



O desafio da intersectorialidade como promoção da qualidade na educação infantil em Campinas (SP)

The challenge of intersectoriality as a way to promote quality in early childhood education in Campinas (SP)

 **Monica Piccione Gomes Rios**

Doutora em Educação

Pontifícia Universidade Católica de Campinas – Puc – Campinas

Campinas, SP – Brasil

acinompiccione@yahoo.com.br

 **Aline Bernardineli Olini**

Mestre em Educação

Pontifícia Universidade Católica de Campinas – Puc – Campinas

Campinas, SP – Brasil

aline.olini@gmail.com

Resumo: O estudo apresenta a relação entre as políticas intersectoriais e a construção da qualidade da Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Campinas (SP). As políticas intersectoriais vem, gradativamente, ganhando mais espaço na educação infantil. Em Campinas constata-se, por meio do projeto político pedagógico das unidades escolares, a perspectiva de efetivação de ações intersectoriais. Já o Programa “Primeira Infância Campineira (PIC) propõe a efetivação de políticas para a infância de forma intersectorial. Para a realização deste estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa, sendo que a produção de material empírico ocorreu por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Constatou-se que o tema intersectorialidade tem sido abordado de diferentes formas, prevalecendo a concepção de articulação de saberes e experiências para alcançar resultados sinérgicos em operações complexas e que, no que diz respeito à educação infantil, a intersectorialidade tem sido proposta como forma de combate à pobreza em políticas de caráter compensatório, mas que pode contribuir com a construção da qualidade da educação infantil na medida em que promove uma interação com o território e com os atores sociais nele presente.

Palavras chave: intersectorialidade; qualidade; educação infantil; políticas públicas.

Abstract: The study presents the relationship between intersectoral policies and the construction of the quality of Early Childhood Education in the Campinas (SP) Education Network. Intersectoral policies have been gradually gaining space in the educational field. The perspective of intersectoral action implementation is found in the Campinas (SP) School Network through the pedagogic political project of the school units. A qualitative research was chosen to perform this study, having the empirical material been produced through document research and analysis, and semi-structured interviews. The document analysis included legal documents concerning education and documents supporting the pedagogical proposal for the Campinas Education Network. The “Campinas First Infancy (PIC)” program proposes the implementation of policies for children in an intersectoral way. The semi-structured interviews. We have identified that intersectoriality has been approached in various forms, prevailing the concept of articulation of knowledge and experiences to reach synergic results in complex operations, and regarding child education, intersectoriality has been proposed as means to fight poverty by policies of compensatory character, but that can contribute to the construction of the quality of early childhood education as it promotes an interaction with the territory and the various social actors present in it.

Keywords: intersectoriality; quality; child education; public policies.

Cite como

(ABNT NBR 6023:2018)

RIOS, Monica Piccione Gomes; OLINI, Aline Bernardineli. O desafio da intersectorialidade como promoção da qualidade na educação infantil em Campinas (SP). *Dialogia*, São Paulo, n. 45, p. 1-17, e23683, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/45.2023.23683>

American Psychological Association (APA)

RIOS, M. P. G., & OLINI, A. B. (2023, maio/ago.). O desafio da intersectorialidade como promoção da qualidade na educação infantil em Campinas (SP). *Dialogia*, São Paulo, 45, p. 1-17, e23683. <https://doi.org/10.5585/45.2023.23683>

Introdução

Este artigo resulta da pesquisa que investigou como as políticas intersetoriais podem contribuir para a construção da qualidade da educação infantil no município de Campinas (SP). Para a realização deste estudo optou-se pela pesquisa qualitativa, referendada nos estudos de Chizzotti (1991 e 2014). A efetivação dessa pesquisa deu-se por meio da realização de análise dos documentos legais que englobam a área de educação infantil, tanto os documentos de referência nacional quanto dos documentos que balizam a construção da proposta pedagógica da Rede Municipal de Educação de Campinas (RMEC).

Para efeito da construção do quadro teórico, realizou-se pesquisa bibliográfica para compreender, explicar e dar significado ao assunto que lhe interessa, para familiarizar-se com ele (TRIVINÔS, 1987). A investigação focalizada deu-se por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com os servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Campinas que ocupam agora a função de gestores de política, sejam elas as políticas educacionais, no caso dos pertencentes ao quadro da secretaria municipal de educação (SME) ou, especificamente, da política de assistência social à qual está vinculado o Programa Primeira Infância Campineira (PIC). Os dados de campo foram extraídos de pesquisa aprovada pelo comitê de ética da Puc – Campinas, que emitiu parecer consubstanciado, sob o número 4.256.014.

Intersetorialidade

O cenário da gestão de políticas públicas no Brasil ficou mais complexo, sobretudo a partir das duas últimas décadas do século XX. A necessidade de otimizar recursos e a demanda pela ampliação da oferta de serviços, bem como as pressões por mais transparência e participação social, fez com que fossem repensados o papel do Estado e sua relação com a sociedade. O que se configurou, então, foi um cenário no qual o “Estado é levado, pela tensão social que a ausência de equidade provoca, a assumir o papel de regulador das relações sociais”. (INOJOSA, 1998, p.40).

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

Nessa lógica, “a ideia de intersetorialidade vai bem além da mera simultaneidade de ações setorialmente distintas ou do concurso de múltiplos organismos setoriais” (DRAIBE, 2018, p. 489). Tal afirmação vai ao encontro do que apresenta JUNQUEIRA (1998), quando aponta que a intersetorialidade é caracterizada com articulação de saberes e experiências para alcançar efeito sinérgico em situações complexas. Assim, a proposta intersetorial corresponde a uma estratégia de intervenção que, para além dos efeitos que cada política setorial poderá apresentar durante a intervenção de um determinado problema, pretende-se, também, apropriar-se dos benefícios gerados pela combinação de ações conjuntas coordenadas.

A necessidade de respostas integradas aos problemas faz com que seja necessário considerar importância dos papéis e ações desempenhados pelos diversos atores na produção cotidiana da política pública, além de enfatizar a percepção de que as políticas públicas são produzidas por interações contínuas e cotidianas entre atores estatais (políticos, burocratas, etc.) e não estatais (organizações da sociedade civil, cidadãos, etc.) (PIRES, 2016).

A discussão sobre intersetorialidade no cenário social Brasileiro foi evidenciada pela conjuntura de vulnerabilidade e pobreza¹, em meados da década de 1990. Na medida em que a temática se tornava mais relevante, fazia-se necessária a busca por estratégias mais efetivas para a superação do problema, para a realização do desenvolvimento humano e para o enfrentamento da chamada multidimensionalidade das situações de vulnerabilidade e risco (JACCOUD, 2016). No entanto, a ação intersetorial pode ser direcionada para diferentes abordagens do Estado no campo social. A intersetorialidade pode sustentar uma concepção restritiva de proteção social se analisada pela perspectiva estrita da pobreza. No entanto, pode também contribuir para a consolidação de políticas com o foco na garantia dos direitos sociais em territórios e populações marcadas pela vulnerabilidade, carência e demanda de equidade (JACCOUD, 2016).

A Constituição Federal de 1988, ao transferir um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação, financiamento, monitoramento e avaliação para níveis subnacionais de governo, passou a incentivar a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação das políticas que antes eram executadas a partir do nível central (LOTTA e VAZ, 2014). Com isso, possibilitou-se uma maior interação entre as diferentes áreas de atendimento a partir de uma perspectiva territorial, tornando o município o local propício para a efetivação da intersetorialidade e da integração institucional.

Devido às características e aos problemas sociais que apresenta, cada território necessita de intervenções públicas que se pautem em arranjos mais complexos envolvendo, na maioria das

¹ Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como decorrente de incapacidade individual, sendo os pobres entendidos como sujeitos com *privação de capacidades básicas*, as quais seria função do Estado suprir, isto é, ele deveria garantir para os pobres serviços sociais básicos, pois com mais educação e saúde tais indivíduos estariam mais capacitados e livres de suas privações (CAMPOS, 2013).

vezes, mais de uma área de atendimento. Desse modo, Cunill-Grau (2016) destaca que a relação entre território e intersetorialidade é importante, uma vez que diversas políticas têm como estratégia a definição de um território para atuação integrada.

No que tange à abordagem territorial desta pesquisa, o município de Campinas (SP) compõe, com outras vinte cidades, uma região que totaliza cerca de 2,8 milhões de habitantes. A região é hoje considerada uma das mais importantes do país devido à força econômica e por se tratar de um dos principais polos tecnológicos do Brasil. O crescimento desordenado, por sua vez, trouxe todos os problemas das grandes metrópoles, como falta de moradia, favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, com precária infraestrutura urbana; especulação imobiliária desenfreada, entre outros. (CUNHA e FALCÃO, 2017, p. 10)

Políticas de educação infantil e Intersetorialidade

A concepção pautada no direito social das crianças pequenas a uma Educação Infantil de qualidade sempre esteve confrontada no cenário das políticas brasileiras, conforme apresenta Rosenberg (2002), com uma proposta de educação infantil de baixo custo, com estratégia de combate à pobreza. As indicações dos organismos internacionais atuantes na América Latina têm enfatizado ações e programas organizados com base na lógica das políticas focais e compensatórias que deve privilegiar as crianças e famílias em situação vulnerável.

Desse modo, a educação infantil perde o preceito da universalidade inclusiva e passa a desempenhar um papel de compensar carências, isto é, ela acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas. Essa concepção é ratificada por políticas sociais e estratégias governamentais ao longo do século XX, resultando na atribuição, às instituições de educação infantil, de um caráter de provisoriedade emergencial ou, ainda, de substitutas temporárias da figura materna (CAMPOS, 2013). Assim, o poder público deixa de organizar sistemas adequados para garantir a participação de todos aos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens – princípio a partir do qual as políticas públicas são forjadas (CAMPOS e CAMPOS, 2008).

Tal ação tem sérias repercussões no reconhecimento e na execução dos direitos sociais da criança, mesmo que nos documentos ela seja sempre referida como “sujeito de direitos”, essa validação não é efetivada, haja vista que a própria organização dos Estados não é compatível com a aceitação da criança como sujeito e ator econômico com suas próprias necessidades e funções (CAMPOS e CAMPOS, 2008).

Essa proposta de educação infantil enquanto estratégia de combate à pobreza foi trazida para agenda política brasileira, a partir da década de 1970, pelos organismos multilaterais, que

possuem autoridade técnico-científica e apresenta propostas para amparar modelos de políticas nacionais (ROSEMBERG, 2002). Todavia, faz-se necessário destacar, conforme apresenta a autora, que as organizações multilaterais não detêm um poder capaz de determinar diretamente as orientações nacionais de política social, haja vista que cada realidade se encarrega de moldar sua proposta de educação infantil diante das margens para negociações que essas organizações estabelecem ao negociar com cada nação.

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

Todavia, tem se percebido uma mudança de paradigma desse atendimento, principalmente após a década de 2010, quando a intersectorialidade das políticas começou a permear as propostas de atendimento à infância. Seguindo a linha das políticas integradas, o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257, foi promulgado em março de 2016, visando superar a fragmentação das intervenções e, assim, garantir um atendimento integral e integrado (BRASIL, 2016). Deste modo, apresenta que a política para infância deva ser formulada e implementada frente a uma atuação articuladora das políticas setoriais, a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

O documento aponta ainda para a instituição de comitês, em âmbito municipal e estadual, de políticas públicas para a primeira infância para assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança e assim garantirá a participação social por meio dos conselhos de direitos.

No que diz respeito a documentos específicos voltados para o atendimento educacional, os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2018) trazem a intersectorialidade como uma das oito áreas focais nas quais o documento se subdivide para indicar caminhos para se efetivar uma ação na educação infantil com qualidade. Desse modo, a área focal número 06, intersectorialidade, apresenta como princípio a rede de proteção social, uma vez que “a proteção integral das crianças extrapola as funções educativas e de cuidado e deve ser articulada por meio de ações que integrem as Políticas Públicas intersectoriais.” (BRASIL, 2018, p. 59).

Conforme apresenta o documento, as diretrizes apontam para a realização de um trabalho articulado entre a política de educação e as demais políticas necessárias para o atendimento à criança. O texto destaca também que é urgente conhecer a necessidade de uma abordagem integrada e intersectorial dos serviços da primeira infância e do desenvolvimento desta etapa em

todas as políticas. Coloca, ainda, que a qualidade dos serviços precisa ser desenvolvida por meio do diálogo entre as políticas, as famílias e representantes de comunidades.

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

Políticas de Educação Infantil no município de Campinas (SP)

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

As escolas de educação infantil da RMEC possuem autonomia para elaborarem os respectivos projetos políticos pedagógicos, formulados em consonância com as diretrizes e políticas de educação infantil do município e nacionais. Em relação às ações intersetoriais, as resoluções que estabelecem as diretrizes para o planejamento dos projetos pedagógicos de cada unidade, apresentam, no eixo III – planos de trabalho – que cada unidade deverá desenvolver anualmente, dentre outros planos, um plano de trabalho das ações intersetoriais (Campinas, 2018a).

Em termos de números de matrículas por população atendida, comparando os anos de 2014 e 2018, nota-se um crescimento na rede pública municipal, passando de 30.118 para 35.679 matrículas (CAMPINAS, 2018a). Apesar do crescimento no número de crianças matriculadas, a cidade não conseguiu universalizar o atendimento educacional em creches para criança de 0 a 3 anos.

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

Na perspectiva da ação conjunta para o enfrentamento do problema, proposta durante o evento do Ministério Público, foi instituído o Comitê Municipal Intersectorial encarregado de promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (CAMPINAS, 2017). O plano foi articulado pelas secretarias de Assistência Social, Pessoa com deficiência, Direitos Humanos, Educação e Saúde. No entanto, a responsabilidade pela elaboração e implementação ficou a cargo da Secretaria de Assistência Social. A proposta do PIC foi concebida a partir da formação de um comitê gestor intersectorial, do qual participaram servidores públicos municipais das diferentes secretarias da administração de Campinas. (CAMPINAS, 2018b).

Ao abordar a educação infantil, o Plano enfatiza a premissa constitucional que a apresenta como direito subjetivo. No entanto, apesar de enfatizar o direito à educação infantil, assegura que no município “[...] para o ingresso das crianças nesta faixa etária há uma política de priorização pautada em situações de vulnerabilidade, identificadas e pontuadas no ato do cadastro de demanda por vaga realizado pelas famílias.” (CAMPINAS, 2018b, p. 41).

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

Qualidade na Educação Infantil

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

Os critérios estruturais referem-se aos recursos e às dimensões organizacionais das instituições, como tamanho do grupo, níveis de treinamento dos funcionários, proporção de adultos por crianças e a existência de um currículo. Já os critérios processuais dizem respeito ao

que acontece nas instituições, às atividades das crianças, o comportamento dos funcionários e o relacionamento entre crianças e adultos e o relacionamento entre a instituição e os pais. Por fim, os critérios de resultado têm sido definidos, principalmente, em relação aos aspectos de desenvolvimento da criança assumidos como desejáveis e, também, através do desempenho escolar, social e econômico posterior da criança pequena, estendendo-se, às vezes, até a idade adulta (DALHERG, MOSS e PENCE, 2019).

Na contramão da adoção de critérios preestabelecidos, os autores ressaltam que o discurso da qualidade é inadequado para se compreender um mundo com diferentes causas e efeitos complexos que interagem em uma série ilimitada de especificidades históricas e culturais (DALHERG, MOSS e PENCE, 2019). Desse modo, torna-se necessária, em uma sociedade pós-moderna, a adoção de um discurso que contemple a diversidade, a complexidade, a subjetividade e as múltiplas diferenças existentes no cenário atual. Em substituição ao discurso da qualidade, os autores sugerem o discurso da construção do significado, que dialoga com a qualidade negociada apresentada por Bondioli (2004). A autora destaca o caráter negociável da qualidade ao apontar que ela se estabelece a partir do debate entre os indivíduos e grupos, com um interesse em relação à rede educativa, que se responsabilizam e que, de algum modo, trabalham para definir de forma consensual “valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede para a primeira infância e sobre como deveria ou poderia ser.” (BONDIOLI, 2004). Nessa direção, afirma que definir e produzir qualidade, além de uma tarefa política, é, também, um trabalho democrático, haja vista que perseguir tal qualidade implica a negociação entre os atores sociais envolvidos no processo. “Qualidade não é a mesma coisa para um pai, para um político e para um educador.” (BONDIOLI, 2004, p.14).

No que tange à política de educação infantil no Brasil, a discussão sobre a qualidade da educação para crianças de zero a seis anos tem adquirido maior destaque a partir da década de 1990. Dentre os documentos publicados pelo Ministério da Educação (MEC), destaca-se o **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)**, em cujo texto encontra-se a definição de um documento que visa contribuir com a implantação ou implementação de práticas educativas de qualidade e que possam promover e ampliar as condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras (BRASIL, 1998).

Outro documento que se tornou referência para a definição de qualidade são os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. A primeira publicação do documento salienta que a finalidade de definir os parâmetros de qualidade busca estabelecer “os requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social.” (BRASIL, 2006, p. 09).

Já a versão de 2018 se subdivide em oito áreas focais: 1-gestão dos sistemas e redes de ensino; 2-formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil; 3-gestão das instituições de educação infantil; 4-currículos, interações e práticas pedagógicas; 5-interação com a família e a comunidade; 6-intersectorialidade; 7-espços, materiais e mobiliários e 8-infraestrutura (BRASIL, 2018). O documento reforça que a importância de prestar serviços de qualidade para a Primeira Infância é sustentada por Pesquisas da neurociência demonstraram que o cérebro humano alcança 80% do tamanho adulto durante os três primeiros anos de vida e que, nessa etapa, se formam 40% das habilidades mentais das pessoas adultas. Além disso, enfatiza que áreas de desenvolvimento, como controle emocional, habilidades sociais, linguagem e aritmética, alcançam seu auge nos primeiros três anos de vida infantil (BRASIL, 2018).

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

No que diz respeito à proposta que se pauta no desempenho dos alunos da educação infantil Souza (2018) coloca que o encaminhamento proposto aponta para o principal indicador de qualidade da educação infantil o desempenho cognitivo, motor e socioemocional das crianças, medido por meio de provas que mensurará o desempenho da criança, desconsiderando os riscos dessa perspectiva, como o risco de rotulação e estigmatização das crianças malsucedidas nos testes. Além disso, essa concepção desconsidera as condições desiguais em que se realiza a educação infantil no Brasil, abrindo a possibilidade de culpabilização das crianças pelo fracasso escolar (SOUZA, 2018).

Em contraponto, existe outra proposta com ênfase nas condições de oferta da educação infantil que teve como marco de sua divulgação o documento intitulado Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012). Com base no referido documento, a partir da comissão constituída pelo MEC à época para, justamente, construir uma proposta de avaliação da educação infantil que contemplasse a qualidade com ênfase nas condições de oferta, iniciou-se uma série de ações que culminaram na formalização e inserção dessa etapa no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB). No entanto, tal medida foi revogada por Michel Temer, vice-presidente que assumiu o país após o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, sob a alegação de que as revisões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ainda estavam em curso e que a instituição do Sistema Nacional de

Avaliação da Educação Básica – SINAEB deveria se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo (SOUZA, 2018).

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

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

Para participar desta pesquisa foram convidados os gestores públicos da Secretaria Municipal de Educação de Campinas: o Diretor do Departamento Pedagógico, os Representantes Regionais das cinco regiões em que se subdivide a SME e a Coordenadora do Programa Primeira Infância Campineira (PIC). Proporcionou-se aos gestores a oportunidade de expressarem suas opiniões sobre a intersetorialidade da política e a relação de tais arranjos de gestão com a construção da qualidade na educação infantil, a fim de instigar a reflexão acerca da ambiguidade de termos como intersetorialidade, qualidade e a aplicabilidade desses termos na política municipal da infância e educação infantil.

Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar que o Departamento Pedagógico (DEPE) visa “promover na rede municipal, propostas político-pedagógicas de Educação [...] Fomentar atividades que melhorem o desempenho educacional de alunos e profissionais da educação na relação ensino aprendizagem.” (CAMPINAS, 2020). Já os NAEDs constituem partes da SME, que atuam de forma descentralizada, a fim de assegurar a implementação das políticas educacionais na Rede Municipal de Ensino de Campinas. Eles estão divididos conforme as regiões geograficamente definidas pela política de descentralização da Prefeitura Municipal e compreendem as escolas municipais de educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA), além das escolas particulares e instituições, situadas em suas áreas de abrangência (CAMPINAS, 2020).

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

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

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

A interação entre os diferentes setores da administração foi apontada como fator de incidência na qualidade, na medida em que provocaria um atendimento integral.

Constata-se, pois, que a concepção de qualidade de educação infantil apresentada pelos participantes perpassa pelo atendimento integral da criança. Desse modo, o atendimento intersectorial contribuiria para esse fator, haja vista que “responder à integralidade dos indivíduos, objeto do processo educativo, demanda tantas competências e habilidades quanto a própria diversidade humana.” (COSTA, 2012, p. 479).

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

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

E é, justamente, quando a busca por um atendimento intersectorial avista a qualidade, na medida que almeja uma educação integral, que entra em cena outro fator extremamente importante também lembrado por um dos participantes: a interação com a comunidade. Outro ponto relevante levantado é os entrevistados, ao serem defrontados com relação da intersectorialidade e a qualidade da educação infantil, teceram suas considerações a partir da perspectiva da criança, enfatizando o desenvolvimento cognitivo e demais benefícios que a escola pode propiciar ao indivíduo.

A partir do que expressam os entrevistados é possível inferir que a concepção de qualidade presente nos discursos dos dirigentes da política de educação infantil de Campinas remete a uma tendência pautada no desempenho das crianças da educação infantil, conforme apresenta Souza (2018). A visão dos entrevistados está em consonância com propostas que têm em comum privilegiar o desempenho de alunos – relacionado a habilidades cognitivas ou socioemocionais – como principal indicador para a definição de qualidade.

No entanto, há que se considerar que essa tendência traz para a educação infantil uma concepção já presente no ensino fundamental de culpabilizar a criança pelo baixo desempenho na escola. Além disso, ainda busca persuadir um discurso que exime o serviço público das responsabilidades com a qualidade a partir da promoção de diferentes fatores intra e extraescolares. Já no foco principal contributo do PIC para a educação infantil da rede municipal de Campinas, as falas dos participantes versaram sobre a valorização da infância, interação, territorialidade, o direito à educação e o protagonismo das crianças na construção do plano.

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

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

Em Campinas, a existência de diferentes infâncias é confirmada pelos conceitos de cordilheira da pobreza (CUNHA e FALCÃO, 2017) que apresenta a concentração de áreas periféricas localizadas em uma grande faixa ao sul da Rodovia Anhanguera. Em contrapartida, tem-se também a cordilheira da riqueza, localizada ao norte da Rodovia Anhanguera, onde está concentrada a população de maior poder econômico na cidade.

No que toca à contribuição do PIC acerca da territorialidade, reiterou-se a necessidade de pensar os processos educacionais considerando a integração com o território em constante diálogo com a comunidade. RR2 colocou que o PIC contribui para ampliar a visão dos gestores sobre a importância de se pensar uma educação infantil que se consolida para além da escola e se a cidade se constituiu em um local acolhedor e acessível às crianças

Outra contribuição à educação infantil atribuída ao PIC refere-se ao programa para legitimar o direito à educação. Considera-se relevante para este ponto destacar o processo de elaboração do PIC apresentado por DR ao afirmar que o formato inicial do PIC proposto pelo Fórum Nacional, e em Campinas, tinha uma dimensão voltada para a assistência social. No entanto, ao tomarem conhecimento da elaboração do plano, os profissionais da educação começaram a

sugerir mudanças que foram acatadas. O que, segundo apresenta o entrevistado, deixou o plano com uma dimensão mais do território e preocupado com as questões educacionais.

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

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

Contrariando o discurso inicial que, diante do problema de falta de vagas em creche, o PIC surgiria como uma alternativa, o documento final reforça a ideia de infância como direito de todas as crianças, na qual a escola de educação infantil tem um importante papel para a garantia desse direito.

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

Considerações finais

A realização deste estudo revelou que a intersetorialidade das políticas públicas, enquanto estratégia de gestão, constitui-se como uma forma de arranjo de modo a permitir a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos setores da administração pública e da sociedade civil, com o intuito de proporcionar um atendimento integral ao cidadão e corroborar com a solução de problemas complexos, A propositiva intersetorial surge como modelo de enfrentamento ao paradigma de atendimento setorializado que ainda predomina na estrutura organizacional do Estado brasileiro e que não tem sido capaz de atender às demandas que a sociedade lhe apresenta.

No cenário que se estabelece com a integração com o território, a ação de educar transcende os muros da escola. Os locais das cidades, como praças, clubes, parques, espaços populares, associações, dentre outros, começam a ser considerados espaços educativos para o

desenvolvimento de atividades que estimulam a construção de conhecimentos significativos e ações agregadoras.

Essas mudanças sinalizam para perspectivas de avanço da qualidade da educação infantil e de melhores condições de vida da população, pois possibilitam que todos os moradores sejam convidados a olhar para escola e agregar novas contribuições ao processo de construção coletiva da qualidade.

Neste contexto, os participantes desta pesquisa afirmaram que as escolas de educação infantil da Rede Municipal de Campinas desenvolvem parcerias intersetoriais em seus respectivos territórios, principalmente com as Secretarias de Saúde e Assistência Social, sobretudo em locais que apresentam maior incidência de vulnerabilidade social. Tais parcerias ocorrem, segundo eles, de maneira mais pontual, diante de situações mais complexas, nas quais a escola não consegue atuar de forma isolada sobre a questão.

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

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

Ressalta-se, também, a importância do Programa Infância Campineira que, desde a sua formulação, suscita o debate em torno da intersetorialidade para sensibilizar tanto os gestores públicos quanto os profissionais da SME e demais atores sociais dos outros setores para a necessidade de se romper com a forma fragmentada de atendimento e tem buscado sensibilizar toda a comunidade para a necessidade de se formular e implementar políticas integradas para a infância.

Considera-se neste estudo os limites dessa pesquisa, contudo há contribuições para a construção do conhecimento com potencial para promover reflexões e discussões referentes à

promoção das políticas intersetoriais para promover a qualidade da Educação Infantil oferecida pela rede pública municipal de educação de Campinas (SP).

Referências

BONDIOLI, Anna (org.). *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Coleção educação contemporânea. Tradução de Fernanda Landucci Ortale & Ilse Paschoal Moreira; revisão técnica de Ana Lúcia Goulart de Faria & Elisandra Girardelli Godoi. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Lei Nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1.º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 9 mar. DOU, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em: 15 de mai. 2020.

BRASIL. *Base Nacional Comum Curricular (BNCC)*. Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Secretaria de educação Fundamental: Departamento de Política Educacional; Coordenação Geral de Educação Infantil. *Referencial curricular nacional para a educação infantil, vol. 1, 2, e 3*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Básica *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEC, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/2020/141451-public-mec-web-isbn-2019-003/file>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

CAMPINAS, 2018a. Resolução SME n.º 16, de 28 de novembro de 2018: estabelece Diretrizes e Normas para o Planejamento, a Elaboração e a Avaliação do Projeto Pedagógico das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas. *Diário oficial [do] município de Campinas*. Campinas, SP, 30 nov. 2018a.

CAMPINAS, 2018b. *Plano Municipal da Primeira Infância de Campinas 2019 – 2029*. Campinas: Prefeitura Municipal, 20018 b.

CAMPOS, R. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões nos contextos internacionais*. 2008, 215 f. Tese (Doutorado em educação. Área de Concentração Formação de Professores) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/92091/250349.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 12 nov. 2020.

CAMPOS, R. Educação infantil Políticas e identidade. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/7/171>. Acesso em: 11 mar. 2020.

CAMPOS, R. A Educação Infantil e os Organismos Internacionais: Quando Focalizar não é priorizar. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(18), 2013.

CAMPOS, R e CAMPOS, R. F. A educação das crianças pequenas como estratégia para o alívio da pobreza. *Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG*. 33 (2): 241-263, jul./dez. 2008

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 1 ed. São Paulo, Cortez, 1991.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

COSTA, N. G. Comunidades educativas: por uma educação integral. In: In MOLL, J. e colaboradores. *Caminhos da educação integral no Brasil – direito a outros tempos e espaços educativos*. São Paulo, Penso editora, 2012.

CUNHA, J. M. P. e FALCÃO, *Campinas Metropolitana – diversidades espaciais na virada para o século XXI*. Campinas, Librum editora, 2017.

CUNNILL-GRAU, N. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. Tradução em português: Tatiana Guedes. *Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do: ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*; Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> . Acesso em: 12 mar. 2020.

DRAIBE, S. N. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap, 2018.

DALBERG, G. MOSS, P. PENSE, A. *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre, Penso, 2019.

GIROTTTO, E. D. Pode a Política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, 2019, vol. 40. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0207906.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

JACCORD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da Proteção Social Brasileira. *Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do: ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*; Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> . Acesso em: 12 mar. 2020.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 3, n. 3, mar-abr, 1998. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/12980>. Acesso em: 10 dez. 2019.

KOGA, D. São Paulo: Entre tipologias territoriais e trajetórias sociais. In: SPOSATI A. e KOGA D. (orgs.) *São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2013.

LOTTA, G. S. VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, p. 171-194, junho 2014.

OLINI, A. B. RIOS, M. P. G. Gestão de políticas intersectoriais na educação infantil: um estudo na rede municipal de Campinas (São Paulo – Brasil). In: REDE DE PÓS – GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA AMÉRICA LATINA (REDPEL). *Diálogos para repensar a gestão educativa na América Latina*. Lima, PUC - Peru, 2021.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumento da ação pública. *Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do: ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*; Brasília, n. 6, p. 35-66. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> . Acesso em: 12 mar. 2020.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SÃO PAULO, Ministério Público do Estado. *Escuta social*. Evento Realizado na Câmara Municipal de Campinas. 23 abr. 2018.

SOUZA, M. C. e PÉREZ, B. C. Políticas para crianças de 0 a 3 anos: concepções e disputas. *Revista Contemporânea de Educação*. Rio de Janeiro: vol. 12, n. 24, mai/ago 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/4170/0> Acesso em: 04 abr. 2020.

SOUZA, S. Z. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. *Revista de Educação PUC – Campinas*, v. 23, n.1, p.65-78, 2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/3958>. Acesso em: 02 jun. 2019

TRIVIÑOS, Augusto N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA, A. L. D. *Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas*. RAP. Rio de Janeiro, mar/ abr 1998.