidade, áreas sem qualquer atendimento educacional vinculado ao aparelho estatal. Ao longo dos anos, encontramos uma retração entre os anos 2009 a 2012, quando nenhuma creche foi inaugurada em Manaus. Para essa lacuna no tempo, não encontramos, na análise dos documentos, nenhuma explicação plausível em um cenário de clara omissão das autoridades públicas gestoras da política municipal referente às crianças de 0 a 3 anos.

Após análise minuciosa dos documentos e com muitas lacunas na compreensão dos fatos da realidade local, e apoiados nas análises do “Ciclo de Políticas”, buscamos compreender os “processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas das práticas, e o delineamento do conflito e disparidade entre os discursos nessas arenas” (MAINARDES, 2006, p. 50). Para isso, buscamos na tese dialogar com alguns sujeitos políticos que vivenciaram esse processo de expansão da rede de atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos. Nosso propósito é compreender como esses sujeitos participantes desta construção, reinterpretam e descrevem/apontam as negociações das ações do PROEMEM, relacionadas ao *contexto da prática*. Estes dados serão apresentados no próximo Capítulo.

8 PERCURSO METODOLÓGICO E ANÁLISE DAS NARRATIVAS

Neste capítulo buscaremos elementos que subsidiaram os passos teóricos e metodológicos, na tentativa de compreender as informações pertinentes às questões norteadoras do problema levantado por esta tese. Em um primeiro momento o capítulo dá destaque ao processo de expansão da rede de atendimento educacional municipal e como os sujeitos políticos, participantes dessa construção, reinterpretaram e apontaram as negociações de ações do PROEMEM relacionadas ao contexto prático. No segundo momento, o capítulo abordou narrativas, produzidas nas entrevistas abertas. Optamos por uma forma aberta de entrevistar, ou seja, somente com questões norteadoras (TRIVIÑOS, 1987). No procedimento de análise de dados utilizamos as Nuvens de Palavras.

Em um primeiro momento buscamos dialogar, com os entrevistados a partir de questões pautadas nos objetivos da tese, estabelecendo relação com os dados analisados nos documentos consultados. As narrativas de sujeitos sociais partícipes das políticas apontam negociações vivenciadas por eles na construção da política em distintos momentos históricos. Consideramos, o papel político que cada sujeito exerceu na arena de construção sócio histórico da PPEI em Manaus, entre os anos de 2008 a 2020.

A participação desses atores sociais e políticos foi fundamental para a complementação dos dados históricos e das análises quali e quantitativas, apresentadas nos capítulos anteriores.

8.1 As entrevistas e seus produtos

Para concessão das entrevistas foi solicitada a anuência do registro do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), presente no Apêndice B.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro a dezembro de 2020, em meio a pandemia de Covid-19¹⁶⁷, na cidade de Manaus¹⁶⁸ (Amazonas). Duas ocorreram de

¹⁶⁷ Uma pneumonia de causas desconhecidas detectada em Wuhan, China, foi reportada pela primeira vez pelo escritório da Organização Mundial de Saúde (OMS) em 31 de dezembro de 2019. O surto foi declarado como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2020. A OMS declarou, em 11 de março de 2020, que a disseminação comunitária da COVID-19 em todos os Continentes a caracteriza como pandemia. (BRASIL, 2020).

¹⁶⁸ A proposta de tese, deve sofrer impactos nos dados referentes a 2020 e 2021. Em decorrência da pandemia de COVID-19. Muitas incertezas presentes no cenário mundial e grandes repercussão no Brasil. A cidade de Manaus foi umas das capitais epicentro do país. Em 17 de março de 2020, todas as atividades das creches, escolas e universidades (públicas e privadas) foram paralisadas, com a finalidade de evitar a disseminação do vírus evitando a infecção humana pelo novo Coronavírus. Com a declaração de Estado de Emergência em Saúde pública, pelo governo federal, estadual e municipal. Sendo recomendado pelas autoridades de saúde da OMS como alternativa para conter a pandemia três ações básicas: *“isolamento e tratamento dos casos*

forma presencial, em local arejado e aberto com total distanciamento e o uso de máscara para os participantes e higienização do equipamento de gravação. A terceira foi realizada na plataforma tecnológica *meet google*, em face do agravamento da situação epidemiológica na cidade.

As três entrevistas foram gravadas e transcrita pelo sistema *Audiotext*¹⁶⁹ e revisadas pelo pesquisador em inúmeras sessões de escuta. A primeira entrevista teve o tempo de gravação (devidamente transcritos), foram 18 minutos e 22 segundos; A segunda 18 minutos e 31 segundos e a terceira foi de 28 minutos e 24 segundos. O tempo total das 3 (três) entrevistas, foi de 1h e 5 minutos e 17 segundos. As narrativas resultantes do processo de transcrição (Apêndice C) foram os objetos de nossas análises e serão visualizadas no dispositivo Nuvens de Palavras¹⁷⁰.

Os participantes entrevistados tomaram conhecimento de todos os procedimentos e suas dúvidas foram atendidas. Eles serão identificados por E1, E2 e E3, garantindo o sigilo de identidade, compromisso firmado no termo TCLE. Os entrevistados são professores de diversos níveis da educação.

8.2 Nuvens de Palavras

Organizamos as Nuvens de Palavras (NP) a partir da frequência das palavras presentes nas narrativas dos entrevistados (textos). Para análise do texto utilizamos o site da plataforma *Wordart*® que consiste em uma ferramenta que cria as Nuvens de Palavra *online*.

As Nuvens de Palavras são feita a partir da construção de uma representação gráfica, que produz uma dimensão representativa de cada palavra. Todo processo é realizado por meio de um algorítmico computacional presente no programa de computador.

Escolhemos para análises as palavras que apareciam mais de cinco vezes em cada entrevista. Os resultados aparecem por entrevista e as palavras em ordem crescente. Foram

identificados; testes massivos; e distanciamento social”, nesses cenários as atividades educacionais foram paralisadas como forma de evita o contágio generalizado da população. O parecer do sobre Reorganização dos calendários escolares e realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da covid-19, ao analisar a situação, cita que “a situação que se apresenta em decorrência da pandemia da COVID-19 não encontra precedentes na história mundial do pós-guerra. Em relação ao Brasil, as aulas presenciais estão suspensas em todo o território nacional (BRASIL, 2020). As considerações da banca de qualificação, foram no sentido de seguir com os estudos, em decorrências da situação de pandemia de COVID-19, fechando os dados em 2019. Haja vista que ações presenciais foram impossibilitadas.

¹⁶⁹ O sistema consiste uma tradução por meio digital, da gravação de áudio em texto, com total confidencialidade e sigilo.

¹⁷⁰ <https://wordart.com/>

retiradas as questões feitas aos entrevistados, os artigos, monossílabos, verbos, pronomes e advérbios.

8.3 As narrativas dos atores sociais entrevistados

Na tentativa de compreender a “expansão da rede de creches em Manaus” como uma política pública de atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, foram realizadas três entrevistas com atores sociais e políticos que participaram desta construção. Detentores de função públicas ou não, mas que estiveram em condição estratégica de interferir e com responsabilidade para com entes federativos.

Analizamos as narrativas, produtos em três entrevistas realizadas mediadas pelas dimensões históricas e políticas, na busca de compreender como estes sujeitos políticos participantes ativos do processo de expansão da rede complementam os dados obtidos nos documentos legais referentes às negociações nas ações do PROEMEM e seus antecedentes; e os relacionam ao contexto prático da *construção das bases institucionais* e suas repercussões no âmbito da política.

8.3.1 Contextualização da atuação dos entrevistados¹⁷¹

A primeira entrevistada (E1)¹⁷² é professora formada em administração, com mestrado e doutorado na área de desenvolvimento regional. Atuou no planejamento municipal da Educação, responsável à época pela organização que deu início ao processo de expansão da rede, tanto qualitativa quanto quantitativa, de creches municipais destinadas às crianças de 0 a 3 anos. Participou do governo municipal por 11 meses, saindo da equipe por fatos que descreveu como “não republicanos”.

A segunda entrevistada (E2)¹⁷³ é professora com formação em Pedagogia, desde 2008 trabalha na organização e sistematização da política de funcionamento das creches municipais na cidade de Manaus. Com sua equipe produziu documentos norteadores para a política educacional e as ações pedagógicas para os professores que atuam nas creches municipais da cidade de Manaus.

¹⁷¹ Optamos por apresentá-las no feminino, por ser esse o universo mais marcante na Educação Infantil

¹⁷² Utilizaremos a codificação E1, quando nos referimos o primeiro entrevistado.

¹⁷³ Utilizaremos a codificação E2, quando nos referimos a segunda entrevistada.

Figura 17 - Frequências de palavras resultado do processamento da primeira entrevista.

WORDS				
Filter	Size	Color	Angle	Font
Creche	21	Default	Default	Default
Educação	19	Default	Default	Default
Manaus	17	Default	Default	Default
Fundação	9	Default	Default	Default
Marinha	9	Default	Default	Default
Recurso	8	Default	Default	Default
Público	7	Default	Default	Default
Demanda	7	Default	Default	Default
infantil	6	Default	Default	Default
Distrito	6	Default	Default	Default
Município	6	Default	Default	Default
Professor	6	Default	Default	Default
Estado	6	Default	Default	Default
Rede	5	Default	Default	Default
Secretaria	4	Default	Default	Default
Escola	4	Default	Default	Default
Processo	4	Default	Default	Default
Terreno	4	Default	Default	Default
Construção	4	Default	Default	Default

Fonte: Processamento da entrevista E1.

As palavras mais frequentes na primeira entrevista, foram: creche (21); educação (19); Manaus (17); fundação (9); marinha (9); recurso (8); público (7); demanda (7); infantil (6); distrito (6); município (6); professor (6) e Estado (6). As demais palavras tiveram frequências a abaixo de seis.

A seguir analisaremos as palavras mais frequente inseridas em expressões contextualizadas.

Creche / Educação / Manaus / Fundação / Marinha / Recurso / Público / Demanda / Infantil / Distrito / Município / Professor / Estado

A palavra **creche** apareceu 21 vezes. Esta palavra está presente nas demais entrevistas com forte frequência. Inicialmente, por ser o próprio objeto da pesquisa e de alguma maneira por tratar das relações da professora entrevistada com as creches públicas municipais de Manaus e suas políticas. Nesse sentido, há de se compreender como a expressão apareceu na narrativa.

E nos chocou o fato de encontrarmos uma única **creche** em 343 anos de existência do município. E feita recentemente pelo prefeito Quando nós tínhamos recursos aqui desde a administração do (anterior), para construir 61 **creches**, que era então uma demanda que o Governo Federal estimava ser a necessidade de Manaus. E isso não andava por uma série de razões também não republicanas, de fornecedores, de preços,

essas coisas. Mas fundamentalmente, o pano de fundo é a manutenção da **creche**, que esse é recurso do município (E1).

A entrevistada demonstrou indignação pela condição que encontrava Manaus e a ausência histórica de creches na cidade. Pontuou a questão do compromisso dos políticos frente a essa condição e relata os desafios que enfrentou, quando tentou se opor a condição encontrada.

[...] a razão pela qual me tiraram da secretaria, que foi um **esquema corrupto de aluguéis de prédios para a educação infantil**, sem as mínimas condições de funcionar nem uma funerária lá. Prédios nessa periferia e eu digo isso porque isso é público. Foi extremamente noticiado. Prédios que você não pagaria três mil reais ... **com as condições completamente indescritíveis para uma funerária, imagina uma escola infantil**. E a secretaria, com as devidas aspas, pagando noventa e sete mil reais por mês. Então isso é um desvio da ordem, era, na época, de 29 milhões por ano e nós, em um primeiro momento começamos a querer desmontar esse processo. Por alguma razão, não tivemos ouvidos da gestão municipal, porque **a burocracia dizia que não se teria terrenos dos locais onde são necessárias as escolas** (E1, grifo nosso).

Em seu relato, apresentou a descrição de imóveis sem condições de atividades ligadas a Educação Infantil, considerando as necessidades das crianças e as condições de trabalho dos profissionais da Educação. A entrevistada narrou que saiu após fazer denúncia de locação de escolas municipais, em locais sem condições gerais de funcionamento, com espaços inadequados, cujos valores pagos em forma de aluguel, representavam um alto custo ao município. E se caracterizavam por meio de pagamentos indevidos pelas condições dos ambientes e espaços. Tais pagamentos geravam um grave prejuízo, ao erário público e um atendimento precário, em face às reais necessidades de atendimento educacionais das crianças que participavam nesses ambientes. Para ela tais alugueis, faziam parte de um esquema “corrupto”, pois, as unidades educacionais alugadas apresentavam condições precárias, não correspondendo às necessidades de funcionamento de um espaço educacional.

A professora deixou claro, que a denúncia realizada se deu na tentativa de enfrentar, o desafio de expansão e adequação da política de melhoria dos espaços locados, para as creches. Essa denúncia a colocou fora do cargo que exercia. Alega não ter sido ouvida pela administração, quando tentou “desmontar” o mecanismo irregular de pagamentos de aluguel. Enfrentou dificuldades relacionadas à “burocracia” no que tange os terrenos onde as escolas deveriam ser construídas.

A segunda palavra que mais apareceu foi **Educação** com 19 repetições. Mesmo no excerto anterior a entrevistada apresentou sua avaliação de um ambiente adequado à Educação Infantil.

O próximo excerto descreve o que pensa sobre Educação. Para ela o princípio básico é a disciplina. Dá como exemplo a Marinha do Brasil e as vantagens das crianças em um espaço

militar que visitou. A entrevistada valoriza um modelo de educação nos moldes cívico militar e acredita que esse modelo pode servir na organização das creches em Manaus.

Chegamos a desenhar uma parceria para que a **Marinha** cedesse o terreno, a gente construía a **creche**. E aí, depois eu vim a descobrir a excelência da **Marinha** na educação infantil. Nós sabemos já, as escolas militares, tanto da Polícia Militar do Estado, dos estados como as federais. O ITA, a **educação** superior, o nível de excelência que a **educação** no mundo inteiro é referência, por um princípio elementar da **educação**, disciplina. Mas eu não conhecia o trabalho e a excelência da **Marinha** da **educação** infantil. E aí, o comandante me levou em Realengo, eu acho, que é no Rio de Janeiro, e eu voltei com lágrimas nos olhos. Encantado de ver aquelas criancinhas de dois anos, tudo fardadinhas, cantando o hino nacional e batendo continência para a bandeira. Aquilo é uma simbologia. E aí eu vim ver o que a **Marinha** tem de know-how com essa **educação** infantil, não só para **educação**, mas para a cidadania (E1, grifo nosso).

A narrativa citada explica a presença da palavra **marinha** (9) por nove vezes, como também descreve a visão da entrevistada sobre a educação de crianças pequenas. A concepção de educação infantil, apresentada demonstra que para ela aquele seria um modelo “adequado” para crianças de 2 anos (o cívico militar). Essa visão está em desacordo com todos os documentos legais referente a educação de crianças pequenas, analisados nesta tese.

A palavra seguinte foi **Manaus**. A frequência de **17 vezes** pode ser justificada por ser o local da problemática investigada. A narrativa a seguir descreverá a presença e o debate em torno das condições da cidade-estado.

Mas o nosso propósito era colocar **Manaus** no terceiro lugar do IDEB nacional. Porque nós somos a terceira rede do País. Pouca gente sabe disso. A primeira rede é São Paulo. A segunda é o Rio de Janeiro. A terceira é **Manaus**. Dessas três redes, **Manaus** é a mais rica em termos financeiros para Educação. Manaus tem um orçamento de 4,9 bilhões e a Educação tem 1,2; 1,2 milhões. (E1, grifo nosso).

Manaus figura na narrativa como uma cidade rica, por ser a terceira rede pública de educação do país, o que a descreve em condições de zerar o déficit por creches, como demonstra o registro seguinte: “**Manaus** tem a rede mais rica do ensino fundamental brasileiro, isto é possível para qualquer gestor que **queira tratar a Educação como bem público, como deve ser tratado**”. (E1, grifo nosso). No entanto, quando se refere a creche, essa passa a ser um desafio a ser resolvido. O problema de falta de vagas, ou melhor, a falta de dependências de funcionamento, levam para a palavra seguinte, que foi **fundação**.

A expressão **fundação** aparece 9 (nove) vezes. Ao tratar de fundação a entrevistada reportava-se a uma específica: a Fundação Ayrton Senna¹⁷⁵. Esta fundação, será analisada em

¹⁷⁵ O Instituto Ayrton Senna é uma organização não governamental criada pela família Senna em 1994, cujo objetivo em é reduzir as desigualdades sociais, a partir da educação de crianças e jovens.

um outro momento do texto, por ter uma participação significativa na estruturação política e material das creches da cidade, conforme registrou a entrevistada:

[...] colocamos 11 creches para funcionar. E o mais importante, nós tivemos o apoio da **Fundação Ayrton Senna**, a custo zero para prefeitura, graças a relação de amizade, sobretudo do prefeito ..., da admiração da Viviane Senna, que a equipe nos orientou como montar, tecnicamente a creche. (E1, grifo nosso).

A entrevistada destacou, que existia a ideia de criação de uma fundação em Manaus, aos moldes da Fundação Ayrton Senna, para captar recurso financeiros do Distrito Industrial e tentar equacionar a falta de creches públicas na cidade:

Qual é a grande dificuldade hoje? Não é a construção, porque como você sabe, o Governo Federal sempre disponibilizou. É manutenção, porque uma creche dentro do padrão que deve ter, custa dois milhões por ano. E o município não tem esse recurso. Então a nossa proposta era criar, tirar do braço do Estado, se não o empresário não transita bem com isso, **criar uma espécie de Fundação Ayrton Senna Tupiniquim, que chegamos a imaginar o nome, Fundação Professor Jeferson Peres**. Chegamos a ter concordância da viúva, ex-juíza, nossa amiga, que ela presidiria essa fundação. **E essa verba do distrito industrial iria para esta fundação, para manutenção das creches**. Porque construção de creches nós não temos problema. O Governo Federal banca. E aí, nós iríamos disponibilizar 50% das vagas para o distrito. Iria sobrar vaga. Porque você sabe que a grande demanda já está no distrito. Então, essa **fundação seria os moldes da Fundação Ayrton Senna, a Fundação Jeferson Peres,....** para zerar a demanda, que só Manaus tem esta possibilidade. Porque só Manaus tem uma economia baseada em um polo industrial como o nosso, de incentivos fiscais (E1, grifo nosso).

A presença da fundação Ayrton Senna, em meio a narrativa, aponta o papel que teve no município. O Instituto Ayrton Senna é presente em outros municípios brasileiros, enquanto agente do terceiro setor. Com base no discurso de incapacidade dos municípios, busca de qualidade e eficiência passa a gerenciar projetos e ações no campo educacional. Em Manaus, não foi diferente a fundação orientou como as questões das creches deveriam ser trabalhadas.

Isto se deu em um momento histórico, que o município buscava construir uma identidade administrativa de superação de déficit, pois, enfrentava o desafio de aluguéis de prédios públicos destinados à educação de crianças pequenas. Na prática, o que a narrativa apontou foi a base da política de expansão da rede da Educação Infantil, em Manaus construída, a partir da relação: fundação - município.

A entrevistada esclarece, que a relação com a fundação Senna se deu à “custo zero” para o município, mediado por “condição de amizade”. Essa colaboração, de acordo com o narrado, possibilitou avanços na proposta de melhoria das creches locais. Em sua crença as relações de construção de políticas, não foram mediados por interesses econômicos ou financeiros.

A expressão **recurso** 8 (oito frequências) descreve recurso público (financeiro), ligado a expressão **público** 7 (sete frequências) para as construções das creches em Manaus, que o aparece na entrevista como:

[...] estávamos pensando. Ele vinha, na verdade, por contingência que era para arrumar **recursos** para construir as escolas para livrar daquele aluguel. O que acabou não sendo uma coisa nem outra, que é esse **recurso**. Ele envolvia tanto a educação infantil como o ensino fundamental (E1, grifo nosso).

A narrativa em sua totalidade, representou o pensamento de membros dos bastidores das gestões e seus desafios. Em meio à necessidade de atendimento à demanda de vaga em creches, mediada por exemplo “[...] entre o interesse **público** e a educação e os republicanos funcionam no balcão de negócios, infelizmente...infelizmente nesse País, quem tem um comportamento republicano vira inimigo do status” (E1). Status para a entrevistada é do grupo detento do poder hegemônico e que tinham a capacidade de influenciar nos contratos públicos e nas políticas.

A narrativa apontou que os contratos dos aluguéis estavam com sobrepreços, dos espaços destinados ao funcionamento de escolas “[...] um esquema corrupto de aluguéis de prédios para a educação infantil, sem as mínimas condições de funcionar nem uma funerária lá... Prédios que você não pagaria três mil reais para colocar uma funerária, com as condições complementemente indescritíveis” (E1 – grifo nosso).

O excerto aponta que os recursos públicos da educação de crianças, foram utilizados para fins outros. O que a narrativa assinala como: “funciona no balcão de negócios, infelizmente.

O que eu estou te dizendo e tornei público, razão pela qual me tiraram da Secretaria (E1). Em suma, a narrativa inicia, assim: “Bom, na verdade, o projeto PROEMEM nasceu com a perspectiva, a razão pela qual me tiraram da secretaria, que foi um esquema corrupto de aluguéis de prédios [...]” (E1).

A entrevistada declara que para a política de educação infantil, no que diz respeito aos espaços de educação e suas condições, havia um abismo mediado por interesse outros, fora do pleno atendimento do bem público. Havia corrupção nos valores cobrados pelos prédios alugados ao município. Além de não ter as creches/escolas, as que funcionavam estavam em condições inadequadas e, em geral, eram alugadas com preços acima do praticado, representando um superfaturamento.

A seguir, analisaremos as expressões, demanda (7); infantil (6); distrito (6); município (6); professor (6) e Estado (6).

No que se refere a demanda, a entrevistada, apontou para a “[...] nosso propósito era, e continua sendo, ainda, como educador, zerar a **demand**a de creche em Manaus” (E.1 grifo

nosso). Essa expressão presente na entrevista, no sentido de cobrar o cumprimento legal do oferecimento da vaga, como também da construção de creches no município.

A palavra **infantil**, figura com 6 (seis frequências), foi entendida como nível de educação, ora ligada a escola infantil, hora a educação no nível anterior ao ensino fundamental. O exceto a seguir mostra, tal condição: “[...] escolas para livrar daquele aluguel. O que acabou não sendo uma coisa nem outra, que é esse recurso. Ele envolvia tanto a **Educação Infantil** como o Ensino Fundamental”. (E.1 grifo).

Distrito apareceu 6 (seis) vezes. É uma expressão, que sintetiza outro Distrito Industrial, produto da Zona Franca de Manaus. O Distrito foi apontado pela entrevistada, como um dos meios pelo qual Manaus, tem condições de melhorar os investimentos na primeira infância. Ela sugeriu “uma contribuição do polo industrial de Manaus”, conhecimento como distrito industrial.

As palavras **município e Estado** apareceram na entrevista, como entes federativos, agentes motivadores de política e como local de atuação da mesma. O exceto a seguir, pontua essa condição: “É manutenção, porque uma creche dentro do padrão que deve ter, custa dois milhões por ano. E o **município** não tem esse recurso. Então a nossa proposta era criar, tirar do braço do **Estado**, se não o empresário não transita bem com isso” (E.1 – nosso grifo).

A palavra **professor** também com 6 (seis) aparições correspondeu a própria condição da entrevistada, a qual ver com respeito a figura do professor e seu papel na sociedade. Para ela o professor é agente, sujeito e, ao mesmo tempo responsável pela melhoria das condições de educação.

“Porque educação tem um propósito. Não se faz missa sem padre. Não se faz culto sem pastor. Não se faz prostíbulos sem prostituta. Não se produz educação sem **professor**. Ponto. Essa é uma máxima. E educação, sobretudo nesta base, que é o ensino fundamental, você precisa trabalhar em três perspectivas, que é o que nós estávamos atuando. Primeiro, diagnóstico. Segundo formação, preparação, treinamento. O nome que você queira dar. E terceiro, reconhecimento... teve a felicidade, a lucidez, de pagar o melhor salário nacional para o professor.” (E.1 – nosso grifo)

O excerto reconheceu o professor como profissional relevante no âmbito da Educação. Apontou que a formação é fundamental, paralelo a necessidade de melhoria salarial. Por outro lado, em sua narrativa a presença de expressão como treinamento e preparação, que são inadequadas quando falamos em Educação como exercício da cidadania.

8.3.3 Segunda entrevista

Como resultado da segunda entrevista, apresentamos a imagem construída a partir do processamento do texto constante. A figura 18 apresenta a NP e na figura 19 a frequência das palavras.

Figura 18 - Nuvem de palavras resultado da segunda entrevista



Fonte: Resultado do processamento da entrevista E2.

Figura 19 - Frequências de palavras resultado do processamento da segunda entrevista.

WORDS				
Filter	Size	Color	Angle	Font
Gente	44	Default	Default	Default
Creche	41	Default	Default	Default
Criança	23	Default	Default	Default
Atendimento	21	Default	Default	Default
Gerência	10	Default	Default	Default
Professor	10	Default	Default	Default
Trabalho	9	Default	Default	Default
Escola	8	Default	Default	Default
Vaga	7	Default	Default	Default
Unidade	7	Default	Default	Default
Cmei	7	Default	Default	Default
Família	6	Default	Default	Default
Demanda	6	Default	Default	Default
Educação	5	Default	Default	Default
Salas	5	Default	Default	Default
Comunidade	5	Default	Default	Default
Equipe	5	Default	Default	Default
Infantil	4	Default	Default	Default
Orientação	4	Default	Default	Default

Fonte: Processamento da entrevista E2.

Na segunda entrevista as seguintes palavras foram as mais frequentes: gente (44); creche (41); criança (23); atendimento (21); gerência (10); professor (10); trabalho (9); escola (8); vaga (7); cmei (7); família (6) e demanda (6). As demais palavras tiveram frequência a abaixo de seis, inclusive Educação com 5 aparições e Infância com 4.

Na Figura 18, podemos ver as palavras mais expressão. As 5 (cinco) mais frequentes foram: gente (44); creche (41); criança (23); atendimento (21) e gerência (10).

A seguir analisamos as expressões em trechos e seus contextos.

Gente / Creche / Criança / Atendimento / Gerência / Professor / Trabalho / Escola / Vaga / Cmei / Família / Demanda

A palavra **gente** apareceu 44 vezes. Pode ser uma expressão coloquial ou expressar unidade de coletiva com sentimento de pertencimento dos sujeitos.

[...] quando a **gente** estruturou o atendimento em uma resolução, infelizmente lá não foi aprovado porque não tinha resolução da pré-escola. Aí disseram que a **gente** não poderia ter uma específica para creche, mas depois nasceu uma para educação infantil, mas enfim. Na gerência de creches, o que a **gente** vê para o atendimento das crianças lá, é que o serviço que a **gente** organiza aqui, que a **gente** estrutura, que a **gente** se esquematiza, acontece de uma maneira que eu acho que respeita estes processos. Respeita porque nenhum professor entra sem que a **gente** dê orientação sobre o trabalho que se espera dele, para inclusive ele pensar se ele quer fazer este serviço” (E2, grifo nosso).

A forma como a palavra é apresentada parece demonstrar a forma coletiva de trabalho realizado e não uma visão individualista. Essa expressão foi presente em toda a segunda entrevista.

A palavra **creche** apareceu 41 vezes. Creche aqui, diferente da primeira entrevista, vai além do objeto de pesquisa, é a razão substancial do motivo do fazer laboral, é a causa fim do trabalho da entrevistada. A creche é seu motivo profissional, pois conforme narrativa:

[...] ao longo desses nove anos de **creche**, a própria SEMED percebeu que ao dar prioridade para o atendimento de **creche** nas unidades de **creche**, no prédio **creche**, nós deveríamos deixar de atender as crianças de **creche** naquele SEMEI que estava sendo atendido. Então havia unidades de educação contínua, que atendiam crianças de **creche**, porque a direção daquela unidade pode atender a demanda conforme ela se apresenta. Então se eu tenho 10 salas neste SEMEI, que é prioritariamente para crianças de pré-escola, se eu tenho 10 e a minha demanda só fechou oito salas ... eu tenho duas salas disponíveis e eu acabo abrindo para **creche** (E2, grifo nosso).

A palavra creche apareceu aqui e nas demais entrevistas com forte frequência, pois guarda relação com os sujeitos políticos e com a expansão das públicas municipais de Manaus

e suas políticas. Porém, ela é mencionada como “sobra”: “havendo 10 salas de pré-escola e só demanda para 8, duas “sobram” e podem ser aberta às crianças menores”. Essa condição é histórica, pelo que foi dito na narrativa e aparece nos documentos analisados.

A palavra **criança** apareceu 23 vezes, expressando a razão da existência da própria creche e demais instituições educativas. A narrativa faz bem essa relação:

[...] essa organização que a gente faz para a entrada de professor, para a entrada de **criança**, a gente também faz para permanência do professor, para permanência da **criança**. E não fazemos ainda para a saída; porque o professor saiu, mas fazemos para **criança** quando uma família desiste da vaga. A própria creche é orientada a entender esse cenário. O que motivou a saída da **criança**. Porque quanto mais a gente estiver com uma **criança**, por mais tempo, a gente sabe que a nossa possibilidade de colaborar com o desenvolvimento dela é maior (E2, grifo nosso).

A palavra criança presente em toda narrativa, por ser a própria razão das creches. A criança pequena dá o sentido permanente da creche, enquanto instituição educacional. O excerto abre caminho para se pensar na formação do professor e nas demandas das famílias.

A próxima palavra mais narrada foi **atendimento**, com frequência de 21 vezes. O que vem demonstrar como é tratado e entendido o serviço dedicado às crianças pequenas. Se voltarmos à Figura 19 veremos que a palavra **Educação** apareceu somente 5 (cinco) vezes. Mesmo a Educação Infantil sendo entendida como a primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996, artigo 29), quando a referência são as creches; ou seja, crianças de até 3 anos, a noção predominante é de assistência, “[...] o que a gente vê para o **atendimento** das crianças lá, é que o serviço que a gente organiza aqui, que a gente estrutura, que a gente se esquematiza, acontece de uma maneira que eu acho que respeita estes processos” (E2).

Nesse sentido, a presença da expressão **atendimento** esteve presente na relação entre criança e serviço público realizado pelas creches e seus diversos profissionais. Essa expressão, reconfigura a relação entre o bebê e a criança pequena detentora do direito à Educação. Com isso, o direito de participar do aparelho estatal, no âmbito de acesso à creche como um bem público universal.

Mesmo uma profissional bem-intencionada com o trabalho educacional a ser desenvolvido no âmbito público com os bebês e as crianças pequenas, entende o dever legal com a Educação. O ato de atender, toma outra dimensão, a dimensão de dever; porém, as consequências para com as crianças detentoras do direito à Educação e de acesso às creches, fica visto como atendimento, dentro de uma perspectiva gerencial.

Essas narrativas nos levam a questionar se o ato de Educação crianças pequenas (de creche), precisa para se estabelecer, transitar pela ideia de atendimento?

A expressão **gerência** presente com 10 frequências. Fez referência a condição de trabalho e espaço político exercida pela entrevistada no âmbito da estrutura organizacional administrativa da SEMED: “Então na **gerência** de creches, essa organização que a gente faz para a entrada de professor, para a entrada de criança, a gente também faz para permanência do professor, para permanência da criança” (E2).

Na estrutura administrativa da SEMED, os departamentos e setores de gestão, estão organizados por coordenações e gerencias. Assim, encontramos na entrevista a presença forte da expressão gerencia; pois, em Manaus, o setor responsável pelas creches é uma gerencia. Ela está dentro da coordenação de educação infantil, na estrutura administrativa e no organograma da SEMED. Então, pensar as creches e suas políticas, passa essencialmente por compreender o que é a gerência de creche e seu papel institucional. Esse espaço é determinante nas consolidações das ações pedagógicas, como também no gerenciar da atuação dos espaços e suas ações, enquanto aparelho educacional municipal.

Nesta narrativa, as expressões mais presentes estão diretamente conectadas com o trabalho da entrevistada, se conectam com o próprio fazer laboral, gerencial e educacional. São as palavras: professor (12); trabalho (9); escola (8); vaga (7); CMEI (7); família (6) e demanda (6) tiveram as frequências registradas.

A expressão **professor** que foi citada 12 vezes, aparece na contramão da realidade da SEMED, onde não há professores do sexo masculino atuando nas creches, mesmo assim a expressão no masculino é presente.

A palavra seguinte – **trabalho** - apresentou relação com a natureza da docência. Apareceu **9** vezes e registrou o labor, enquanto condição humana transformadora, “nenhum professor entra sem que a gente dê orientação sobre o **trabalho** que se espera dele, para inclusive ele pensar se ele quer fazer este serviço” (E2).

A palavra trabalho é seguida de **escola (8)**, provavelmente por ser este o local do trabalho da entrevistada. Nota-se, que aqui a escola é vista como ambiente, mas também como ideal de lugar, onde professores e crianças têm os encontros que propiciam o fazer educacional. Na narrativa há também a expressão **pré-escola (02)**, reportando ao local de educação de crianças pequenas, fase anterior à escola e posterior à creche.

As palavras vagas (7); CMEI (7); família (6) e demanda (6), foram expressas e têm ligação constante com objeto da pesquisa; isto é, a inquietação do trabalho investigativo, relacionado às vagas em creches na cidade de Manaus. **Vaga**, na fala da entrevistada, toma um sentido de direito, mas também de conflito, pois, na referida cidade não sobram vagas. Para as crianças pequenas, mesmo com as creches em funcionamento, as vagas são disponibilizadas

por sorteio. Neste sentido, aquilo que é um direito passa a ser um privilégio, dos que tem acesso às vagas disponíveis para as matrículas.

Mesmo com a cobrança, seja da família no primeiro momento e em seguida pelo Conselho Tutelar, da Defensoria Pública ou do próprio Ministério Público Estadual, esse ideal de direito pleno, embora almejado, nem sempre é conquistado, como bem apareceu na narrativa a seguir:

a gente só deve dar o deferido para essa **vaga** se for mandado de segurança, porque ainda que todos tenham direito a **vaga**, nós também devemos seguir orientações legais do atendimento máximo de criança (E2).

Em alguns casos, somente por meio de “mandado de segurança¹⁷⁶” a vaga é alcançada. Nem todas as famílias buscam esse meio para acesso à vaga, muitas por desconhecerem o dispositivo constitucional. Todavia as que pleiteiam conquistam via do judiciário. Acesso à creche, como direito pleno na forma da legislação é um ideal a ser alcançado, ainda pelas crianças de Manaus.

A sigla **CMEI (06)**, significa Centros de Educação Municipal de Educação Infantil. Na estrutura de dependências educacional da SEMED Manaus, existem as Escolas, CMEIs e Creches, destinadas às crianças pequenas e em idade escolar. Por isso, ela foi citada na narrativa:

[...] ao longo desses novos anos de creche, a própria SEMED percebeu que ao dar prioridade para o atendimento de creche nas unidades de creche, no prédio creche, nós deveríamos deixar de atender as crianças de creche naquele **CMEI** que estava sendo atendido. Então havia unidades de educação contínua, que atendiam crianças de creche, porque a direção daquela unidade pode atender a demanda conforme ela se apresenta. Então se eu tenho 10 salas neste **CMEI**, que é prioritariamente para crianças de pré-escola, se eu tenho 10 e a minha demanda só fechou oito salas, a minha demanda só fechou oito salas, eu tenho duas salas disponíveis e eu acabo abrindo para creche (E2, grifo nosso).

CMEI, como dependência administrativa na organização da SEMED, em Manaus, é uma escola, em linha um Centro Municipal de Educação Infantil. Optamos por manter a sigla pela forma que esta tem no cenário pesquisado.

Família (06) e demanda (06) apresentaram muito próximas ligadas à questão das vagas acima descritas. Família, enquanto parte da comunidade, aquela que demanda a vaga em creches públicas na cidade de Manaus. Essas duas palavras estão bem relacionadas nas Nuvens de Palavras. Dessa forma, as palavras se associam, se aglutinaram, demonstrando a realidade presente na história da cidade.

¹⁷⁶ O mandado de segurança é ação constitucional, meio pelo qual busca-se um direito tutelado líquido e certo, ameaçado ou violado por autoridade pública, ou no exercício de função. Se constituem em importante remédio constitucional.

As narrativas presentes na segunda entrevista, apontaram para as condições de trabalho e suas relações com comunidades se estabeleceram ao longo do trabalho desenvolvido pela entrevista. Quanto ao tema PROEMEM, empréstimos e construção de creches e financiamento há um certo distanciamento, pela própria forma que a política foi pensada e organizada. O PROEMEM, como gestor dos empréstimos e de suas atividades, ocorria em dependência externa aos setores da SEMED Manaus. Isto não acontecia somente no ponto de vista físico, mas também das relações entre servidores e suas atividades. Isto pode explicar o fato de a entrevistada desconhecer as atribuições e questões próprias das naturezas política e financeira da atividade realizada pelo PROEMEM.

8.3.4 Terceira entrevista

As palavras presentes na terceira entrevista são apresentadas na Figura 20. A Nuvem de Palavras tem sua imagem constituída a partir da frequência da Figura 21, conforme demonstrado a seguir:

Figura 20 - Nuvem de palavras resultada da terceira entrevista



Fonte: Resultado do processamento da entrevista E2.

Figura 21- Frequências de palavras resultado do processamento da terceira entrevista

WORDS				
Import	+ Add	- Remove	↑ Up	↓ Down
Options				
Filter	Size	Color	Angle	Font
Gente	35	Default	Default	Default
Criança	33	Default	Default	Default
Creche	18	Default	Default	Default
Mulher	18	Default	Default	Default
Estado	14	Default	Default	Default
Educação	14	Default	Default	Default
Família	13	Default	Default	Default
Relação	13	Default	Default	Default
Ensino	12	Default	Default	Default
Fundamental	12	Default	Default	Default
Direito	11	Default	Default	Default
Filho	11	Default	Default	Default
Vagas	9	Default	Default	Default
Pressão	9	Default	Default	Default
Pauta	8	Default	Default	Default
Amazonas	7	Default	Default	Default
Espaço	7	Default	Default	Default
Questão	7	Default	Default	Default
Atendimento	7	Default	Default	Default
Trabalho	7	Default	Default	Default
Infantil	6	Default	Default	Default
Movimento	6	Default	Default	Default
Manaus	6	Default	Default	Default
Região	6	Default	Default	Default
Norte	6	Default	Default	Default
Mãe	6	Default	Default	Default
Mieib	4	Default	Default	Default
Dados	4	Default	Default	Default
Absurdo	4	Default	Default	Default
Mestrado	3	Default	Default	Default
Situação	3	Default	Default	Default
Função	3	Default	Default	Default
Faixa	3	Default	Default	Default
Etária	3	Default	Default	Default
Escola	3	Default	Default	Default
Ideia	3	Default	Default	Default
Diretrizes	3	Default	Default	Default
Qualidade	3	Default	Default	Default

Fonte: Processamento da entrevista E3.

Na terceira entrevista as palavras mais frequentes são: gente (35); criança (33); creche (18); mulher (18); estado (14); educação (14); família (13); relação (13); ensino (12); fundamental (12); direito (11); filho (11). Seguidas das demais: vagas (9); pressão (9); pauta (9); Amazonas (7); espaço (7); trabalho (7); infantil (6); movimento (6); Manaus (6); região (6); Norte (6) e mãe (6). As demais palavras tiveram frequência a abaixo de seis.

Gente / criança / creche / mulher / estado / educação / família / relação / ensino / fundamental / direito / filho / vagas / pressão / pauta / Amazonas / espaço / trabalho / infantil / movimento / Manaus / região / norte e mãe.

Assim como na segunda entrevista, a expressão **gente (35)**, na terceira apareceu 35 vezes, podendo ser uma expressão coloquial ou um sentimento de coletividade dos sujeitos. Na entrevista a palavra pode representar a forma coletiva do trabalho desenvolvido na educação, sobretudo, na educação de crianças pequenas, onde o sentido de construção coletiva é mediado pelas necessidades do labor diário e colaborativo.

A entrevistada aponta para: “[...] à medida que as famílias vão pressionando a **gente** vai matriculando, o que sobrar a **gente** vai dando espaço, vai matriculando os menores. Então nunca houve uma preocupação com uma política de expansão de vagas para os menores [...]” (E3).

A segunda palavra com maior frequência (33) é a razão da existência das creches, a **criança**. A narrativa segue esclarecendo: “[...] sempre foram colocadas à disposição das vagas as **crianças** maiores, as **crianças** menores sempre ficaram nessa situação: se houver vagas [...]” (E3).

Desde o início a 3ª entrevista, destaca com clareza as condições de negligência por parte do poder público para as crianças pequenas em Manaus:

como eram tratadas as **crianças** no estado do Amazonas. E eu comecei a pesquisar a fala dos secretários de educação, primeiro os presidentes, desde a época das províncias, depois os governadores do estado e eu fui vendo que é um completo descaso com a educação das **crianças** (E3, grifo nosso).

O excerto a seguir pontua as condições como se formou a negação de um direito e ao mesmo tempo a negligência, instituída historicamente, para com as crianças pequenas.

E, com relação ao zero a três, é mais absurdo ainda. Já tivemos um plano nacional de Educação, que foi o de 2011 a 2014, que foi um ano que não deu conta de cumprir as metas com relação ao atendimento de 50% das **crianças de zero a três**. Foi reeditada essa meta e a gente vê já o anúncio de um plano fracassado, porque a gente não vai cumprir novamente as metas, **são 20 anos, são duas décadas de negligenciamento ao atendimento das crianças de zero a três**. Então isso é extremamente preocupante para todo mundo. Ou deveria ser, deveria ser preocupante (E3, grifos nossos).

Na narrativa da 3ª entrevistada a expressão **criança** estava associada a percepção do descaso quando a criança é menor. Já a expressão **mulher/es** com 18 verbalizações. Para a entrevistada, **mulher** ganha um sentido de luta e ao mesmo tempo de desafio:

Porque as **mulheres**, elas estão no mundo do trabalho, as **mulheres** amazonenses, como as **mulheres** de qualquer lugar do mundo, estão trabalhando. E a gente tem um polo industrial com um número muito grande de **mulheres**, que são trabalhadoras

desse polo. Então o que acontece com essas crianças? Onde estão essas crianças? Por que Manaus? Porque não há uma pressão grande dos movimentos de **mulheres**, dos movimentos feministas em função da cobrança das creches, então isso era uma grande interrogação para mim (E3, grifo nosso).

Os documentos analisados apontaram que em Manaus, como em todo o País, a luta por creche sempre esteve junto ao movimento feminista, as reivindicações das mulheres trabalhadoras. Essas lutas levaram a cobranças das primeiras creches pós década de 1980 e guarda relação direta com o mundo do trabalho/distrito industrial e as necessidades de atendimento às crianças, enquanto as mães estavam no mundo do trabalho.

A expressão **Estado/s** aparece 14 vezes. No texto narrado, a referência ao ente federativo - Estado do Amazonas, além da federação/nação “[...] **estados**, a gente vai ver a violação de direitos ainda muito maior, muito mais ressaltadas. Quando olha o **estado** do Amazonas, o que você já até comentou, e a cidade de Manaus, a gente tem um polo industrial, nosso **estado** está entre os **estados** mais ricos, que mais arrecadam” (E3).

Como se deu na 1ª entrevista o polo industrial é aqui apontado como um parceiro financeiro possível para suplementar a obrigação municipal de prover creches às crianças manauenses.

Educação apareceu em **14** expressões na narrativa, variando entre *educação infantil*, *educação básica*, *educação das crianças* e *educação com sentido lato*. É vista como objetivo do fazer para com as crianças e ao mesmo tempo como direito. O lugar de fala da entrevistada tem na Educação a razão de militância junto aos movimentos sociais e instituições de defesa do direito à Educação, para todas as crianças amazonenses e o direito de acesso a creches públicas. Com 14 vocalizações, por toda entrevista, a expressão, tem o sentido de conquista, mesmo na condição de direito público subjetivo à Educação para as crianças pequenas do Manaus e dos estados do Norte do País.

O termo **família/s** apareceu 13 vezes. Por toda a entrevista a palavra **família** guarda estreita relação com a/as comunidade/comunidades na/as quais as crianças buscam uma vaga por creches. No trecho narrado a seguir, mostra-se como as famílias e, em especial as mães, pensam a respeito da manter o filho na creche:

A mãe que diz que não queria o filho dela na creche, é porque ela disse que acredita que tem que estudar, tem que ficar com a **família** mesmo, as crianças pequenas tem que ser educadas pelas **famílias**, que as **famílias** têm condições melhores de educar, de acordo com as suas crenças, com os seus valores (E3, grifo nosso).

Por outro lado, o segundo excerto, mostra que:

Elas acreditam que lá eles vão estar com pessoas preparadas, que vão educar os filhos delas, e as filhas, que vão ensinar as letras, os números, que vão ensina-los a ler mais

rápido, para que eles sejam bem-sucedidos no Ensino Fundamental. Então é essa a percepção das mães (E3).

As narrativas dão lugar às contradições nas concepções maternas sobre o lugar da creche e da família na formação das crianças pequenas. Para a mãe do 1º enxerto, o filho não deveria ir à creche, pois, deveria ser educado por sua família. No 2º, a mãe tem uma expectativa que esse seja educado, para ser bem-sucedidos na vida. Assim como essas mães, as famílias em geral, têm suas crenças e costumes, que devem ser considerados e respeitados. Por essa razão a Educação da criança de 0 a 3 anos, não consta da obrigatoriedade escolar (BRASIL, 2013). Dessa maneira, a palavra **família** é vista na narrativa como núcleo familiar com suas crenças e valores sobre as questões ligadas à Educação, mas também como meio social e assim parceira do Estado, quando as questões dizem respeito à educação, socialização e desenvolvimento das crianças.

A expressa **relação** foi verbalizada **13** vezes. Em geral, está presente na comparação, entre condições, parâmetro e conexão. Conforme, o excerto, reproduzido a seguir: “Então eu busquei entender o que acontece com a pressão das mulheres, das famílias, com **relação** a esse direito das crianças? Então eu comecei a pesquisar os modos de educar e cuidar das mulheres manauaras, que é isso que eu estou pesquisando no momento”. (E3) Nota-se que a expressão **relação** é parâmetro de comparação.

As outras duas expressões foram verbalizadas, 12 vezes, no texto, **ensino** e **fundamental**, ambas figuram junta compondo o “**ensino fundamental**”. Em sua totalidade a entrevistada crítica a visão de Educação Infantil associada a preparação para a próxima etapa de ensino: “Isso muito próximo do **ensino fundamental** [...] que era uma preparação para o **ensino fundamental** [...] preparação para a série seguinte, que era o **ensino fundamental**” (E3). A crítica aparece, sobretudo, quando o debate é sobre o atendimento de crianças pequenas na cidade, as vagas e a diferença quando as questões são destinadas ao ensino fundamental.

Então nunca houve uma preocupação com uma política de expansão de vagas para os menores, sempre funcionou muito em função da pressão das famílias, à medida que as famílias pressionavam, criavam-se as vagas. Isso muito próximo do ensino fundamental, então a educação infantil que tinha muitas vagas para as crianças de seis anos. Quando a educação infantil tinha espaço de alfabetização, que era uma preparação para o ensino fundamental, então havia uma pressão das famílias para matricular essas crianças, nessa faixa etária de seis anos, na pré-escola, que era voltado para essa ideia: preparação para a série seguinte, que era o ensino fundamental. (E.3)

A seguir, registrou-se **11** (onze) frequência a palavra **direito/s**, sempre associada e em consequência a um dever do estado com as crianças A narradora usa a expressão “**graves violação de direito**”:

E quando a gente olha as regiões e a gente vai olhando esses dados com mais cuidado, a gente vai ver que há **graves violações de direito** com relação a esse atendimento, porque a gente olha a região Norte, a gente vê um percentual, só que quando a gente olha os estados, a gente vai ver a violação de **direitos** ainda muito maior, muito mais ressaltadas (E3, grifo nosso).

É nítida a indignação presente no narrado, sobretudo, referente à dívida histórica com as crianças pequenas. A 3ª entrevistada observa que ainda estamos distantes de um ideal concreto de justiça social, ao mesmo tempo, destaca o desrespeito com as referidas crianças no direito à educação em creches públicas municipais na cidade de Manaus.

A palavra **filho/s** com 11 (onze) frequências representa o descende familiar. Na narrativa foi visto como aquele que a mãe tem dever de prover o futuro e a educação, na forma demonstrada: “Essa mãe tem **filhos** já adultos, ela disse que criou desse jeito, ela tem uma experiência de educar e cuidar que funcionou com os **filhos** mais velhos, então ela acredita que com os **filhos** menores vai ocorrer da mesma forma” (E3). O que fica ausente é a discussão do compromisso do estado com as crianças e com as famílias. Não se pode naturalizar, unicamente, o compromisso materno com **o prover o futuro e a educação** das crianças. O município precisa ocupar seu lugar definido na legislação.

As demais expressões, tão importante com as até aqui apreciadas, aparecem em complemento às primeiras.

A palavra **vaga (9)** com nove frequência, assim como na segunda entrevista, tem o sentido de conquista, de necessidade e ao mesmo tempo, de urgência. Nesta narrativa, como na anterior (2ª entrevista) a vaga sempre foi vista como um privilégio concedido a poucos que a conquistavam. Já que não há uma política própria, vigente municipal que garanta vaga para todas as crianças. Registra, também que sempre ocorreu a ampliação de vagas para o ensino fundamental, muitas vezes em detrimento à Educação Infantil, e sobretudo às creches com grande demanda reprimida. A narrativa demonstra-se isso:

Então nunca houve uma preocupação com uma política de expansão de **vagas** para os menores, sempre funcionou muito em função da pressão das famílias, à medida que as famílias pressionavam, criavam-se **vagas**. Isso muito próximo do ensino fundamental, então a educação infantil que tinha muitas **vagas** para as crianças de seis anos (E3, grifo nosso).

No excerto, **vaga** toma ao mesmo tempo, sentido de direito e de conflito. A cobrança das famílias é permanente, assim como pelos órgãos de defesa dos direitos das crianças. Sem sensibilidade do estado para essa demanda.

Outras expressões como **pressão (9)**, **pauta (9)**, **espaço (7)** e **movimento (6)** aparecem na narrativa relacionada à própria concepção de luta do movimento social e ambiente político

de embates da entrevistada. O narrado a seguir demonstra parte da vida da entrevistada junto a movimentos sociais e suas pautas: “Quando eu entrei no movimento de educação infantil, no MIEIB, eu comecei a reparar as nossas **pautas**. Isso em 2005, 2006, as **pautas** nacionais, elas estavam voltadas para a questão da estrutura, da qualidade do atendimento” (E3, grifos nossos), ao mesmo tempo, as reivindicações nacionais do movimento tomavam dimensões locais:

[...] e havia uma **pressão** com relação a isso, os critérios de conveniamento, há uma incessante luta pela qualidade do atendimento. E eu comecei a me dar conta que nós não tínhamos, nesse momento, nenhuma creche municipal, 2005, 2006 nós não tínhamos ainda nenhuma creche e me chamava a atenção isso. Então a nossa **pauta** não é essa, nossa **pauta** não é a questão da qualidade, nossa **pauta** é acesso ainda, já que não tínhamos nenhuma creche (E3, grifo nosso).

É nesse espaço de luta que a narradora apontou a questão da creche em Manaus, como uma pauta do movimento social a ser enfrentada, por ser legítima e urgente. Se comparada à luta de outros centros urbanos nacionais se contrapõe pois há ainda a ausência de uma rede a ser construída, tornando-se essa a urgência da pauta local.

A questão da creche também, observando como é que foi construída essa legislação, não desconsiderando a luta das mulheres nesses grandes centros, como São Paulo, onde aparece o início das lutas pelas creches, são **movimentos** de mulheres, **movimentos** importantes, sem dúvida nenhuma, são legítimos esses **movimentos**, só que a gente tem uma realidade nesse país muito diferenciada (E3, grifo nosso).

Movimento, no narrado, ganhou sentido de atuação política frente ao enfrentamento do estado das coisas, da luta, da necessidade de busca e conquista. Nesse mesmo cenário, o **espaço** surgiu como uma inquietação para entrevistada, um campo de pesquisa e uma questão subjetiva a ser respondida.

E eu comecei a me perguntar se é realmente esse **espaço**? Que nós queremos, as mulheres amazonenses, com a nossa ancestralidade indígena. É isso que nós queremos para as nossas crianças? Por que não há essa pressão tão grande? É um outro espaço que nós queremos, que nós queremos reivindicar para as nossas crianças? Por que não há essa **pressão**? (E3, grifos nossos).

Espaço (7) surgiu na narrativa como lugar de conquista, palco de atuação política e ao mesmo tempo como local e campo de pressão. Esse local é a arena política perseguido pela narradora, que a depender do contexto tem suas dimensões de construção política. Assim, a pressão passou a ser para a entrevistada uma ação permanente em defesa dos interesses dos direitos das crianças à Educação, ao mesmo que se coloca como uma construção histórica.

O **trabalho (7)** frequências é o labor considerado a condição transformadora humana. A narrativa aponta para um cenário no mundo do capital, onde as mulheres e mães se colocaram diante das novas relações de produção, no âmbito do próprio distrito industrial e nos diversos serviços a elas impostas, como bem narra a seguir: “Porque as mulheres, elas estão no mundo

do **trabalho**, as mulheres amazonenses, como as mulheres de qualquer lugar do mundo, estão trabalhando” (E3). Mostra-se que trabalhar é uma condição da existência e as condições que são submetidas: “Porque elas vão para os lugares onde não assinam carteira, onde não tem as condições mínimas de um **trabalho** digno, onde elas possam realizar os seus trabalhos com dignidade, as crianças ficam também correndo riscos, ficam com outras crianças” (E3). Essa fala recupera as condições de grande parte de mulheres que lutam para trabalhar e criar seus filhos em meios a realidade.

As palavras **Amazonas (7)**, **Manaus (6)**, **região (6)** e **norte (6)** estiveram presentes na narrativa com frequência entre 7 e 6. Todas citadas e frequentes por serem o local do problema investigado, tendo suas referências na entrevista no sentido de localização regional. As referências seguintes registram: “Isso não é de agora, isso é histórico no estado do **Amazonas**” (E3, grifo nosso). Em toda narrativa, as expressões referem-se ao local: “Então a situação de **Manaus** e do estado do **Amazonas** não era a mesma dos outros estados brasileiros” (E3, grifos nossos). O mesmo vale para condição regional: “[...] na reunião do MIEIB, no Estado do **Amazonas**, na **região Norte**, era exatamente chamar a atenção sobre essa grande pauta, porque a **região Norte** é onde a gente tem o maior número de crianças” (E3, grifo nosso). Assim, representa a região e localização geográfica.

A próxima expressão narrada foi a palavra **infantil** que curiosamente só aparece **6 (seis)** vezes. Em sua totalidade refere-se à educação infantil como nível de ensino guardando relação direta com o objetivo da pesquisa e seus desdobramentos desse nível de ensino na cidade de Manaus. No texto referendado a expressão infantil aparece presente na narrativa: “[...] a educação **infantil** como uma espécie de preparação para a série seguinte, não uma preocupação com o que está nas diretrizes, voltado para o brincar e para as interações” (E3, grifo nosso).

Com a mesma frequência 6 (seis) a palavra **mãe/s** apresenta a mulher responsável pelos filhos que tem um ideal de creche, escola e trabalho; cuja natureza, na narrativa demonstra os desafios encontrados ao buscarem o direito de seus filhos à Educação municipal. As dificuldades e as condições, em geral, refletem a realidade do país: “[...] algumas **mães** dizem que elas não deixam com ninguém, elas levam com elas, não confiam em ninguém para deixar os filhos, para onde vão, os filhos vão juntos” (E3, grifo nosso). Seja para trabalho, local de estudos ou qualquer outro ambiente, onde seja possível a permanência em segurança dos filhos.

A terceira entrevista possibilitou a ligação entre as duas anteriores, já que a entrevistada tem atuação junto aos movimentos sociais, é profissional da educação e demonstra ocupar papel fundamental nas organizações sociais que defendem os interesses das crianças amazonenses. A atuação da professora busca promover a construção de políticas públicas no âmbito dos embates educacionais, sobretudo na construção dos meios, desafios e conflito interesses existentes.

Como as entrevistas transcritas e analisadas podemos perceber que há muito por fazer no âmbito de uma política pública de educação infantil capaz de atender às necessidades das crianças pequenas no município de Manaus. Esta dívida histórica encontra-se em aberto. Muita ainda precisar ser feito, para ampliar os números de creches e de vagas capazes de equacionar o déficit de negação de um direito constitucional às crianças amazonenses.

8.4 Síntese das Nuvens de Palavras

As Nuvens de Palavras foram organizadas a partir de narrativas advindas de sujeitos políticos diversos, com subjetividades e relações com a política local também diversas. Assim, não há possibilidade de se buscar comparar as narrativas e sim buscar a complementação delas com os dados anteriormente levantados nos documentos analisados.

Em síntese as Nuvens de Palavras demonstram no contexto das entrevistas os valores e negociações ocorridas no âmbito da política de atendimento às crianças pequenas, em creches públicas municipais da cidade de Manaus.

As palavras com maiores presenças nas narrativas foram:

Quadro 19 – Síntese das palavras mais frequentes nas entrevistas E1, E2 e E3.

Narrativa -E1	Narrativa- E2	Narativa-E3
Creche (21)	Gente (44)	Gente (35)
Educação (19)	Creche (41)	Criança (33)
Manaus (17)	Criança (23)	Creche (18)
Fundação (9)	Atendimento (21)	Mulher (18)
Marinha (9)	Gerência (10)	Estado (14)
Recurso (8)	Professor (10)	Educação (14)
Público (7)	Trabalho (9)	Família (13)
Demanda (7)	Escola (8)	Relação (13)
Infantil (6)	Vaga (7)	Ensino (12)
Distrito (6)	Cmei (7)	Fundamental (12)
Município (6)	Família (6)	Direito (11)
Professor (6)	Demanda (6)	Filho (11)
Estado (6)		Vagas (9)
		Pressão (9)
		Pauta (9)
		Amazonas (7)
		Espaço (7)
		Trabalho (7)
		Infantil (6)
		Movimento (6)
		Manaus (6)
		Região (6)
		Norte (6)
		Mãe (6)

Fonte: Resultado da síntese da frequência das entrevistas E1, E2 e E3.

O Quadro 21 apresenta as palavras mais frequentes para chegarmos a algumas considerações referentes às três entrevistas: creche (80), gente (79), criança (56), educação (33), Manaus (23), família (19), trabalho (19), professor (16), demanda (13) e infantil (12).

Esse quadro apresenta o que é comum nas narrativas, e quais significados esse conjunto de palavras revelam.

As três narrativas trazem elementos importantes para a compreensão do processo de expansão da rede de creches em Manaus, por ser essa uma afirmação da política pública de atendimento educacional às crianças pequenas. Elas apresentam o olhar de sujeitos políticos-sociais participantes da construção dessa política.

Verificamos que no que se diz respeito ao PROEMEM, há um certo distanciamento do que seja de fato o projeto e seus desdobramentos. Sobretudo, no aspecto financeiro e nas mudanças da própria política de atendimento de crianças pequenas na referida cidade. Esse distanciamento é revelado, nas narrativas seguintes:

[...] o projeto PROEMEM nasceu com a perspectiva, a razão pela qual me tiraram da secretaria, que foi um esquema corrupto de aluguéis de prédios para a educação infantil Prédios nessa periferia e eu digo isso porque isso é público. Foi extremamente noticiado. Prédios que você não pagaria três mil reais para colocar uma funerária (E1).

O PROEMEM nada mais é do que uma organização de funcionários da SEMED para atender a esse empréstimo de uma forma mais célere e uma equipe que, inclusive tinha uma assessora da gerência de creches participando que depois voltou para a gerência de creches, mas enfim. A questão do orçamento eu não posso te garantir (E2).

Não, não acompanhei. Não tenho conhecimento, não vi nenhuma discussão no MIEIB com relação a isso (E3).

A própria administração das ações do projeto e de suas atividades foram desenvolvidas fora da SEMED; não só no que concerne ao prédio físico, como também da vinculação gerencial. Embora o empréstimo fosse concedido ao município para investimentos na educação, a administração ocorreu por coordenação a parte da referida secretaria. O que de alguma maneira, justifica o fato, que as entrevistadas mostrarem desconhecer a proposta, as fontes de financiamento do mesmo e seus desdobramentos.

Somente a primeira entrevistada sabia de alguma forma de problemas que o município vivenciou para equacionar os locais de funcionamento das creches e escolas na cidade de Manaus. Conhecia os meandros e os calabouços do poder, revelando a relação com instituições externas ao município. No caso da Fundação Ayrton Senna, que participa do início da concepção do que foi chamado de nova institucionalização das creches na referida cidade, ela atuou junto ao governo municipal entres os anos 2012 a 2019.

Com os dados das entrevistas e dos documentos analisados percebemos que a falta de creches, a demanda constante por vaga para crianças de 0 a 3 anos, entre outras circunstâncias, possibilitaram um campo de razões e justificativa para empréstimos do BID que financiou o PROEMEM. As narrativas nos ajudaram a compreender o que se passou nos antecedentes do PROEMEM.

Essa complexa teia, tem suas origens na ausência de uma proposta consistente ao nível local. A primeira entrevista traz em sua narrativa a ingênua noção de colaboração a *custo zero*. Talvez ideias como essa estavam presentes na concepção inicial da política institucional do PROEMEM. Ainda revela a concepção política para resolver o déficit de creches. Para a primeira entrevistada a criação de uma fundação local, poderia garantir a captação de recursos financeiros através do distrito industrial de Manaus, para financiar o funcionamento das creches do município. Já que o problema financeiro é o maior que o município enfrenta.

Com a ideia de “cooperação” e “parceria” de municípios e governos com fundações do terceiro setor, visando de uma forma indireta, reduzir os défices municípios a ausência de políticas eficazes constituiu a história da Educação Infantil em Manaus. Mesmo o repasse de verba por convênios sendo garantido por lei, ele não aconteceu a contento para às crianças de até 3 anos manauenses.

A esse respeito, Ball (2004) destaca há uma relação entre o Estado/instituição privada e essas relações dissolvem fronteiras dos campos sociais e econômicos, multiplicando o discurso do setor privado nos negócios de interesse do setor público. Assim, vamos compreendendo em qual base foi instituída a política de educação infantil em Manaus e, qual o lugar do PROEMEM na organização das creches da cidade.

A fundação local não saiu do papel, todavia, mostrou um caminho, possível, no sentido, que as indústrias da Zona Franca, que recebem incentivos fiscais dos governos, possam investir parte de sua receita na primeira infância, com contribuição de recursos financeiros para manutenção das creches públicas municipais.

Entretanto, nessa proposta, enquanto financiavam, teriam vagas exclusivas, o que fere a política de acesso público à Educação, como direito público subjetivo. Essa proposta se opõe de alguma maneira a política nacional de construção de creches (Proinfância), entretendo, considerando as circunstâncias de déficit histórico de Manaus é uma alternativa a ser avaliada.

Os documentos analisados apresentam a presença de instituição privada como o Fundação Ayrton Senna (FAS) determinando diretrizes para os problemas educacionais municipais, demonstrando a forma como essas questões foram tratadas. Todas alinhadas através de convênios e ao empréstimo do BIB para as ações do PROEMEM.

Ao mesmo tempo, a narrativa E2, pelo próprio campo de atuação da entrevistada, descreve o claro distanciamento do que seja a finalidade das ações do PROEMEM e sua repercussão na educação de crianças pequenas na cidade de Manaus. À primeira vista, é um empréstimo como qualquer outros no qual um banco, gerenciado por organismo internacional, financia parte da política de educação em um município, e no caso específico que pesquisamos, a *expansão da rede de creches pública na cidade de Manaus*. Porém, os documentos analisados esclarecem que esse financiamento, por se tratar de recursos internacionais, realizado em dólar norte-americano, será pago nesta moeda ao longo de 25 anos, a partir do período de desembolso do pagamento. O período de carência foi de 5,5 anos e taxa de juros baseada na LIBOR¹⁷⁷.

Nesse cenário, o empréstimo para financiamento do PROEMEM, com recurso próprios do município e advindo do FNDE, tiveram a complementação das contrapartidas municipais da ordem de US\$ 52 milhões de dólares para com PROEMEM. Dessa forma, o BID aportou por meio do empréstimo US\$ 52 milhões dólares para apoiar o PROEMEM. O objetivo era expandir a cobertura e melhorar a qualidade da educação nos ensinos infantil e fundamental da rede de escolas municipais de Manaus,

As análises a partir da perspectiva do Ciclo de Políticas nos permitiram compreender a complexa política de financiamento por meio do empréstimo internacional visando o atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos na referida cidade. As creches públicas municipais, tecidas no contexto de *influências político-econômicas globais*, nacionais e locais, enquanto uma trama histórica, é fruto das disputas entre diferentes grupos de interesse. O estabelecimento de diretrizes, que no primeiro plano nortearam as condições de empréstimos e também a própria negação, nas políticas nacionais não se materializaram como proposta – no caso do ProInfância que não teve o resultado esperado no referido município.

A terceira entrevista demonstrou o papel fundamental dos movimentos sociais, suas pautas e pressão, no âmbito da construção de políticas, inclusive as situadas no PROEMEM. Apesar de para a entrevistada a proposta ter passado despercebida, isto revela a ausência de debate, necessário com a sociedade. A proposta e seus impactos, no âmbito do financiamento das políticas de expansão da rede pública de creches na cidade de Manaus, nunca foi apresentado como tema para análise, nem para os participantes da administração.

Vemos nesses dados um alento para propostas futuras, pois, mesmo com recursos oriundos de empréstimos, há muito o que fazer para ajustar os indicadores de atendimento

¹⁷⁷ LIBOR é uma taxa de juros interbancária média, utilizada pelos bancos em Londres. É utilizado para calcular juros de empréstimos internacionais pelos principais bancos no mundo.

educacional e a qualidade. O município necessita pensar um plano estratégico, capaz de reduzir as desigualdades entre o oferecimento de vaga no Ensino Fundamental e a Educacional Infantil.

Os dados revelam um pífio atendimento em creches públicas para a demanda de crianças do município. Essa negligência histórica e omissão do estado, se contrapõem aos indicadores de financeiros da arrecadação de um município que tem a presença de um grande parque industrial e mesmo assim, nega às crianças, o acesso ao bem público que têm direito: as creches.

Compreendemos que ao fortalecer a presença dos movimentos sociais, alinhados com a defesa do interesse das crianças no município, percebemos a fraca política de educação infantil, e a ausência de clareza quanto a forma de financiamento de creches. A presente pesquisa e seus desencadeamentos têm o compromisso de levar o conhecimento público a condição da política educacional e seu financiamento, além de discutir a condições de atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos em Manaus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese foi desenvolvida pondo em diálogos dados quantitativos e qualitativos, adotando um caráter descritivo da história, buscando compreender como as PPEI vieram se materializando em Manaus/AM. As análises enfatizaram as negociações e ações do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM), no que se diz respeito a expansão da rede pública de atendimento educacional às crianças pequenas da cidade. Observamos esse processo em interação com diferentes momentos históricos da política local. Para tal, buscamos aporte no referencial teórico-analítico do Ciclo de Políticas de Ball; Bowe; Gold, (1992); Ball; Maguire; Braun (2016); e Mainardes (2006), introduzido no Capítulo I.

A tese em seu percurso, é apresentada em duas vertentes: a primeira contém sete capítulos sustentados basicamente pela análise documental. O procedimento metodológico utilizado privilegiou a pesquisa bibliográfica e histórica do cenário internacional e local, para analisar as condições legais do princípio jurídico: criança como “sujeito de direito” e o papel dos organismos internacionais na construção de políticas públicas nacionais (Capítulo II). Os normativos legais e oficiais das políticas, nacionais e locais compuseram os documentos analisados nos Capítulos III e V. Demos destaques, respectivamente, as políticas públicas de atendimento educacional para crianças de 0 a 3 anos no Brasil e ao nível local aprofundamos as análises de documentos que descreviam os antecedentes históricos das instituições que atendiam as crianças pequenas na cidade de Manaus, por registros oficiais, jornalísticos e fotográficos (Capítulo IV).

Como síntese desta parte a tese apresentou o processo histórico de produção das Políticas Públicas de Educação Infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos na rede municipal da cidade de Manaus (AM); analisou o processo de produção das políticas, suas influências, as produções escritas nacionais e locais, considerando os aspectos legais e históricos; focou na produção e nos antecedentes propiciados pelo *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM)*, marco local das ações voltadas à melhoria do atendimento em creches públicas da cidade (SEMED, 2014). O objetivo principal desta primeira parte foi compreender como se deu a expansão da rede de creches públicas de atendimento educacional presente na cidade de Manaus.

No Capítulo V, a investigação do Contexto de Produção dos Textos referentes às políticas públicas de atendimento educacional às crianças de creche (0 a 3 anos), na cidade de Manaus/AM, foi analisada a partir de teses e dissertações produzidas em programas de pós-

graduação, seguido da análise de documentos oficiais e outros produzidos pela sociedade civil organizada.

No Capítulo VI, a Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED) foi compreendida como o Contexto da Prática, denominação oriunda da perspectiva analítica do Ciclo de Políticas de Ball (1994, 1998). Nele foi destacado a interface com as PPEI e seus desdobramentos no contexto estudado. O Capítulo VII apresenta a PPEI em ação (na prática), através de dados oficiais e alguns indicadores da política, no sentido de compreender o PROEMEM como Contexto da Prática. Apresentamos os números de vagas e de matrículas nas creches públicas, privadas e conveniadas que compõem a rede em Manaus; analisamos inclusive os indicadores de financiamento, destinado à capital e a relação com o programa PROEMEM, destacando dados qualitativos referentes aos indicadores de matrículas na rede pública municipal e privada da cidade.

As análises apresentadas ao longo da tese descrevem que, na prática, em Manaus a organização legal só veio surtir efeito a partir do ano de 2008, passados 09 (nove) anos do prazo estabelecido pela LDBEN (BRASIL, 1996). Após 22 anos a demanda por unidades educacionais públicas para crianças pequenas ainda é grande. A população infantil da cidade, com faixa etária de 0 a 3 anos, é estimada em 134.984¹⁷⁸ e o atendimento em creche é de apenas 10.325¹⁷⁹, dos quais apenas 5.334 crianças estão em creches públicas. Desse modo, há um número representativo de crianças pequenas que não tem acesso à creche, mesmo sendo o direito educacional uma conquista legal.

Ao buscar uma nova síntese, podemos afirmar que a tese colocou em evidência elementos da trajetória da PPEI na cidade de Manaus (AM), considerando as influências legais internacionais e nacionais na formulação das políticas, como também descreveu os aspectos históricos das instituições de ensino que atenderam às crianças pequenas ao longo dos anos. Esses elementos possibilitaram compreender como foram sendo construídas as PPEI pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) na capital amazonense (*locus da pesquisa*), em vista ao atendimento educacional em creches públicas municipais para crianças de 0 a 3 anos. Associou-se a visão do Contexto da Prática como arena onde as ações são ressignificadas por agentes políticos participantes da política: no caso a política de expansão da rede de creches pública em Manaus. Assim, um dos objetivos foi centrar as análises na principal política pública de educação de Manaus, o Projeto PROEMEM.

¹⁷⁸ De acordo com dados IBGE (2018).

¹⁷⁹ De acordo com dados da Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2019.

Porém, os dados documentais em suas várias facetas, não nos pareceram suficientes para a compreensão de como vem se dando, na prática, o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na rede pública municipal, mesmo quando levamos em conta o processo de produção das políticas, suas influências, aspectos legais e históricos. Por isso, decidimos alargar nossas análises, constituindo assim, o que chamamos de segunda vertente.

A segunda vertente ficou ancorada na análise de narrativas produzidas por sujeitos participantes do processo de expansão da rede de creches públicas municipais, na condição de atores sociais e políticos. Organizamos entrevistas com três sujeitos, cujas contribuições e atuações, em momentos distintos da política, foram basilares para o que chamamos na tese, de “processo de expansão da rede de creches públicas municipais”. Nesta busca, as narrativas construídas a partir das entrevistas com participantes de movimentos sociais e servidores públicos que atuaram no âmbito da construção das bases institucionais da política, junto ao município de Manaus, foram fundamentais para as análises finais.

As narrativas foram analisadas por meio das Nuvens de Palavras e apresentadas no Capítulo VII. Buscando ampliar o aporte do Ciclo de Políticas Ball (1994), tentamos submergir no Contexto da Prática através das narrativas de atores sociais, partícipes da atuação política. Eles nos mostraram o cenário em que as políticas se estabelecem e são interpretadas, reinterpretadas e recriadas, produzindo efeitos e consequências (MAINARDES, 2006). Desta maneira, tentamos entender as dimensões dos contextos culturais, materiais e externos, por meio das narrativas e quais as mediações se constituem como forma de olhar as PPEI, enquanto textos e contexto prático (BALL; MAGUIRE E BRAUN, 2016).

Ao término destas etapas, observamos que, os documentos e dados produzidos, e as reflexões até aqui apresentadas, no que diz respeito aos números de matrículas de crianças de 1 a 3 anos, na cidade de Manaus, pelo poder público municipal, representaram uma omissão cristalina do Estado para com as crianças pequenas. E mesmo com avanços dos normativos legais (BRASIL, 1996), impondo essa obrigação ao ente público municipal, ainda há muito a se fazer. Na prática, o que é um direito, frente a omissão, se transformou em demanda social permanente. E no decorrer do tempo, a sociedade civil organizada vem denunciando a escassez de creches e pré-escolas na cidade, obrigando os políticos locais pautarem esses temas em toda campanha eleitoral. Os concorrentes ao cargo de prefeito da cidade, em todas as eleições, desde 2008, destacam a creche e as vagas para crianças pequenas como pauta prioritária.

Na prática, em Manaus, a determinação legal decorrente do ordenamento jurídico nacional, veio surtir efeitos a partir daquele ano (2008), passados 9 (nove) anos do prazo legal (BRASIL, 1996) para oferecimento de ensino gratuito e público às crianças de 0 a 3 anos. Os

dados analisados apontam para um crescimento das matrículas públicas em creches de 78,6% na capital, entre os anos 2010 a 2019; em números absolutos, o acréscimo das primeiras foi de 2.347 matrículas em instituições públicas municipais. Mesmo com esse crescimento, no que diz respeito ao cumprimento da Meta 1 - PNE (BRASIL, 2014), no sentido de atender no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos de idade residente na cidade, em creche, os dados apontam para a uma taxa de atendimento de 6,7% em creches públicas municipais, sendo um indicador considerado baixo atendimento (SEMED, 2019).

Os documentos analisados apontam a presença significativa das influências internacionais na produção das políticas locais, com intensidade, a partir do PROEMEM. O Projeto tem em suas bases de execução, a partir de empréstimo financeiro do BID, e passou a se constituir na principal política de Educação do município, sobretudo, no que tange a expansão de rede pública municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil.

A dinâmica da política de expansão da rede de atendimento educacional municipal, aparece a partir de contratos internacionais, que visam equacionar as desigualdades de acesso a creches com a construção de novas edificações. Entretanto, especificamente no ponto do financiamento das creches, nos documentos do Projeto PROEMEM, não conseguimos encontrar com clareza os valores efetivamente aplicados nos documentos analisados, que se referisse as quais valores e perceptual, do montante do empréstimo, foram destinados à construção de Creches.

Passados quatro anos da efetiva atuação do projeto, no que diz respeito, especificamente à construção das novas unidades educacionais (creche e centro educacional) no município, essas ainda estão aquém em número suficiente para atendimento com as dimensões da capital do Amazonas. Manaus hoje conta com 20 creches públicas e quatro instituições conveniadas para o atendimento de suas crianças pequenas. Ainda para 2021, há previsão de inaugurações de mais três creches.

De alguma maneira, o que é direito previsto do ordenamento legal brasileiro e internacional para com as crianças pequenas, ainda está por se consolidar, enquanto ação de uma política de Estado. Esta, continua sendo uma demanda permanente para a cidade. Os documentos e narrativas analisados na pesquisa apontam um longo caminho em vista das condições aguardadas há muito tempo pela população manauense, pois, a expansão da rede de creches públicas na cidade caminha a passos lentos. O município de Manaus perdeu oportunidade de ampliação da rede quando não se apropriou/aderiu do Programa PROINFÂNCIA, por ocasião dos convênios assinados que não resultaram em construções efetivas de creches na referida cidade.

As vagas existentes, destinadas às crianças na faixa etária de 1 a 3 anos, que de forma ordinária estavam matriculados nos CMEI, nos anos anteriormente, foram transferidas para as novas creches construídas. Essas melhoraram a condição de rede, possibilitando o atendimento educacional com infraestrutura nos prédios, com ambientes apropriados para o trabalho com crianças pequenas, que outrora, não eram atendidas em creches, e sim nas salas disponíveis dos CMEI; e somente quando esses tinham salas disponíveis em razão da procura. Isso representa uma pequena conquista, em vista de efetivação de direito das crianças as creches.

Por outro lado, os recursos decorrentes do empréstimo do PROEMEM, também foram aplicados em outras atividades e ações de educação, o que para Arranha (2017) levou a ampliação da presença de parceiros privados na Educação do município de Manaus. Os textos decorrentes dessas parcerias e documentos oficiais, possibilitaram a inserção de mecanismo reguladores de mercado na educação pública municipal. A presença de mecanismo de mercado modifica a lógica da educação pública enquanto direito, o que é visto, no âmbito do PROEMEM, com certa clareza, em razão dos próprios interesses por trás de um empréstimo bancário, em moeda internacional que acoplam lucro e juros para os bancos, que seguem na direção do atendimento de princípios e interesses internacionais e políticos.

Ball (2011, p. 26), chama atenção para a “forma de mercado na provisão pública, não só um novo mecanismo de alocação e distribuição de recursos é alcançado, mas também a criação de um novo ambiente moral”. Nesse sentimento, vamos percebendo que a relação do empréstimo, com a finalidade pública de atendimento vem moldado, para além da própria lógica de mercado, as relações no âmbito moral, na perspectiva do neoliberalismo e seus efeitos. A esse respeito Ball (2011, p. 27) pontua que “muito da parafernália de qualidade é tomada de empréstimo do setor privado; o setor público, foi defendido, se beneficiaria de exposição às forças do mercado”. Assim observamos o sentido que a política de educação infantil, por meio do PROEMEM, deu forma. Ball e Mainardes (2011) somam-se, no sentido que a política, deve ser compreendida, de modo aprofundado, estabelecendo os vínculos do contexto econômico, político e social, além das relações desta com a justiça social.

Para o estudo em questão, pensar a justiça social, como condição, fim de uma política, impõem que nos deparemos com as condições apontadas pelos autores (2011), que os textos traduzidos da política não devem ser pensados nos limites das fronteiras nacionais, pois, eles circulam através de capilaridades transnacionais. O PROEMEM é um exemplo de uma política desenhada, financiada e articulada com um banco internacional (BID), portanto, é um negócio ou jogo, alinhado com interesses de seus promotores detentores da hegemonia e das garantias do empréstimo. O que impõem a condição de lucro. Assim, Ball e Mainardes (2011, p.13)

alertam para “que a política vem se tornando cada vez mais uma *commodity*, uma mercadoria a ser comprada e vendida, vista como uma oportunidade de lucro”.

Desta maneira, os discursos com fluxo da política, moldam e tentam apontar ou mesmo esconder, essa condição de negócio, na lógica do mercado e suas implicações. Voltamos à Ball e Mainardes (2011, p.13) que afirmam: “Na prática, as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos”. Em meios os objetivos de melhorar a qualidade da educação infantil e suas instalações físicas, por meio do PROEMEM, existiu um empréstimo do BID, que realinhou procedimentos, atuação e provocou variações no próprio fazer pedagógico, com êgide da qualidade e melhoria de indicadores ladeados por instituições privadas e convênios, norteados pela lógica do mercado.

Com base do Ciclo de Políticas (Ball, 1994) e vislumbrando os três contextos: o *contexto de influência*, o *contexto de produção do texto* e o *contexto da prática* (Ball; Maguire e Braun, 2016), pudemos perceber através da análise do *contexto de influência* o destaque impregnado no cenário globalizado e a influência de organismos internacionais (Banco Mundial e BID). Isto aparece nas relações macro e micropolíticas presentes na cidade de Manaus com o empréstimo (financiadores) ditando as regras e a lógica das edificações e ações pedagógicas, e, ao mesmo tempo ditando parte da política de financiamento de atendimento às crianças pequenas em creches municipais.

Ao observarmos o *contexto de produção de texto*, percebemos que foram normatizados textos políticos (positivados) a partir da influência de múltiplas instituições, como também da lógica do grupo de influências, com interesses próprios do programa e seus fins. Todos os textos, alinhados com a política do programa, do banco e dos interesses de garantia de “bom uso” dado ao dinheiro aplicado, tem a própria natureza da negociação aos moldes do direito privado no âmbito público.

Quanto à presença de instituições e fundações privadas, destacam-se os convênios firmados entre o município de Manaus por meio da SEMED, com o Instituto Ayrton Senna (IAS), Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) e com a Fundação Itaú Social (FIS), gerenciando atuação de programas escolares tanto da Educação Infantil como do Ensino Fundamental. Tais programas, se utilizaram também de recursos financeiros do empréstimo do BIB, por meio do PROEMEM.

Essa presença, no âmbito do *contexto prático*, possui um campo vasto e aberto para novas pesquisas, no intuito de produzir reflexões acerca desse contexto. Observamos que no contexto da prática as políticas têm seus efeitos que decorrem do que o ciclo aponta, no caso

do PROEMEM, as ações acabam por ser gerenciadas por instituições da esfera privada, estabelecendo uma clara interferência nas ações de natureza pública. Essas condições, dão à política pública, um lugar de subordinação à lógica privada, mesmo no uso de recursos públicos. Desta forma se estabelece a trama entre o organismo internacional e sua relação com o direito, o financiamento, o lucro, os juros, que repercutem na educação das crianças e nas práticas pedagógicas que se materializam nas escolas e creches públicas. Os profissionais da educação, estejam eles nas funções de gestão ou se magistério (professores) perdem a autonomia em suas ações de ensino, não prestam concurso e poucos constroem uma carreira profissional pública. Ficam crianças sem creches e muitas vezes seu futuro estabelecido na falta de oportunidades de ter seu direito constitucional atendido.

A educação de Manaus terá, o BID como credor até ano de 2045, na forma do empréstimo pactuado, com créditos a receber, cujos efeitos, na prática, estão por ser pesquisados. Assim, a tese, a partir de dados, compreendeu que todos os recursos investidos ao longo de uma década, somando aos recursos destinados do PROEMEM, destinados à construção de creches, no município de Manaus, mostram que 82,81%, do volume de recursos financeiros, que foram investidos na construção de creches públicas vieram do Programa PROINFÂNCIA via FNDE. De forma que, mesmo com a lacuna no repasse financeiro entre 2008 a 2011 o PROINFÂNCIA se constituiu, na maior fonte de renda na construção e expansão da rede de creches na cidade de Manaus. O que demonstra a necessidade de fortalecimento do Programa enquanto política pública de melhoria de espaços destinados à educação pública de crianças pequenas.

Os dados analisados demonstram a necessidade do acompanhamento, por parte da sociedade civil organizada, do andamento da política pública de educação, enquanto direito público subjetivo, mas também como condição de resistência permanente frente aos objetivos fins da política (instrumentalizado pelo BID, Fundações e empréstimos). O estudo apontou que em Manaus, o Programa Nacional de Construção de Creches (PROINFÂNCIA) encontrou obstáculos para sua realização e consolidação, mesmo assim esse foi o maior financiador da rede de creches públicas municipais.

Desta maneira, entender a complexa relação entre o dever do Estado e o Direito do cidadão; no caso a criança como “sujeito de direito”, detentora da legítima razão dos investimentos públicos, a política de edificação de creches e formação de professores para o pleno funcionamento educacional deveria ser prioridades. As declarações das entrevistas (E1), (E2) e (E3) registram que vaga em Manaus para as crianças de até três anos materializa-se com

um privilégio, acaso ou sorte dos que em meio às demandas a conquistam, pois, ainda não são para todas as crianças e nem mesmo são entendidas pela sociedade e tratadas com direito.

Mesmo sendo um direito, previsto na LDBEN (BRASIL, 1996), até hoje em Manaus, ainda é um privilégio, uma vez que não há vagas para a demanda de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Na capital amazonense, não há atendimento educacional para crianças com menos de 1 ano em creches públicas municipais, o que é grave desrespeito às proposições legais (BRASIL, 1990; BRASIL, 1996; BRASIL, 2001; BRASIL, 2014) e a garantia constitucional para com as crianças pequenas. Reiteramos que a pesquisa aponta este fato como grave violação dos direitos.

Considerando o exposto, impõem a este estudo o dever de denunciar e, também, de buscar meios para que justiça social e acesso das crianças com menos de 3 anos ao direito à Educação seja constituído. Fazer pesquisa, no nosso País, vai além da construir conhecimento e ciência, exige o compromisso ético e institucional para com uma sociedade desprovida de seus direitos. No caso presente para com as crianças pequenas este é um grande desafio para Manaus, cidade mais desenvolvida do norte do Brasil, precisa urgente corrigir esta dívida histórica.

Violar o direito de crianças pequenas não nos parece um bom proceder para uma cidade rica e possuidora do maior centro industrial do Norte. Entretanto, o que é verificado na pesquisa é um descompromisso sem fim para a Educação de sua população. O estudo aponta ainda, a ausência de atendimento a bebês (menos de 1 anos) na rede pública municipal de Manaus, pois, faltam unidades educacionais destinadas ao quantitativo de crianças que demandam por esse serviço em creches públicas. Falta também, o acompanhamento da sociedade civil, organizada, no sentido de exigir transparência e fazer cobrança constante às autoridades do município, para que o direito das crianças pequenas, da cidade de Manaus, de acesso a creches seja respeitado na sua integralidade. A dívida e a omissão ainda não foram corrigidas, sendo necessário compromisso por através um plano estratégico que possibilite fortes investimentos do tesouro municipal e do Estado brasileiro, na tentativa de equalizar o déficit de creches públicas na referida cidade.

Esta omissão cristalina do Estado para com as crianças pequenas no município, se notabiliza ao longo do ano e perpassa pelas histórias silenciadas das crianças de 0 a 3 anos, nos documentos e nas instituições estudadas. Confrontada nos registros fotográficos encontrados, que trazem à tona a presença de crianças pequenas nas imagens das instituições retratadas. Na análise documental percebemos a falta de registros oficiais no Amazonas, no que diz respeito, ao atendimento às crianças pequenas, entre as décadas de 1930 até 1990. Demonstrando, o que

Batista (2018), chama de lacuna histórica. De alguma maneira, tentamos com nossa pesquisa, contribuir em parte com essa superação, porém, o que se encontrou, foi um vasto campo de pesquisa, ainda a ser desvelado.

Os dados analisados registram que o município de Manaus tem condições de melhorar os indicadores de atendimento educacional, estabelecendo uma política de financiamento (completar - aportados recursos próprios) ou criando normativa legal, em vista a destinar novas fontes de financiamentos, a partir das condições de arrecadação possibilitada pelo Polo Industrial da cidade e através de tributos da arrecadação municipal. Esperamos que essa nova forma, se criada, seja devidamente aplicada na Primeira Infância, visando equalizar o déficit educacional histórico de vagas para crianças de 0 a 3 anos em creches públicas.

A tese reafirma, a necessidade de acompanhamento permanente de PPEI, pela sociedade civil organizada, no sentido de que novas pesquisas desnudem este vasto campo de investigação. E que estas repercussões sejam constantes para a melhoria das condições de vida das crianças pequenas, e para o pleno cumprimento das responsabilidades do Estado brasileiro, para com seus cidadãos de primeira idade, no que cabe ao seu direito à Educação pública e de qualidade.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. *A Instrução Pública: no quadriennio do Presidente Ephigenio de Salles, 1926-1929*. Manaus: Imprensa Pública, 1929.

AMAZONAS. *Álbum do Amazonas, Manáos 1901 – 1902: Photographias de F. A. Fidanza*. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1901.

AMAZONAS. Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus. *Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas*, aos 19 de maio de 1998. Manaus: MP, 1998.

AMAZONAS. *Mensagem do Governador do Estado do Amazonas a Assembleia Legislativa, 1924-1925*. Manaus: Imprensa Pública, 1925.

AMAZONAS. *Mensagem do Governador do Estado do Amazonas a Assembleia Legislativa, 1921*. Manaus: Imprensa Pública, 1921.

AMAZONAS. *Mensagem do Governador do Estado do Amazonas a Assembleia Legislativa, 1928-1930*. Manaus: Imprensa Pública, 1930.

AMAZONAS. Mistério Público do Amazonas. *Em prol da Infância: apelo do Juiz de Menores de Manaus, Dr. André Vidal de Araújo*. Manaus: MP, 1998.

AMAZONAS. *Plano Estadual de Educação do Amazonas (2015-2025)*. Disponível em: <<http://fme.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/PEE-AM-DOCUMENTO-FINAL.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ARANHA, Rudervania da Silva Lima; OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. PROEMEM e o ajuste com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). In: *Fórum Nacional Popular de Educação*. Disponível em: <http://www.fnpe.com.br/docs/apresentacao-trabalhos/eixo-08/RUDERVANIA_DA_SILVA_LIMA_ARANHA.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

ARANHA, Rudervania da Silva Lima; OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. Parceiros privados na educação pública municipal de Manaus. *Educação Online*, [S.l.], v. 13, n. 28, p. 20-38, aug. 2018. ISSN 1809-3760. Disponível em: <<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/422>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

ARANHA, Rudervania da Silva Lima. *PROEMEM: a lógica do mercado na educação pública municipal de Manaus 2017*. (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <<http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6134>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

ARAÚJO, Wagner dos Reis Marques. *Das margens dos rios à margem da sociedade: trajetórias de mulheres Sateré-Mawé no trabalho doméstico em Manaus - AM*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - UFAM, Manaus, 2010. Disponível em: <<http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/2263>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

ARELARO, L. R. G. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. *Zero-a-Seis*, Florianópolis, v. 19, n. 36, p. 206-222, dez. 2017. ISSN 1980-4512. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p206/35615>>. Acesso em: 4 set. 2019.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. [s.l.]: in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18 n. 51, fev. de 2003.

ASSIS, M. T. O. *A política pública de creche em Manaus e a luta do movimento de mulheres por sua efetivação*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade do Federal do Amazonas, Manaus, 2013. Disponível em: <<http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/2677>>. Acesso em: 05 de jan. de 2018.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JR., Orlando A. Dos (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BALL, S. *A micropolítica da escola: é uma teoria da organização escolar*. Barcelona: Paidós, 1989.

BALL, S. J; BOWE, R. & GOLD, A. *Reformando a educação e mudando as escolas: estudos de caso em sociologia política*. New York: Routledge, 1992.

BALL, S. J; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J. *Educação Global S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal*. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen J. *Educação Global S.A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal* (tradução Janete Bridon). Ponta Grossa: UEPG, 2020.

BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, S. *Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional*. Entrevista concedida a JEFFERSON MAINARDES e MARIA INÊS MARCONDES. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

BALL; BOWE, R.; GOLD, A. *Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology*. New York: Routledge, 1992.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *BID oferece empréstimo para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da educação em Manaus*. Washington, D.C., EUA, 24 dez. de 2014. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2014-12-22/qualidade-da-educacao-em-manau,11046.html>>. Acesso em: 02 abri. de 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Inter-American Development Bank. *Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) BRL1392*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1392>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Inter-American Development Bank. *Diálogo de Identificação Manaus, Estado do Amazonas, Diagnóstico e Apoio ao Desenho e Articulação de Programas*. (BR-L1328 Carta Consulta versão final PROEMEM). Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39274469>>. Acesso em: 18 Jun. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas*. Departamento de Pesquisa e Economista-Chefe, Washington: 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Romper el Ciclo de la Pobreza: invertir en la infancia*. Paris: Departamento Interamericano de Desarrollo, 1999

BANCO MUNDIAL. Banco Mundial (2019). Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/about/leadership>>. Acesso em 04 de jul. de 2019.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990*. Washington, DC. Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/188701468322757498/relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1990-a-pobreza>>. Acesso: em 20 de out. 2019.

BARRETO, M. G. C. *Crianças e jovens no Amazonas: imaginário, representações e problemas da atualidade*. Manaus: UEA; FAPEAM, 2005.

BATISTA, E. S. *Políticas Públicas de creche da SEMED em Manaus: organização do atendimento e da oferta no Sistema de Ensino Público do município*. Manaus: UFAM, 2018.

BISSOLI, M. F.; MIKI, P. R.; BATISTA, E. S.; DIAS, J. C.. Políticas Públicas para a Educação Infantil e os planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação no contexto Manauense. *in: Revista Amazônida: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas*, ano 01, n. 01, 2016. Disponível: <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/amazonida/article/view/3642>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

BRASIL. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. Programa Todos pela Educação. São Paulo: Editora Moderna, 2018.

BRASIL. *Censo Escola 2018*. Brasília: Ministério da Educação, 2019.

BRASIL. *Consolidação das Leis do trabalho*. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 de out. de 2017.

BRASIL. *Contratos Externos com Garantia da União*. Secretaria do Tesouro Nacional Coordenação Geral de Controle da Dívida Pública (CODIV) Gerência de Controle de Obrigações da Dívida Pública (GECOD) 2010 a 2018. Brasília: Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº. 59, de 11 de novembro de 2009*. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/2009/59.htm>>. Acesso em: 29 de jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.484, de 20 de julho de 2007. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 30 de out. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Novo FUNDEB*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso em: 05 de jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 30 de out. de 2018.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 30 de out. 2019.

BRASIL. *Lei nº. 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Plano Nacional de Educação 2001-2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº. 12.796/2013, de 04 de abril de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº. 13.257, de 08 de março de 2016*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo FNDE. *Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 – ProInfância*, Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolucao-cd-fnde-n-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 10 abril de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009*, Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, Conselho pleno. *Resolução nº 5, de 28 de abril de 2020*, Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-ppc005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. *Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas*. Brasília: MEC/SEF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. *Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação*. Brasília: Secretaria de Educação Infantil e Fundamental, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2010.

BRASIL. *O PNE 2011-2020 – metas e estratégias*. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRIANEZI, T. *Zona Franca de Manaus: Ame-a ou deixe-a em nome da floresta*. Manaus: Editora Valer, 2018.

CAL, D. R. Luta pública contra o trabalho infantil doméstico: implicações democráticas das ações de advocacy. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 18, p. 211-242, dez. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220151808>>. Acesso em: 04 de mai. 2020.

CARVALHO, R. Déficit de 99% em vagas para creches em Manaus deixa 128 mil crianças sem educação básica. *Jornal Acrítica*, Manaus, 16 jul. de 2014. Disponível em: <<http://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/deficit-de-99-em-vagas-para-creches-em-manaus-deixa-128-mil-criancas-sem-educacao-basica>>. Acesso em: 30 de out. 2017.

CARVALHO, R. S. *A construção do currículo da e na creche: um olhar sobre o cotidiano*. 2011. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011. Disponível em: <<http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3233>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

CAMPOS, M. M. A educação o infantil como direito. In: *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. CNDA. 2010. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

CAMPOS, M. I. *PROINFANTIL: política em ação nas narrativas das agentes de Educação Infantil*. (Tese de Doutorado em Educação/UERJ). Rio de Janeiro: PROPED/UERJ, 2018.

- Disponível em: <http://www.proped.pro.br/teses/teses_pdf/110253_2012_1-951-DO.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- CASA DA CRIANÇA. *Documentário*. Direção de Abrahim Baze. Produção de Adailton Santos; Samuel Dorcey. Manaus: Amazon Sat, 2016. (38:15 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JJJP2a4s7FA>>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. 2. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.
- CORRÊA, B. C. A Educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P. R.; ADRIÃO, T. (Org.). *Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002.
- CORRÊA, C. A. *Circuito do livro escolar: elementos para a compreensão de seu funcionamento no contexto educacional amazonense (1852-1910)*. Tese de Doutorado. Campinas, SP. Unicamp, 2006.
- COSTA, H. L. C.; SANTANA, J. M. C.; MOURA, E. A. F.; FERREIRA, E. A. P.; MAIA, L. S. *Políticas públicas, desigualdade sociais e crianças no Amazonas*. Belém: Unimzaz (FUA-UFPA), 1993.
- DAOU, A. M. *A Belle Époque Amazônica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- DIAS, E. M. *A Ilusão do Fausto - Manaus - 1890-1920*. 2ª ed. editora Valer, Manaus, 2007.
- DUARTE, D. M. *Manaus entre o passado e o presente*. Ed. Mídia Ponto Comm: Manaus, 2009.
- DUARTE, L. F. Desafios e Legislações na Educação Infantil. In: *IX Seminários de Pesquisa em Educação Região Sul, 2012*. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/view/3121/342>>. Acesso em: 30 de out. 2017.
- EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.
- FARIAS, C. E. de C. *Políticas públicas de Educação Infantil no município de Duque de Caxias-RJ: de 2007 a 2017*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.proped.pro.br/teses/teses_pdf/183138_2016_1-1570-ME.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- FARIAS, C. E.; MARTINS, S. O.; RIBEIRO, L.; SOUZA, R. T.; SILVA, D. X. A expansão e o financiamento da educação infantil municipal em quatro cidades brasileiras. In: *Diversidade e participação em pesquisas com crianças e infâncias 6º GRUPECI*, Belém, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/336145660_A_EXPANSAO_E_O_FINANCIAMENTO_DA_EDUCACAO_INFANTIL_MUNICIPAL_EM_QUATRO_CIDADES_BRASILEIRAS>. Acesso em: 20 out. 2020.

FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. [tradução de Luiz Felipe Baeta]. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 15. ed. Graal – RJ, 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), v. 21, 2000.

GARFIELD, S. A Amazônia no imaginário norte-americano em tempo de guerra. *Rev. Bras. Hist.*, São Paulo, v.29, n.57, p.19-65, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010201882009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GIL, M. G. *Políticas Públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em foco (2009-2016)*. Rio de Janeiro: PROPED/UERJ, 2018. Disponível em: <http://www.proped.pro.br/teses/teses_pdf/1740422011_1-779-DO.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GIRON, G. R. *Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem a ver com a cidadania*. Revista de Educação. PUC-Campinas. Campinas. nº 24. jun. 2008.

GONZÁLEZ, S. S.; PAZ, I. V.. Las políticas educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball. In: TELLO, C. (coord). *Epistemologías de la política educativa - posicionamientos, perspectivas y enfoques*. 1.ed. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

GUIMARÃES, E. S. *A Casa da Criança da cidade de Manaus: história de uma instituição educativa*. (Mestrado em Educação). Universidade de Sorocaba-SP, 2012. Disponível em: <http://educacao.uniso.br/producao-discente/dissertacoes/2012/erilane_guimaraes.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GUIMARÃES, M. V.; PATEAN, E. L. O que há de novo? Trabalho, filhos pequenos e estruturas de apoio. in: *Análise de fatores subjetivos: Coletânea de escritos científicos*. GUIMARÃES, M. V.(org); BRITO, C. R. (org.). 1ª Ed. Solapur: Lexmi Book Publication (India); &Hillsborough (USA); Lulu Books, 2017.

GMD. *Grupo Banco Mundial (2019)*. Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/about/leadership>>. Acesso em 04 de jul. de 2019.

HOSTINS, R. C. L.; ROCHADEL, O. Contribuições de Stephen Ball para o campo das Políticas Educacionais. in: *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 23, n. 1, p. 61-84, jan./abr., 2019.

IBGE. *Censo demográfico em 2010*. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 04 nov. de 2017.

IBGE. *Panorama da cidade de Manaus-AM em 2018*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>>. Acesso em: 20 jan. 2021

IBGE. *Panorama da cidade de Manaus-AM em 2020*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

INEP. *Sinopse Estatísticas da Educação Básica (2010-2019)*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

JEREZ, D. M.; ALMEIDA, E. M.; MELLO, F. S.; NEIVA J.; POPPOVIC, M.; VIEIRA, O.; HOJAIJ, B. *O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papéis e responsabilidades das empresas (2013)*. Dispo. em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18797/GDHeE_Jerez%3B%20Almeida%3B%20Scabin%3B%20Neiva%3B%20Popovic%3B%20Vieira%3B%20Brezighello.pdf?sequence=1&isAllowed=y/>. Acesso em 19 de julho de 2019.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEHER, R.; GENTILI, P.; FONSECA, M. As políticas de financiamento geradas pelos organismos internacionais para a educação na América Latina. In: *SANTOS, L. M. Síntese da Mesa Redonda Apresentada no 4º CONED, 23 a 26 de abril, 2002*. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/textoeducacao.html>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

LIMA, P. G.; MARRAN, A. L. A avaliação de políticas educacionais por meio da abordagem teórica-analítica do ciclo de políticas. *Práxis Educativa*, v. 8, n. 1, p. 41-62, jan./jun.2013. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/5370>>. Acesso em: 04 abr. de 2020.

LINDBLOM, Charles E. “*Still Muddling, Not Yet Through*”, *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

MAFRA, I. S. *A educação da criança pequena: a violação do direito na faixa-etária de zero a três anos*. Disponível em: <<http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/IVANILDE-DOS-SANTOS-MAFRA.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: *Educação & Sociedade*, Campinas-SP, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan. / abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In.: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.) *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, jan.-abr. 2009.

MANAUS. *Convenção Coletiva do Trabalho 94/95 do Sindicato dos Metalúrgicos, Mecânicos, Elétricos, Eletrônicos, Similares e Construção Naval de Manaus - AM*. Manaus, 1995.

MANAUS. *Lei nº 18, de 21 de setembro de 1935*. Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Manaus. Acesso em: 25 de fev. de 2019. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5rbLiLG5yF8J:sistemas.tjam.jus.br/coij/wp-content/uploads/2014/10/Historia_Juizado.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em: 28 fev. de 2019.

MANAUS. *Lei nº 1.921, de 30 de outubro de 2014a. (D.O.M. 30.10.2014 – N. 3.525 Ano XV)*. Institui, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus – PROEMEM, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.am.gov.br/ptb-search/?f=leis&ptb-search=1&propositura=240%2F2014+Executivo+Municipal&title=>>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

MANAUS. *Lei nº 2000, de 24 de junho de 2015*. Plano Municipal de Educação do Município de Manaus. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2015/200/2000/lei-ordinaria-n-2000-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-manau-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 de nov. 2017.

MANAUS. *Lei nº 2230, de 04 de julho de 2017*. Reestrutura (PROEMEM). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2017/223/2230/lei-ordinaria-n-2230-2017-reestrutura-o-projeto-de-expansao-e-melhoria-educacional-da-rede-publica-municipal-de-manau-proemem-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

MANAUS. *Prefeitura de Manaus e BID negociam a construção de 72 novas escolas*. Manaus, 08 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.manau.am.gov.br/noticia/prefeitura-de-manau-e-bid-negociam-a-construcao-de-72-novas-escolas/>>. Acesso em: 02 de nov. de 2017.

MANAUS. *Projeto de Lei nº 169/2017*. ALTERA a Lei nº 1.921, de 30 de outubro de 2014, que instituiu o Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus – PROEMEM, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.am.gov.br/busca/?plano=2017>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

MARCIÃO, K. B. *Entre Curumins e Cunhatãs: por uma compreensão política da educação infantil no município de Manaus*, 2009. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação. Disponível: <<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6542>>. Acesso em: 08 de set de 2019.

MARTINS, A. M. *O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura*. São Paulo: Estudos em Avaliação Educacional, v. 24, n. 56, set./dez. de 2013.

MASSARO, A. C., PESSOA, H. A. Relatório Final de Pesquisa: *O Perfil das Creches em Manaus: Políticas Públicas e Privadas*. Manaus – AM 1995.

MEC. Ministério da Educação. *Ministro anuncia liberação de R\$ 140,8 milhões para a educação básica do Amazonas*. Sexta-feira, 06 de julho de 2018, 13h34. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/66061-ministro-anuncia-liberacao-de-r-140-8-milhoes-para-a-educacao-basica-do-amazonas>>. Acesso em: 05 de mar. de 2019.

MENDEZ, Emilio Garcia. *Infância: dos Direitos e da Justiça*. Buenos Aires: Del Puerto, 1998.

MIEIB. *34º Encontro Nacional do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil*. Manaus. Agosto. 2019. Disponível em: <<http://www.mieib.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MIKI, P. R.; KUHLMAMM JR. M. *Aspectos Históricos da Educação Infantil Amazonense*. 2011. Disponível: <http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/trabalhos/POSEDUCACAO_SAOFRANCISCO_321.297.182-72_trabalho.pdf>. Acesso em: 17 fev. de 2019.

MIKI, P. R. *Aspectos da Educação Infantil no Estado do Amazonas: o curso infantil Froebel no Instituto Benjamin Constant e outros jardins de infância (1897-1933)*. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade São Francisco, 2014. Disponível em: <<https://www.usf.edu.br/galeria/getImage/427/14501785604281727.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

MOREIRA, J. S.; LARA, A. B. *Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)*. Maringá: Eduem, 2012.

MOREIRA, M. de M.; MOURA, H. A. de. *Migrações na Região Norte*. Manaus: IESAM, 1997.

MOTA, A. B. (org.). *História e Memória da Educação na Cidade de Manaus 1889 – 1930*. In: *Anais do IX seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”*. Universidade Federal da Paraíba, 2012.

MOURÃO, A. R. B.; BENTES, A. N.; ALMEIDA, C. A. G.; NOGUEIRA, S. C. C. (org.). *Desafios Amazônicos: Educação Infantil em Manaus*. Manaus: Edua, 2013.

MUBARAC SOBRINHO, R. S. *Vozes infantis: as culturas das crianças Sateré-Maué como elementos de (des)encontros com as culturas da escola*. Tese de Doutorado. Florianópolis, SC. Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. UFSC, 2009.

KRAMER. S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

KUHLMAN JR. M. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre - RS: Editora Mediação, 1998.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão F; PIZZIO, Alex; FRANÇA, Alex. *Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Curitiba: Editora da PUC Goiás, 2010.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos das Crianças, 20 de novembro de 1959*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 09 de mar. de 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração de Genebra*. Comitê Social Humanitário e Cultural da Assembleia Geral, 1924.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o desenvolvimento das crianças nos anos 90 (1990)*. Nova Iorque, 1990.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Convenção sobre os direitos das crianças (1989)*. Disponível em: <<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>>. Acesso em: 30 out. de 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração universal dos direitos humanos (1948)*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>>. Acesso em: 09 de mar. de 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da vigésima sétima sessão especial da Assembleia Geral*. Nações Unidas: Nova Iorque, 2002.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da justiça e da infância e da Juventude: Regras de Beijing (1985)*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm>. Acesso em: 09 de mar. de 2019.

PESSOA, A. B. *Infância e Trabalho: dimensões do Trabalho Infantil na Cidade de Manaus (1890-1920)*. *Dissertação de Mestrado*. Manaus. Programa de Pós-Graduação em História. Mestrado em História. Universidade Federal do Amazonas, 2010.

PESSOA, A. B. *Infância e Trabalho: dimensões do trabalho infantil na cidade de Manaus, 1890-1920*. Manaus: EDUA, 2015.

PNADC. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad Contínua 2018*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. IBGE, 2018.

PICOLI, F. *O capital e a devastação da Amazônia*. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PINHEIRO, Maria Luiza Ugarte. Nos meandros da cidade: cotidiano e trabalho na Manaus da borracha, 1880-1920. In: *XXIV Simpósio Nacional de História*: ANPUH, 2007.

PNUB Brasil. *Coleção sobre Estudos Temáticos sobre os objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília: DF, 2005. Disponível em: <<http://mecsrv137.mec.gov.br/download/texto/pn000002.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. *Estudos de História do Amazonas*. Manaus: Valer, 2000.

PORTALG1. *SSP registra desaparecimentos de 113 crianças e adolescentes durante primeiro semestre, em Manaus*. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2018/08/01/ssp-registra-desaparecimento-de-113-criancas-e-adolescentes-durante-primeiro-semester-em-manau.s.html>>. Acesso em 04 de mar. de 2019.

PROEMEM. *Programa de expansão e melhoria educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) BR-L1392: Perfil do Projeto*. 2014. Disponível em: <<https://www.iadb.org/Document.cfm?id=38850854>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262765>>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

REIS, A. C. *O Seringal e o seringueiro*. 2a ed. Manaus: Governo do Estado do Amazonas/EDUA, 1997.

RIBEIRO, F. T. *Direitos da criança à Educação em creches da cidade de Manaus*. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Univ. do Estado do Amazonas. 2019. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/dissertacao/download/34-20.pdf>> Acesso em: 21 nov. 2019.

RIZZINI, I. A politicagem na instrução pública da Amazônia imperial: combates à política d'aldeia. *Revista Brasileira de História da Educação*, São Paulo, Autores Associados, SBHE, p.11-33, n.10, jul./dez. 2005.

RIZZINI, I. *O cidadão polido e o selvagem bruto: a educação dos meninos desvalidos na Amazônia imperial*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História Social. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Rio de Janeiro. UFRJ, 2004.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: history repeats. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, Mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

ROSEMBERG, F. Uma Introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: *KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SANTOS, L. S. *A política pública de educação do município de Manaus: o Atendimento educacional especializado na organização escolar*. 2011. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Amazonas. Manaus: UFAM, 2011.

SAVIANI, D. *A Nova Lei da Educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. São Paulo: Cortez, 1986.

SCHERMA, M. A. *A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Campinas, SP, 2007.

SEMED, Conselho Municipal de Educação. *Resolução nº. 027/CME/2018*. Disponível em: Disponível em: <<http://cme.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Resolucao-n.-027-CME-2018.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. 2019a. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/com-entrega-da-17a-creche-prefeito-destaca-avancos-no-ensino-publico-municipal-na-abertura-do-ano-letivo/>>. Acesso em: 04 de mar. de 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. 2019b. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/escolas-cmeis-e-creches/>>. Acesso em: 04 de mar. de 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. *Câmara aprova Projeto de Lei que regulamenta empréstimo para o PROEMEM. 13/06/2017*. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/camara-aprova-projeto-de-lei-que-regulamento-emprestimo-para-o-proemem/>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. *Prefeitura inicia licitação para a construção dos quatro primeiros Cimes por meio do PROEMEM. 26/03/2018*. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/prefeitura-inicia-licitacao-para-a-construcao-dos-quatro-primeiros-cimes-por-meio-do-proemem/>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. *Projeto de Lei que institui PROEMEM é aprovado na CMM. 22/10/2014*. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/projeto-de-lei-que-institui-proemem-e-aprovado-na-cmm/>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Manaus. *Semed se reúne com BID para realinhamento do escopo do PROEMEM. 20/07/2017*. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/semed-se-reune-com-bid-para-realinhamento-do-escopo-do-proemem/>>. Acesso em: 02 de mar. de 2019.

SILVA, V. P. A educação de crianças de 0 a 3 anos em Manaus: a organização dos marcos regulatórios e a negação do direito. In: *Infâncias sul-americanas: crianças nas cidades, políticas e participação*. NASCIMENTO, M. L.; GOBBI, M. A. (Org.). Faculdade de Educação. USP, 2017. Disponível em: <http://grifars.ce.ufrn.br/wp-content/uploads/2018/03/Infancias-America-Latina_e_book_pdf.pdf>. Acesso em 02 fev. 2019.

SILVA, V. P. Mães e Crianças sem Creche em Manaus: aceitação da negação do direito ou resistência ao processo de colonização? In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress* (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.

SILVA, V. P. *Organização e gestão da Educação Infantil em Manaus*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Manaus: UFAM, 2012.

SILVA, V. P.; MACEDO, E. E. Mães e crianças sem creche em Manaus: aceitação da negação do direito ou resistência ao processo de colonização? *In: Revista Zero-a-seis*. Revista eletrônica editada pelo núcleo de estudos e pesquisa da Educação na pequena infância. V.19, n.36. 2018 p.493-504. Disponível: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2018v20n37p193/36720>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SOARES, L.T. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, N. F. *Infância e direitos: participação das crianças nos contextos de vida: representações, práticas e poderes*. 2015. (Doutorado em Est. da Criança Ramo do Conh. em Sociologia da Infância). Univ. do Minho: Inst. de Est. da Criança. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277171474_Infancia_e_direitos_participacao_das_crianças_nos_contextos_de_vida_representacoes_praticas_e_poderes>. Acesso em: 09 de mar. de 2019.

SOUZA, A. C. A Cidade de Manaus no dizer dos viajantes. *In: ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina, 2005. Disponível em: <<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/anpuhnacional/S.23/ANPUH.S23.1086.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, v. 8, n.16, jul./dez. de 2006.

SOUZA, J. F. *Instrução do Amazonas*. 1ª parte. Manaós, 1927.

SOUZA, M. *A expressão amazonense: do colonialismo ao neocolonialismo*. Manaus: Editora Valer, 2003.

SOUZA, M. *História da Amazônia*. Manaus: Editora Valer, 2009.

SUFRAMA. *Pólo industrial de Manaus (2018)*. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_industria.cfm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SUFRAMA. *Zona Franca de Manaus (2019)*. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

TORRES, I. C. *As Novas Amazônidas*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas – EDUA. Manaus, 2005.

TORRES, I. C. G. [coor]. *Caracterização das Condições de Vida das Famílias do Município de Iranduba - AM*. 1ª. ed. Manaus: EDUA - Editora da Universidade do Amazonas, 1997.

TORRES, I. C. G. *Desafios de identidade: espaço-tempo de mulher/ Maria Lúcia Miranda Alvares, Eunice Ferreira dos Santos organizadoras*. Belém: CEJUP: GEPEM: REDOR, 1997.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Monitoramento de obras de escolas e creches financiadas pelo Governo Federal*, 2019. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/18082018_relatorioOT.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas; 1987.

UNESCO. *A UNESCO no mundo e no Brasil (2015)*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>>. Acesso em: 01 de jul. 2019.

UNESCO. *Áreas de atuação: educação (2019)*. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/areas/educacao>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

UNESCO. Declaração de ICHEON-2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por>. Acesso em: 30 out. 2019.

UNESCO. *Educação 2030: Marco de ação – rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos (2016)*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

UNESCO. *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios*. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília, DF: UNESCO Brasil; OECD: Ministério da Saúde, 2002.

UNESCO. *Marco de Ação Dakar: atingindo nossos compromissos coletivos*. Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_marco_accion_pgues.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

UNESCO. *Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi klISZuZbjAhWVGbkGHazFCGgQFjAGegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.adur-rj.org.br%2F4poli%2Fgruposadur%2Fgtp%2Fmarco_estrategico_unesco_educ_brasil.pdf&u sg=AOvVaw32ODgXTfS_MPcPmqjA3EEk>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

UNESCO. *Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas*. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2003.

UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos – EPT*. 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147785_por>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

UNESCO. *Os serviços para crianças de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas*. Unesco: Brasília, 2003.

UNICEF. *Assembleia Geral da ONU realiza sessão especial com foco nas crianças*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/media_11034.htm>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UNICEF. *Manual sobre o Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil (2010)*. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/595-manual-sobre-o-protocolo-facultativo-relativo-%C3%A0-venda-de-crian%C3%A7as-prostitui%C3%A7%C3%A3o.html>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UNICEF. *Ser Criança na Amazônia: Uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região norte do Brasil*. Belém: Pará, 2004.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 de jul. 2019.

VASCONCELOS, V. M. R (org). *Educação da infância: história e política*. 2ª ed. Niterói-RJ: Editora UFF, 2011.

VASCONCELLOS, V. M. R. Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão. *In: Seminário de Grupos de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI): temática Ética e Diversidade na Pesquisa*, Universidade Federal do Goiás. Goiana, 2014. Disponível em: <www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/RE08.PDF>. Acesso em: 05 de nov. 2018.

VASCONCELOS, K. M. *Parques infantis no Amazonas: 1940 a 1996*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018. Disponível em: <<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6738>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

APÊNDICE A - Roteiro inicial de entrevista aberta

- 1) Qual função que exerce ou exerceu na PPEI em Manaus?
- 2) Quanto tempo exerce ou exerceu atividades relacionadas à Educação Infantil na Rede Municipal?
- 3) Tem conhecimentos sobre PROEMEM? Quais ações?
- 4) Como você a situação da PROEMEM na Educação Infantil em Manaus, no que se diz respeito a atendimento de crianças de 0 a 3 anos?
- 5) Como estava organizada antes do PROEMEM, a PPEI em Manaus, em sua visão?
- 7) Quais são as principais demandas, e conflitos na relação entre as ações do PROEMEM e materializações do ponto de vista prática nas creches?
- 8) Como é atendimento em creche? A demanda por vaga é real? E qual sua percepção acerca do bolsa creche?
- 9) Quais dificuldades encontradas para atender a demanda?
- 10) Como eram realizados os convênios relacionados à Educação Infantil, no que se diz respeito ao atendimento em creche?
- 11) Você tem conhecimento das principais dificuldades encontradas na relação PROEMEM, decorrer de suas ações?
- 12) Como ver a atuação das instituições contratadas para operacional as atividades do PROEMEM?

APÊNDICE B – Documento registro de livre consentimento esclarecido – RCLE

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – Curso de Doutorado

REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – RCLE

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), da pesquisa “*Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches públicas municipais na cidade Manaus (2013-2020)*”, do doutorando David Xavier da Silva que está sob orientação da professora Doutora Vera Maria Ramos de Vasconcellos, vinculada ao *Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI: P&E / UERJ) do Programa de Pós-Graduação em Educação – Doutorado em Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)*.

A pesquisa tem como objetivo investigar *o processo histórico de produção das Políticas Públicas de Educação Infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos, na rede pública municipal da cidade de Manaus/AM. Será analisado o processo de produção das políticas, suas influências, as produções escritas, considerando-se os aspectos legais e históricos. Temos por propósito analisar os antecedentes do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) e as ações voltadas à melhoria do atendimento em creches públicas. Visamos compreender a institucionalidade da rede de atendimento municipal e como os diretores/a/s, professor/a/s e coordenadores/a/s as reinterpretam; além de verificar as negociações de ações deste projeto no contexto da prática, na perspectiva do Ciclo de Políticas (BALL e Bowe, 1992, 1994)*.

Sua contribuição ocorrerá por meio de entrevista semiestruturada na qual pediremos dados complementares aos disponibilizados nos sites governamentais e/ou esclarecimentos em relação a algum dado pesquisado. O local da entrevista será nas dependências da Secretaria Municipal de Educação, em um local reservado, para maior comodidade do entrevistado (a). Para tanto é imprescindível sua assinatura no presente termo, o qual deve ser lido, assinado e esclarecido antes do processo de entrevista.

Você terá liberdade de se recusar a participar das atividades propostas pelo pesquisador e, se de alguma maneira se sentir constrangido (a) também poderá desistir da pesquisa a qualquer momento, sem que sua recusa ou sua desistência acarrete qualquer prejuízo a você, assim como terá livre acesso aos resultados e eventuais esclarecimentos sobre a pesquisa em todo o processo. Destacamos que a participação nesta pesquisa é opcional e que representa

riscos ou desconfortos mínimos. Lembramos ainda que sua participação é voluntária, portanto, você não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por essa ação.

Ressaltamos que sua participação será de suma relevância para o cumprimento do objetivo proposto pelo projeto e os benefícios terão amplitude social e acadêmica, uma vez que os resultados da pesquisa oportunizaram a discussões, reflexões e subsídios para a construção de políticas públicas para educação.

Em relação a sua identidade garantimos o total sigilo, isto é, não haverá nenhuma identificação nominal ou de qualquer tipo que possa ocasionar a identificação do entrevistado; sendo que os dados coletados ficarão sob guarda e posse do pesquisador responsável por 05 anos e depois deste prazo serão devidamente destruídos. Todavia registramos que há sempre os possíveis riscos no âmbito das questões sensíveis, tais como atos ilegais; e riscos relacionados à divulgação de imagem, quando houver filmagens. Todavia todos os esforços serão feitos no sentido de total garantia da integridade ética dos procedimentos adotados quanto a total segurança dos participantes da pesquisa.

No âmbito do contexto de pandemia, devemos seguir todas as recomendações dos órgãos de saúde pública brasileira, quanto a segurança do participantes do estudo, entre os quais a manutenção do distanciamento, uso de máscara, álcool para higienização do objetos de gravação utilizado e todos equipamento utilizados, de forma que as entrevistas só ocorreram em ambiente aberto e arejado, onde os participantes não tenha qualquer sintoma de Covid-19. É ainda, na impossibilidade destas medidas, a entrevista ocorrerá por meio de plataforma tecnológica eletrônica com a devida autorização do entrevistado.

Reafirmamos que todas medidas devem ser adotadas para enfrentar os risco, apontamos a necessidade de garantir o acesso aos resultados individuais e coletivos, no sentido de garantir local reservado e liberdade para não responder questões constrangedoras; garantir a não violação e a integridade dos documentos (danos físicos, cópias, rasuras), assegurando a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, assegurando a não utilização das informações em prejuízo das pessoas, como também garantir que o estudo será suspenso imediatamente ao perceber algum risco ou danos à saúde do sujeito participante da pesquisa, conseqüente à mesma, não previsto no termo de consentimento. Desta forma garantimos que os sujeitos da pesquisa que vierem a sofrer qualquer tipo de dano previsto ou não no termo de consentimento e resultante de sua participação, além do direito à assistência integral, têm direito à indenização.

No que concernem os resultados desse estudo informamos que poderão ser socializados em reuniões científicas, periódicos e outros eventos acadêmicos; tanto na forma oral, quanto na forma de escritos.

Em caso de dúvida, você poderá entrar em contato com pesquisador, pelo telefone (92) 99230-8595 ou pelo endereço eletrônico: davidxavier58@gmail.com e no Conselho Ética avaliador pelo (21)3938-5167 ou pelo endereço eletrônico: cep.cfch@gmail.com. O Conselho de Ética da pesquisa tem o papel fundamental na avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A missão do CEP é salvaguardar os direitos e a dignidade dos participantes da pesquisa, a pesquisa presente encontra-se registrada CAAE: 40424320.6.0000.5582.

Após ser esclarecido sobre a pesquisa, no caso de você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável.

CONSENTIMENTO

Eu, _____ acredito ter sido suficientemente informado (a) e concordo em participar como voluntário (a) da pesquisa descrita acima.

Manaus (AM), ____ de _____ de 2020.

Participante

Pesquisador

ANEXO A – Carta de anuência para realização da pesquisa



Secretaria Municipal de Educação
Subsecretaria de Gestão Educacional

CARTA DE ANUÊNCIA

Autorizo a execução da pesquisa **"POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: O Caso das vagas nas creches públicas na cidade de Manaus do ideal ao real"**, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Curso de Doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade do Estado do Amazonas-UEA, conduzida pelo Doutorando **DAVID XAVIER DA SILVA**, sob a orientação da Profª Drª Vera Maria Ramos de Vasconcelos, tendo como objetivo geral *investigar como vem sendo desenvolvida as políticas Públicas de Educação Infantil na cidade de Manaus*.

Os resultados obtidos serão divulgados em meios acadêmicos e científicos de forma geral sem qualquer identificação de indivíduos ou escolas participantes. Desta forma, almeja-se expor os participantes ao menor risco possível. O pesquisador se compromete a obedecer à regularidade ética da pesquisa em vigor no país e a pesquisa será realizada após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Amazonas/UEA.

O mestrando deverá apresentar ao final da pesquisa o **relatório final** com registro fotográfico das atividades realizadas e uma cópia do Trabalho de Conclusão de Tese, 30 dias após o término do trabalho de pesquisa.

Manaus, 24 de junho de 2019.


Euzeni Araújo Trajano
Subsecretaria de Gestão Educacional/SEMED

Av. Manoel Vitorino, 2345, Parque Dix de Novembro
CEP: 69.080-030 T: (92) 3632-1054 / 3632-0457

telefone@semed.mn.gov.br
www.pmd.manaus.am.gov.br

SEMED

Secretaria Municipal de Educação
de Manaus

ANEXO B – Parecer da autorização da pesquisa



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 SUBSECRETARIA DE GESTÃO EDUCACIONAL
 DEPARTAMENTO DE GESTÃO EDUCACIONAL
 DIVISÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL
 GERÊNCIA DE CRECHES

SEMEDI/DEGE

Nº do processo: 2019.4114.4147.00675

Interessado: David Xavier da Silva

Assunto: Autorização para realizar pesquisa de Doutorado

Nº Processo 2019100675
 Folha nº 05
 Ass. taquina

PARECER

Em resposta ao processo: 2019.4114.4147.00675, de interesse de David Xavier da Silva, solicita a permissão para desenvolver atividades de campo referente a pesquisa de Doutorado intitulada: Políticas Públicas de Educação Infantil: creches públicas na cidade de Manaus (2013-2010) desenvolvida pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade do Estado do Amazonas que buscará compreender como vem sendo desenvolvida as Políticas Públicas de Educação Infantil pela Secretaria Municipal de Educação, em vistas da expansão de vagas nas creches públicas, de zero a três anos.

- ✚ Para ser autorizada a pesquisa, deverá ser entregue neste Setor, Gerência de Creches, o aval do Comitê de Ética aprovado, o Projeto de Pesquisa com proposta de Tese e Declaração assinada pelo orientador, que está cursando o Doutorado.

Ressaltamos que deverão ser garantidos os direitos, dentre outros assegurados pela resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, de:

- 1) Garantia da confidencialidade, do anonimato e da não utilização das informações em prejuízo dos atores escolares e dos demais envolvidos;
- 2) Que não haverá riscos para o sujeito de pesquisa;
- 3) Emprego dos dados somente para fins previstos nesta pesquisa.

Informamos ainda, que a pesquisa somente será iniciada após a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Amazonas - CEP/UEA, visando garantir aos envolvidos os referenciais básicos da bioética, isto é, autonomia, não maleficência, benevolência e justiça.

SEMED/DEGE

Nº Processo 2019.10.0675
 Folha nº 06
 Ass. João Roberto

E, finalmente, cumpre ressaltar que seja alertado aos responsáveis das crianças sobre os RISCOS E BENEFÍCIOS, SIGILO E PRIVACIDADE DOS DADOS, AUTONOMIA, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO.

A respeito da autonomia que seja informado aos participantes da pesquisa que poderão se recusar a participar do estudo, ou retirar o seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar o motivo.

De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente da participação no estudo, serão devidamente indenizados, conforme determina o art. 186 c/c art. 927 ambos do Código Civil.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Nos termos do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação".

Solicitamos ainda, que sejam disponibilizados os resultados obtidos para esta Secretaria Municipal de Educação – SEMED, para o setor Gerência de Creches.

Manaus, 26 de março de 2019.

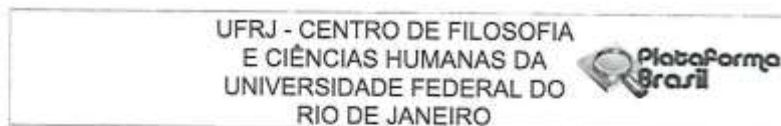

 Dra. Jacy Alice Grande Odani
 Assessora Pedagógica da Gerência de Creches


 Wissilene Nelson de Oliveira Brandão
 Gerente de Creches
 Portaria 0053/2013 – SEMED/GS

Visto:


 ALEXANDRE PINTO ROMANO
 Chefe da Direção de Educação Infantil
 SSOI - SEMED

ANEXO C – Parecer consubstanciado do CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: CRECHES MUNICIPAIS DA CIDADE DE MANAUS

Pesquisador: DAVID XAVIER DA SILVA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 40424320.6.0000.5582

Instituição Proponente: Programa de Pós Graduação em Educação da UERJ

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.499.293

Apresentação do Projeto:

A pesquisa investiga o processo histórico de produção das Políticas Públicas de Educação Infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos, na rede municipal da cidade de Manaus (AM). Será analisado o processo de produção das políticas, suas influências, as produções escritas nacionais e locais, considerando-se os aspectos legais e históricos; os antecedentes do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM), marco local das ações voltadas a melhoria do atendimento em creches públicas; buscando compreender a institucionalidade da rede de atendimento municipal e como os sujeitos políticos a reinterpretem; além de verificar as negociações de ações deste projeto na prática.

Objetivo da Pesquisa:**Objetivo Primário:**

A tese tem por objetivo investigar o processo histórico de produção das Políticas Públicas de Educação Infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos, na rede municipal da cidade de Manaus (AM). Será analisado o processo de produção das políticas, suas influências, as produções escritas nacionais e locais, considerando-se os aspectos legais e históricos. Temos por propósito analisar os antecedentes do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM), marco local das ações voltadas a melhoria do atendimento em creches

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 9º andar, sala 30	
Bairro: URCA	CEP: 22.250-240
UF: RJ	Município: RIO DE JANEIRO
Telefone: (21)3938-5167	E-mail: cep.cfch@gmail.com

UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO



Continuação do Parecer: 4.489.293

publicas. Visamos compreender a institucionalidade da rede de atendimento municipal e como os sujeitos políticos reinterpretem; além de verificar as negociações de ações deste projeto no contexto da prática.

Objetivo Secundário:

1. Como se dá o atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos, na rede pública municipal da cidade de Manaus (AM), levando em conta o processo de produção das políticas, suas influências, aspectos legais e históricos?
2. Quais foram os antecedentes do Projeto de Expansão e Melhoria Educacional da Rede Pública Municipal de Manaus (PROEMEM) e as ações deste projeto, no sentido de melhorar o atendimento educacional em creches públicas?
3. Como vem se construindo a institucionalidade da rede pública de atendimento educacional municipal, a considerar as crianças de 0 a 3 anos? 4. Como atores e sujeitos políticos reinterpretem, as apontam e as (re)negociam nas ações do PROEMEM no contexto da prática?

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

O projeto está de acordo com as Resoluções 466 e 510 e o comunicado da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), de 01.04.2020, com diretrizes do Ministério da Saúde, decorrentes da pandemia causada pela Covid-19, para minimizar riscos à saúde e a integridade dos participantes de pesquisas, pesquisadores e membros dos Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs).

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de pesquisa para investigar o processo histórico de produção das Políticas Públicas de Educação Infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos, na rede municipal da cidade de Manaus (AM). De modo geral, o pesquisador demonstra cuidados com os participantes e procedimentos propostos.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O projeto está de acordo com as Resoluções 466 e 510 e o comunicado da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), de 01.04.2020, com diretrizes do Ministério da Saúde, decorrentes da pandemia causada pela Covid-19, para minimizar riscos à saúde e a integridade dos participantes de pesquisas, pesquisadores e membros dos Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs).

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto está aprovado.

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30
 Bairro: URCA CEP: 22.290-240
 UF: RJ Município: RIO DE JANEIRO
 Telefone: (21)3925-5167 E-mail: cep.cfch@gmail.com

UFRJ - CENTRO DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO



Continuação do Parecer: 4.489.293

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1324439.pdf	16/12/2020 09:32:26		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	RCLE.docx	16/12/2020 09:32:16	DAVID XAVIER DA SILVA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO.docx	16/12/2020 09:32:04	DAVID XAVIER DA SILVA	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	11/11/2020 10:11:48	DAVID XAVIER DA SILVA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

RIO DE JANEIRO, 14 de Janeiro de 2021

Assinado por:
ERIMALDO MATIAS NICACIO
(Coordenador(a))

Endereço: Av Pasteur, 250-Prata Vermelha, prédio CFCH, 3º andar, sala 30
Bairro: URCA CEP: 22.290-240
UF: RJ Município: RIO DE JANEIRO
Telefone: (21)3938-5167 E-mail: cep.cfch@gmail.com