

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Joseana Maria Saraiva

**A LÓGICA DO CAPITAL E DO ESTADO NA PROVISÃO DOS MEIOS
DE CONSUMO COLETIVO: uma experiência de responsabilidade
social no campo da assistência à criança**

Recife
2009

Joseana Maria Saraiva

**A LÓGICA DO CAPITAL E DO ESTADO NA PROVISÃO DOS MEIOS DE
CONSUMO COLETIVO: uma experiência de responsabilidade social no campo
da assistência à criança**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFPE como parte integrante dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Vitória Régia Fernandes
Gehlen

**Recife
2009**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE DOUTORADO

Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco.

Às nove horas do dia vinte e nove de junho do ano de dois mil e nove, na Sala C7 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de Tese intitulada: **"A LÓGICA DO CAPITAL E DO ESTADO NA PROVISÃO DOS MEIOS DE CONSUMO COLETIVO: uma experiência de responsabilidade social no campo da assistência a criança"**, de autoria de **Joseana Maria Saraiva**, a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de Doutor em Serviço Social. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número **23076.012614/2009-01**, foi constituída pelos seguintes Professores: **Vitória Régia Fernandes Gehlen**, Doutora em Planejamento e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Orientadora e Examinadora Interna; **Anita Aline Albuquerque Costa**, Doutora em Serviço Social, Examinadora Interna; **Ana Cristina de Souza Vieira**, Doutora em Serviço Social, Examinadora Interna; **Marx Prestes Barbosa**, Doutor em Geociências, Examinador Externo; **Angelo Brás Fernandes Callou**, Doutor em Ciências da Comunicação, Examinador Externo; **Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá**, Doutora em Filosofia, Suplente Interna; **Helena Lúcia Augusto Chaves**, Doutora em Sociologia, Suplente Externa. Na qualidade de Orientadora, a Dr^a **Vitória Régia Fernandes Gehlen**, presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu..... *aprovar*..... a Tese com as seguintes menções: Dr^a. **Vitória Régia Fernandes Gehlen**: *aprovada*.....; Dr^a. **Anita Aline Albuquerque Costa**: *aprovada*.....; Dr^a. **Ana Cristina de Souza Vieira**: *aprovada*.....; Dr. **Marx Prestes Barbosa**: *aprovada*.....; Dr. **Angelo Brás Fernandes Callou**: *aprovada*..... E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 29 de junho de 2009.

BANCA:

Vitória Régia Fernandes Gehlen

Prof^a. Dr^a. **Vitória Régia Fernandes Gehlen**

Anita Aline Albuquerque Costa

Prof^a. Dr^a. **Anita Aline Albuquerque Costa**

Ana Cristina de Souza Vieira

Profa. Dra. **Ana Cristina de Souza Vieira**

Marx Prestes Barbosa

Prof. Dr. **Marx Prestes Barbosa**

Angelo Brás Fernandes Callou

Prof. Dr. **Angelo Brás Fernandes Callou**

DOUTORA:

Joseana Maria Saraiva

Joseana Maria Saraiva

DEDICATÓRIA

A **DEUS**, que através do seu filho **Jesus** ajudou-me a superar todas as condições adversas para realização deste trabalho.

Aos meus pais, **Rosa** e **Moisés**, por tudo que sou; e a **Gilberto Correia** pelo desprazer da solidão, em favor do meu prazer e realização profissional. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Gostaria sinceramente de expressar minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho. Seria impossível mencionar todas elas. Entretanto, estou especialmente grata:

A **UFRPE e ao Departamento de Ciências Domésticas** pela liberação para cursar o Doutorado;

À **Profª Drª Vitória Régia Fernandes Gehlen**, orientadora deste trabalho, pela amizade, e pelas críticas, análises e esclarecimentos acerca de questões fundamentais sobre o tema estudado;

Aos **Profissionais e Coordenadoras** das creches e pré-escolas da rede municipal, participantes do Projeto integrante do Programa Florescer / Alimentos do Brasil sem os quais não seria possível a realização deste trabalho;

À **Profª Dra. Anita Aline A. Costa**, pela amizade, apoio, críticas, análises e esclarecimentos acerca de questões fundamentais sobre o tema estudado;

À **minha família do Ceará e às famílias Pinto Saraiva, Alves Saraiva e Nascimento Correia, do Recife**, pelo apoio, sensibilidade, confidências e amizade;

À **Coordenação da Pós-Graduação**, Profª Dra. Maria Alexandra da Silva Mustafá, pela compreensão dispensada nos momentos difíceis de conclusão do Doutorado e a **Mirtes Maria Alves da Cruz e Ana Claudia Costa Gomes** da Secretaria pela eficiência do atendimento;

Às amigas Economistas Domésticas **Iêda Litwak, Bruna Carolina, Laurileide Barbosa da Silva, Fátima Cysneiro, Kátia Biondi, Eva Jarina**, e a Assistente Social **Mariléia Alves Saraiva** por dividirem comigo as numerosas atividades, com eficiência, imaginação e bom humor, para que eu pudesse atingir este objetivo;

A **Eduarda do Nascimento Correia e Lorena Souza Correia**, por auxiliarem na digitação dos dados e textos, e na formatação e editoração eletrônica, com eficiência e boa vontade e a **Maciel Correia**, pela solidariedade nas horas precisas;

Às Amigas **Fátima Navarro, Lúcia Brasil e Andréa Saldanha** pelo apoio, encorajamento e solidariedade nos momentos precisos;

Aos colegas de turma do Doutorado, em especial a **Mariano, Simone e Moema**, pelo prazer da convivência e amizade construída;

A todos (as) **Professores (as) do Departamento de Ciências Domésticas**, pelo estímulo e incentivo a Pós-Graduação em nível de Doutorado.

Ao **Grupo de Trabalho do Projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-escolas da Cidade do Recife – PE**, pelo apoio e dedicação ao projeto;

RESUMO

Trata-se de um estudo que tem por objetivo apreender o significado e as tendências assumidas pelas iniciativas de responsabilidade social empresarial. Para compreensão dessa temática buscou-se uma explicação à luz da teoria da racionalidade econômica apontada por Lojkine, segundo a qual os serviços de assistência social se inserem entre as despesas que não tem retorno, na medida em que não criam valor, mas ao contrário, efetivam despesas de consumo *supérfluas* e, portanto, sem valor para o capital. Como não são criadores de valor, não interferem diretamente na produção de mais valia, embora estejam relacionados com processos indispensáveis à acumulação do capital. Utilizou-se na análise um enfoque qualitativo, privilegiando o estudo de caso, tendo como referência a experiência do Programa Florescer, exercício de responsabilidade social da Alimentos do Brasil, executada em parceria com a Universidade Federal Rural de Pernambuco e a Prefeitura Municipal, junto à rede de Educação Infantil. A partir da hipótese de trabalho e dos objetivos delimitados no estudo constituíram indicadores expressivos na análise do discurso o sentido político das ações e sua consequência para missão empresarial, bem como os resultados apontados pelos discursos dos agentes envolvidos no projeto / programa. Nas análises e interpretação dos resultados considerou-se que apesar da política de privatização e de presença crescente do investimento social privado na área de proteção social, não se pode dizer que sua atuação tem compensado em termos de investimento real a retirada do Estado. A provisão dos meios de consumo coletivo, particularizando nesse estudo, as creches e pré-escolas, continua sujeitas a restrições e limitações historicamente observadas.

PALAVRAS-CHAVES: Responsabilidade Social Empresarial, Meios de Consumo Coletivo, Crianças, Assistência Social, Educação Infantil.

ABSTRACT

This is a study that aims at understanding the significance and the trends undertaken by the initiatives of corporate social responsibility. To comprehend this issue an explanation from the theory of economic rationality pointed by Lojkine was made, according to which social services are parts among the no return expenditures, to the extent to which it does not create value, but rather actualize the consumption of unnecessary expenditures and therefore worthless to the capital. Since they are not creators of value, does not interfere directly in the production of surplus value, although they are related to essential processes to capital accumulation. A qualitative approach was used in the analysis, emphasizing the case study, with reference to the experience of the *Florescer* Program, exercise of social responsibility of the Alimentos of Brazil, implemented in partnership with the Federal Rural University of Pernambuco and the City Hall, jointly to the network of the Kindergarten Education. As of the working hypothesis and the delimited goals in the study have constituted meaningful indicators in the discourse analysis of political meaning of the actions and its consequences for the business mission, as well as the results presented by the speeches of those agents involved in the project/program. In the analysis and interpretation of results was found that despite the policy of privatization and the growing presence of private social investment in the area of social protection could not state that its action has made up in terms of real investment to the State withdrawal. The provision of means of collective consumption, focusing on the study, day care and preschools, remains subject to restrictions and limitations historically observed.

KEY WORDS: Corporate Social Responsibility, Means of Collective Consumption, Children, Social Services, Kindergarten Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programa Florescer – Projetos executados segundo objetivos, organização e entidades proponente, 2004 / 2008

Quadro 2 – Distribuição das Unidades de Educação Infantil atendidas pelo Programa Florescer – Recife;

Quadro 3 – Indicadores sociais do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife, 2000.

Quadro 4 – Ações contempladas no plano de trabalho 2005 - 2008

Quadro 5 – Demonstrativo da localização e quantitativo de hortas orgânicas, crianças beneficiadas e participantes envolvidos na ação por RPA

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa geográfico de localização dos projetos integrantes do Programa Florescer.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não – Governamentais
AEC-PE – Instituto Ação Empresarial pela Cidadania - PE
AJAPE – Associação Junior Achievement-PE
CAPS – Caixas de Aposentadoria e Pensão
CAS – Country Assistente Strategy
CAS – Cruzada de Ação Social
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CME – Conselho Municipal de Educação
COMDICA – Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do *Adolescente*
DGE – Diretoria Geral de Educação
DL – Decreto Lei
DNCr – Departamento Nacional da Criança
DSN - Doutrina Brasileira de Segurança Nacional
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO – Fundo das Nações Unidas para Alimentação
FIA – Fundo para Infância e Adolescência
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
GEAP – Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisa
GEI – Gerência de Educação Infantil
GIFE – Grupo Institutos, Fundações e Empresas
Governo FHC – Governo Fernando Henrique Cardoso
Governo JK – Governo Juscelino Kubitschek
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE – Instituto de Cidadania Empresarial
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPAI – Instituto de Proteção e Assistência a Infância
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação e Desporto
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
PCR - Prefeitura da Cidade do Recife
PMR – Prefeitura Municipal do Recife
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio
RH – Recursos Humanos
RITS – Rede de Informação para o Terceiro Setor
SAM – Serviço de Assistência a menores
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SER - Responsabilidade Social Empresarial
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SINDILOJAS RECIFE – Sindicato dos Lojistas do Comércio do Recife
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNICAMP – Universidade de Campinas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1.	20
1. A EXPANSÃO CAPITALISTA NO BRASIL E OS MEIOS DE CONSUMO COLETIVO	20
1.1. ESTADO / SOCIEDADE CIVIL	20
1.2. EXPANSÃO CAPITALISTA E SUAS MANIFESTAÇÕES NO ESPAÇO URBANO: A DEMANDA PELOS MEIOS DE CONSUMO COLETIVO	24
1.3. O ESTADO E A PROVISÃO DOS MEIOS DE CONSUMO COLETIVO	30
1.3.1. A racionalidade econômica capitalista e as demandas coletivas	30
1.3.2. O difícil caminho de provisão dos meios de consumo coletivo	37
1.4. DA DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL	42
1.4.1. Ambigüidades e contradições	47
CAPÍTULO 2.	54
2. CAPITALISMO, LIBERALISMO E A NEGAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA	54
2.1. O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS SOCIAIS	54
2.2. A política de assistência social no Brasil	60
2.3. A política de assistência à criança	63
2.3.1. Da caridade ao direito	63
2.3.2. A presença do Estado	68
2.3.3. O acesso à creche: um direito em conflito com a reprodução das relações sociais	78

CAPÍTULO 3	87
3. A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO RECIFE E A PROVISÃO DA ASSISTÊNCIA À CRIANÇA	87
3.1. UMA PROPOSTA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL EM FAVOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL	87
• A educação infantil no recife	90
3.2. CONHECENDO O PROGRAMA	92
3.2.1. O Programa Florescer: uma iniciativa de investimento social empresarial	92
3.2.2. O Programa Florescer no Recife	98
3.3. OS CAMINHOS DA PESQUISA	104
CAPÍTULO 4	108
4. O SENTIDO POLÍTICO DA AÇÃO SOCIAL EMPRESARIAL	108
4.1. AS AÇÕES EM PARCERIA: O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	108
4.1.1 O plano de trabalho 2005 – 2008	119
• Capacitação dos profissionais das creches e pré-escolas	118
• Assistência sócioeducativas junto aos pais e responsáveis pelas crianças	126
• Ações integradas com outros serviços	131
4.1.2. O redirecionamento das ações: a perspectiva da Alimentos do Brasil	132
4.2. A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL: O DEBATE E SUAS IMPLICAÇÕES	144
4.2.1. A idéia de responsabilidade social partilhada pelos	144

dirigentes públicos e empresariais	
4.2.2. A idéia de responsabilidade social partilhada pelos servidores e usuários	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS	164
APÊNDICES.	
APÊNDICE - Conteúdo dos cursos de capacitação profissional	

Este estudo tem como objetivo analisar os fatores que influenciam a provisão e organização dos meios de consumo coletivo particularizando a rede de equipamento social de atendimento à criança de 0 a 6 anos, no Recife. A opção pelo tema deriva de estudos anteriormente realizados, na UFRPE¹, cujos resultados têm mostrado a insuficiência da infra-estrutura nesse campo, além da baixa qualidade dos serviços destinados à primeira infância nas creches e pré-escolas oficiais.

Além do interesse e experiência da pesquisadora, vale ressaltar a atualidade da questão e sua significação na área da educação, da assistência social e das políticas públicas em geral, que vêm conferindo atenção especial aos direitos da criança, não só em razão dos dispositivos legais que assim determinam, mas, sobretudo, pelas pressões advindas da própria sociedade, dos movimentos organizados e reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida.

A produção bibliográfica sobre a questão (Oliveira e Ferreira, 1986; Kramer, 1987; Civiletti, 1991; Haddad, 1991; Silva, 1993; Saraiva, 1999/2004; Kuhlmann Jr, 2000; Rosenberg, 2001/2003; Brandão, 2003, entre outros), aborda a assistência à primeira infância, valorizando a educação, a saúde, a proteção do ser em desenvolvimento e os cuidados requeridos do ponto de vista bio-psicossocial. Salaria a creche e a pré - escola como instituições necessárias na rede de serviços sociais, aponta medidas para aperfeiçoamento da educação infantil e chama a atenção para as atribuições e responsabilidades da sociedade e do governo para importância do processo de socialização da criança.

Ao mesmo tempo, esses estudos mostram as carências enfrentadas pelos serviços existentes, apesar da demanda e dos avanços na legislação. A indagação persiste – *por quê?* Embora as creches sejam oficialmente incluídas como “equipamento social essencialmente necessário ao desenvolvimento integral da criança” (Brasil, 2004), como recurso necessário à produção e reprodução da força de trabalho, contraditoriamente essas organizações, enquanto meio de consumo

¹ Saraiva (1999); Saraiva; Espírito Santo e Souza (2004); Saraiva e Espírito Santo (2004); Saraiva; Espírito Santo e Silva (2004).

coletivo têm se configurado como insuficientes e secundarizadas na rede de serviços estatal, ao longo da história.

Neste estudo, o foco da investigação recai nos determinantes dessa situação. Por que o Estado deixa em segundo plano, ou se omite na provisão desse equipamento? A quem interessa o descaso com os meios da educação infantil? Muitas explicações têm sido apresentadas, sobretudo na ótica desenvolvimentista, que levam a acreditar num processo linear indutivo, apoiado na mudança de valores ou na vontade política dos dirigentes. Segue - se ainda uma discussão sobre o sistema de proteção social, ora valorizando a intervenção do Estado, ora privilegiando a responsabilidade individual no enfrentamento da questão. Trata - se de meios de consumo coletivo indispensáveis ao desenvolvimento integral da criança, à produção do capital e a reprodução da força de trabalho. Contudo, na sociedade capitalista, o Estado tem recorrido a diferentes recursos para tentar garantir a sua existência, embora de forma precarizada.

No manejo desses recursos, oriundo em grande parte da captação do lucro capitalista proveniente da mais-valia, existe, segundo Lojkine (1981) e Jaramilo (1990), um componente de *racionalidade econômica*, tanto por parte do Estado, quanto por parte do próprio capital. Com base nessa racionalidade, o capital só se desprende de parte do seu lucro se efetivamente for empregado em condições necessárias e adequadas a sua acumulação. O Estado, por sua vez, escolherá suas ações de tal maneira que as mesmas tenham o impacto mais favorável sobre a acumulação capitalista.

A partir dessa premissa, a construção teórica desses autores pauta-se em dois eixos: o primeiro é representado pelo estudo analítico *das contradições que norteiam os meios de consumo coletivo* e o segundo, pela dimensão da *racionalidade econômica capitalista empregada pelos organismos estatais e pela sociedade capitalista na provisão dos meios de consumo coletivo*, destacando a relação de interdependência econômica existente entre ambos. Permeando estes eixos encontram-se as categorias de análise referentes à democracia, ao direito, a cidadania e ao trabalho.

Entende-se que essas contradições, no seu conjunto estão postas na lógica da racionalidade econômica capitalista que fundamenta tanto as ações do Estado como da iniciativa privada. Do ponto de vista capitalista, os serviços de assistência

social se inserem entre as despesas que não tem retorno, na medida em que não criam valor, mas ao contrário, efetivam despesas de consumo *supérfluas* e, portanto, sem valor para o capital. Como não são criadores de valor, não interferem diretamente na produção de mais valia, embora estejam relacionados com processos indispensáveis à acumulação do capital. A lógica econômica que tem permeado o modelo econômico do Estado Brasileiro, contraditoriamente, tem privilegiado o crescimento econômico, enfatizando estratégias e mecanismos que quase sempre ligados à infra-estrutura, à exploração de minério, a tecnologia, considerados indispensáveis à produção e à reprodução do capital, em detrimento das demandas sociais relacionadas aos serviços públicos coletivo na área de saúde, de educação, de habitação e de lazer, dentre outros, sacrificando principalmente particular as populações menos favorecidas.

Nas duas últimas décadas sob influência neoliberal, ocorre o recuo do Estado enquanto provedor social, dando lugar ao protagonismo da sociedade civil que passa a responder pelas demandas sociais. O momento é propício a ampliação das parcerias entre o público e o privado, registrando-se o ativismo do empresariado que passa a assumir ações de proteção social em nome da Responsabilidade Social Empresarial (RSE).

Neste estudo questiona-se como a iniciativa empresarial, articulada ao próprio Estado e às organizações que compõem o chamado terceiro setor tem influenciado a provisão dos serviços destinados à educação infantil no Recife. Neste cenário como se apresenta a provisão dos serviços sociais destinados aos cuidados e educação da criança na primeira infância?

À luz da racionalidade econômica apontada por Lojkine (1981), pretende-se apreender o significado e as tendências assumidas pelas iniciativas de *responsabilidade social empresarial*, nesse setor.

Trata-se de um estudo de caso, tendo como referência a experiência do *Programa Florescer / Alimentos do Brasil* executada em parceria com a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e a Prefeitura Municipal, junto à rede de educação infantil.

Apesar da política de privatização e da presença crescente do investimento social privado na área de proteção social, não se pode dizer que sua atuação tem compensado em termos de investimento real a retirada do Estado. A provisão dos

meios de consumo coletivo, particularizando nesse estudo, as creches e pré-escolas, continua sujeitas a restrições e limites historicamente observados.

A tese está estruturada em quatro capítulos, abordando como questões de potencial explicativo a relação Estado / sociedade civil no contexto brasileiro, a política de assistência à criança e o desdobramento com a Alimentos do Brasil, particularizando as tendências da ação social empresarial sob a lógica do capital.

O primeiro capítulo aborda a expansão capitalista no Brasil, e a provisão dos meios de consumo coletivo, a partir da lógica da racionalidade econômica. No contexto das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas nos últimos 20 anos procuram-se mostrar as implicações de desestatização e as condições que acompanham as novas iniciativas em termos de investimento social privado.

O segundo capítulo aborda especificamente a trajetória da assistência à criança no Brasil focalizando o acesso a educação infantil como um direito em conflito com a reprodução das relações sociais na sociedade capitalista.

O terceiro capítulo ocupa-se de uma experiência de responsabilidade social empresarial no Recife - *Programa Florescer / Alimentos do Brasil* - em parceria com a UFRPE / Prefeitura Municipal do Recife. A análise acompanha os trabalhos desenvolvidos no período 2004 / 2008, tomando como principal fonte de dados a documentação produzida da ação. Com esse aporte foi possível identificar ambiguidades e contradições, gestadas na lógica empresarial e em confronto com a sociabilidade do lucro.

Os resultados da pesquisa constam do capítulo final que trata da dimensão política ideológica da ação empresarial e da efetividade dessas ações na provisão dos serviços sociais destinados a primeira infância no Recife. A partir da hipótese de trabalho e dos objetivos delimitados no estudo constituíram indicadores expressivos na análise do discurso o sentido político das ações e sua consequência para missão empresarial, bem como os resultados apontados pelos discursos dos agentes envolvidos no projeto / programa.

Apesar da política de privatização e da presença crescente do investimento social privado na área social, não se pode dizer que sua atuação tem compensado em termos de investimento real a retirada do Estado. A provisão dos meios de consumo coletivo, como creches e pré-escolas, continua sujeita a restrições e limites historicamente observados.

1. A expansão capitalista no Brasil e os meios de consumo coletivo

1.1. Estado capitalista / sociedade civil capitalista

A proposta de estudo remete a um tema clássico nas ciências sociais: a relação Estado / sociedade civil. Sob influência de diferentes concepções teóricas, a questão tem sido explorada e debatida no curso da história, ora privilegiando a separação entre o privado e o público, entendendo o Estado como um corpo separado da sociedade civil, ora valorizando sua função reguladora, ora revelando a insuficiência do Estado - força, apontando para uma concepção hegemônica da política.

No Brasil, o tema vem despertando o interesse de muitos analistas, principalmente quando se trata de analisar responsabilidades e definição de direitos no contexto democrático. No centro do debate, Coutinho (1985) mostra como o conceito de Estado e sua relação com a sociedade evoluiu na concepção marxista, lembrando que um dos primeiros estudos sistemáticos realizados por Marx consistiu precisamente no exame da problemática do Estado moderno. Na “Crítica da Filosofia Hegeliana do Direito Público”, Marx (2004) critica o postulado de Hegel segundo o qual o mundo da *sociedade civil* (a esfera das relações econômicas) seria o reino dos indivíduos atomizados e particularistas, enquanto o *Estado* consistiria na esfera da universalização. No seu entendimento, essa não seria a essência do Estado, que não passaria de uma construção artificial sem correspondência com a realidade.

Nos *Manuscritos Econômicos – filosóficos* Marx (2004), mostra que a constituição dessa esfera que Hegel caracterizava como particularista resulta da divisão da sociedade em classes antagônicas, ou seja, em proprietários de meios de produção (burgueses) e trabalhadores que possuem apenas sua capacidade de trabalho (proletários). Nesse contexto, o Estado deixaria de constituir a encarnação *formal e alienada* do suposto interesse universal, passando a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa: garantir a propriedade, assegurar e reproduzir a divisão da sociedade em

classes e, desse modo, conservar a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários (trabalhadores).

O Estado é, assim, um Estado de classe e não a encarnação da razão universal, como defendia Hegel. Uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse universal, defende os interesses comuns de uma classe dominante (MARX e ENGELS, 1987).

Essa concepção do Estado aparece claramente formulada em *A Ideologia Alemã*:

Na medida em que a propriedade privada se emancipou da comunidade, o Estado alcançou uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil. Este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses (MARX e ENGELS, 1987, p. 97-98).

Em plena oposição a Hegel, Marx e Engels apresentam o Estado como o princípio da alienação: o Estado é apenas uma espécie de *comitê executivo* da classe dominante. Com essa visão instrumental do Estado, Marx defende a supressão do Estado, convencido de que o lugar da sociedade burguesa seria ocupado por uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um seria a condição para o livre desenvolvimento de todos (Manifesto Comunista). Com essa posição, Marx anuncia suas justificativas em relação à futura organização da sociedade com a elevação das massas e socialização do poder. Para Coutinho (1985) essa determinação, está entre as maiores contribuições do marxismo para a teoria política, ao mostrar que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção – como poder opressivo – mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram um consenso. Resulta também de um *pacto*, de um contrato. Mecanismos que, graças às lutas de classe, se inscrevem no seio do Estado.

Posteriormente, Lênin também crítica a concepção hegeliana de Estado, concebida com: a realidade de idéia, a imagem e a realidade da razão. Objetivando restabelecer a verdadeira doutrina de Marx sobre o tema, Lênin empreendeu um rigoroso estudo da teoria marxista do Estado. Com base na concepção de Marx e Engels, assim o define:

O Estado é um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embarcou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos que não pode desvencilhar-se. Essa força que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado (LENIN, 1987).

Na análise de Coutinho (1985), para Marx, Engels e Lênin o Estado aparece como um fenômeno de classe:

Sua *gênese está* na divisão da sociedade em classes, e sua função consistiria precisamente em conservar essa divisão, assegurando que os interesses particulares de uma classe possam se impor como interesse universal da sociedade. Ao definirem a estrutura do Estado indicam a repressão como o modo através do qual o Estado desempenha sua função própria. Assim o Estado aparece para esses três autores como o *comitê das classes dominantes e como poder de opressão de uma classe sobre outra* (COUTINHO, 1985, p. 57).

O autor qualifica essa concepção de Estado como *restrita*, explicando seu caráter unilateral, ou mais precisamente o fato de que se concentra em algumas determinações abstratas (parciais) do Estado. Em parte, atribui a percepção restrita desses teóricos à natureza real dos Estados com a qual se defrontaram numa época de escassa participação política, quando a ação do proletariado se exercia, sobretudo, através de vanguardas combativas e pouco numerosas. Assim, era natural, que o aspecto repressivo do Estado fosse salientado.

É possível afirmar, no entanto, que ao introduzir – apenas embrionariamente – a concepção do Estado ou pactualista, Engels foi o primeiro marxista a empreender o processo de ampliação da teoria do Estado. Entretanto, foi com Gramsci que essa ampliação recebeu sua formulação mais sistemática, numa época em o Estado não se reduz às relações econômicas e na sociedade civil cresce a capacidade de organização e de enfrentamento dos indivíduos. Conforme se refere Coutinho:

A esfera política *restrita* que era própria dos Estados elitistas – tanto autoritários como liberais – cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública *ampliada*, caracterizada pelo protagonismo de amplas e crescentes organizações de massa. Um contexto de intensa socialização da política que resultou da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe (COUTINHO, 1985, p.58-59).

É a partir desse contexto que Gramsci elabora uma *teoria marxista ampliada do Estado* sem eliminar o núcleo fundamental da teoria *restrita* de Marx, Engels e Lênin.

Sem subestimar o núcleo fundamental da teoria marxista, o caráter de classe e repressivo do poder de Estado, estabelece uma relação dialética entre *sociedade civil* e *sociedade política* e tece uma justa relação entre as condições objetivas da realidade e a vontade de organização de sujeitos ativos, capazes de constituir livremente o bloco histórico (SEMERARO, 1999).

Na perspectiva de Gramsci, o Estado não é uma criação artificial, mas está imbricado na complexidade das relações que se dão na sociedade civil. Ao discutir a *dualidade de poderes*, Coutinho (1987), mostra que o Estado não é mais um mero *comitê para gerir os negócios comuns da classe burguesa*, nem o *poder organizado de uma classe para opressão de outra*. Pelo contrário, como articulador de uma concepção mais vinculada à realidade, Gramsci reconhece no marxismo, uma visão mais ampla sobre o Estado. Este é apresentado como um *Estado da coerção e do consenso*, que opera com um mínimo de aceitação e um certo grau de consenso. Em Gramsci prevalece a criação de um projeto de sociedade que nasce da vontade política das classes em movimento, abrindo caminho para a definição de uma hegemonia capaz de articular todas as forças de toda a sociedade. E onde se gesta a base ética do novo tipo de Estado, diz GRAMSCI (Q. 11, p. 1508).

Em torno do final do século XIX, o Estado *restrito* torna-se um Estado *ampliado*, *complexo*, *maciço*, no qual o crescente protagonismo das massas se traduz na criação de uma rede articulada de aparelhos *privados de hegemonia*, impondo uma mudança de estratégia por parte do movimento operário. Esse processo, descrito por Gramsci como próprio das sociedades europeias, pode ser também verificado, em épocas diversas e de certo modo tardias, em outras regiões do mundo, incluindo um grande número de países da América Latina.

O Brasil constitui uma exceção nesse processo. Ao contrário do que supunha a tradição marxista – leninista, o Brasil experimentou um processo de modernização urbano-industrial sem realizar uma revolução democrático-burguesa.

No Brasil esse processo foi incrementado pela ação do Estado, ao invés de ser o resultante de movimentos populares, ou seja, de um processo que, embora dirigido por uma burguesia revolucionária, arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos. A transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes com a exclusão das

forças populares e a utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado.

1.2. Expansão capitalista e suas manifestações no espaço urbano: a demanda pelos meios de consumo coletivo

A grande maioria das tentativas de interpretação dos fenômenos sociais contemporâneos situa no centro da análise duas questões básicas: o desenvolvimento urbano – industrial capitalista e a crise geral pela qual passa o capitalismo. É como se fosse uma referência obrigatória ou um paradigma a ser seguido relacionar essas duas questões ao fenômeno em discussão.

A articulação entre essas questões básicas e, por conseguinte o surgimento e a evolução dos *meios de consumo coletivo* constituem os conceitos – chave que norteiam este estudo, desde o primeiro momento. O Brasil, da colônia à república, manteve o seu papel para com o capitalismo central, de servir à acumulação originária, um país que se organizava para fora, no contexto da economia agroexportadora. É nesse contexto que nascem os direitos – primeiro, os políticos e civis – sempre escamoteados pelo interesse da classe dominante, e as necessidades das populações – mais tarde, os direitos sociais – eram secundarizados, criando condições já nesse período para a filantropia e a iniciativa privada. Daí a preocupação de levar em conta o peso dos processos econômicos para evolução dos meios de consumo coletivo e a amplitude de seus impactos para degradação dos mesmos, quando se particulariza a implementação da política de assistência social. E, em especial, no campo da assistência à criança.

Para Preteceille e Valladares (1990, p.7), os vínculos existentes entre as transformações que ocorrem nas cidades e os processos econômicos parecem fortes e evidentes. Pesquisas desenvolvidas na década de 70 (Aglietta, 1976; Boyer e Mistral, 1978; Coriat, 1978; Lipietz, 1979; Boccara, 1974) colocaram os processos de acumulação do capital no centro das análises das transformações urbanas. Nesse quadro destacam o peso crescente das multinacionais, o enfraquecimento dos Estados-nação diante das novas formas de coordenação econômica internacional, a nova divisão internacional do trabalho, as transformações nos processos de produção, as novas tecnologias, as altas taxas de desemprego e as mudanças profundas que afetam as qualificações das

diferentes categorias de trabalhadores, chamando a atenção para prevalência do econômico no sistema de reprodução das relações sociais.

Estudos como os de Castells (1969), Lojkine (1997) e outros acompanham essa preocupação, centrando suas análises nos processos econômicos e na amplitude dos seus impactos na evolução dos *meios de consumo coletivo*, interrelacionando os processos econômicos com as transformações sociais, políticas e culturais ocorridas no urbano.

O enfoque central dessas análises, próprias da *teoria da regulação*, encontra-se na dupla incidência: sobre as características do processo concreto de produção e sobre as formas sociais dentro das quais se opera a reprodução do modo de produção capitalista. A expansão capitalista apresenta-se como o eixo de práticas ligadas quer à reprodução da força de trabalho, quer à intervenção do Estado e ações implementadas em nome da proteção social.

A análise de Castells (1969) focaliza o movimento contraditório da expansão capitalista, equacionando os principais aspectos que o dimensionam como questão urbana. Com o desenvolvimento do capitalismo, a concentração do capital engendra a dos meios de produção e gestão, o que determina a concentração da força de trabalho. Por sua vez a concentração da população em aglomerações cada vez maiores no espaço urbano exige a intervenção maciça do Estado enquanto crescem os conflitos sociais e as reivindicações pelos meios de consumo. Com essa perspectiva a abordagem do consumo coletivo equacionaria problemas como os que vêm chamando atenção neste estudo.

Ao analisar especificamente a expansão capitalista no Brasil, Kowarick (1981) considera o papel da urbanização nesse processo: ao oferecer oportunidades para o capital industrial dispor de força-de-trabalho, a expansão do capital influiu na criação de novas necessidades e, ao mesmo tempo, é impulsionada por ele.

Para Kowarick (1981), a urbanização modifica as relações de produção sem ser suficiente, entretanto, para transformá-las, dando lugar a novas contradições. No seu entendimento, o modelo de desenvolvimento que se processa no país a partir da década de 30, mais especificamente após a segunda Guerra Mundial, tem por característica a qualidade de ser superexcludente, principalmente porque o tipo de tecnologia empregada é poupadora de mão de obra, gerando uma quantidade de empregos industriais bastante diminuta.

Em conseqüência o capitalismo se expande transformando apenas pequenas parcelas da força de trabalho em trabalhadores assalariados, liberando grande parte da mão de obra vinculada às relações de produção tradicionais, que não consegue se transformar em assalariada. Com a intensificação do processo industrial, essa mão de obra passa a fazer parte das atividades integrantes do setor terciário da economia, de modo especial, as ocupações autônomas do comércio de mercadorias, os pequenos serviços de reparação e manutenção e os empregos domésticos. Além dos desempregados, dos subempregados e dos trabalhadores ocasionais que caracterizam o cenário urbano.

No caso brasileiro, porém, ao se desenvolver, o capitalismo não desarticula as formas tradicionais de produção (não tipicamente capitalistas), como a agricultura de subsistência, o artesanato e a indústria em domicílio, sobretudo no Nordeste. As conseqüências do processo elitista nacional de desenvolvimento, em suas vinculações com o processo urbano-industrial são facilmente visíveis. Nos primórdios da industrialização e até a atual etapa das cidades globais, são flagrantes as manifestações da desigualdade social, que se expressam na multiplicação dos “aglomerados subnormais”, nos índices de pobreza, migrações, desemprego, auto-emprego, que evidenciam, enfim as contradições do sistema.

As estatísticas disponíveis assinalam que o número de pessoas ocupadas na prestação de serviços aumentou com maior rapidez que no setor industrial no período de 1945 a 1960, caracterizando a rápida expansão desse setor, constituído basicamente por pequenos comerciantes e vendedores ambulantes, população de baixa renda economicamente marginal. Valendo notar ainda, que a categoria dos serviços pessoais é composta, na sua maior parte, por empregados domésticos. Parece fora de dúvida que o movimento migratório gerado no processo de urbanização não encontra o necessário espaço na cidade, principalmente no mercado de trabalho. Os dados confirmam que uma alta proporção da população só encontra emprego em serviços de caráter tradicional de baixa renda e produtividade, ocasionais e de pouca importância. Além disso, aumentou o número de pessoas empregadas nas categorias do setor de serviços que demandam baixo grau de qualificação, produzindo um crescimento desequilibrado do emprego nesse setor - necessário, porém de baixa - eficiência (CEPAL, 1979).

Os estudos de Jaramillo e Cuervo (1990) destacam o crescimento desordenado das cidades e a marginalização dos contingentes migratórios, na América Latina. Na concepção desses autores, a partir da Segunda Guerra Mundial, o capital multinacional surge, se amplia e toma nas mãos, pelo investimento direto, o processo de industrialização. O crescimento das cidades aumenta, não só em consequência da aceleração do ritmo vegetativo associado a mecanismos demográficos, como devido a impactos verificados na organização social do campo. Tanto a desintegração direta do sistema agrário tradicional em algumas zonas como o impacto indireto em outra, a partir da permeabilização dos circuitos trabalhistas, da difusão de práticas mercantis e das mudanças institucionais, contribuíram para o surgimento de uma superpopulação considerável que flui em massa para as cidades, fazendo com que estas cresçam enormemente e de forma desordenada.

Face à expansão lenta dos empregos industriais, somente uma parcela relativamente diminuta dessa força de trabalho chega à cidade e se transforma em operário do setor fabril. A atividade industrial, apesar de ter um ritmo de crescimento apreciável, não consegue incorporar ao mercado de trabalho massa crescente da população urbana. Em função disso verifica-se o fenômeno da expansão da população ocupada na prestação de serviços de caráter tradicional como os serviços domésticos e outros ocasionais de pouca importância e de baixa remuneração, além de um número elevado de pessoas ocupadas em atividades consideradas “marginais”, tipo vendedor ambulante, que não exigem qualificação para o trabalho, além um enorme contingente de desempregados.

A presença desse fator, ou seja, do excedente de população nas cidades incide de maneira decisiva tanto nas modalidades de acumulação capitalista como nas estruturas espaciais urbanas, conforme avalia a CEPAL,

isso permitirá a cristalização de uma população marginal e submarginalizada vivendo nos limites dos níveis de subsistência. Esse foi o preço mais notório e continua sendo que as grandes cidades latino-americanas tiveram que pagar para conciliar as altas taxas de incremento de sua população com baixos níveis de produtividade de sua estrutura econômica (CEPAL, 1979).

A multiplicação das favelas nas grandes cidades pode ser considerado reflexo desse fenômeno. Somam-se, ainda, outras manifestações, dentre as quais se destaca a ausência ou insuficiência sistemática de equipamentos de interesse

social (escolas, creches, centros de saúde, lazer, etc.), freqüentemente sublinhados nas lutas e movimentos organizados nas áreas mais carentes.

A necessidade desses recursos aparece com a industrialização e com as transformações urbanas. Quando as aglomerações ultrapassam uma certa magnitude, começam a ser exigidas e ter importância atividades que de outra maneira não teriam o mesmo significado. Esses recursos, caracterizados como meios de consumo coletivo aparecem na estrutura urbana como requisito para que a mesma opere eficazmente como suporte do processo de produção capitalista: o transporte e as comunicações intra-urbanas; a eliminação dos dejetos; a regulação do tráfego; o controle da contaminação; a segurança pública, dentre outros. Para que as aglomerações cumpram efetivamente os papéis de potencializar a acumulação capitalista são necessários, além desses, outros valores adicionais de uso coletivo que implicam também a sobrevivência cotidiana: provimento de energia de uso industrial e doméstico; água potável; espaço construído para moradia; educação (creches, escolas, universidades); serviços de saúde (hospitais, centros de saúde); áreas de recreação (parques, centros culturais, teatros) esportes, atividades culturais e muitos outros.

A cidade abriga a força de trabalho, o poder capitalista e o Estado. É nesse quadro que se opera a repartição dos recursos da sociedade. O Estado administra, de certo modo, as necessidades sociais. A produção do espaço é obra coletiva, resultado do trabalho de muitos, mas o consumo é mediatizado.

No Brasil, o processo de urbanização, que caminhou junto com a industrialização, se deu de forma desordenada sem que houvesse as pré-condições necessárias para a vida urbana. Estas pré-condições referem-se à existência de uma infra-estrutura adequada e necessária, incluindo transporte, esgotos, instalações elétricas e hidráulicas, saneamento básico, além de equipamentos sociais, como escolas, creches, hospitais, postos de saúde, parques e centros de lazer que atendam as necessidades das populações já existentes na cidade e aquelas vindas do campo (ABRANTES, 1984).

A análise dessas pré-condições recebeu significativa contribuição de teóricos, como Castells (1969), Lojkin (1981/1997), Preteceille (1986/1990) Lefebvre (1999/2004), que em seus estudos sobre os problemas urbanos identificam a raiz desses problemas, na propriedade privada do solo urbano; na carência e

precariedade de equipamentos sociais; na desigualdade de acesso aos equipamentos sociais existentes e aos serviços urbanos; na habitação e em outros equipamentos e serviços tratados como mercadoria e inacessíveis às camadas de menores rendimentos; na existência de bairros populares e extensas periferias desequipadas, e povoadas por numerosos contingentes de imigrantes com suas casas e cortiços originadas da autoconstrução em loteamentos clandestinos (VÉRAS, 2000, p. 16 -17).

A cidade influi nas condições e qualidade de vida da população. A própria organização do espaço, da infra-estrutura e dos serviços determina essa qualidade de vida. A reprodução da força de trabalho exige consumo, seja de produtos e serviços comprados individualmente (alimentos, roupas) dependente do poder aquisitivo de cada um, seja serviços de uso coletivo, nem sempre universalizados como saúde e educação, por exemplo. O adensamento populacional, a falta de condições urbanas de vida e o nível de pobreza da grande maioria da população residente nos pólos industrializados aumentam a demanda por serviços sociais básicos. O urbano se torna, assim, um lugar de conflitos permanentes, fruto das lutas travadas pelos movimentos sociais por habitação, transporte, escolas, creches, serviços de assistência à infância, serviços de saúde, água, luz, dentre outros equipamentos e serviços urbanos.

Nas últimas décadas, tornam-se cada vez mais visíveis nos centros urbanos, seus problemas sociais, revelando a grande massa de excluídos, de miseráveis, a polarização de classes, gênero e raça, o crescente número dos sem teto, sem habitação, os carentes de equipamentos e de serviços urbanos básicos. No conjunto de pré-condições básicas necessárias para a vida urbana, um aspecto que aqui se deve destacar, devido à importância que adquire neste estudo é o que diz respeito às condições de atendimento e assistência à criança de 0 a 6 anos.

No Brasil, essas condições têm sido cada vez mais reivindicadas pelas populações urbanas. Vários fatores contribuem para o aumento da demanda em relação aos serviços de atendimento e assistência à criança. Entre outros, sobressai à taxa de participação feminina da população economicamente ativa do país no mercado de trabalho. Para se ter uma idéia, em 1985, a taxa da participação das mulheres no mercado de trabalho sofreu um acréscimo de 18,8 pontos em relação ao ano de 1970, passando de 18,2% para 37%, enquanto a taxa

de atividade dos homens permaneceu inalterada (IBGE/PNAD, 1999). A escassez de mão-de-obra masculina barata em períodos de recuperação econômica; o enfraquecimento das organizações sindicais, o êxodo rural, a pauperização das famílias e a própria condição social da mulher que resulta na submissão aos baixos salários são fatores determinantes do aumento da absorção das mulheres no mercado de trabalho (CASTRO, 1990).

O ingresso da mulher no mercado de trabalho trás consigo, porém, novas necessidades e novas demandas. Entre outros, o cuidado e a educação dos filhos. Como atendê-los enquanto trabalha? Nos grandes centros urbanos esse problema se torna grave, especialmente para as famílias chefiadas por mulheres e para a população de baixa renda ou para a população migrante que não pode contar com o apoio de outros familiares na educação das crianças sob sua responsabilidade. Os serviços especializados são escassos e mais difícil ainda se torna o acesso a tais serviços, cujo funcionamento se ressentem igualmente de recursos e equipamentos suficientes.

1.3. O Estado e a provisão de meios de consumo coletivo

1.3.1. A racionalidade econômica capitalista e as demandas coletivas

Nestas circunstâncias, a população recorre a diferentes recursos para evitar as limitações na provisão dos meios de consumo coletivo e tentar garantir a existência destes, mesmo de forma precarizada. Trata-se de valores de uso que o capital individual não pode produzir por sua conta, mas que são indispensáveis para a produção e reprodução do capital e reprodução da força de trabalho no seu conjunto. O recurso mais freqüente, e que tende a fortalecer-se à medida que se consolidam as relações sociais capitalistas, são as intervenções estatais, que tomam, por sua vez, distintas modalidades (Hobsbawn *apud* Jaramillo, 1986). Uma destas modalidades, a mais comum, consiste no Estado produzir diretamente estes valores de uso. Para isto, o Estado cria organismos capitalistas “desvalorizados”, que não tem como fundamento o lucro, cuja característica central não consiste em operar como pólo privado de acumulação, mas precisamente em contribuir para a

reprodução do capital em seu conjunto. Outra modalidade de intervenção estatal é a criação específica de certas circunstâncias *ad hoc* para que o capital privado possa operar onde as condições espontâneas não os permitiriam, através de distintos instrumentos, como a outorga de subsídios e transferências ou concessões de monopólios. É importante lembrar, ainda, que existem alternativas para atender a provisão destes valores de uso, diferentes daquelas assumidas pelo Estado.

Com efeito, originalmente, essa função imposta ao Estado, de provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada, é fruto das concepções de *Adam Smith* (1985), quando este atribuiu ao Estado liberal, no século XVIII, suas funções básicas. De acordo com o pensamento liberal caberia ao Estado criar e manter organizações que fossem úteis ao bem comum e que, por sua natureza, não poderiam ser criadas por particulares, pois seu lucro jamais poderia reembolsar-lhes as despesas.

No contexto liberal, a expansão industrial e a necessidade de aprimorar os recursos de infra-estrutura para o desenvolvimento pleno do capitalismo, fundamentado na lei do mercado, constituíram justificativa suficiente para impor ao Estado a provisão no fornecimento dessa infra-estrutura. Com essa medida, favorece o próprio capital, desonerando-o das despesas com infra-estrutura básica (rodovias, telefonia, saneamento básico, instalações elétricas e hidráulicas), bem como das despesas com os meios de consumo coletivo (escolas, creches, hospitais e outros serviços de saúde) considerados básicos à reprodução da força de trabalho.

Quando o Estado assume a provisão destes valores de uso, indubitavelmente canaliza recursos para a sociedade civil. Ao considerar a origem desses recursos, é possível argumentar que os fundos estatais são alimentados em parte pela captação do lucro capitalista, proveniente da mais – valia em suas diferentes modalidades. Para o capitalista, no entanto, isto significa desprender-se de uma parte dessa mais – valia para assegurar as condições gerais de sua acumulação. Significa, em última instância, que o investimento retorna em seu favor, agregando valor.

No manejo destes recursos canalizados pelo Estado existe, portanto, um componente de racionalidade econômica capitalista, conforme defendido por Jaramillo (1986) e por Lojkine (1981), tanto por parte do Estado, quanto por parte do próprio capital. Para este último, a racionalidade econômica capitalista consiste em

cada pólo privado de acumulação modular suas decisões de tal maneira que, com o mínimo de investimento, se obtenham efeitos que maximizem a mais – valia por ele apropriada. Com base nessa racionalidade, o capitalista não estará disposto a desprender-se da parte de seu lucro, senão à medida que essa ação efetivamente desemboque na criação de condições realmente necessárias e adequadas à sua acumulação. Em se tratando do Estado, o componente da racionalidade econômica capitalista se manifesta, em cada momento, refletindo a correlação de forças na qual tenta escolher suas ações que tenham o impacto mais favorável sobre a acumulação de capital. O Estado tenderá a escolher a opção que implique menos custos dentro dos limites que lhe impõe o confronto entre as classes.

Neste contexto, os organismos criados pelo Estado para produzir os valores de uso coletivo não podem fugir da lei do valor. Na estrutura econômica em que se insere, é obrigado a atuar dentro deste parâmetro, contratando força de trabalho de acordo com o mercado de trabalho, adquirindo insumos a preços mercantis. Do mesmo modo, quando se trata da circulação de seus produtos e serviços, não ignora as regras do mercado, embora aqueles organismos não operem como pólos privados de acumulação direta.

Neste estudo é conferida especial ênfase à *dimensão da racionalidade econômica capitalista* empregada pelos organismos estatais e pelo capital na provisão dos meios de consumo coletivo. Tem como objetivo, de um lado, destacar a relação de interdependência econômica existente entre ambos, percebida pela sociedade segundo uma lógica completamente estranha às leis econômicas. De outro lado, acredita-se que este aspecto permite compreender muitas ações que seriam difíceis de serem explicadas de outra perspectiva – dos *meios de consumo coletivo, a provisão dos meios de consumo coletivo, por exemplo, a partir de uma explicação política. Acredita-se, ainda, que a dimensão da racionalidade econômica* também pode explicar os novos modelos de parcerias celebradas, difundidas no País, no final do século passado, entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado “não-lucrativo” no sentido de efetivar a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, a partir da transferência de fundos públicos do Estado para as entidades que compõem aqueles setores.

Com essa estratégia, Estado e capital têm empreendido iniciativas de provimento de valores de uso coletivo, mas, na maioria das vezes, não

correspondem aos interesses das populações beneficiárias. Ao analisar as propostas de implementação da educação infantil no País, no período de 1970-1990, Rosemberg (2002) mostra que são privilegiados modelos que minimizavam os investimentos públicos. Para tanto, os programas voltados para o atendimento da criança de 0 a 6 anos deviam se apoiar nos recursos da comunidade, nos espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na mesma. Mesmo quando não se mostravam adequados aos objetivos do serviço. Justifica desse modo, um investimento a baixo custo na assistência à criança, corroborando as regras do mercado e da acumulação do capital.

Com efeito, a legislação atual de educação – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (lei 9394/96) contemplou a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, destinada às crianças de 0 a 6 anos de idade, que deve ser oferecida em creches e pré – escolas, cumprindo duas funções complementares e indissolúveis: cuidar e educar, complementando os cuidados e a educação realizados pela família (BRASIL, 1996). Apesar do avanço político – institucional alcançado, observa-se que a rede de serviços sócio assistenciais nessa área muito pouco tem se expandido, enquanto crescem as demandas e as reivindicações por novas medidas de serviço e por uma educação de qualidade. Parece consensual que a destinação de recursos públicos com essa finalidade ainda é uma questão política não resolvida.

A partir da lógica da racionalidade econômica, é possível pontuar elementos importantes acerca da capacidade política e administrativa do Estado para disponibilizar os recursos necessários à produção dos meios de consumo coletivo que o capital individual não pode produzir. Como foi dito anteriormente, os fundos estatais são alimentados em grande parte pela captação do lucro capitalista, mas a captação e gestão destes recursos, além do componente da racionalidade econômica, supõe também uma dinâmica que se orienta pela relação de força, em nível político. Isso quer dizer que a possibilidade de gerar os valores de uso coletivo que o capital individual não pode produzir encontra um limite na capacidade política e administrativa do Estado. Além da restrição da capacidade real dos capitais para alimentar os mencionados fundos e, ainda, a resistência que podem oferecer nesse sentido. Com propriedade, Jaramillo, destaca as contradições deste processo.

Ainda que cada capitalista veja a necessidade de criar condições gerais para a reprodução e acumulação do capital e que não negue a legitimidade do princípio da tributação, tentará se esquivar destes custos e procurará fazer com que estes recaiam sobre outros agentes, em primeiro lugar sobre outros setores não capitalistas, e em segundo lugar sobre outros capitalistas. (JARAMILLO, 1986, P.27). *

Deste processo pode-se depreender os elementos contraditórios da produção dos meios de consumo coletivos urbanos e da própria urbanização capitalista. Cada capital aspira obter as vantagens da urbanização desde que seus custos sejam pagos por outros, ou seja, pelo Estado. Entretanto, as limitações políticas de coerção por parte do Estado sobre cada capital dificultam que a captação se realize na quantidade e no momento adequado. O fato de que para cada capital individual, a captação de sua contribuição aos fundos estatais não seja realizada na fonte e por mecanismo automáticos de mercado, pode contribuir para exacerbar o problema em questão.

É importante assinalar, ainda que a defasagem de recursos se acentua com o desenvolvimento da urbanização capitalista, pois os custos com estes valores tendem a aumentar – aliás, mais que proporcionalmente ao crescimento da cidade. É também em situação de crise de acumulação, quando cada capital está menos disposto a ceder uma parte de seu lucro imediato. No Estado, manifesta-se essa mesma contradição. Uma luta permanente pela redistribuição dos custos gerais com estes recursos pode ser percebida. Em princípio, em prejuízo dos setores populares não capitalistas, e adicionalmente, das frações capitalistas não hegemônicas. Isto também se reflete em nível da gestão dos fundos estatais: cada fração de capital tentará fazer com que estes recursos sejam designados de maneira preferencial para ações que beneficiem diretamente sua acumulação particular.

Uma das implicações da racionalidade capitalista pode ser observada na hierarquização na produção dos meios de consumo coletivo, pelo Estado (Lojkine, 1981; Preteceille, 1986; Jaramillo, 1986). São atendidas preferencialmente as demandas por valores de uso coletivo que afetam diretamente a produção de mais – valia. Subseqüentemente, aqueles bens e serviços que sem serem criadores de valor, estão relacionados com processos indispensáveis para acumulação, e são esferas de ação do capital privado. Somando-se a esses, os valores de uso coletivo necessário para estruturar o consumo de mais – valia, ou seja, o consumo da classe

dominante. Finalmente, se atendem as demandas de consumo coletivo ligadas à reprodução da força de trabalho.

A lógica da racionalidade econômica que tem permeado o modelo econômico do Estado Brasileiro, contraditoriamente tem privilegiado os aspectos de expansão econômica cujos processos são indispensáveis à produção e reprodução do capital, em detrimento das demandas sociais relacionadas aos serviços públicos coletivos de saúde, educação, habitação, lazer, etc. A situação de carência desses serviços não é apenas fruto da escassez de recursos, mas também de decisões políticas que privilegiam os grandes investimentos, beneficiadores diretos do capital, sacrificando, particularmente, as populações menos favorecidas.

A educação infantil, enquanto política social, apesar dos grandes avanços na legislação, a partir dos anos 80, tem se caracterizado como um apêndice da área de educação e não faz parte das prioridades eleitas pelas políticas públicas e nem pelas agências financiadoras do setor educacional (DREWINSKI, 2001). Assim, o atendimento à criança de 0 a 6 anos, realizado em equipamentos públicos coletivos, tem sido financiado com as sobras dos recursos do ensino fundamental, ou contemplados com os recursos da assistência social. Entende-se que essas contradições no seu conjunto podem ser apresentadas e analisadas a partir da lógica da racionalidade econômica e da hierarquização de prioridades estabelecidas pelo Estado na provisão desses serviços.

Alimentando o debate acerca das características *dos meios de consumo coletivo* Lojkine (1981), ressalta que é essencial compreender bem, sob o aspecto contraditório, que confere o modo de produção capitalista, os mecanismos de produção das diferentes condições gerais da produção. Os meios de comunicação, por exemplo, ligados diretamente à acumulação e reprodução do capital; estradas, servindo as zonas industriais, as telecomunicações são consideravelmente mais favorecidas que os meios de comunicação destinados à reprodução da força de trabalho; estradas que servem as residências dos trabalhadores, telefonia para usuários individuais, meios de transporte coletivo para os trabalhadores, redes de energia, etc. partindo dessa compreensão, por mais úteis que sejam à reprodução da força de trabalho, os equipamentos coletivos de atendimento à criança as – as creches de pré – escolas – são e continuam sendo menos privilegiadas que os

equipamentos escolares diretamente ligados à formação profissional especializada que servirá ao próprio capital.

No contexto dessas contradições, a máquina administrativa pública de Pernambuco, tanto estadual, quanto municipal, em conjunto com o governo da União e com a iniciativa privada, tem centralizado suas prioridades especificamente, em empreendimentos que prometem determinar um novo ritmo de crescimento econômico e oportunidades, de negócios para o Estado. Conforme informações contidas na cartilha do empreendedor 2006 editado pelo SEBRAE (2006), a prioridade do governo anterior e do atual são os pólos de desenvolvimento do Estado, compreendido como integração de três grandes empreendimentos estruturadores - o pólo petroquímico, o estaleiro e a refinaria de petróleo - identificados como promissores da integração entre as grandes empresas da economia pernambucana. O Pólo Petroquímico já está em fase de implantação no complexo Industrial e Portuário de Suape, com previsão para gerar mais de R\$ 3 bilhões em investimentos, sendo o maior do gênero na América – Latina. Quanto ao estaleiro, a perspectiva é que será um dos mais modernos do mundo, sendo o único do hemisfério sul com condições de construir qualquer tipo de plataforma de petróleo “*ofshore*” e embarcações comerciais de grande porte. Complementando o conjunto dos empreendimentos, a refinaria de petróleo envolve recursos na ordem de US\$ 2,5 bilhões e capacidade para processar 200.000 barris de petróleo por dia.

Em outras palavras essas contradições refletem o padrão de intervenção do Estado, que vem concentrando os recursos muito mais no financiamento da acumulação de expansão do capital, do que no atendimento da institucionalização do acesso dos trabalhadores aos serviços básicos de educação e saúde, principalmente. A greve, recentemente, dos médicos no setor de saúde e das auxiliares de educação infantil das creches e pré-escolas da rede municipal da cidade de Recife, bem como as denúncias freqüentes acerca da situação de precarização dos equipamentos públicos como escolas, creches e pré-escolas, nos meios de comunicação, confirmam este modelo de intervenção. Historicamente, o Estado vem respondendo, em parte, a demanda quantitativa, bem como qualitativa dos serviços de atendimento a criança, desconsiderando a participação da família enquanto contribuinte e o direito da criança aos cuidados e a educação com qualidade em creches e pré-escolas. Aliado ao grande capital, o Estado age em

favor do seu interesse, privilegiando os aspectos que contribuem para expansão do capital e da economia no seu conjunto, em detrimento do atendimento das demandas sociais em relação à saúde, educação e assistência social.

1.3.2. O difícil caminho de provisão dos meios de consumo coletivo

A análise teórica do desenvolvimento dos *meios de consumo coletivo* e dentre estes dos equipamentos coletivos de atendimento à criança – a creches e a pré - escola - mostra que estes aparecem e passam a ter importância com o processo de industrialização e com as transformações urbanas. Lojkine é enfático em afirmar que:

O que vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos *meios de consumo coletivo* que vão criar novas necessidades sociais e de outro o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho (LOJKINE, 1997, p.146).

Nesse sentido, Lefebvre (2001) acrescenta que as cidades medievais², no apogeu de seu desenvolvimento, já possuíam um sistema comercial e bancário que movimentava por circuitos de trocas as transferências de dinheiro. Nestes termos, os meios de produção e de troca – o comércio e os bancos – preexistem à industrialização, não sendo, portanto, características específicas da cidade capitalista. Segundo Jaramillo (1986), nas sociedades capitalistas, uma das contradições que adquire mais relevância, é a relacionada com os chamados *consumos coletivos*. Com efeito, o processo de industrialização e a acumulação capitalista geraram um enorme desenvolvimento destes consumos. A cidade capitalista permite o acesso a esses valores de uso coletivo, aos quais não se chegaria de outra maneira. Porém, ao mesmo tempo, a sociedade capitalista evidencia dificuldades cada vez maiores para satisfazer essas necessidades, sendo alguns desses consumos coletivos verdadeiras formas de vida para setores populares.

² A cidade medieval, sem perder o caráter político, foi principalmente comercial, artesanal e bancária (LEFEBVRE, 2001, P.4).

No que se refere aos equipamentos coletivos de atendimento à criança, pesquisas realizadas no Brasil por muitos estudiosos (Kuhmann, 1990; Saraiva 1999; Civiletti 1991; Vieira 1997; Zandoval 1996 etc.), tem evidenciado essas dificuldades e contradições, não só em relação ao não atendimento da demanda e no que se refere à qualidade dos serviços prestados, mas também quanto ao significado desses serviços para os setores populares. Significando para estes, a liberação para o trabalho dos adultos, bem como a diminuição de gastos com alimentação, assistência médica, medicamentos, materiais de higiene pessoal e vestuário, uma vez que a criança permanece nessas instituições de 8 a 10 horas diariamente, durante cinco dias da semana. Além disso, os pais ou responsáveis poderão sentir certa segurança e tranquilidade pelo fato de saberem que suas crianças estão sendo cuidadas e educadas por uma instituição, livres dos perigos e ameaças do cotidiano das ruas ou de ficarem em casa sozinhas enquanto trabalham. Nesse sentido, a creche e a pré - escola se impõem como um bem necessário aos cuidados e educação da criança, e, nessa condição, como dever do Estado (Artigo 227 da Constituição Federal). Portanto, fazendo valer o direito da criança à educação e da família, configurando-se como apropriação de bens de consumo coletivo enquanto direito, como elemento inerente à cidadania, um direito inalienável.

Ainda que sempre presentes, as contradições ao redor dos *consumos coletivos* tem se manifestado com especial nitidez no âmbito urbano, com vigor somente em épocas relativamente recentes e em particular, por meio dos movimentos sociais³. Isto determinou que, no pensamento marxista, os esforços encaminhados a conceitualização destas contradições tenham uma curta tradição (Preteceille, 1986). Não é de se estranhar, portanto, que subsistam vazios teóricos consideráveis, especialmente em relação aos elementos determinados que se interpõem à provisão por parte do Estado dos meios de consumos coletivo. Uma ilustração clara destas limitações é, por exemplo, aquela reflexão que se limita ao terreno das manifestações destes fenômenos, em especial o referente à mobilização popular e

³ A exemplo do Movimento de Luta por Creches em São Paulo na década de 70.

as práticas estatais - imprescindíveis, porém, não insuficientes, para uma conceituação mais rigorosa⁴.

São conhecidas as relações estabelecidas por Marx entre a revolução industrial, o maquinismo e acumulação capitalista. Entretanto, parece que a análise da revolução urbana e dos meios de consumo coletivo tenha ficado fora do seu campo teórico. É verdade que há alusões e até esboços de análise acerca da urbanização, especialmente em “A Ideologia Alemã”, mas o estudo sistemático das principais formas do capitalismo – em “o Capital” – deixa de lado o fenômeno do urbano e suas contradições (LOJKINE, 1997).

Em “o Capital” Marx trata do processo global de produção e circulação do capital. Para ele a revolução no modo de produção industrial e na agricultura exige uma revolução nas *condições gerais* do processo de produção social, isto é, nos meios de *comunicação e transporte* (MARX, 1984). Contudo, em função do surgimento de outros fatores importantes também considerados *condições necessárias* à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas, o alcance desse conceito torna-se hoje discutível. Trata-se de um lado, dos *meios de consumo coletivo*, que se vêm juntar aos *meios de circulação material - meios de comunicação e transporte* - e de outro, dos *meios de produção e reprodução* - meios de reprodução do capital e dos meios de reprodução da força de trabalho - isto é, dos meios de consumo individual e coletivo (LOJKINE, 1997).

Marx ficou no esboço da análise dos *meios de circulação*, mostrando como as atividades ligadas à circulação do capital representavam *um dispêndio adicional*, de tempo de trabalho e de meios de trabalho, que é necessário, mas que reduz o tempo que poderia ser utilizado produtivamente. Referindo-se ao processo de circulação, emprega bastante a expressão *adiantamento de capital que não cria nem produto nem valor*, sublinhando em várias ocasiões paralelismo entre o capital produtivo constante e o capital *pseudoconstante*, capital variável que se transformará em máquina para vender e comprar o resto do produto⁵. Contudo, o fraco

⁴ Entretanto, existem trabalhos valiosos desenvolvidos fundamentalmente por cientistas sociais que conforma um corpo teórico, a exemplo do trabalho realizado por Jean Lojkine – O Estado Capitalista e a Questão Urbana – São Paulo: Martins Fontes, 1997.

⁵ No processo de circulação, tem que ser gasta, para mera conversão de forma, certa quantidade de força de trabalho e tempo de trabalho. Mas isso se manifesta desde então como adiantamento adicional de capital: é preciso dedicar uma parte do capital variável a compra dessa força de trabalho que só funciona na circulação. Esse adiantamento de capital não cria nem produto nem valor (MARX, Karl. O Capital, liv. I).

desenvolvimento dos *meios de consumo coletivo* na época de Marx, levou-o a não prosseguir com essa análise (Op. cit, 1997, p. 151-152).

Com base nessa análise, Lojkine reconhece que os *meios de consumo coletivo* e os *meios de circulação* têm função social idêntica. Para esse autor, não se devem confundir estas atividades nem com as que compõem os diferentes ciclos do capital produtivo (consumo produtivo) nem com as que compõem o processo de reprodução da força de trabalho (consumo individual). Como *condições necessárias* da continuidade do processo de produção do capital e da força de trabalho, estas atividades se inserem entre as fases do processo como *auxiliares necessários* do ponto de vista social, mas totalmente improdutivo. Estabelecendo um paralelismo entre a função dos *meios de consumo coletivo* com as dos *meios de consumo individual*, Lojkine identifica ainda que as despesas com esses meios de consumo são simplesmente gastos de renda e não adiantamento de capital, por isso podem ser definidos como *despesa de consumo* ou *falsa despesa de produção*.

Do ponto de vista da medida capitalista de rentabilidade, essas despesas, com efeito, são *despesas sem retorno*, na medida em que não criam valor, mas ao contrário, efetivam despesas. Ademais, enquanto os meios de circulação social (bancos, créditos, etc.) compensam sua improdutividade pela necessidade de intervirem no nível da reprodução do capital produtivo, os *meios de consumo coletivo*, na medida em que só intervém no nível da produção da força de trabalho, são, pois classificados como *supérfluos*, do ponto de vista da reprodução do capital (Op. cit. 1997).

Isto posto, Lojkine distingue os critérios que especificam os *meios de consumo coletivo* e, ao mesmo tempo, explicam os obstáculos que se interpõem à ação do capital individual para produção desses consumos desses meios:

a) *o valor de uso dos meios de consumo coletivo* - dirige-se não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade que só pode ser satisfeita coletivamente: por exemplo, a assistência hospitalar; o ensino escolar, a creche e a pré-escola; os transportes coletivos são valores de uso coletivo.

b) *a natureza dos meios de consumo coletivo* - especificamente seu consumo coletivo, dificilmente divisível, com freqüência obstaculiza sua circulação mercantil. Quando Marx analisa o processo de troca dos meios de subsistência (alimentar-se,

vestir-se), evidencia que um produto (alimento, roupa) para ser trocado por seu valor, como mercadoria, deve de fato poder ser destacado e diferenciado dos outros produtos, a fim de se apresentar no mercado, na esfera da circulação, como um objeto perfeitamente individualizado, no qual encontra-se um quantum de trabalho abstrato que determinará seu valor. Porém, no caso dos *meios de consumo coletivo*, particularmente, de caráter público, seu uso é complexo, difuso, dificilmente mensurável em termos de necessidade particular individualizada. Daí, as infundáveis discussões acerca do custo real das despesas realizadas com educação, saúde, transporte, e sua utilidade no âmbito de um regime econômico capitalista.

c) *a duração dos meios de consumo coletivo* - é mais um critério que se interpõe à ação do capital. O período de rotação do capital empregado na provisão de meios de consumo coletivo pode ser tão prolongado que supere o horizonte de previsão de qualquer investidor. Além disso, os riscos podem ser excessivos e difíceis de serem manejados por um capital particular. O efeito da lentidão de sua renovação provoca uma diminuição da rotação do capital e, por conseguinte, uma rentabilidade muito fraca. As escolas, as creches e pré-escolas, os hospitais, permanecem em uso por muitas dezenas de anos, constituindo-se assim como equipamentos coletivos de baixa rotatividade capitalista (PRETECEILLE, 1986; LOJKINE, 1997).

Os meios de consumo coletivo têm enfim a característica de não possuir valores de uso que durante o seu processo de produção sejam convertidos em produtos materiais individualizados, separados das atividades que o produziram. Marx (1984) explica que, no processo de produção dos meios de subsistência, isto é, de produtos materiais, individualizados (alimentos, roupas, sapatos, material escolar etc.), o valor de uso se cristaliza no próprio objeto material. No processo de produção dos meios de consumo coletivo, os valores de uso, ou seja, os serviços são atividades imateriais, intermediárias entre os equipamentos materiais (objetos-suporte) e o consumo do serviço propriamente dito. Há, portanto, uma dissociação entre o valor de uso imaterial dos meios de consumo coletivo e os objetos suportes (edifícios escolares, hospitais, equipamentos ferroviários etc.) das atividades caracterizadas como prestação de serviços (LOJKINE, 1997).

Do ponto de vista capitalista, duas condições principais justificam essa contradição. A primeira consiste no fato que os meios de consumo coletivo só

intervêm, indiretamente, no nível da reprodução da força de trabalho – embora, a reprodução socializada da força de trabalho seja um fator cada vez mais decisivo da elevação da produtividade do trabalho. A segunda condição diz respeito à natureza das *despesas de consumo*. Ou seja, para o capital, são despesas sem retorno que não permitem redução do tempo de produção (despesas de produção ou falsas despesas de produção) nem redução do tempo de circulação do capital. Nesse sentido, para o capital, as despesas de consumo são consideradas *supérfluas* e devem ser comprimidas ao máximo. Além disso, seu valor de uso específico (coletivo, indivisível, imóvel, durável...) onera o processo de produção do ponto de vista dos agentes que as produzem.

Essa dissociação efetuada pelo capitalismo entre, de um lado, as *condições diretamente necessárias à produção e à reprodução do capital*, e de outro aquelas diretamente relacionadas à reprodução social tem implicações imediatas na efetivação dos programas de proteção social. No caso da educação infantil os serviços se mostram cada vez mais difíceis de serem providos pelo Estado e também pela sociedade, embora indispensáveis à reprodução da força de trabalho e à produção e reprodução capitalista. Condição que influencia a desresponsabilização do Estado com a provisão das políticas sociais, particularizando a efetivação dos direitos à criança à educação infantil e a sua privatização.

1.4. Da desresponsabilização do Estado com as políticas sociais a responsabilidade social empresarial

É no contexto das transformações econômicas, políticas e sociais, ocorridas nos últimos 20 anos, como resultado das medidas macroestruturais preconizadas pela globalização neoliberal, que se centra a discussão acerca das mudanças na relação entre o Estado e a Sociedade Civil e a privatização das políticas sociais, particularizando a efetivação dos direitos à criança a educação infantil.

Ao discutir a privatização das políticas sociais, à luz das reformas preconizadas pelo neoliberalismo, Draibe (1993) considera que esse processo é uma forma de deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo (o mercado), e o setor privado não – lucrativo, composto por associações

filantrópicas, organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não – governamentais. No plano dos mecanismos de operação das privatizações dos serviços sociais públicos, destacam-se a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas, conduzindo a demanda para o setor privado (Op. cit. 1993).

Com a mesma perspectiva, Montañó (2005) salienta que nos anos 90, houve um crescimento acelerado das organizações não governamentais, sem fins lucrativos na América Latina, particularmente no Brasil. Crescimento que se dá *pari passu* aos projetos de Estado mínimo, não-intervencionista, de livre mercado e de privatização dos serviços públicos, impostos pelas reformas neoliberais que impõem profundas mudanças no cenário sócio-econômico mundial e no País. O processo de reestruturação do capitalismo exigido pelos capitais transnacionais e organismos multilaterais,⁶ como a reestruturação produtiva, a flexibilização do capital e sua financeirização refletiram nos índices do desemprego, do subemprego e no empobrecimento acentuado da população.

Acompanhando esse processo ocorre um recuo do Estado e do seu papel como provedor social, tornando-se esse mesmo Estado regulador do mercado, provedor das necessidades do capital financeiro e transnacional. Em nome do ajuste fiscal exigido pelo pagamento da dívida externa, impõe-se a redução dos gastos públicos, e, conseqüentemente, o papel do Estado na condução das políticas sociais, que passam à responsabilidade da sociedade.

O estímulo e o financiamento estatal das organizações não governamentais, mediante as chamadas parcerias público – privado, com o próprio Estado, são apontados como fatores que têm contribuído para sua expansão e consolidação. O Estado lhes concede crédito fácil, isenção fiscal, facilidades legais, além de destinar recursos financeiros, materiais e humanos (MONTAÑO, 2005). Tais condições ocupam o campo vazio deixado pelo Estado, permitindo que assim os valores de uso social sejam substituídos pelos valores de troca e os serviços públicos pelo privado, acompanhando a tendência neoliberal de transferência da operacionalização da assistência para sociedade civil.

⁶ Como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, em troca de empréstimos para o pagamento dos juros da dívida externa (GROPPO, 2007 p.146).

Na proporção em que as crescentes demandas para o atendimento das necessidades sociais da população não encontram respostas efetivas e eficientes no Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil passam a assumir uma importância que nunca tiveram antes. Observa-se um significativo aumento, da participação das empresas e da atuação das organizações caracterizadas como sem fins lucrativos em ações voltadas para saúde, educação e assistência social, meio ambiente, arte e cultura, dentre outras atividades.

Para atender essas demandas, distintas formas de desestatização vêm sendo apresentadas e novos tipos de parcerias entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo vêm sendo concebidas para a prestação dos serviços sociais. Para Draibe (1993), é amplo o leque de parcerias efetivadas para a prestação de serviços sociais, confirmando as mudanças nos modos de produzir e distribuir os serviços sociais. Acrescenta-se a este processo as iniciativas da classe dominante, a exemplo da responsabilidade social das empresas, passando a desempenhar atividades no campo das políticas sociais, especialmente nas áreas da educação e da assistência à criança. Por meio de organizações caracterizadas como sem fins lucrativos, ou mesmo por meio das fundações do “terceiro setor”, o setor empresarial se coloca em cena pelo protagonismo da sociedade civil, convocada a assumir as funções estatais nas ações de proteção social, em nome da cidadania.

O significado maior dessas parcerias encontra-se na alteração das relações entre o Estado e a Sociedade civil. Em outras palavras, entre o Estado e o mercado, o setor público e o setor privado, os sistemas de produção de um lado e os de consumo de equipamentos sociais, de outro (Draibe,1993). Nesse sentido, a parceria entre o Estado e as organizações que compõem o Terceiro Setor, mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, como costuma ser referida, representa a desresponsabilização do Estado da resposta à questão social e sua transferência para o setor privado.

Como adverte Montaño (2005), o que está por trás de tudo isso, por um lado, é a diminuição dos custos com as atividades sociais – não pela maior eficiência das entidades sociais, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização dos serviços sociais, por conseguinte das suas dimensões de universalidade, de não – contratualidade e de direitos do cidadão, desonerando o capital. Por outro lado, configura a transferência dessas atividades do âmbito estatal, regidas conforme o

direito público, para o âmbito do privado, sob a gerência do direito privado, seguindo os critérios empresariais da lógica do privado, ou seja, lucrativa⁷ e não a lógica da prestação de serviços e assistência social.

Desde a década de 80 o ativismo social do empresariado brasileiro em sua auto-constituição de responsabilidade social tem ensejado o debate público, quase sempre relacionado ao esvaziamento do Estado como um privilegiado no enfretamento da questão social. Segundo Paoli (2003), não se trata apenas de uma controvérsia técnica sobre modelos de gestão do social ou a disputa por uma forma de regulação social que aceite – ou recuse – legitimar-se pela independência dos bens públicos ou privados. Em contraposição, argumenta que “a ação social empresarial parece fazer parte não só das operações de lucro, mas também da afirmação do poder social às comunidades em que atua, sobre as relações de trabalho que contrata e sobre as causas que abraça”.

A transferência de bens e serviços de natureza pública para o setor privado têm se apresentado nas propostas dos organismos estatais como saída para atenuar a crise fiscal, buscar maior racionalidade dos recursos e benefícios, como analisa Kruppa (2007) em seu estudo sobre a educação brasileira, nos anos 90.

Com base em estudo documental⁸ aprofundado a autora ressalta a influência do Banco Mundial na privatização das políticas públicas, em particular na área da educação infantil, privilegiando a relação custo / benefício e os critérios de eficiência assegurados pelas organizações não governamentais. Como um dos agentes econômicos influentes na política brasileira, no final do século passado, não só se propõe à redefinição de conceitos relativos a educação infantil, necessidades e direitos da infância brasileira, mas também o redirecionamento do papel do Estado como provedor da política educacional, ao justificar sua implementação através de parcerias com o “terceiro setor”.

A década de 90 caracteriza-se como uma fase de reformulações e fomento de novas iniciativas em termos de “investimento social privado”. A campanha pela Responsabilidade Social Empresarial ganhou visibilidade com o caráter de convocação ao setor privado e à sociedade para participar na divisão dos custos sociais, mais especificamente nas ações referidas da chamada assistência social.

⁷ Conforme afirma Bresser (1998).

⁸ Country Assisente Strategy (CAS) e os documentos do PIDS e SPI (KRUPPA, 2008).

Nesse contexto, inesperado e estrategicamente, coincidindo com a redemocratização do país, surge o movimento da ação solidária e responsável dos empresários,⁹ defendendo a responsabilidade social das empresas para o enfrentamento e solução de problemas sociais. Nesse momento, as empresas e o empresariado apresentam-se como os mais novos atores sociais do país, integrando a sociedade civil solidária (GROPPO, 2007).

Para os defensores desse movimento o Estado não tinha recursos financeiros, capacidade de investimento e nem competência gerencial para resolver sozinho os graves problemas sociais que afligiam a população, tão pouco para desenvolver programas sociais que viabilizassem melhoria da qualidade de vida nas áreas carentes. Por isso, defendem a responsabilidade social empresarial em prol da solução de problemas sociais diante da omissão do Estado e de sua ineficiência. Nessa direção se posicionam Souza Herbert (1997) e a ex-primeira dama Ruth Cardoso (2005), idealizadora do Programa Comunidade Solidária na década de 90 que assim se expressa:

é o fenômeno da filantropia empresarial, por meio do qual as empresas, integrando o terceiro setor concretizariam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria das comunidades pobres. Caminho correto que o país deveria seguir para superar a herança pesada de injustiça, desigualdade e exclusão social, não apenas pelo fato de aliviar a tarefa do governo retirando dos seus ombros uma parcela de suas responsabilidades, mas sim, por reconhecer que as ações das organizações que compõem o Terceiro Setor, somando-se as ações das empresas, oferecem modelos de trabalho social que representam modos mais eficazes de resolver os problemas sociais (CARDOSO, 2005, p. 8 -10).

A partir desse aparato crítico, impulsionadas pelas parcerias estabelecidas com o Estado e com as organizações que compõem o “terceiro setor”, têm-se hoje, inúmeras formas e combinações possíveis para as empresas se tornarem responsáveis socialmente. Onde, até o final da década de 70, predominavam apenas o Estado como provedor social ou as ações caritativas e as empresas, no âmbito do assistencialismo filantrópico, grandes empresas criaram institutos, associações ou fundações legalmente definidas como organizações não-governamentais, que vão compor o setor privado não-lucrativo ou o chamado

⁹ Espaço filantrópico organizado por empresários nacionais e empresas multinacionais, visando ação civil e voluntária diante das carências da população pobre do País (PAOLI, 2002).

“terceiro setor”¹⁰, por meio do qual se dão uma multiplicidade de práticas de responsabilidade social empresarial, envolvendo programas, projetos, campanhas, premiações, mutirões, ações voluntárias e filantrópicas nas áreas de educação, saúde e assistência.

1.4.1. Ambigüidades e contradições

No campo da assistência à criança, destacam – se a Fundação Abrinq, pelos Direitos da Criança e do Adolescente, ¹¹pioneira no sentido de enunciar organicamente um novo papel para o empresariado brasileiro vinculado ao trabalho social. Com foco nas crianças pobres em situação extrema de violência como fome e má nutrição, desagregação familiar, trabalho precoce, falta de acesso à escola, a serviços de saúde e outras referências de vida, esta fundação criou para o Brasil em 1990, um novo modelo de filantropia (SANTOS, 1996; PAOLI, 2002). Através do projeto Empresa Amiga da Criança, ¹² mobilizou inúmeras empresas que passaram a desenvolver projetos sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social à criança e ao adolescente. Nesse sentido, a Fundação Abrinq tornou-se uma das organizações mais bem sucedidas no campo da responsabilidade passando a elaborar e executar programas e projetos sociais, além de bem disponibilizar sua capacidade de captar recursos em favor de outras organizações do “terceiro setor”.

Efetivamente, a exemplaridade da Fundação Abrinq em criar um modelo de ação social para as empresas, não apenas contribuiu para uma ampliação das práticas de responsabilidade social, mas principalmente aumentou em dimensões exponenciais o número de organizações que formulam, implantam e disseminam

¹⁰ Montañó (1999, p. 06), o Terceiro Setor é o conjunto de instituições, ONGs, fundações, institutos, etc., que desempenham funções públicas, encontram-se fora do Estado, no Estado, no espaço de interseção entre este e o mercado, porém sem declarar fins lucrativos.

¹¹ Fundada em fevereiro de 1990 pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos, se define como uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, cuja missão principal é sensibilizar e mobilizar a sociedade sobre as questões da infância, promovendo o engajamento social e empresarial em propostas para a solução dos problemas sociais através de ações políticas na defesa dos seus direitos e de ações exemplares que possam ser disseminadas e multiplicadas (SANTOS, 1996).

¹² O Projeto Empresa Amiga da Criança tem como objetivo estimular o compromisso das empresas a não – utilização do trabalho infantil, e, segundo por meio da capacitação de recursos incentivar e sugerir formas para contribuir para a formação das crianças e capacitação profissional dos adolescentes (FUNDAÇÃO ABRINQ 2006).

essa prática. No Brasil, esse nicho de mercado já congrega mais de 50 organizações¹³ (MENEGASSO, 2008).

Como referência na área de responsabilidade social destaca-se o *Instituto Social C & A*, criado em 1991. Com sede em São Paulo e escritórios em Recife e no Rio de Janeiro, esse Instituto aporta recursos da iniciativa privada para as organizações sem fins lucrativos, que graças a sua capacidade de atualizar-se de acordo com as demandas sociais e a agilidade na captação de recursos têm atendido as demandas das organizações sem fins lucrativos. Em 2006, o instituto investiu R\$ 7.854 mil em projetos sociais em todo país, atuando em 56 cidades onde 100 lojas da C & A operam. O orçamento anual do instituto foi ampliado em 40%, subindo de R\$ 9 milhões em 2005 para 12,5 milhões em 2006. Com esse recurso são apoiados projetos diversos desde que tenham como meta a melhoria da ação pedagógica das Instituições de Educação Infantil, as creches e pré-escolas (CASTRO, 2006).

De igual modo a *Fundação Abrinq* congregou conforme relatório anual de 2006, um número de sócios e contribuintes que superou os 3 mil, sendo 1.675 pessoas físicas e 1.342 pessoas jurídicas. Trata-se de parcerias comerciais que unem o poder da marca e do marketing das empresas ao poder da marca da *Fundação Abrinq* com objetivo de melhorar os resultados das empresas e a qualidade de vida das crianças e adolescentes (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2006).

Com a mesma missão, ou seja, mobilizar e sensibilizar as empresas no sentido de torná-las socialmente responsáveis, o *Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social* conta com 1.200 sócios. O Grupo Instituto, Fundações e Empresas (*GIFE*), além de reunir empresas que financiam programas e projetos sociais, oferece aconselhamento estratégico sobre práticas de investimento social a suas associadas. Com mais de 11 anos de atuação, esse grupo vem se consolidando no país na área de investimentos sociais privado, contabilizando

¹³ No Brasil esse nicho já reúne mais de 50 organizações, destacando-se além da Fundação Abrinq: a Fundação Bradesco; o Instituto de Cidadania Empresarial (ICE); a Associação Brasileira das Organizações Não – Governamentais (ABONG); a Rede de Informação para o Terceiro Setor (RITS); o Grupo Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; O Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS); O Instituto Unibanco; O Instituto Votorantin; Instituto C & A; Instituto Pão de Açúcar; o Comitê de Entidades Públicas no Combate a Fome e pela Vida, dentre outros (MENEGASSO, 2008).

recursos na ordem de um bilhão em projetos sociais, reunindo mais de 500 empresas associadas (GIFE, 2008).¹⁴

Esses dados revelam o perfil de mercadológico das práxis das organizações que compõem o Terceiro Setor, inclusa as empresas socialmente responsáveis na mobilização de recursos para operacionalização de suas ações sociais. Com certeza também produzem resultados, porém, está pouco garantida a avaliação do impacto dos programas e projetos sociais levados a efeito pelas as empresas e outras organizações nos espaços e populações carentes a que se destinam. Na realidade não se têm resultados sobre o efetivo impacto social dessas práticas, fora os números das populações assistidas pelos programas e projetos sociais informado pela própria empresa investidora social, pela fundação ou outra entidade responsável pela execução da ação (PAOLI, 2002; GROPPPO, 2007).

Em Pernambuco, o *Instituto Ação Empresarial pela Cidadania - PE (AEC-PE)* atua por meio de ações que estimulem o empresariado local à prática do investimento responsável atrelado aos negócios das empresas. Já consolidado, com sede em Recife e com 14 núcleos disseminados pelo Estado, o *AEC-PE* contava em 2007 com mais de 100 empresas associadas.¹⁵ Conforme Leal (2006), superintendente deste instituto, o quadro de desigualdades alarmante em Pernambuco, segunda economia do Nordeste, bem como, o Índice de Mortalidade Infantil apresentado como o maior do Brasil em 7 municípios, motivou o instituto ao estabelecimento de parcerias entre o setor privado e a sociedade civil organizada tendo em vista enfrentar além desses problemas sociais outro de natureza semelhante.

De acordo com a segunda edição do *Informe Ação Especial do AEC-PE (2006)*, *Banco de Práticas*, 60 empresas de pequeno, médio e grande porte em Pernambuco, atuavam à época, associadas ao instituto com demandas sociais, atrelando cidadania e solidariedade aos seus negócios. Por meio desse Banco de Práticas o instituto apresenta diversos exemplos de como a iniciativa privada tem contribuído para o desenvolvimento social e a construção de uma sociedade mais justa no Estado e na Região Nordeste. São vários os registros das práticas

¹⁴ Disponível em: www.gife.org.br. Acesso em: 28/11/2008.

¹⁵ Conforme Oscar Racho Ferreira, Presidente do AEC – PE, em entrevista dada ao Jornal do Commercio, encarte Especial Ação Social pela Cidadania. Recife, 28 de Agosto de 2006.

empresariais destacando objetivos, beneficiários, causas, recursos utilizados e participação de funcionários nas ações desenvolvidas.

Das 60 organizações cadastradas como socialmente responsáveis, a maioria (76%) está localizada na cidade e na Região Metropolitana de Recife. Além das empresas, organizações não-governamentais, fundações, institutos, associações e sindicatos integram o Banco de Prática, formando as redes intra-empresas, a exemplo do Shopping Guararapes que possui uma ONG, por meio da qual capta recursos de outras empresas e de pessoas física para desenvolver o Projeto Criança Feliz, cujo objetivo é promover a auto-estima de 40 crianças de baixa renda, por meio do acesso à cultura e a arte.

O *Sindicato dos Lojistas do Comércio do Recife (SINDILOJAS RECIFE)*, também se encontra cadastrado no referido banco por ser um dos mantenedores da *Associação Junior Achievement-PE (AJAPE)*, entidade sem fins lucrativo que dissemina conceitos e práticas empresariais, socialmente responsáveis e estimula o empreendedorismo de jovens ainda na fase escolar (Informe Ação Empresarial, 2006). Além do SINDILOJAS, outras empresas como a Celpe, a Claro, a Gerdau, o Grupo Nordeste, o Shopping Paço Alfândega, cadastradas no Banco de Práticas mantém essa associação tendo em vista ampliar o seu papel como disseminadora de práticas de responsabilidade social.

Embora, as ações das empresas descritas no Banco de Práticas do AEC-PE, busquem solucionar os problemas sociais que na sua maioria não tem sido resolvido pelo Estado, as informações levantadas acerca destas ações por meio do Informe Ação Empresarial (2006) indicam a continuidade de práticas tradicionais de caridade e filantropia, com atuações pontuais e localizadas, das quais não se tem ainda uma avaliação de resultados. Os investimentos sociais privados, por sua vez, são pouco significativos, pontuais, incipientes e desarticulados entre si, voltados para vários públicos e demandas ao mesmo tempo.

Isto pode ser constatado por meio das demandas privilegiadas pelas empresas associadas ao AEC-PE como área de responsabilidade social. Diante da crescente deterioração da vida de parcelas significativas da população, priorizando ações na área da infância e da adolescência ligadas à prevenção do futuro e às demandas da reinserção social, as empresas mobilizam iniciativas que vão desde campanhas de natal voluntário, onde os funcionários arrecadam e doam alimentos,

brinquedos, roupas usadas e produtos de higiene pessoal para doação a entidades que atendem crianças e adolescentes – ação praticada pela maioria das empresas – a apoiar projetos de coletas seletivas doando o lixo da própria empresa, ou ainda, uma vez por ano possibilitar que os cabelos de crianças de instituições beneficentes sejam cortados e lavados por um profissional visando a eliminação de piolhos.

Segundo dados do *Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA (2008)*, em Recife existem 320 entidades cadastradas que prestam assistência à criança e ao adolescente, atendendo uma diversidade de demandas, que vão da necessidade de um local para mãe deixar o filho enquanto trabalha, a abrigos para crianças abandonadas. Das instituições cadastradas, apenas 9.37% (30) entidades são subvencionadas pelo poder público com recursos oriundos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, as demais (90.63%) sobrevivem a partir da suplementação de recursos da iniciativa privada, de organizações do Terceiro Setor e da livre iniciativa de pessoas da comunidade através de doações (gêneros alimentícios, materiais de consumo de uma forma geral), dentre estas, a maioria (70%) se constituem instituições de assistência à infância.

A expansão dos programas de responsabilidade social empresarial conforme esboçada neste item remete a pautas importantes sobre a ambigüidade política dessa forma de intervenção na questão social.

Parece fora de dúvida que o Estado brasileiro vem restringindo ou redimensionando seu espaço de atuação na vida social, desde a década de 90, por influência da classe dominante e sob os efeitos da globalização. Verifica-se, ao mesmo tempo, a busca de novos horizontes para a acumulação capitalista, com repercussão direta na provisão dos meios de consumo coletivo, nos quais se incluem os serviços sociais.

No processo de reforma do Estado empreendido no país, alinhado as diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, a assistência social passou a figurar no setor de serviços não exclusivos do Estado. O Programa de Comunidade Solidária é apontado como a fórmula para substituir as velhas práticas de assistência, financiadas pelo Estado, juntamente com as propostas de parceria para a realização de programas sociais direcionados à população em extrema pobreza. O

Estado transfere assim, para a sociedade, sob o apelo da solidariedade e da parceria, o dever de proteção social (SILVA e SILVA, 2001).

É neste cenário de esvaziamento das funções do Estado que emerge a campanha pela responsabilidade social no Brasil, menos relacionada ao tamanho do Estado e das obrigações econômicas do que às exigências de acumulação do capital. O envolvimento das empresas de porte e capital variados tem sido cada vez mais estimulado, como uma decisão estratégica em termos econômicos e político. Para o mundo empresarial, trata-se de um imperativo de sobrevivência no mercado, uma decisão estratégica. Para os representantes do Estado, uma forma de co-participação no enfrentamento de questões de interesse social.

Não se pode ignorar, entretanto, que a responsabilidade social se insere no processo de mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil, envolvendo a desresponsabilização do Estado com as políticas sociais e a transferência dessa função para a sociedade.

A partir da crítica ao Estado mau empreendedor, o movimento da responsabilidade social empresarial promete preencher o vazio deixado pelo Estado por meio da potencialização eficiente das ações sociais considerando dois aspectos que destaca como fundamentais na gestão social: o primeiro se refere ao modelo de trabalho de intervenção social, propondo maior eficiência às ações, e numa perspectiva mais ampla, ser mais eficaz de que o Estado na solução dos problemas sociais, tendo em vista superar a herança pesada de injustiça, desigualdade e exclusão social. O segundo, com foco específico na defesa e garantia de direitos à educação, à saúde, e cuidados à infância, transformados em investimento e capital humano.

Embora, o investimento das empresas em ações sociais esteja em crescimento, não se pode afirmar que estas se configuram como políticas sociais, no sentido estrito nem que sua atuação compense em termos de investimento real a retirada do Estado. As análises sobre a provisão de meios de consumo coletivo mostram que a precarização dos serviços nessa área não resulta de uma crise econômica ou de uma mudança de mandato da gestão da responsabilidade social, mas da própria lógica do capital. Do ponto de vista analítico essa é uma tendência dominante na sociedade capitalista.

À luz de uma política de privatização dos serviços sociais, é possível perceber um potencial inovador na mobilização social empresarial ao configurar um apelo à responsabilidade dos empresários sobre a própria base social da vida pública. O empresariado aparece como um ator que, junto com outras organizações sociais não-governamentais, afirma sua disponibilidade em contribuir para a redefinição das políticas públicas, voltadas à promoção das garantias dos direitos sociais. Contudo, a responsabilidade social empresarial tem ao mesmo tempo um vínculo com a lógica do lucro, a promoção de novos consumidores e mercados.

É neste contexto de simultaneidade entre o compromisso com a provisão dos serviços sociais, de um lado, e a abertura de espaços às ações privadas, de outro, que se entende o alcance e limites da responsabilidade social empresarial. Com essa perspectiva, constitui campo de pesquisa os cuidados e educação da criança de 0 a 6 anos, no Recife, e o conjunto de mudanças na provisão de serviços sociais com o apoio de iniciativas de responsabilidade social empresarial.

2. Capitalismo, liberalismo e a negação dos direitos da criança

2. 1. O Estado brasileiro e os direitos sociais

No Brasil, as idéias liberais remontam aos fins do século XVIII, quando as tensões criadas pela crise do sistema deram origem a uma série de movimentos revolucionários e de conspiração contra a Coroa Portuguesa, culminando com a proclamação da independência, em 1822. Independentemente, o país logo exigiu uma Constituição, cuja organização e formatação, em 1824, retratou contraditoriamente o pensamento liberal vigente, incorporando a liberdade individual, o direito à propriedade privada, igualdade de todos perante a lei e a liberdade de pensamento e expressão. Na verdade como adverte Costa (2004), essas garantias eram usufruídas por uma parcela ínfima da população, aquela que podia manter-se e participar da vida política do país, refletindo uma grande contradição entre o enunciado da lei e o que acontecia na realidade do Brasil naquela época.

Até final do século XIX e início do século XX as idéias liberais vão prevalecer, passando a ser o Estado, fruto dessas idéias, campo fecundo dos direitos civis e políticos. Entre nós, somente com a constituição do Estado Social, no contexto da grande crise econômica de 1929, se passa a pensar em direitos sociais.

A crise de 1929/33 ou a Grande Depressão de 1929 foi a maior crise econômica mundial do capitalismo vivenciada até aquela década, refletindo na maior parte dos países do mundo. Conforme Arruda (1980), a principal causa econômica dessa crise foi, sobretudo a insistência norte-americana em manter após a Primeira Guerra Mundial o mesmo ritmo de produção alcançado durante a mesma, o qual fornecia aos países envolvidos no conflito desde produtos alimentícios até manufaturas e combustível. Terminada a guerra estes países – os europeus – recomeçaram a produção normal de bens (produtos) que durante o conflito importavam dos Estados Unidos. Em consequência caíram as exportações do país e o mercado interno norte-americano viu-se abarrotado de produtos que não conseguia absorver.

Para manter o nível das exportações e dar vazão ao excedente da produção e do capital ocioso, os Estados Unidos financiaram a reconstrução dos países arruinados pela guerra. Com os empréstimos recebidos, os países compraram principalmente equipamentos para suas indústrias, o que representava, a médio prazo, concorrência para os produtos norte-americanos. O excesso da produção agrícola americana foi estocado para manter os preços, entretanto, os estoques cresceram muito, e se fossem lançados ao mercado provocaria uma queda exagerada nos preços e os fazendeiros começaram a falir. As indústrias por sua vez, para contornar a superprodução, passaram a despedir seus trabalhadores, criando uma enorme massa de desempregados.

Forma-se assim, um círculo vicioso: excesso de produção, paralisação de produção, mais desempregados, menor consumo. Nessa conjuntura, os acionistas dirigiram-se à bolsa para vender suas ações, entretanto não havia compradores, as cotações caíam assustadoramente. Tendo em vista tentar evitar a crise, um grupo de banqueiros de *Nova York* adquiriu enorme quantidade de ações das mais diversas companhias americanas, porém, ao tentarem vender em 1930 essas ações, não conseguiram, seu valor era nulo. A crise estava instalada e afetava todos os setores da economia: empresas estavam falidas, bem como os bancos; os fazendeiros perderam suas terras hipotecadas; a produção agrícola caiu a níveis baixíssimos; o desemprego espalhou-se por todo o país, havia mais de 12 milhões de desempregados; as ações vendidas na bolsa de *Nova York* caíram em 80% do seu valor. A crise refletiu-se em todo mundo, perdurando até 1932.

As condições econômicas do Brasil, após a grande depressão de 1930, foram bastante agravadas. Uma queda significativa do Produto Nacional Bruto, de 18,7% em 1930 para 11,75% no ano posterior, provocou redução da atividade econômica, agravamento das condições de vida da população e, por conseguinte desemprego (CORSI, 2000). Para se ter uma idéia da gravidade da situação muitas fábricas fecharam suas portas, e outras trabalhavam apenas três dias por semana. Só na cidade de São Paulo calculava-se em 100 mil o número de desempregados.

Nessa conjuntura, são gestadas as condições para uma mudança substantiva no sistema econômico brasileiro, com o eixo agroexportador sendo deslocado para o urbano industrial, tendo em vista atender às demandas postas pela nova ordem produtiva (COUTO, 2004). A política do governo Vargas centrou-se particularmente

na organização das relações capital trabalho. Para tanto, criou o Ministério do Trabalho cuja função básica seria harmonizar as relações entre empregadores e empregados. Para isso, foram instituídas as condições para formalizar os sindicatos, e, nesse contexto, toda iniciativa do Estado que tivesse como objetivo controlar a classe operária era bem vinda, tanto na concepção dos empresários, bem como dos empregados, pois contribuía para melhorar as condições de trabalho e a produtividade (CARONE, 1991).

O investimento do referido governo, no campo do trabalho, mediante legislação específica, foi delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, caracterizando um sistema de proteção social de tipo conservador, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios. Carone cita como exemplo a posição ocupacional e o rendimento auferido pelo trabalhador, que passaram a ser critério para a inclusão ou exclusão nos benefícios sociais, sendo privilegiados apenas os trabalhadores urbanos, uma vez que sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas sociais. Nessa perspectiva, o governo atuou fortemente no campo previdenciário, estimulando as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPS – que asseguravam como benefícios o direito a aposentadoria, a obtenção de socorro médico (para o trabalhador e sua família), o recebimento de pensão ou pecúlio pelos familiares, e a compra de medicamentos a preços reduzidos, mantidos pela contribuição compulsória dos empregados e empregadores, sem a participação do Estado. Essa política foi alterada em 1933 com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), embora as caixas continuem a existir até 1953, integrando as categorias de menor força organizativa.

No campo dos direitos sociais, a Constituição de 1934 aponta ganhos majoritariamente no campo do trabalho formal e urbano, ao tratar da regulação do trabalho formal e do atendimento das necessidades geradas a partir dos centros urbanos. Essa ampliação de direitos sociais se deu em relação a: *proibição de diferenças de salário mínimo; jornada diária de oito horas; proibição do trabalho de menores de 14 anos, trabalho insalubre para menores de 18 e noturno para menores de 16 anos; repouso remunerado; férias anuais remunerada; indenização*

por dispensa ao trabalho; amparo aos desvalidos; amparo a maternidade e infância; direitos à educação primária integral gratuita (COUTO, 2004).

O Estado Novo (1937/45) foi sustentado por um projeto social de recorte autoritário, com ações voltadas para a arena dos direitos sociais, entendidos como necessários ao processo de industrialização em curso no país. Para realizar esse projeto o governo Vargas, decretou uma nova Constituição (1937), que difere basicamente da Constituição de 1934, pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos, controlando-as a partir do projeto econômico e social do Estado Novo (op. cit, 2004). Para atender os objetivos do projeto social, a área trabalhista novamente ganha ênfase. São ampliados os benefícios às classes menos favorecidas, aí se destacando a obrigatoriedade do ensino pré-vocacional, de modo a favorecer o processo de industrialização, ainda incipiente.

Ainda em nome da proposta trabalhista e social, é regulamentado o salário mínimo, e criada a CLT (1943) – Consolidação das Leis do Trabalho, que reúne toda a legislação trabalhista, desde 1930. Na área da assistência é criado o Departamento Nacional da Criança – DNCr em 1940 e a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942), com objetivo de assistir, primeiramente, às famílias dos pracinhas e, posteriormente, estende seus serviços à família, principalmente através de programas na área materno-infantil. A LBA representou o braço assistencialista do governo, sob a coordenação da primeira-dama Darcy Vargas.

Segundo Saraiva (1999), só a partir da década de 40, com a criação do Departamento Nacional da Criança – DNCr e, em 1942 da LBA, o Estado passou “efetivamente”, a assumir o programa assistencial de proteção à maternidade e à infância, cuja proposta consistia principalmente em equipar as instituições de atendimento à infância com pessoal “qualificado” na área de saúde, com vistas a reduzir a desnutrição e a mortalidade infantil. Nesse sentido, em 1943, o Estado intervém na criação das creches e cria dispositivos legais na CLT para instalação destas unidades nos locais de trabalho, a cargo do empregador. Data, ainda, desse período o Serviço de Assistência a menores - SAM (1941), que se ocupava de crianças em situação de abandono e de menor, infratores.

Esses dados trazem à consideração as condições que influenciam a conquista e formalização dos direitos no Brasil, nesse período. Em princípio, pode-se destacar o interesse do governo em promover a expansão do capital fornecendo

todas as condições exigidas pelo setor industrial. Um outro traço é o caráter populista, ou seja, o forte apelo junto à população empobrecida, às classes populares e às classes trabalhadoras. Na área da legislação trabalhista destacam-se as medidas autoritárias e centralizadoras com traços paternalistas, pois baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e não como direito. Como salienta Couto, essas medidas assumem traços marcadamente vinculados a um Estado repressivo, autoritário e centralizador. Traços que favoreceram a destituição do governo Vargas em outubro de 1945.

Os governos que se sucederam de 1946 a 64 tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação também populista. O Estado, ainda de cunho liberal, manteve a política de expansão da indústria e da educação, esta última voltada para atender as necessidades do processo de industrialização, de produção e reprodução do capitalismo. Nessa perspectiva, foi criado o sistema “S”; Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, subsidiados com recursos oriundos do sistema empresarial e / ou em última instância dos próprios trabalhadores.

No período que se segue, vale destacar a volta de Getúlio Vargas em 1951, e o governo de Juscelino Kubitschek (55-61) ambos eleitos por meio do voto direto. Vargas retornou ao poder através do voto, com o apoio de uma grande parcela da população pobre que o reconhecia como pai dos pobres e o elegeu acreditando no cumprimento de um programa na área social que beneficia particularmente os mais necessitados. Entretanto seu programa de governo apresentou o mesmo papel do período de 1937 a 45, sustentado por políticas trabalhistas que visavam controlar os trabalhadores. Somando-se a isso, Vargas insistiu em usar o mesmo esquema repressivo em relação as opiniões divergentes, resultando em episódios de violências que o levaram ao suicídio em 1945 (VIEIRA, 1995).

O mandato de Juscelino Kubitschek e João Goulart constitui-se num projeto baseado no nacionalismo desenvolvimentista. Esse projeto estava fundamentado no pensamento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que defendia a industrialização como o único caminho a ser trilhado pelas as nações latino-americanas se desejassem se tornar donas do próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria (CARVALHO, 2002). Para tanto, deveriam seguir um Plano de Metas, o qual integrava orientações no campo político, econômico e social.

Por meio desse plano, o governo priorizou a abertura da economia para o desenvolvimento externo, bem como para o processo acelerado de industrialização, por meio do investimento em setores prioritários: energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação (COUTO, 2004). Processo que fomenta acelerada urbanização e, por sua vez, a “marginalidade urbana” e uma massa permanente de desempregados e subempregados.

Assim, a questão social não se configurou uma preocupação central para esse governo, pois seu plano de metas se referia particularmente à formação profissional como meta social a ser atingida, o que demonstrava sua preocupação, principalmente, concentrada na área econômica (VIEIRA, 1995). Nesse sentido, o investimento de recursos do Estado foi direcionado para a infra-estrutura necessária ao sucesso do projeto de desenvolvimento econômico, especialmente a ampliação e a qualificação da malha rodoviária, pois a mesma é a principal via de escoamento da produção, bem como de várias medidas para atrair o capital estrangeiro e indústrias multinacionais para o país.

O governo JK ficou conhecido como aquele das grandes obras, incluindo a construção de Brasília, do projeto de implantação da indústria automobilística no país, da ampliação e a qualificação da malha rodoviária, como aquele que acelerou o desenvolvimento econômico do país. Entretanto, esse desenvolvimento veio acompanhado de um processo inflacionário que teve como repercussão a queda do poder aquisitivo dos salários e também na qualidade de vida dos trabalhadores.

Em síntese, de 1930 a 1964, os direitos sociais no Brasil, ficaram restritos quase exclusivamente à área trabalhista, voltados para o seguimento dos trabalhadores urbanos. Isso não significa que esses direitos tenham sido obtidos pelos trabalhadores de forma passiva, como mera concessão. Ao contrário, a institucionalização desses direitos foi construída historicamente pelos textos constitucionais, como produto de uma constante tensão entre concessão / conquista. Conforme Couto (2004), as políticas sociais formuladas nesse período podem ser caracterizadas como políticas de recorte seletivo dirigindo-se a um grupo específico e fragmentado, respondendo de maneira insuficiente às demandas. As respostas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais mostram uma tônica excludente, voltadas prioritariamente às demandas do trabalho urbano industrial.

Acrescente-se que, nesse período, as políticas sociais providas pelo sistema de Seguridade Social, no âmbito do *Welfare State*, fundamentalmente aquelas indicadas como políticas distributivas – não contratuais não contributivas e desmercadorizáveis, desenvolvidas sob a forma de prestação de benefícios e serviços sociais públicos, custeadas total ou parcialmente pelo Estado – não foram consideradas, como nos países europeus. No entendimento de Pereira (1998), por privilegiar o *status* de cidadania como uma prerrogativa de todos, essas políticas ultrapassam a visão contratualista de proteção social e vão englobar e proteger, como um dever do Estado, o pobre, o incapacitado para o trabalho, o desempregado e o expulso do mercado de trabalho.

Essas políticas, não contratuais, não contributivas, não monetárias, incluem serviços e benefícios gratuitos nos campos da educação, da saúde e da assistência social essencial a todos os cidadãos. Qualquer cidadão, pelo fato de ser cidadão, tendo necessidade de ser protegido, faz jus aos benefícios e à prestação daqueles serviços sociais, desde que se reforce a efetividade no cumprimento da lei. Embora algumas medidas de proteção social tenham sido evidenciadas nesse período, somente com a Constituição de 1988 é que o conceito de Seguridade Social ganhou respaldo.

2.2. A Política de Assistência Social no Brasil

Na década de 80 os governos brasileiros se defrontaram com o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo *Consenso de Washington*, que determinavam a diminuição dos gastos nas políticas sociais e a retirada do Estado do campo social. Nessa década, o país estava inaugurando uma nova face no que se refere ao processo de reorganização política, orientado sob a égide da democracia, marcada pela transição dos governos militares para governos civis e uma nova Constituição (1988). Diante desses avanços, particularmente constitucionais, ampliando os direitos sociais, as determinações do Consenso de Washington, por si só, fomentam a hesitação entre a expectativa de atendimento dos direitos constitucionais e a reformulação da política econômica nacional, com a adoção de medidas de diminuição dos gastos na área social.

Embora o país apresentasse, em 1985, uma nova face em relação ao processo de reorganização política sob a égide da democracia, a ampliação da desigualdade social caminhava em paralelo. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, especialmente dos governos militares (1964 a 1985) que, em nome do desenvolvimento transforma o Brasil em uma grande potência internacional – acabaram produzindo um país com péssima distribuição de renda e o agravamento dos problemas sociais. Para se ter uma idéia, entre 1981 e 1989, os 10% mais ricos da população brasileira, que detinham 46,6% da renda nacional, ampliam sua participação para mais de 53%, enquanto os 10% mais pobres passaram a ter apenas 0,6% desta renda (DRAIBE, 1993).

A concentração da renda é histórica no país, e junto com ela, a pobreza e as desigualdades sociais. Nem mesmo os avanços na legislação, no campo das políticas sociais, particularmente na Constituição de 1988, que buscavam romper com as práticas clientelistas, assistencialistas e compensatórias no atendimento das demandas sociais, foram suficientes para produzir impactos positivos nas condições de vida das populações, constatando-se sua baixa efetividade no que diz respeito aos direitos sociais.

Não se pode negar que a nova Constituição consagrou conquistas inéditas na área social. Contudo, é verdade também que essas conquistas pouco significaram em termos de melhoria da condição e da qualidade de vida da população. A pobreza de dimensões continentais do Brasil e o abismo que separa pobres de ricos alteraram-se de forma perceptível, persistindo até os dias de hoje. Draibe aponta que, em 1993, a incidência da pobreza superava os 31% observados em 1983.

Nos anos 90, os esforços governamentais na área social foram insignificantes. A conjuntura nacional¹⁶, sob a influência neoliberal, privilegia o ajuste econômico, sendo caracterizada pela privatização das empresas nacionais, abertura econômica para capitais estrangeiros, retomada do processo inflacionário, minimização dos gastos públicos na área social e utilização de mecanismos que incidiram no sistema de proteção social, desmontando-o, principalmente em relação à seguridade sócia (COUTO, 2004).

Com base em estudos publicados pela Unicamp, Couto (2004) afirma que a desigualdade social no Brasil se agravou entre 1993 e 1999. Nesse quadro o

¹⁶ Período referente à gestão Collor e do seu vice-presidente Itamar Franco que concluiu a referida gestão em função do *impeachment* que retirou o primeiro do poder.

desemprego aumentou, com cifras que variam em torno de 16% em todas as metrópoles do país e a renda *per capita* caiu 6% no último ano da década. Enquanto no final de 80 há 2 milhões de desempregados no país, em 1995 há 4,5 milhões e no final dos anos 90(1999) esse número cresceu para 7,6 milhões (IBGE / PNAD, 2002). O Brasil se torna o terceiro país com maior número de desempregados, atrás apenas da Índia e da Federação Russa. Entre 2000 e 2001 o desemprego é maior ainda e a participação dos segmentos menos protegidos salta de 46,2% para 57,6%, aumentando consideravelmente o número de trabalhadores no mercado informal. Cerca de 38,9 milhões de brasileiros, em 2001, encontravam-se na informalidade¹⁷.

Neste mesmo ano (2001), para 53 milhões de brasileiros, a renda era "suficiente" para cobrir apenas despesas com alimentação, conforme cálculo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que delimita essa população na chamada linha de pobreza. Assim, quando apurado o desenvolvimento social dos países, ainda que se apresente como a décima maior economia do mundo, o Brasil fica em 69º quando são incluídos os indicadores sociais, uma vez que um terço de sua população se encontra abaixo da linha de pobreza, a expectativa de vida ao nascer é de 67,5 anos, a taxa de analfabetismo dos adultos aproxima-se dos 15% e a mortalidade infantil é de 34 crianças para cada mil nascidas vivas

A receita neoliberal colocada em prática, contida no conjunto de prescrições de reformas dos sistemas de proteção social, orientadas para a privatização, descentralização, focalização e programas sociais emergenciais não produziram resultados favoráveis. O balanço social apresentado é desastroso. Ao final do governo FHC, em 1999, contabilizou-se: um aumento da concentração de renda; altíssimo índice de desemprego, tentativa de desmonte dos direitos sociais trabalhistas conquistados; diminuição dos gastos sociais com as políticas públicas e deterioração dos serviços sociais (educação, saúde, habitação, saneamento básico, etc).

Para Behring (2000), esse contexto expressa uma reorganização dos sistemas de proteção social no qual o Estado concentra seu papel na renda mínima¹⁸, enquanto ao setor privado são reservados outros serviços, de caráter lucrativos. É o Estado a cumprir o papel que lhe foi ordenado, isto é, oferecer tão-

¹⁷ Assalariados sem carteira ou autônomos sem direito a aposentadoria, férias 13º salário, etc.

¹⁸ Forma de conceber um mínimo de auxílio aos necessitados, respeitando porém, um dado teto superior que indicaria um limite para não haver desestímulo ao trabalho.

somente aos “desfavorecidos” certo grau de segurança social, ou seja, complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. É a política social sendo pensada de forma residual, atendendo assim, as prescrições da nova ordem mundial. Um exemplo da predominância dessa tendência são as políticas de compensação de renda que priorizam programas de distribuição de bolsas à famílias carentes.

Outras experiências, no campo da proteção social, vêm integrando a produção e a distribuição de bens e serviços sociais tendo em vista atender às demandas da população. Estas experiências incluem parcerias entre o *Estado*, o *setor privado lucrativo*¹⁹ e o *setor privado não-lucrativo*²⁰, uma estratégia que vem sendo adotada na América Latina, desde os anos 80, cujo significado maior é a tendência à alteração das relações entre o Estado e o mercado. Pereira (2001) caracteriza essas experiências como *esquemas pluralistas ou mistos de bem-estar social*, que supõem o interesse neoliberal de esvaziar o *status* de direito da política social. Trata-se de mais uma indicação do receituário neoliberal²¹ elaborado para as economias periféricas, capaz de levar o Estado a abrir mão de seu papel como provedor social, transferindo gradualmente sua função para o mercado, para as organizações não-governamentais, voluntárias e informais que compõem o chamado *Terceiro Setor*.

2.3. A política de assistência à criança

2.3.1. Da caridade ao direito

Encontra-se na literatura, uma diversidade de estudos históricos sobre a origem, formas e modelos da assistência à criança no Brasil (OLIVEIRA e FERREIRA, 1986; KRAMER, 1987; ROSEMBERG, 1989; KULMANN Jr. 1990;

¹⁹ É o setor que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzido pela gratuidade de certos serviços públicos e aumentam a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder aquisitivo se apropriem de benefícios não proporcionais - maiores a contribuição que realizam para financiá-los (Draibe 1998).

²⁰ Composto associações filantrópicas, organizações comunitárias e as novas formas de organizações não-governamentais (COSTA, 2008).

²¹ Receituário neoliberal para as economias periféricas, elaborado em 1989 no Consenso de Washington. Esse receituário indica 10 medidas muito conhecidas, que devem ser seguidas especialmente pelos países periféricos, dentre elas a redução do tamanho do Estado.

CIVILETT, 1991; HADDAD, 1991; SARAIVA, 1999; MARCÍLIO, 2003, dentre outros). A maioria revela que essa preocupação surge ainda no período colonial, em função das elevadas taxas de abandono de crianças em meados do século XVIII (MARCÍLIO, 2003).

Nessa época surgem no país, as primeiras instituições de assistência à criança, com a implantação das *Rodas dos Expostos*, da *Casa da Roda* ou simplesmente *Roda*. Instituição filantrópica onde eram colocados os filhos bastardos ou filhos de escravas, para que estas pudessem exercer a função de amas-de-leite dos filhos das mulheres da casa grande, como diz Freire (2001). A Roda garantia o anonimato do expositor, ao mesmo tempo em que defendia a honra das famílias cujas filhas teriam engravidado fora do casamento. Além disso, para esta instituição também eram encaminhados os filhos de mulheres livres, em geral pobres, que não tinham sua subsistência garantida.

Recife, local de realização deste estudo, foi a segunda capital do Brasil a implantar a *Casa da Roda* em 1789, na Santa Casa de Misericórdia, e até início do século XIX essa instituição só existia em mais duas capitais, Salvador e Rio de Janeiro. Visando aumentar a oferta, em 1828, as câmaras municipais conseguiram aprovar a Lei dos Municípios, a qual oficializava que em toda cidade onde houvesse uma Santa Casa de Misericórdia, deveria ser instalada uma *Roda* para assistência aos enjeitados que recebesse. Para tanto, a Assembléia Legislativa provincial entraria com um subsídio para auxiliar o trabalho da Misericórdia. Oficializa-se, de certa forma, a participação do Estado na assistência à infância, perdendo-se assim o caráter exclusivamente caritativo para inaugurar uma fase caracterizada como filantrópica, associando-se a esfera pública e a particular (op. cit. 2003).

Os encargos com os expostos era uma tarefa pesada, custosa e difícil para as Santas Casas de Misericórdia. Dessa forma, assistir às crianças abandonadas sempre foi aceito com muita relutância. Era comum que o espírito de caridade da população ajudasse a manter essas instituições. Muitos proprietários, preocupados com a salvação de suas almas, deixavam em seus testamentos legados e esmolas para as Santas Casas para ajudar na criação de outras casas. Entretanto, ao contrário do que se esperava com a Lei dos Municípios, as Rodas não se

multiplicavam tanto: apenas uma dezena delas foi criada em algumas províncias mais importantes.

Em meados do século XIX, seguindo os rumos da Europa liberal, que fundava cada vez mais sua fé no progresso contínuo, na ordem e na ciência, iniciou-se no Brasil uma forte campanha para a abolição da roda dos expostos. Esta passou a ser considerada pelos médicos higienistas, como imoral e contra os interesses do Estado. Os higienistas horrorizados com os altíssimos níveis de mortalidade infantil reinante dentro das casas de expostos defendiam sua total extinção. Os altos índices de mortalidade da Roda podem ser comprovados através da fala de D. Pedro I à Assembléia Constituinte de 1828:

A primeira vez que fui à Roda dos expostos achei, parece incrível, sete crianças com duas amas, sem berços, nem vestuário. Pedi o mapa e vi que em treze anos tinham entrado perto de doze mil e apenas tinham vingado mil (MONCORVO FILHO, 1926, citado por CIVILETTI, 1991, p. 34).

Os esforços para extinguir as rodas no país tiveram a adesão dos juristas, médicos higienistas e da igreja, que começavam a pensar em novas formas e modelos de atendimento para proteger a criança abandonada e para solucionar os problemas oriundos a questão social que começa a perturbar a sociedade. No entanto, o movimento pela extinção das rodas de expostos não foi suficiente para extinguí-las, sem resistência. As mais importantes como as de Salvador e São Paulo sobreviveram até meados do século XX (MARCÍLIO, 2003).

Inúmeras outras instituições de proteção à infância desamparada foram surgindo, porém, a partir do final do século XIX. Em Recife, por exemplo, seguindo o modelo das colônias de Mettray, da França, ou de Red Hill, da Inglaterra, foi criada em 1888 uma colônia Agrícola Orphanológica. No Rio de Janeiro em 1899 o Dr. Arthur Moncorvo Filho fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância e em São Paulo, em 1902 o Instituto Disciplinar. Além disso, ordens religiosas de caridade criaram Liceus de Artes e Ofícios com a filosofia de prevenir e remediar vícios e infrações de menores, mediante o ensino profissional. A ordem de São Carlos fundou em São Paulo asilos para os órfãos e os desamparados filhos de imigrantes europeus, através da iniciativa pública e privada. Objetivos eram mesclados da moral cristã da caridade e da filantropia utilitarista, do bom

aproveitamento do indivíduo para servir ao capitalismo, aumentando a riqueza do país (op. cit. 2003).

No início do século XX, a filantropia, como modelo assistencial fundamentado na ajuda começa a substituir o modelo da caridade, de inspiração religiosa. Nestes termos, à filantropia atribui-se a função de organizar a assistência dentro das novas exigências sociais, políticas econômicas e morais, que nasce com o século da industrialização no Brasil. De um lado figuravam necessidades econômicas geradas pela expansão do capital, e de outro os problemas sociais conseqüentes da urbanização crescente, gerando novos padrões de organização social. Esse quadro passa a ser reconhecido em sua complexidade, principalmente pela classe dominante, como algo que não seria possível controlar de forma individualizada: *o problema da Assistência à Infância deveria ser tratado de forma abrangente, envolvendo a sociedade e o Estado.*

A partir de 1930, instituições filantrópicas foram criadas com o objetivo de amparo e assistência à infância pobre e desvalida. As primeiras delas, de grande ação, foram a *Liga das Senhoras Católicas* e os Centros de Serviços do *Rothary Club*, em algumas capitais. Posteriormente, em São Paulo, teve atuação notável a Associação Pérola Bygthon (Rizzini, 1993). Em Recife-PE, a *Liga Pernambucana Contra a Mortalidade Infantil*, com o apoio do governo estadual, realizava assistência médica domiciliar às lactentes, fornecia medicamentos e alimentos (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1930, p. 30).

Neste período, o caráter do atendimento prestado à criança era médico - higienista, ou seja, sustentava a preocupação com os altos índices de mortalidade infantil e se inseria dentro das propostas que integravam o projeto mais geral de saneamento, visando atingir a civilidade e a modernidade, medidas pelos hábitos de higiene e saúde de um povo (SARAIVA, 1999). A medicina desenvolvia-se rapidamente e a pediatria aparecia como um novo ramo da medicina, ocupando-se da puericultura que tratava especificamente do cuidado à criança. Nesse estágio do conhecimento a puericultura já recomendava normas e regras que deveriam ser adotadas desde o período de gestação, para assegurar o desenvolvimento físico e mental da criança.

O cuidado de crianças, sem a utilização das regras básicas da puericultura, estaria fadado ao fracasso, podendo acarretar a morte do infante (SILVA, 1993).

Nesse sentido, nos Centros de Saúde e Assistência Materno Infantil, localizados nos bairros de Afogados e da Madalena na cidade do Recife-PE, era comum a realização de cursos sobre higiene pré-natal, higiene infantil e pediatria para as mães, nos quais procurava-se difundir os princípios elementares da puericultura (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1930, p. 41).

Ao analisar as propostas de atendimento a criança no Brasil, na primeira república, Kuhmann (1991), considera que tais propostas são resultados da articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas e religiosas, sendo sustentadas por três interesses básicos: além do médico-higienista, o religioso e o jurídico-policia.

A igreja católica, fundamentada nos princípios da caridade, no amor ao próximo e na fraternidade, defendia a assistência à infância em prol das classes trabalhadoras, visivelmente menos favorecidas face às mudanças trazidas pela industrialização do século XIX e pela instalação da nova ordem urbana. O interesse da igreja católica associava-se a necessidade de fomentar uma reacomodação de forças, devido a algumas derrotas sofridas no confronto com posições mais liberais, fato que implicou perda de privilégios e adeptos. Gerou-se então, a necessidade de uma reacomodação de forças, com a igreja buscando-se integrar aos movimentos de assistência as classes menos favorecidas.

Diferentemente da influência médico - higienista e da religiosa, a influência jurídico - policia, alertava para o problema da infância moralmente abandonada, tendo em vista evitar a desordem e a criminalidade. Entre as causas atribuídas na época e tais comportamentos, eram destacados fatores hereditários e a influência do meio social, com especial relevo a desorganização da família. Para esse segmento a absorção da mão-de-obra feminina pelo mercado de trabalho contribuía para tal desorganização, entretanto, não sendo possível evitar a saída da mulher do seu domicílio, em função da necessidade de manter a renda familiar, a criação de equipamentos coletivos de atendimento à criança tipo creches, abrigos, escolas maternais, orfanatos, se fazia indispensável como forma de ajudar os pais trabalhadores.

A assistência à infância garante seu espaço na sociedade brasileira, portanto, na convergência de iniciativas de segmento da sociedade civil (do setor privado, das instituições religiosas, das associações comunitárias, da organização das damas da

sociedade, etc.), e sob as determinações das manifestações da “questão social” enunciada com a expansão do capital. O processo migratório seguido da urbanização, a industrialização, esses processos geraram novas necessidades, diversificaram o mercado de trabalho, redistribuíram a divisão social do trabalho na sociedade e incorporaram a mulher ao mercado de trabalho a fim de garantir a sobrevivência da família. O trabalho da mulher fora de casa, ocupando funções menos remuneradas e desvalorizadas, desencadeia outras situações de carência e de conflitos.

Esse conjunto de situações favorece o crescimento desordenado das cidades, do desemprego, do subemprego, da miséria, aumentando a demanda por serviços e equipamentos sociais. Somando-se a isso, a saída da mulher para o mercado de trabalho e a falta de infra-estrutura que lhes possibilitasse desenvolver suas novas atribuições fora da unidade doméstica amplia o universo das reivindicações por serviços coletivos, em particular aqueles voltados para o atendimento à criança, exigindo um posicionamento do Estado.

2.3.2 A presença do Estado

Ao longo da história, o campo da assistência à criança constituiu objeto privilegiado das iniciativas não governamentais. Além das instituições religiosas, das organizações filantrópicas, destaca-se a presença do setor privado através de associações e movimentos organizados que encontram na assistência à infância razão suficiente para sua institucionalização.

Embora algumas instituições oficiais destinadas à proteção da criança tenham sido criadas antes dos anos 30, é importante ressaltar que só a partir de 1940 o Estado brasileiro passou, efetivamente a contribuir para o desenvolvimento destas instituições. Em nome da assistência e proteção à maternidade e a infância, passou então a dividir com organizações privada a responsabilidade de custeio da prestação de serviços, retendo simultaneamente o controle e direção das ações social. Sua proposta consistia em equipar as instituições de atendimento à infância com pessoal qualificado na área de saúde, seguindo a perspectiva médico-higienista, para execução de ações de cunho social, com funções de prevenção e assistência. O caráter do atendimento era exclusivamente médico, justificado como forma de

remediar e socorrer a criança da situação de abandono em que se encontrava. Culpava-se a família pelas condições de vida propiciada à criança, camuflando-se as diferenças sociais produzidas pela distribuição de renda desigual.

A partir desse período, observa-se uma mudança qualitativa no comportamento assistencial do Estado e do empresariado em relação aos trabalhadores urbanos (VIEIRA, 1988). Em se tratando dos cuidados e proteção da criança, observa-se que o paternalismo, não desprovido de interesse econômico, cede lugar a critérios de elegibilidade e procedimentos burocratizados justificados à bem da racionalidade e da tecnologia, para maior desenvolvimento da indústria nacional.

Segundo Kramer (1987), a necessidade de preparar a criança de hoje para o homem de amanhã, futuro trabalhador, mostrou-se importante para fortalecimento do próprio Estado Nacional, tornando-se um dos principais fatores que levaram os setores públicos a valorizar a proteção e a educação das crianças de 0 a 6 anos.

Vale salientar ainda, que nesse período, operários de indústrias dos grandes centros urbanos do país se reuniam em manifestos organizados reivindicando vantagens trabalhistas, serviços sociais ou protestando contra as precárias condições de vida e de trabalho a que se achavam submetidas: inexistência de assistência médica, habitação precária, falta de infra-estrutura sanitária, além de baixos salários, jornadas excessivas de trabalho e insalubridade, reivindicaram também equipamentos de atendimento à criança como uma medida urgente a ser tomada pelo governo e empresários, devido às longas jornadas de trabalho das mulheres (OLIVEIRA E FERREIRA, 1986).

Com a intensificação do clima de tensão no país, a insatisfação crescente, protestos e reivindicações dos trabalhadores, o governo, na tentativa de manter a ordem social, se dispôs a fazer algumas concessões aos trabalhadores, incluindo o atendimento à criança em creches. Assim, em 1943, o Estado cria dispositivos legais na CLT (DL- 005.452.1943, Art.389) determinando a instalação de creches nos locais de trabalho, a cargo do empregador. Surge, então, a primeira lei no país que determinava a criação de creches, assim formulada: “o estabelecimento em que trabalhe pelo menos 30 mulheres, na faixa etária entre 16 e 40 anos de idade, é obrigatório possuir um local apropriado onde às funcionárias possam guardar sob vigilância e assistência, seus filhos no período da amamentação” (CLT, 1943).

Na prática, essa lei não chegou a proteger a criança e nem facilitava o trabalho da mulher. Além de não ser respeitada pelos empregadores, se restringia ao período em que a criança era amamentada (6 meses). Cessada a amamentação, a empresa desobrigava-se de manter a creche em funcionamento e a criança passava a ser responsabilidade exclusiva da mãe, inviabilizando que a mesma continuasse trabalhando. Contudo, representava um avanço no campo da assistência social, à época. Em 1967 o texto da CLT sofre modificações, desobrigando ainda mais as empresas da manutenção de creches, ao facilitar o direito de optarem por convênio com outras instituições similares, para esse fim. Na prática, ainda hoje, esses convênios não se estabelecem e tornam-se inviáveis na medida em que a mãe deve se deslocar para amamentar o filho. Assim sendo, pelo tempo que gastará no percurso, mediante o tempo permitido de apenas meia hora, torna-se plenamente inviável para a trabalhadora amamentar o filho.

Além de intervir na CLT, o Estado procurou instituir, em nível do aparato técnico-burocrático órgãos que centralizassem a assistência à mãe e à criança. As creches, integrando uma política de proteção à maternidade e à infância, ficaram ligadas aos órgãos da área de saúde e assistência social. Entre as instituições assistenciais pode-se destacar: o Conselho Nacional de Serviço Social do Ministério da Educação e Saúde, criado em 1938; o Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1941), que visava atender a criança abandonada e delinqüente, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores; o Departamento Nacional da Criança – DNCr (1941), do Ministério da Educação e Saúde; a Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942), que se propunha assistir a família dos expedicionários durante a guerra. Ademais, instituiu o Serviço Social do Comércio – SESC (1946) e o Serviço Social da Indústria – SESI (1946), ambos de iniciativa patronal, mas de interesse do governo, que se ocupavam igualmente da atenção à maioria e a infância junto às categorias de trabalhadores dos setores do comércio e da indústria respectivamente.

No pós-guerra, com a instalação do UNICEF no Nordeste (1955) a assistência materno-infantil ganha especial relevância, com foco principal no controle e erradicação de doenças e promoção da saúde da gestante e da criança, mantém como prioridade o programa de alimentação complementar por meio da distribuição de leite em pó às famílias pobres da região, através dos serviços sociais públicos.

Até meados dos anos 60, o Estado não produzia planos ou programa nessa área que dimensionava custos, metas, não planejava, enfim, o atendimento à criança. Respondia a demandas isoladas, assumindo o lugar da orientação técnica mediante a uniformização dos padrões de atendimento.

A participação ativa e a boa vontade de segmentos da sociedade como: profissionais de diversas áreas, intelectuais, autoridades públicas, grandes empresários, lideranças religiosas e outros grupos continuaram imprescindíveis para atingir os fins da assistência à criança. Por parte do governo, bastaria boa vontade e articulação desses segmentos em nível nacional para que os problemas da criança fossem superados. Caberia ao Estado mobilizar os mais afortunados a fim de modificar sua indiferença em relação aos mais necessitados, dando exemplo para que os demais assumissem sua parte no todo.

Assim, o modelo de atuar do DNCr era baseado na criação de equipamentos públicos coletivos, principalmente os chamados, *postos de puericultura* onde as mães deveriam receber além de orientação médica desde o início da gravidez, medicamentos e alimentos. Após o parto, seguia-se o acompanhamento da criança até a fase escolar, quando entraria em cena a *Casa da Criança*, um tipo de escola com orientação médico - higienista (estabelecimentos supostamente construídos). Em Pernambuco, na década de 60, o Governo do Estado, evidencia em relatório ao Presidente da República, a existência destes postos, os quais distribuíam leite para as crianças pobres, cujas mães não amamentavam (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMUCO, 1965).

Os *postos de puericultura*, conforme proposta do DNCr eram mantidos por associação privada ou por órgão oficial, bem como pelo trabalho de voluntários, quase sempre de mulheres, organizadas em associações de proteção à maternidade e à infância, também com a colaboração e boa vontade dos profissionais da área de saúde (PEREIRA, 1997). Além dos *postos de puericultura*, o programa integrava outros equipamentos como os *lactários*, as *escolas maternas*, as *creches*, os *jardins de infância*, os *parques infantis* e as *casas das crianças*, cujo funcionamento se dava na mesma perspectiva dos postos de puericultura, como forma de remediar e socorrer a criança em situação de vulnerabilidade social.

Sob influência da norma médico - higienista, o DNCr procurava evitar que as creches se transformassem em focos de doenças. Com essa preocupação as

creches eram defendidas como elementos da puericultura social, único estabelecimento capaz de combater eficazmente o comércio da criadeira²².

A ação estatal na área da educação infantil caracterizou-se pela execução indireta, na forma de convênios e de associação com instituições particulares de caráter filantrópico, leigo ou confessional, que mantinham creches e programas assemelhados em funcionamento. Tanto o DNCr como a LBA funcionavam como órgãos repassadores de recursos para essas instituições, monitorando ações e resultados. A LBA chegou a implantar efetivamente creches ou casas da criança diretamente, em vários estados do Brasil, mas prevalecia a execução em parceria, mediante convênios. O DNCr constituía o órgão normativo, encarregado da formulação de diretrizes e procedimentos para assegurar o adequado funcionamento das creches, enquanto unidade de prestação de serviços à criança, encarregando-se também da fiscalização e de publicações de manuais de orientação que abarcavam itens sobre: a organização dos serviços e seus objetivos, do ponto de vista sanitário e educativo, o desenvolvimento da criança e suas necessidades; a preparação do pessoal responsável e os aspectos arquitetônicos das instalações. Orientações que ficaram registradas apenas no papel e no discurso, uma vez que na prática as creches continuavam reproduzindo a precariedade das condições que a criança e sua família já enfrentavam em casa (OLIVEIRA e FERREIRA, 1986).

Sob influência da norma médico-higienista, o DNCr procurava evitar que as creches se transformassem em focos de doenças. Com essa preocupação as creches eram defendidas como elementos da puericultura social, único estabelecimento capaz de combater eficazmente o comércio da criadeira.

Embora consideradas “um mal” na medida em que sua existência nos grandes centros urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo, especialmente) revelava desorganização social, desajustamento moral e econômico, as creches eram vistas como indispensáveis, principalmente por se constituírem alternativas higiênicas as criadeiras. Além disso, a creche era útil como instrumento essencial às mulheres pobres e desamparadas. Um recurso ligado à pobreza. As creches recorriam às mulheres forçadas a trabalhar: mães solteiras, mulheres abandonadas por seus companheiros, viúvas e mulheres casadas que contribuíam com seu trabalho para

²² Mulher do povo que tomava conta, sob paga, de crianças em suas casas para que suas mães pudessem trabalhar. Estas eram consideradas responsáveis pela elevada mortalidade infantil devido suas condições de vida e hábitos incorretos adotado no cuidado com as crianças.

aumentar o orçamento familiar. Ademais, a creche era proposta como dispositivo para orientar as mães e educar crianças nos preceitos da puericultura, como dispositivo de normatização da relação mãe / filho nas classes populares (Op.cit., 1986).

Um dos estados do Brasil que avançaram no atendimento dessas reivindicações foi Pernambuco. Em 1935, conforme registro encaminhado ao Chefe Provisório da República, à época, o Sr. Getúlio Vargas, o Governo do Estado de Pernambuco destacava dentre outras obras realizadas diretamente pela *Liga Pernambucana Contra a Mortalidade Infantil*, a existência de lactários nas fábricas localizadas nos bairros da Várzea, da Torre e de Moreno, onde os operários deixavam seus filhos, sob os cuidados de uma enfermeira, orientada por um médico. Nesse mesmo documento, o governador reconhece esta iniciativa como de grande alcance e valor, ressaltando seus benefícios diante de um dos problemas mais delicados da época: o da higiene e assistência à criança (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1935).

No regime militar, a reestruturação dos serviços assistenciais se estende, ainda, ao Serviço de Assistência ao Menor - SAM, substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor-Funabem (Lei Federal 4.513 de 01/12/1964), que assumiu a competência de formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo território nacional. Cabia às unidades estaduais a execução dos programas de atendimento à criança e ao adolescente com observância dos princípios definidos na política nacional de bem-está do menor, prevenindo a marginalização e oferecendo oportunidades de promoção social (FIA, 2007).

A ação estatal na área de educação infantil caracterizou-se pela execução indireta, na forma de convênios e de associações com instituições particulares de caráter filantrópico, leigo ou confessional, que mantinham creches e programas assemelhados em funcionamento. Tanto o DNCr como a LBA funcionavam como órgãos repassadores de recursos para essas instituições, monitorando suas ações. A LBA chegou a implantar efetivamente creches ou casas da criança diretamente, em vários estados do Brasil, mas prevalecia a execução em parceria, mediante convênios. O DNCr constituía o órgão normativo, encarregado da formulação de diretrizes e procedimentos para assegurar o adequado funcionamento das creches, enquanto unidade de prestação de serviços à criança, encarregando-se também da

fiscalização e de publicações de manuais de orientação que abarcavam itens sobre: a organização dos serviços e seus objetivos, do ponto de vista sanitário e educativo, o desenvolvimento da criança e suas necessidades; o treinamento do pessoal responsável e os aspectos arquitetônicos das instalações. Orientações que ficaram registradas apenas no papel e no discurso deste órgão, pois na prática as creches reproduziam a precariedade das condições que a criança e sua família enfrentavam em casa (OLIVEIRA e FERREIRA, 1986).

A partir dos anos 70, frente à situação do contingente de crianças em idade pré-escolar, ao déficit de escolas maternas, de creches e jardins de infância, o DNCr muda seu discurso com ênfase no rigor higiênico tendo em vista combater a desnutrição, a mortalidade infantil e as criadeiras, e propõe, junto com UNICEF, a ampliação do atendimento de 0 a 4 anos para 0 a 6 anos de idade. A nova demanda seria atendida em centros de recreação modestos que poderiam ser instalados em áreas cedidas pelas igrejas ou ainda em equipamentos comunitários, funcionando com a participação de pessoal voluntário. Para tanto, esses órgãos conclamavam a participação da comunidade, mães e jovens, para manter os serviços através da arrecadação de fundos nos centros. As propostas do DNCr de creches / pré-escolas, com pessoal qualificado, infra-estrutura física e material adequados e de maiores verbas para a manutenção dessas instituições, cede lugar às propostas simplificadas de atendimento à criança com a participação da comunidade, segundo um modelo assistencialista e emergencial.

Essas propostas simplificadas passam a ser desenvolvidas no Recife, a partir da iniciativa de associações particulares, sem a participação do Estado, como alternativa à falta de serviços públicos. No início dos anos 60, a cidade contou com 4 parques de recreação e 16 cantinas, mantidos pela *Campanha Pernambucana Pró-Infância*, entidade organizada pelas senhoras de sociedade pernambucana. Os Parques de Recreação Infantil prestavam assistência às crianças em período integral, incluindo além dos cuidados físicos, três refeições diárias. Através das cantinas cerca de cinco mil crianças recebiam alimentação, roupas, assistência médica, educação cívica e religiosa (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 1961).

Esse tipo de atendimento prestado à criança foi proposto aos Governos dos países do Terceiro Mundo por organismos internacionais – o Fundo das Nações

Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para Alimentação (FAO), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Pan-Americana de Saúde – como forma de resolver os problemas do subdesenvolvimento a que se atribuía a falta de assistência e serviços na área de saúde, nutrição e educação da criança. Isto porque, o desamparo de populações pauperizadas do Terceiro Mundo poderia ameaçar a ordem capitalista e abrir caminho para o desenvolvimento e a penetração de ideologias revolucionárias, a exemplo do que havia ocorrido em Cuba (VIEIRA, 1988).

O conceito de creche como mal necessário começa a ceder lugar a um conceito de atendimento, onde se busca, junto às crianças, compensar carências diversas e oportunizar o trabalho da mulher, fora do lar. A participação da mulher na população economicamente ativa aumenta significativamente. Nesse momento a creche se mostra como um importante dispositivo para alimentar crianças pobres, desnutridas ou potencialmente desnutridas, além de suprir outras necessidades, inclusive afetivas, emocionais, não mais asseguradas pela família. Para tanto, procura-se, nesse “novo” contexto, incitar a participação comunitária e ampliar a assistência estatal através de convênios com entidades sociais filantrópicas e com organizações comunitárias de cunho popular.

As bases desse modelo de atendimento tinham como fundamento as teorias psicopedagógicas da privação cultural, atribuindo ao ambiente social “desagregador” gerado pela miséria a responsabilidade do “desajuste social”, do baixo desempenho produtivo em alguns setores, do fracasso escolar, enfim, da gritante “marginalidade” sócio-econômica em que se encontravam largos setores da sociedade brasileira (SARAIVA, 1999). No Brasil, as teorias da privação cultural influenciaram os discursos oficiais e os diversos programas de atendimento à criança pré-escolar, dentre os quais o Projeto Casulo, implantado pela LBA.

Como instituição mais diretamente ligada à assistência social, a LBA desenvolveu a partir de 77 o *Projeto Casulo*, considerado o primeiro programa brasileiro de educação infantil de massa e assistência integral à criança. Seu objetivo consistia em atender com pouco gasto o maior número possível de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos de idade, tendo em vista prevenir a marginalização e deixar as mães com maior tempo livre para trabalhar fora e elevar a renda familiar. Nessa perspectiva, sua tônica recaía no atendimento às carências nutricionais das

crianças, que permaneciam de 4 a 8 horas diárias nas sociais onde o projeto era desenvolvido, recebendo alimentação, cuidados físicos e material didático (ABRANTES, 1991).

Para tanto, o projeto privilegiava a participação da comunidade como forma de custeio, argumento legítimo para diminuição de custos e atendimento de um maior número de crianças possível (ROSEMBERG, 2003). Nesta condição, o quadro de pessoal das instituições, na sua maioria, se constituía de voluntários oriundos da própria comunidade e a infra-estrutura física e material, além de insuficiente se mostrava inadequada aos objetivos propostos. Contudo, o projeto efetivamente implantado, em menos de 4 anos, já atendia mais de um milhão de crianças pobres em todo Brasil, em diversos municípios. Para Rosemberg (2003), essa expansão se dar às custas de uma estratégia bem brasileira: ampliar o número de crianças atendidas e reduzir o custeio federal, produzindo um atendimento pobre para pobre .

Os diversos estudos acerca do *Projeto Casulo* são unânimes em afirmar que este projeto só teve condição de ser implantado em larga escala porque se coadunava e se constituía como expressão da *Doutrina Brasileira de Segurança Nacional* (DSN), primeiro regime de Segurança Nacional instalado na América Latina em 1964, particularmente porque ao adotar o discurso da prevenção, propiciava uma entrada direta e visível do governo federal no nível local, sem passar pelas administrações estaduais. Baseava-se em pequenos investimentos orçamentários, apesar de ser um programa de massa, adotando a estratégia de participação da comunidade, ajustando-se assim ao modelo econômico preconizado pelo Estado de Segurança Nacional. Nesse sentido, um modelo “anti-social,” cuja preocupação maior centrava-se na idéia de transformar o Brasil numa potência econômica.

O *Projeto Casulo* permitiu uma entrada direta do governo federal em um grande número de municípios espalhados pelo território nacional, privilegiando a participação da comunidade, incluindo seus recursos e a mobilização de entidades particulares. Isto pode ser comprovado por meio dos dados da cobertura de atendimento nacional à criança em creche e pré-escola através da LBA no período de 1977 a 1990. No primeiro ano de sua implantação a LBA atendia 21.280 crianças, em 725 creches / pré-escolas espalhadas em 243 municípios; em 1990 esse número sobe para 1.602.261 crianças atendidas, em 23.265 instituições e 3.286 municípios (LIMA, 1990).

Contudo, a primeira avaliação do *Projeto Casulo*, efetuado no ano seguinte a sua implantação, evidencia sérios problemas estruturais, em grande parte atribuída à tônica de eficiência buscada pelo modelo. Dentre outros, a própria LBA destaca: falta de pessoal qualificado; inadequação do espaço físico e dos materiais e falta de água nos locais em que a creche ou pré-escola era implantada. Dificuldades que comprometiam o desenvolvimento das atividades, tanto do ponto de vista pedagógico como assistencial.

A partir desse modelo, na perspectiva de compensar carências diversas (econômicas, alimentares, nutricionais, psicológicas, motoras e sociais), uma rede de creches e pré-escolas de origem comunitária e com objetivos filantrópicos foi implantada em várias capitais do país, inclusive no Recife. Contudo, essas instituições tinham em comum o baixo padrão de qualidade, caracterizado pelo baixo nível de escolaridade e de qualificação do quadro do pessoal, e pelos produtos e serviços oferecidos à criança. Além disso, pelo contexto urbano onde se localizavam, vilas, favelas, áreas de periferias mal servidas de água e esgoto e outros serviços complementares muito pouco era possível realizar em favor do desenvolvimento das crianças atendidas (VIEIRA, 1988; HADDAD, 1989; LIMA, 1990; SILVA, 1993; SARAIVA, 1999).

A situação persiste, em pleno século XXI. No seu parecer ao Plano Nacional de Educação (2000), o Senador José Jorge salienta que a grande maioria das creches e pré-escolas não conta infra – estrutura física adequada, com profissionais qualificados, não desenvolve programas educativos, não dispõem de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados indispensáveis ao desenvolvimento da criança e que grande parte das crianças, na faixa etária que seriam assistidas por estas instituições, eram assistidas por instituições filantrópicas e associações comunitárias que recebiam apoio financeiro de algum órgão público (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2000, p. 45).

Para Kramer (1987), o atendimento à criança em creches e pré-escolas públicas continua a ser atendido pelo aparato estatal e pela sociedade como uma solução remediadora da extrema situação de pobreza em que vivem as famílias, uma possibilidade que lhes é dada para que seus filhos não se tornem futuros marginais. Nessa ótica, a creche ou a pré-escola é apenas o lugar que vai assistir, alimentar, proteger e guardar a criança pobre para que a mãe possa trabalhar. Para

os próprios profissionais que trabalham nessas instituições a creche foi e continua sendo entendida como um *favor à família* (ROSSETI e OLIVEIRA, 1986; COSTA 1981; SARAIVA 2004).

É possível afirmar que se trata de tendência que reproduz o modelo de Estado vigente sob influência das idéias neoliberais, mais preocupada com os resultados econômicos, ficando os interesses e necessidades sociais da população em segundo plano.

No campo específico das políticas sociais voltadas para o atendimento à criança se resumiram a programas assistencialistas, de auxílio à pobreza, e de modo complementar à filantropia privada, utilizando práticas clientelistas e compensatórias, de baixo custo, mobilizando os recursos comunitários por meio da ajuda mútua. Modelos que não produziram impactos significativos nas condições de vida das famílias e, por conseguinte, na proteção social à criança. Em especial, a primeira infância.

2.3.3. O acesso à creche: um direito em conflito com a reprodução das relações sociais

Ao discutir as políticas de assistência e atendimento à criança não se pode deixar de considerar o papel desempenhado pelos movimentos sociais, liderados pelas mulheres das periferias dos centros urbanos.

Nas duas últimas décadas do século passado, a necessidade fez com que as mulheres da periferia de São Paulo se organizassem, principalmente através dos Clubes de Mães que faziam parte das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a fim de reivindicar ao poder público equipamentos onde pudessem deixar suas crianças enquanto trabalhavam. Nos grandes centros urbanos do país, o movimento se expandiu e se intensificou com a adesão dos operários, dos grupos feministas e de intelectuais, possibilitando a unificação da luta e também seu alcance social. Com o apoio de classe trabalhadora, o movimento adquire novas conotações e muda o enfoque da reivindicação, passando as mulheres a defender a instituição creche não mais como um local destinado à guarda e à sobrevivência de crianças pobres, mas como um direito da criança, independente de sua condição econômica.

Em Pernambuco, o movimento e suas principais reivindicações são determinados, prioritariamente, pela luta das mulheres trabalhadoras em defesa de melhores condições de vida. Com esse objetivo, se mobilizam e conseguem criar creches e pré-escolas nas áreas mais carentes com o apoio de associações de moradores, igreja, clube de serviços e outras entidades, baseadas na função reconhecida de guarda e assistência às crianças pobres. Mesmo com instalações precárias, sem os equipamentos necessários, mantidas com pessoal voluntário e, muitas vezes, de baixa escolaridade, sem formação profissional, foram implantadas as primeiras creches, que se reproduziram mediante convênios com o governo e ONGs que atuavam como órgãos repassadores de recursos.

Embora reconhecida como um recurso de uso coletivo ligada à reprodução da força de trabalho observa-se que o acesso à creche pela população é muito restrito. Conforme registram Azevedo e Antunes (1990), em 1985 a Prefeitura da Cidade do Recife – PCR atendia um total de 1.190 crianças em 13 creches, não dispondo de dotação orçamentária para mantê-las dentro dos padrões de qualidade aceitáveis. Na administração seguinte, sob a pressão luta dos movimentos organizados, foi incluído no plano assistencial da Prefeitura o *Programa Creche Popular*, que valoriza a creche como um pólo irradiador das ações culturais, educativas, de saúde e de lazer, buscando uma organização to descentralizada e a integração das ações assistenciais no município. Funcionando num regime de co-gestão, os espaços físicos seriam encontrados na própria comunidade; os funcionários, também, da própria comunidade; mães das crianças assistidas pela própria instituição assumiriam as funções em forma de rodízio; o apoio técnico seria dado através de uma equipe da prefeitura, volante e multidisciplinar. Em outros termos, a creche é incluída como recurso de geração de renda para família, sob o manto do voluntariado. À medida que a mãe participava do trabalho na instituição, contribuía com o orçamento doméstico, diminuindo assim as despesas, principalmente com sua alimentação e da criança. O relatório da administração municipal registra, no final de 1989, o total de 19 creches, atendendo cerca de 2.090 crianças. Para a gestão da PCR, na época, este número é configurado como um referencial de avanços em assistência à criança ²³.

²³ Segundo Documento-Denúncia, resultante do I Seminário Estadual sobre Creches intitulado: Creche, um Direito da Família Trabalhadora, um dever do Estado e da Sociedade, promovido pela Secretaria de Educação, Cultura e Esportes do Estado (Recife, 2004).

Estas creches, entretanto, funcionavam em estado de extrema precariedade e chegando muitas delas acabam fechando. A falta de infra-estrutura física e material, bem como de pessoal qualificado são questões ressaltadas pelo I Seminário Estadual sobre creches (1990) ao reivindicar que o atendimento à criança de 0 a 6 anos seja de fato considerado prioritário pelo Estado e medidas urgentes fossem tomadas nesse sentido.

No contexto nacional, a proposta do movimento de luta por creche, era a criação de uma rede mantida totalmente pelo Estado (HADDAD, 1991). Em São Paulo, essa proposta ganhou força expansiva, ainda que baseada na sua função reconhecida de guarda e assistência à crianças pobres literalmente confirmada pelo critério de seleção, priorizando a renda familiar de zero a três salários mínimos, nivelando a clientela de creche pelos mais baixos níveis de pobreza, prevalecendo a perspectiva assistencialista, seguindo a linha da educação compensatória.

Uma nova realidade no campo de atendimento à criança de 0 a 6 anos se apresenta com a Constituição de 1988. A pressão unificada dos vários setores da sociedade junto à Assembléia Constituinte resultou na aprovação do artigo 208 que determina o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas; o direito dos trabalhadores, homens e mulheres, a creches e pré-escolas, a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os 6 anos de idade; o dever do Estado para com os cuidados e a educação da criança pequena. O conjunto desses direitos, reunidos, transformou-se no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, a partir da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que no Capítulo IV, Art. 54, parágrafo IV assegura atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Pode-se considerar que na legislação, a inclusão de creche no campo do direito a educação, significou um grande avanço, veja-se, por exemplo, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, a creche figurava como atribuição do empregador apenas em empresas onde trabalhassem pelo menos 30 mulheres, com mais de 16 anos de idade, como local para as empregadas guardarem seus filhos durante o período da amamentação (DL – 005452, 1943, Art. 389, parágrafo 1º). A Lei 4.024/61 não fazia qualquer menção sobre a matéria. A Lei nº 5692/71 dedicou à educação infantil apenas um parágrafo sobre o tema, atribuindo ao Estado o papel de “velar” para que os sistemas de ensino oferecessem atendimento em jardins de

infância ou similares. Desta forma, a creche, junto com a pré-escola, inaugura na Constituição de 1988 e no ECA sua presença na legislação, na esfera educacional.

A educação das crianças de 0 a 6 anos, antes concebida como amparo e assistência passou a figurar como direito da criança e dever do Estado, em resposta aos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças. Nesse contexto, a proteção integral às crianças deve ser assegurada com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo poder público. A Lei afirma, portanto, o dever do Estado com a educação das crianças de 0 a 6 anos (BRASIL, 2003, p.8).

A década de 1990 iniciou-se sob a égide do dever do Estado perante o direito da criança à educação, explicitado na Constituição Federal e reafirmados pelo ECA (1990). Em 1994 é aprovada a *Política Nacional de Educação Infantil*, no qual se definem como principais objetivos: a expansão da oferta de vagas para a criança de 0 a 6 anos; o fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidados como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas (BRASIL, 2004). O documento enfatiza a necessidade de integração de esforços no sentido de otimizar os meios e resultados na consolidação de alianças entre Governo, organizações não governamentais e representantes da sociedade civil para que estes objetivos sejam alcançados. Considera ainda que as ações prioritárias devem ser objeto de acordos e parcerias entre os diferentes atores que se envolverão no processo de cuidados e educação da criança (Op. cit, 2004).

Em 1995, o Ministério da Educação definiu a melhoria da qualidade do atendimento dos cuidados e educação da criança nas creches e pré-escolas como seu principal objetivo. Esse objetivo é reafirmado com a aprovação da nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei 9394/96), segundo a qual a Educação Infantil passa a ser considerada como primeira etapa da Educação Básica, destinada às crianças de 0 a 6 anos de idade, devendo ser oferecida em creches e pré-escolas, cumprindo duas funções básicas complementares e indissolúveis: cuidar e educar, complementando os cuidados e a educação da criança realizada pela família (BRASIL, 2004).

A Educação Infantil passa, então, a ser entendida como resultado das atividades de cuidados físicos inerentes à alimentação, higiene, segurança e preservação da saúde da criança, bem como aquelas relacionadas a seu

desenvolvimento motor, cognitivo, social e afetivo, atividades antes concebida de forma desarticulada e hierarquizada, uma vez que os cuidados físicos (com a higiene, alimentação, nutrição, saúde) historicamente predominavam nos objetivos e no funcionamento destas instituições.

A partir dessas considerações, é possível perceber os avanços no campo dos direitos da criança e sua relação com as condições históricas do país. Para Silva e Silva (2001), pelo menos no aspecto formal, a política de atendimento à criança, no Brasil, torna-se bastante diferenciada da sua perspectiva original, haja vista que se tem hoje uma política de cuidados e educação da criança específica dirigida à infância. Entretanto, entre o disposto na lei e o efetivamente assegurado existem ainda profundas lacunas, seja quanto à disponibilidade dos serviços, seja quanto às condições de creches e pré-escolas desenvolverem um modelo de atendimento redimensionado, pautado nos princípios da política de defesa e de proteção integral à criança.

Analisando a política de educação infantil Brandão (2003), salienta a sua ineficácia em relação à expansão da oferta de vagas, cujos impactos tem sido limitados. Enfatiza que o número de crianças sem acesso à educação infantil no Brasil é muito grande, exigindo medidas urgentes. No que concerne ao atendimento na rede pública, baseado nos dados apresentados pelo MEC / INEP (2004), constata-se uma redução no atendimento, particularmente na faixa etária de creche: 0 a 3 anos. Para se ter uma idéia, o número de crianças atendidas em creches, no País, caiu de 1.652.337 em 1994, para 1.309.985 em 1999, indicando que não houve progresso em relação ao atendimento da demanda existente.

Corroborando a análise de Brandão, dados da PNAD (2006) pesquisa de amostra de domicílios (IBGE/ PNAD, 2006), mostram que o acesso à educação infantil, embora de fundamental importância para garantia do desenvolvimento pleno da criança, ainda está muito aquém das necessidades do país. No Brasil, a população de crianças até 6 anos é de aproximadamente 23 milhões, equivalente a 11% da população brasileira. Destas, apenas 15,5% (1,5 milhão) de até 3 anos freqüentam creches. No Nordeste esse percentual cai para 13%, são quase quatro milhões de crianças na faixa etária de creches (0 a 3 anos) , que não freqüentam essa instituição (IBGE/PNAD, 2006).

No Nordeste, a situação é realmente muito mais grave. Segundo o UNICEF (2008), essa região é responsável por 27,6% da população brasileira, sendo 31,3% crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Destas, apenas 13%, na faixa etária de creche estão freqüentando essa instituição. São quase quatro milhões de crianças sem acesso a Educação Infantil, devido a deficiência de equipamentos coletivos de atendimento á criança nessa faixa etária. No Nordeste existem somente 10.367 creches, 6.319, na área urbana e 4.048 na área rural, compreendendo aquelas ligadas ao setor público na esfera federal, estadual e municipal (7.148) e do setor privado (3.219), conforme dados do MEC/Inep (2006).

Em Pernambuco, o atendimento em creches e pré-escolas vem registrando uma expansão se comparado com a década de 90, contudo distante de atender à demanda existente, particularmente na faixa etária atendida pelo MEC, 2006. Em 1991, 27.000 crianças com menos de 4 anos e 159.372 na faixa etária de 4 a 6 anos estavam matriculadas em creches e pré-escolas no Estado de Pernambuco. Em 2003, são registradas 23.142 crianças matriculadas em creches e 193.172 em pré-escola. Em 2006 são 1.630 estabelecimentos para atender a faixa etária de 0 a 3 anos e 7.194 para a faixa etária de 4 a 6 anos. Compreendendo instituições públicas e particulares para atender uma demanda de cerca de 3 milhões de crianças(MEC / INEP, 2006).

Em Recife, existem hoje (2008), 60 creches e 155 pré-escolas atendendo 16.559 crianças na faixa etária de 0 a 5 anos, longe, portanto, de atender a demanda. Conforme dados do GEAP (2008), em Recife, nesse ano, a população de 0 a 6 anos é de 154.587 crianças.

As lacunas no desenvolvimento de um modelo de atendimento pautado nos princípios de qualidade evidenciadas pela legislação vigente, inclusive pela política de Educação Infantil, são mostradas no campo da pesquisa por diferentes estudos, inclusive pelo próprio Ministério da Educação (BRASIL, 2002).

Esse descompasso decorre da herança adquirida, e ainda não superada, ou seja, das práticas assistencialistas, compensatórias, apoiadas nos recursos da comunidade, nos programas denominados não formais, alternativos não institucionais, cujos espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos deveriam ser disponibilizados pela comunidade, recursos que visam barateamento dos investimentos para educação infantil (ROSEMBERG, 2002)

Estudos realizados em creches e pré-escolas da cidade e da região metropolitana do Recife, tendo em vista avaliar: o perfil dos recursos humanos e o nível de conhecimento teórico-prático acerca da função; a infra-estrutura física e material; perfil de saúde das crianças e as práticas de cuidados com estas, mostram que, não existe apenas uma deficiência em termos de oferta de vagas, mas também em se tratando da infra-estrutura física e material, da qualificação dos recursos humanos de nível operacional – aqueles que trabalham diretamente com a higiene, nutrição e saúde da criança – por conseguinte, quanto à qualidade dos serviços prestados à criança (LIMA, 1990; SARAIVA, 1999; SARAIVA e SILVA, 2004; ESPÍRITO SANTO e SILVA, 2004; MALAQUIAS e ALVES, 2006).

Diante desse quadro, as alternativas que vêm sendo propostas pelos governos municipais, estaduais e federais para a solução deste problema é a privatização e a comunitarização das creches e pré-escolas, onde a população interessada deve buscar alternativas – baratas, de baixo custo, sem qualidade para dar conta desse atendimento. Das quase 35 mil creches em funcionamento no Brasil em 2006, aproximadamente, mais da metade pertencem a organizações privadas (15,9 mil estabelecimentos). Grande parte destes ligados a associações comunitárias, instituições filantrópicas ou organizações não-governamentais (UNCEF, 2008). Ao não ampliar a oferta, e não qualificar a prestação de serviços, o Estado induz o setor privado a fazê-lo e este o faz de acordo com a classe.

Conforme dados do Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA, encontram-se cadastradas 320 entidades que prestam assistência à criança de 0 a 6 anos no Recife. Dentre estas organizações, destacam-se: entidades assistenciais administradas por clubes de mães; igrejas e outras confissões religiosas e filosóficas; associações voluntárias que se configuram creches e abrigos; instituições de apoio a dependentes químicos; entidades de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade pessoal e social, bem como de defesa dos seus direitos fundamentais. Vale salientar ainda, uma diversidade de entidades e grupos individuais, sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades do tipo distribuição de alimentos, sopas, leites, agasalhos, dentre outras ações pontuais e assistencialistas.

No campo da Educação Infantil, a expansão de creches e pré-escola vem sendo realizada por um lado, de acordo com as possibilidades que a classe pobre

pode pagar, por um lugar onde o filho possa ficar "guardado" enquanto a mãe trabalha, cenário que já se tornou comum em todos os municípios do país, sendo mais corriqueiro nos centros urbanos mais desenvolvidos. A presença de profissionais sem nenhuma qualificação no exercício das funções de cuidar e educar crianças, bem como locais não apropriados ao desenvolvimento destas funções se multiplicam a cada dia. Por outro lado, as famílias que não podem pagar por um local para deixar o filho enquanto trabalham, usufruem das estratégias criadas pelas próprias classes populares para solucionar o problema da carência de equipamentos coletivos de atendimento à criança de 0 a 6 anos, aquelas criadas pelas associações de bairros, conselho de moradores, clubes de mães, ONGs, que se configuram como verdadeiros depósitos de crianças (BRANDÃO, 2003).

Fundamentalmente, a partir de 1988, ao tempo em que ocorrem as conquistas na legislação em relação à saúde, educação e a assistência social, bem como a organização dos movimentos sociais e desenvolvimento da consciência de participação social e política dos sujeitos de direito, paradoxalmente, a ideologia neoliberal é disseminada no País, particularmente visando estabelecer o Estado Mínimo. Prevalece, desse modo, a redução crescente do papel do Estado com os gastos sociais e sua desresponsabilização com os problemas sociais, repassando à sociedade civil à responsabilidade de criar alternativas para solucioná-los, e por meio destas, efetivar as conquistas legais conferidas a responsabilidade do Estado.

A favor da nova ordem, constata-se que, apesar das conquistas e das profundas mudanças ocorridas no contexto brasileiro nos últimos 20 anos, o Estado não foi capaz de dar respostas eficazes às demandas sociais desejadas, com ânsia, pela população que se mantém excluída do mercado de trabalho, em sua maioria, ou sem acesso aos serviços coletivos básicos de qualidade, referentes à saúde, educação e assistência social. Ocorre que estrategicamente, tendo em vista a implantação do Estado Mínimo, em sentido contrário ao das conquistas sociais, o Estado vai gradativamente se distanciando do campo social. Sem investimentos, os serviços e equipamentos públicos são sucateados, tornando-se insuficientes e ineficazes no atendimento das demandas sociais.

Existe uma intencionalidade clara por parte do Estado em relação a essa questão: a transferência para a sociedade civil de ações e responsabilidades até então afetas a área estatal. Em outras palavras, a intenção de inserir cada vez mais

o mercado e as instituições não – governamentais na esfera pública estatal para atuar na área social, junto a segmentos e problemas tradicionalmente “atendidos” pelo Estado. Nesse processo, à medida que não encontra respostas às suas necessidades a população passa a reivindicar e se organizar em busca de solução para suas necessidades fora da lógica do Estado, fomentando o surgimento e a institucionalização do Terceiro Setor.

Esse é o recorte que se faz neste estudo, a partir do regate dos avanços na legislação no campo dos direitos da criança e das mudanças na efetivação desses direitos, como expressão da relação Estado / sociedade civil. Nesse contexto, fundamentado nas estratégias neoliberais, que vêm reforçar as teses clássicas do liberalismo econômico (menos Estado e mais mercado) verifica-se que o Estado, agindo a favor dos seus próprios interesses, se mostra aliado aos interesses do grande capital. Nas duas últimas décadas, o Estado abre mão de seu papel como provedor social, transferindo essa função, gradativamente, para o mercado e para as organizações que compõem o Terceiro Setor, caracterizadas como sem fins lucrativos, através do exercício da responsabilidade social.

Considerando as mudanças na relação Estado / sociedade civil, mais especificamente; como a iniciativa social empresarial, articulada ao próprio Estado e às organizações que compõem o chamado Terceiro Setor tem influenciado a provisão dos serviços destinados à educação infantil em Recife? Neste cenário como se apresenta a provisão dos serviços sociais destinados aos cuidados e educação da criança em creches e pré-escolas da rede Municipal de Recife?

3. A responsabilidade social empresarial no Recife e a provisão da assistência à criança

3.1. Uma proposta de articulação interinstitucional em favor da educação infantil

O resgate dos avanços na legislação no campo dos direitos da criança e das mudanças na efetivação desses direitos, como expressão da relação Estado / sociedade civil revela a diminuição do espaço público estatal por meio da transferência de suas ações e responsabilidades para sociedade civil e a inserção cada vez maior do setor privado na provisão dos serviços sociais destinados à criança.

Essa transferência de responsabilidade, impulsionada pelas mudanças sócio-econômicas preconizadas pelo neoliberalismo de privatização das políticas sociais, ganha força, nacionalmente, por meio das distintas formas de parcerias estabelecidas entre o Estado e o setor privado sem fins lucrativo, e entre este último e as empresas, através das iniciativas de responsabilidade social empresarial. A partir de 1990, a prática da responsabilidade social torna-se amplamente difundida, e não apenas há um crescimento dos tipos possíveis de ações sociais que as empresas podem investir, mas também das organizações responsáveis pelo desenvolvimento e disseminação dessa prática.

No Brasil, a ocupação pelo empresariado dos espaços públicos de responsabilização do Estado pelas políticas sociais tem aumentado cada vez mais. Nas duas últimas décadas, inúmeras organizações têm sido criadas visando o desenvolvimento de ações, programas e projetos na área social, voltados especialmente para o atendimento dos grupos vulneráveis (criança, jovem, idoso), no campo da educação, saúde e assistência social, apoiados pela iniciativa privada. Com essa perspectiva sobre educação há um conjunto amplo e diversificado de ações entendidas como educação formal, complementar, educação infantil ou

mesmo disseminadoras de práticas educativas, nas quais se incluem os projetos com propostas reflexivas sobre cidadania, direitos humanos, violência urbana, entre outros.

O envolvimento das empresas é cada vez mais estimulado e reconhecido como “investimento social” constituindo uma decisão estratégica não só em termos econômicos como políticos – um imperativo de sobrevivência no mercado (Garcia, 2004).

A Responsabilidade Social Empresarial apresenta-se como solução para os problemas sociais, particularizando aqueles relacionados às demandas de enfrentamento da pobreza e manifestações de vulnerabilidade em termos de acesso a bens e serviços sociais, sobretudo pela criança. Pode-se perceber uma tendência desses programas no sentido de acompanhar as diretrizes das políticas públicas, buscando a universalização e a garantia dos direitos sociais.

Contudo, não se pode ignorar que essa tendência se combina a missão empresarial quando se consideram os valores que circulam nas campanhas de divulgação da responsabilidade social no meio empresarial.

É neste cenário de interrelação e de transferência de responsabilidade do Estado com as políticas sociais para iniciativa privada e de fortalecimento do Movimento da Responsabilidade Social Empresarial que a ***Alimentos do Brasil***²⁴, lança em 2003, nacionalmente, através de edital público um programa de investimento social chamado **Programa Florescer**. Com foco na área alimentar, o programa tinha como objetivo investir em projetos sociais de médio e longo prazo, com o propósito de contribuir para a redução da desnutrição e da mortalidade infantil e melhorias dos níveis de saúde e expectativas de vida da criança.

Em Pernambuco, a proposta de colaboração e de ações integradas com a *Alimentos do Brasil* foi formalizada em termos de parceria com a Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE, através da Pró-Reitoria de Extensão, oportunizando assim a execução do projeto específico no campo da educação infantil, junto às creches e pré-escolas da Prefeitura Municipal, no Recife.

²⁴ Para proteger a identidade da empresa utilizou-se nome fictício para a empresa e para o Programa. Empresa multinacional, criada no final do século XIX nos Estados Unidos, hoje, a empresa produz e comercializa várias marcas de produtos alimentícios. Encontra-se presente em vários países do mundo e na América Latina, integrando mais de 30mil trabalhadores. No Brasil, particularmente é classificada como a 5ª maior empresa, possuindo 12 fábricas e mais de 7 mil trabalhadores.

Desse modo, o investimento social da empresa permitiu juntar esforços no sentido de colaborar com a melhoria do atendimento prestado à criança nessas organizações, integrando a iniciativa privada, o governo municipal e a universidade.

Talvez o mais adequado seria falar de uma ação interdisciplinar, na qual se busca unir esforço para um objetivo comum, respeitando a especificidade – no caso, a missão – de cada entidade envolvida e sua forma de atuação. Em decorrência, atribuições e responsabilidades seriam partilhadas, supondo limites de atribuições ditadas pela competência funcional de cada órgão. Parceiros, cúmplices, mas com autonomia para realização de sua missão institucional que se expressa em princípios, valores, objetivos e linhas de ação, ou seja, parceiros sem perda da identidade.

Nesse sentido, através de sua participação no projeto, a UFRPE cumpriu a missão social da universidade e de sua política de extensão, articulando a extensão à pesquisa e ao ensino, promovendo a produção e a democratização do conhecimento, a formação acadêmica dos estudantes e, ao mesmo tempo, mudanças qualitativas dos níveis de saúde e qualidade de vida das crianças atendidas nas creches e pré-escolas. Ao governo municipal cabia a provisão e gestão da rede de serviços, assumindo a responsabilidade de manutenção da infraestrutura e o controle das ações, ficando a *Alimentos do Brasil* como co-gestora ao responsabilizar-se pela complementação da provisão de recursos na execução do programa e sua reorientação de acordo com as políticas vigentes no país.

Além das necessidades evidenciadas nessa área, as creches e pré-escolas são consideradas como espaço privilegiado para o desenvolvimento de ações educativas em seu sentido mais amplo, incluindo as ações preventivas e de promoção da saúde, tendo em vista o tempo de permanência da criança nessas instituições. Além disso, tratava-se de prioridade no plano de ação da Secretaria de Educação da Prefeitura de Recife, que buscava o engajamento da família no firmamento desse serviço para garantir a redução de custos. O Convênio com a *Alimentos do Brasil* significava a possibilidade de “meios” para mudar a situação no período de sua atuação – 2004 a 2008.

- **A Educação Infantil no Recife**

Até 2002 a Educação Infantil no Recife era responsabilidade da instância estadual, via Secretaria de Assistência Social, ficando a organização e o funcionamento das creches e pré-escolas sob coordenação direta da Cruzada de Ação Social (CAS) e de organizações não governamentais conveniadas. Com a instituição do Sistema Municipal de Educação de Ensino do Recife²⁵, em obediência às diretrizes da LDB e de acordo com a Resolução do CME (Resolução nº 14/2004) as creches e pré-escolas passam a fazer parte desse sistema como, modalidade da Educação Básica (1ª etapa), sendo a Educação Infantil organizada na rede municipal em dois ciclos: o primeiro para a criança de 0 a 3 anos de idade e o segundo de 4 a 5 anos. Na perspectiva da universalização do ensino, ao completarem 6 anos, as crianças passam a ter sua matrícula nas escolas no 1º ano do 1º ciclo do ensino fundamental (RECIFE, 2008).

Ancorada nos valores constitutivos de cidadania, universalização do acesso ao ensino, inclusão social, e no projeto de gestão democrática popular, a Secretaria de Educação do Recife assim especifica as diretrizes e metas para a Educação Infantil:

- implementação de políticas que favoreçam a democratização do acesso a criança à creches e pré-escolas por meio da implantação de novas unidades, em atendimento às solicitações das comunidades que elegeram essa ação como prioridade no orçamento participativo;
- Valorização dos profissionais por meio da elevação da formação inicial possibilitando o acesso à graduação em pedagogia a todos os professores e incentivo a cursos de pós-graduação;
- Universalização do atendimento educacional à criança de 6 anos no primeiro ciclo do Ensino Fundamental;
- Intercâmbio entre as universidades locais para desenvolvimento de múltiplas ações na busca do padrão de qualidade para a Educação Infantil;

²⁵ O Sistema Municipal de Educação do Recife é constituído pelas escolas municipais de ensino fundamental, pelas instituições de educação, pelo Conselho Municipal de Educação (CME), órgão normativo, e pela Secretaria de Educação do Município, órgão executivo (Lei nº 16.768 / 2002).

- Articulação interinstitucional com a Secretaria de saúde e demais secretarias municipais e entidades da sociedade civil de apoio a infância para de apoio a criança e suas famílias (Recife, 2004).

A partir dessas diretrizes, a Secretaria de Educação tem assumido como uma das suas prioridades a integração das creches e pré-escolas, cabendo à Diretoria Geral de Educação (DGE) e a Gerencia de Educação Infantil (GEI), a administração e o funcionamento das 56 creches e 177 pré-escolas existentes no município.

Embora, se evidencie na história mais recente da Educação Infantil em Recife, um esforço do governo municipal em sintonizar as demandas e superar as desigualdades do acesso a criança à uma educação infantil de qualidade que faça valer os seus direitos, estudos recente sobre a situação da situação das creches e pré-escolas municipais²⁶, mostra uma realidade marcada pelas limitações e dificuldades do governo municipal no atendimento das demandas da Educação Infantil conforme as diretrizes e metas traçadas pelo governo.

Na prática, isso se reflete na insuficiência do Programa de Educação Infantil, tanto do ponto de vista da infra-estrutura física e material quanto dos recursos técnicos, administrativos e financeiros. Assume o primeiro plano nesse quadro o acesso das crianças às creches que se revela extremamente restrito quando se analisam as estatísticas. No Recife, apenas 2,5% na faixa etária de 0 a 3 anos e 7,44% na faixa etária de 4 a 6 anos de sua população infantil tem acesso à creches e pré-escolas públicas (IBGE, 2004), sendo estes um dos problemas cruciais da rede municipal, acrescido pelo reduzido número de instituições.

A subqualificação dos profissionais e a insuficiência do quadro de pessoal para a prestação de cuidados e educação da criança compreendendo dentre outros aspectos a baixa escolaridade e a falta de experiência profissional; visão de mundo desses profissionais e seus valores a respeito da educação infantil, o entendimento da creche e de suas competências, a distribuição espacial das instituições, as condições socioeconômicas da população atendida, são fatores que se refletem nos

²⁶ SARAIVA, Joseana Maria Saraiva. Perfil do trabalhador do setor de nutrição e saúde de creches públicas da Cidade do Recife – PE. Dissertação (Mestrado em Nutrição/Saúde Pública), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.

SARAIVA et al. Relatório final das atividades de pesquisa da primeira etapa do projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-escolas da Cidade do Recife/PE, integrante do Programa Florescer/Alimentos do Brasil, 2004.

serviços e nas práticas sociais do setor. O próprio relato da Prefeitura do Recife, através da Secretaria de Educação na publicação da Série Educação e Cidadania (Recife, 2004), destaca como importante entre suas principais limitações esses aspectos, demonstrando seu conhecimento sobre a realidade atual, e acenando ao mesmo tempo, para as possibilidades de solução.

Em meio a tudo isso, quando se apresenta a oportunidade de desenvolver um trabalho de intervenção nesse campo, mediante o investimento social empresarial da Alimentos do Brasil, a parceria com a universidade se configurou como ocasião excepcional para o enfrentamento dos problemas evidenciados na área da educação infantil.

3.2. Conhecendo o Programa

3.2.1. O Programa Florescer: uma iniciativa de investimento social empresarial

É possível afirmar que o Brasil tenha realizado no decorrer da segunda metade dos anos 80 do século XX uma autêntica “era dos direitos” (Mondaine, 2008). Não só porque começa a deixar para trás todo um passado marcado pelo autoritarismo no plano político, mas também porque os direitos recém conquistados passavam a ser reconhecidos no plano individual e coletivo. A constituição de 88 representa, sem dúvida, uma referência no campo da afirmação histórica dos direitos humanos no País, trazendo consigo privilégios progressistas e democráticos que defendem a participação e o combate às desigualdades sociais.

É nesse contexto que se observa a consagração do setor privado e da sociedade para participar dos custos sociais referidos à questão social. Em 1995, após a divulgação de um relatório do UNICEF sobre a situação mundial da infância, no qual o Brasil figurava com índices indesejáveis de educação e saúde, ao lado da crítica ao desempenho do Estado ganha destaque a defesa dos direitos das crianças, que passa a integrar a agenda do empresariado nacional em nome da responsabilidade social.

Sem dúvida alguma, o interesse do empresariado nacional pelo social, balizado de Pensamento Nacional das Bases Empresariais, passava também pelas

pressões, internacionais, expressas durante a Cúpula do Milênio, realizada na sede das Nações Unidas em Nova York (UNICEF, 1996)²⁷, cujo documento final – a Declaração do Milênio – fora assinada pelo Brasil e outros 189 países, ao aprovarem os objetivos do desenvolvimento do Milênio.

Com essa perspectiva é incorporado um novo agir político para um mundo comum, isto é, um mundo em que se afirma a indissolubilidade entre o bem público e o bem comum. E também um novo discurso, progressista, que propunha novos padrões de desenvolvimento, com uma dimensão mais humana e voltada para o social.

Comungando com esse princípio a Alimentos do Brasil, a partir de 2004 passa a investir recursos em projetos desenvolvidos por instituições da sociedade civil, através do Programa Florescer com foco prioritário na área alimentar, tendo como objetivo central “contribuir, de maneira qualitativamente diferencial, para o desenvolvimento humano sustentável das comunidades beneficiadas por meio da elevação contínua da expectativa e qualidade de vida das crianças (PROGRAMA FLORESCER / ALIMENTOS DO BRASIL, 2003). No detalhamento das ações são privilegiados como objetivos operacionais: a melhoria dos níveis de saúde e qualidade de vida das crianças; a redução da desnutrição e da mortalidade infantil. Embora, o público alvo do Programa seja a criança, conforme as especificidades dos projetos outros atores são beneficiados como adolescentes, jovens, adultos, idosos, gestantes ou nutrizes.

No Recife, o público atingido pelo Programa era constituído pelas crianças de 0 – 6 anos nas creches e pré-escolas do município tendo como referência o atendimento de necessidades específicas desse grupo etário naquelas unidades de serviço.

Ao justificar sua intervenção a Alimentos do Brasil se propõe, contribuir para o desenvolvimento sustentável e autônomo de comunidades e indivíduos. Como líder do mercado de alimentos de conveniência, articular tais objetivos à sua missão empresarial:

“conquistar clientes e consumidores por meio de produtos nutritivos e divertidos, marcas importantes, excelência operacional e pessoas

²⁷ De acordo com os objetivos elencados os países se comprometem a acabar com a fome e a miséria; garantir educação básica de qualidade para todos; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes e das crianças; garantir a qualidade de vida, respeito ao meio ambiente e trabalho para todos (UNICEF, 1996).

engajadas {...}. Assim, a empresa focaliza produtos nutritivos, padrão nutricional mínimo das pessoas, em particular, das crianças e adolescente; visa construir a excelência operacional, demonstrando sua preocupação com a qualidade dos produtos e do ambiente de trabalho, com a segurança e a saúde de seus colaboradores, clientes e consumidores; estimula o engajamento das pessoas, o que é fundamental para o êxito dos projetos sociais selecionados pelo programa (PROGRAMA FLORESCER, 2008).

No discurso das dirigentes, o Programa Florescer expressa o compromisso da Alimentos do Brasil com o desenvolvimento sustentável do país, estendendo seus atributos e comportamento ao campo social (ALIMENTOS DO BRASIL, 2004).

Nessa condição, o Programa se propõe a alcançar através dos projetos que o integram, além do objetivo social diretamente relacionado à melhoria do perfil de saúde das crianças e o desenvolvimento humano sustentável das comunidades beneficiadas, os objetivos institucionais da empresa assim expressos: “1) Expandir e consolidar a percepção da Alimentos do Brasil como empresa socialmente responsável; 2) Estreitar o relacionamento da empresa com públicos de interesse, como as comunidades do entorno de fábricas e centros de distribuição, grandes mercados de consumo, colaboradores, fornecedores, clientes e governo, qualificando as suas ações de comunicação corporativa; 3) Qualificar as marcas da empresa junto a consumidores agregando valor social a seus produtos” (ALIMENTOS DO BRASIL, 2008).

Por meio de edital público, em 2004 dez projetos foram selecionados para desenhar o Programa Florescer no País, com duração prevista de quatro anos (2004 a 2008), cuja distribuição consta da ilustração a seguir.

Figura 1 – Mapa geográfico de localização dos projetos integrantes do Programa Florescer.



Quadro 1 – Programa Florescer – Projetos executados segundo objetivos, organização e entidade proponente, 2004/2008.

Projetos	Objetivos	Organização Proponente	Estados e Regiões
1. Nutrindo um Novo Horizonte:	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir com a melhoria da saúde de crianças, reduzindo a mortalidade infantil; • Conscientizar sobre a importância do aleitamento materno. 	Associação Comunitária Monte Azul	São Paulo
2. Qualidade de Vida em Crianças e Adolescentes Obesos:	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir a ocorrência de morbidade em crianças e adolescentes obesos 	Instituto Movere	São Paulo / SP
3. Alternativa: ações para um crescimento saudável:	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a melhoria da qualidade de vida de crianças e suas famílias por meio da formação de hábitos alimentares saudáveis e difusão da medicina alternativa. 	Grupo Ação Ecológica Novos Curupiras	Ananindura e Soure / PA
4. Crescer Criando:	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e recuperar o estado nutricional de crianças; através do acompanhamento biométrico e melhoria da alimentação • capacitar adultos para a geração de renda. 	Ação Comunitária	Cariacica / ES
5. Reestruturação produtiva Alimentar:	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o uso da tecnologia mandalla tendo em vista melhorar a qualidade de vida por meio da produtividade econômica de alimentos 	Agência Mandalla DHSA	Cacimbas / PB
6. Atenção Materno Infantil-Infantil em Gestantes de Alto Risco:	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar atenção à saúde de gestantes de alto risco; • Acompanhar e fazer intervenção médico odontológica em gestantes de alto risco e seus bebês. 	Instituto Fauchard	Descalvo / São Paulo
7. Adição de Soro de Leite Bovino em Preparações Alimentares:	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a saúde e nutrição de populações pela adição de soro de leite bovino. 	Fundação de Ensino e Pesquisa de Itajubá	Itajubá / MG
8. Rede de Voluntariado de Terezina:	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver uma rede de voluntariado. 	Núcleo de trabalho de Cidadania e Voluntariado	Teresina / PI
9. Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-escolas da Cidade do Recife	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um conjunto de atividades que promovam a melhoria dos produtos e serviços oferecidos à criança atendida nas creches e pré-escolas públicas da rede municipal 	Fundação Apolônio Salles – FADURPE / UFRPE	Recife / PE
10. Centro de Referência em Alimentação Sustentável:	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a comunidade para obtenção sustentável de alimentos para consumo e comercialização do excedente. 	Instituto Juazeiro de Desenvolvimento Sustentável	Fortaleza / CE

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2008).

O Programa Florescer é desenvolvido em parceria com organizações não-governamentais, fundações, associações comunitárias, institutos e outras entidades da sociedade civil. Na estruturação o Programa é liderado pela área de Recursos Humanos da *Alimentos do Brasil*, com apoio da Consultoria e Agência de Comunicação Certifica, responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos projetos, a partir do gerenciamento e acompanhamento das atividades, análise crítica dos processos e procedimentos empregados, aferição dos resultados quanti-qualitativos e mensuração do impacto social a ser obtido a médio e longo prazo.

Como obrigatoriedade do edital público, os projetos em funcionamento têm como foco prioritário a questão alimentar incidindo sobre a melhoria dos níveis de saúde e qualidade de vida de crianças, sem prejuízo de suas especificidades. São Paulo foi beneficiado com três projetos, dois na capital e um no interior (Descalvo), os demais foram desenvolvidos no Paraná (Cariacica), Paraíba (Cacimbas), Minas Gerais (Itajubá), Piauí (Teresina), Pernambuco (Recife), e Ceará (Fortaleza). A maioria dos projetos é desenvolvido em sub-regiões com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual ou menor do que a média nacional, centrado nas regiões Norte e Nordeste, principalmente no Sudeste do país.

Vale ressaltar, no entanto, que a condição da pobreza da população figura como justificativa necessária, mas não é condição suficiente para escolha e aprovação do projeto. Entre os indicadores propostos à avaliação, segundo o edital, se incluem: a viabilidade e condição de execução do projeto; a adequação ao foco do programa; a utilização do IDH; a dimensão de longevidade; o impacto social; as ações com voluntariado; a relação entre custo e benefício; a capacidade de replicabilidade; a sustentabilidade e viabilidade econômica.

A implantação dos projetos foi iniciada, em nível nacional, no ano de 2004, o contrato entre a investidora e as organizações proponentes era renovado anualmente, na dependência dos resultados da avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados alcançados. O valor inicial do investimento anualmente disponibilizado pela *Alimentos do Brasil* para o *Programa Florescer*, conforme estabelecido no edital era de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), a ser executado conforme o plano orçamentário dos diversos projetos e plena aprovação da empresa, através de sua gerência de recursos humanos.

O modelo de avaliação adotado pelo programa foi desenhado de maneira a transpor para o campo social os principais indicadores valorizados pela empresa, sobressaem os dados quantitativos, como o número de beneficiados direta e indiretamente; número de instituições, municípios e comunidades beneficiadas; número de atendimentos realizados; número de voluntários e de parceiros envolvidos. Esses indicadores integravam um relatório de aferição de resultados trimestralmente encaminhado à empresa responsável pelo monitoramento e avaliação dos projetos. Além do relatório trimestral os projetos contavam com orientação técnica realizada por meio de telefone, *e-mail*, bem como, visitas técnicas anuais dos gestores do Programa aos locais dos projetos para análise de desempenho. Ademais, realização de reunião para alinhamento conceitual com os gestores dos projetos realizada, anualmente, em São Paulo.

3.2.2. O Programa Florescer no Recife

Segundo a proposta apresentada pela UFRPE, o projeto desenvolvido em parceria com a *Alimentos do Brasil* teve como objetivo central a melhoria da qualidade do atendimento prestado à criança, nas creches e pré-escolas do Recife²⁸.

Muitos estudos têm trabalhado o conceito de qualidade, enfocando as condições básicas que uma Instituição de educação infantil deve possuir a fim de promover o desenvolvimento da criança, em seus múltiplos aspectos. Sobressaem nas suas considerações as condições pedagógicas e psicossociais, sobretudo, o relacionamento afetivo dos adultos com a criança, por exemplo, o controle de saúde contínuo, além de uma programação educacional adequada às necessidades e ao nível de desenvolvimento da criança. Isso significa que o alcance dos objetivos da educação infantil excede o atendimento de necessidades biológicas, como alimentação e saúde, requerendo formas de intervenção que dizem respeito às

²⁸ O referido projeto teve sua motivação nas conclusões da pesquisa realizada sobre o perfil dos profissionais que atuavam nas creches e pré-escolas públicas e sua relação com a qualidade dos serviços prestados nessas entidades. Cf. Saraiva, J. M. **Perfil do Trabalhador do setor de nutrição e saúde de creches públicas da cidade de Recife-Pe**. Dissertação de Mestrado. Recife –PE. UFPE, 1999, 178p.

necessidades da criança como ser em formação, segundo o princípio da integralidade.

Nesse sentido, a creche é uma entidade assistencial, mas com responsabilidades específicas do ponto de vista pedagógico, que envolve a família e a própria segurança da sociedade, na medida em que possibilita a realização do ser social.

Com esse entendimento foi configurado o território de intervenção, acompanhando a distribuição desses estabelecimentos nas RPA's do município e a densidade da demanda dos serviços pela população. Diante do quadro de impossibilidade de cobertura total, o projeto concentrou as ações em duas RPA's, abrangendo 14 bairros, com população aproximada de 300.191 habitantes e 24 creches e pré-escolas assim distribuídas:

Quadro 2– Distribuição das unidades de educação infantil atendidas pelo Programa Florescer – Recife,

RPA	POPULAÇÃO TOTAL	BAIRROS	CRECHE E PRÉ-ESCOLAS ATENDIDAS
3	12.377	Alto José Bonifácio	1
	12.433	Alto José do Pinho	1
	11.362	Guabiraba	3
	25.543	Casa Amarela	2
	19.282	Macaxeira	1
	34.676	Nova Descoberta	1
	10.142	Morro da Conceição	2
	29.426	Vasco da Gama	2
	3.467	Apipucos	1
4	37.538	Cordeiro	2
	46.944	Iputinga	2
	16.931	Torre	2
	10.560	Engenho do Meio	3
	29.510	Torrões	1
Total	300.191		24

Fonte: elaboração da autora

Na realidade local, os bairros onde estão localizadas as creches e pré-ecolas têm uma característica comum: a pobreza, uma cidade profundamente desigual. Os resultados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife (2000) são esclarecedores a esse respeito ao tratar dos indicadores sociais naquelas áreas, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Indicadores sociais do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife, 2000.

RPA	Bairros	Renda familiar per capita	Abastecimento d'água	Instalação de esgoto	Moradia precária*	Anos de estudo			Longevidade
						-8	-11	+12	
3	Aflitos, Alto do Mandu, Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Apipucos, Brejo da Guabiraba, Brejo de Beberibe, Casa Amarela, Casa Forte, Córrego do Jenipapo, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Guabiraba, Jaqueira, Macaxeira, Mangabeira, Monteiro, Morro da Conceição, Nova Descoberta, Parnamirim, Passarinho, Pau Ferro, Poço, Santana, Sítio dos Pintos, Tamarineira e Vasco da Gama	R\$ 445,23	86,4%	97,87%	82,21%	130.116	86.239	31.070	Até 40 anos 88,43% Até 60 anos 76%
4	Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre, Zumbi, Engenho do Meio, Torrões, Caxangá, Cidade Universitária e Várzea	R\$ 380,47	91,16%	98,23%	87,94%	131.295	94.253	37.938	Até 40 anos 89,97% Até 60 anos 78,66%

Fonte: elaboração da autora.

Esses dados por si mesmos chamaram a atenção para a situação de carência dessa população que insistia em obter “melhoria de vida”. Por isso, mostrou-se importante considerar as experiências vividas pelas famílias em cada localidade, não para negar os dados estatísticos, mas para enriquecê-los e dinamizar sua participação na creche local, nessa dimensão subjetiva raramente é considerada na ação pública. Por isso, a primeira proposta da UFRPE consistiu na realização do planejamento participativo, incluindo técnicos, auxiliares e usuários das creches.

Com essa iniciativa procurou-se romper com o distanciamento entre a instituição e os usuários, envolvendo a família e outros atores sociais na recuperação da qualidade dos serviços. A estratégia adotada exigiu uma ampliação do plano de trabalho, agregando a ação pública, mas esse potencial também foi mensurado pelos participantes que manifestaram seus pontos de vista, suas expectativas e também emitiram juízos de valor sobre organização e funcionamento das creches.

Entre os recursos utilizados destaca-se a realização de oficinas com pequenos grupos e reuniões de avaliação, incluindo servidores e usuários, que resultaram na caracterização das unidades, adequação da infra-estrutura física e material, o perfil das atividades realizadas com as crianças, suas condições de saúde, e, ainda, o perfil ocupacional dos recursos humanos encarregados do atendimento à criança e à família.

Na perspectiva do planejamento participativo, a análise dos dados referentes aos resultados dessa etapa foi apresentado no Seminário “Políticas Públicas de Atendimento a Criança e a Responsabilidade Social Empresarial”, realizado no período de 6 a 7 de novembro de 2004 na UFRPE, no qual foram apresentados e discutidos as propostas de intervenção, constituídas coletivamente pelos gestores públicos da educação infantil, os profissionais das instituições, pais ou responsáveis pelas crianças e representantes da Alimentos do Brasil e órgãos de proteção e garantia dos direitos da criança.

A etapa subsequente consistiu na fixação de prioridades com a participação de todos os segmentos presentes no seminário que através de votação, legitimaram as escolhas, que passaram a integrar o plano de ação do projeto, justamente com indicações metodológicas para sua operacionalização, conforme relacionados a seguir:

- 1)- capacitação dos profissionais das creches e pré-escolas;
- 2)- capacitação dos pais ou responsáveis pelas crianças atendidas, na perspectiva da geração de emprego e renda;
- 3)- articulação com os Distritos Sanitários de Saúde tendo em vista realizar análise e controle da água, prevenção e tratamento da saúde da criança (Relatório das atividades do I Seminário do Programa Florescer, 2004).

Como principais meios operativos foram ressaltados:

- a) Participação da família nas atividades promovidas pelo Programa / projeto;
- b) Realização de palestras e oficinas com os pais ou responsáveis sobre os direitos da criança e o papel da família;
- c) Reflexões coletivas integrando os profissionais, educação infantil e a relação com a creche;
- d) Realização do II Seminário de Políticas Públicas de Atendimento à Criança e a Responsabilidade social Empresarial, com vistas à avaliação dos resultados e impactos das ações executadas (Relatório das atividades do I Seminário do Programa Florescer, 2004).

Ao destacar a etapa de planejamento pretende-se mostrar o encaminhamento das ações numa perspectiva de valorização efetiva da participação e da inclusão do usuário na definição de metas, de acordo com as peculiaridades locais. A trajetória cumprida na implementação e execução é atravessada por inúmeras contradições, apontando a tendência de homogeneização no trato da educação infantil, sob o autoritarismo velado da gestão partilhada. A busca da eficiência e a priorização da relação custo/benefício são outros fatores a destacar, assim como a autonomia do projeto ao combinar interesses diversos, representados pelos órgãos governamentais, pela organização empresarial e pelos usuários.

Anualmente, o plano de trabalho no quadriênio 2004/2008 sofreu alterações em função das demandas e também dos recursos disponibilizados pelos gestores. Com essa orientação, a programação financeira alcançou, em média, R\$51.000,00, em cada exercício, de acordo com as metas propostas, prevalecendo a busca de melhores resultados mediante a ampliação das parcerias e novas articulações com o poder oficial e outras organizações não governamentais.

O modelo de ação empreendido no projeto oportunizou novos espaços de estágio a 20 alunos dos cursos de graduação em nutrição, economia doméstica pedagogia, agronomia, psicologia e serviço social, bolsistas de iniciação científica permitindo um repensar da experiência e, ao mesmo tempo, o questionamento sobre

o potencial de mudança que a responsabilidade social empresarial pode representar no caminho triunfante das políticas neoliberais. A proximidade da pesquisadora com as ações e debates que acompanharam a execução do projeto constituiu também justificativa para este estudo, no qual se busca aprofundar as ambigüidades e contradições a respeito da responsabilidade social empresarial enquanto prática de investimento social no campo da provisão dos serviços sociais.

3.3. Os caminhos da pesquisa

Poucos temas têm estado tão presentes na atual discussão sobre governabilidade e democratização quanto o da participação das empresas na qualidade de parceiras do Estado na condução das políticas públicas. No Brasil, especialmente, essa questão assume contornos específicos, pois até 25 anos atrás era praticamente consenso entre os estudiosos da política a idéia de que o país sofria os efeitos de uma sociedade civil muito frágil. Acrescia ainda a percepção de que a cidadania era uma noção muito distante do cotidiano da população. E uma segunda razão que se apresentava era a centralidade que o Estado ocupava, pelo menos até 1960, como promotor do desenvolvimento econômico e, posteriormente, como protagonista e gerenciador do próprio processo de redemocratização do país. Os movimentos sociais eram vistos muitas vezes como ironias do processo político ou ameaças ao processo de redemocratização.

A entrada em cena da chamada sociedade civil aconteceu a partir das últimas décadas do século XX como efeito de sua própria organização e dos novos papéis que lhe foram atribuídos, assim como pelo crescimento das políticas neoliberais no mundo. A presença da sociedade civil no cenário político trouxe consigo novos sujeitos, como as organizações não governamentais, e ainda em contraposição ao Estado, com o propósito de diminuir a exclusão ou defender os interesses dos excluídos. Desde a Constituição de 88 vem crescendo a presença da sociedade civil como ator político e nesse quadro, o setor empresarial cuja atuação tem sido motivo de muita controvérsia.

Em nome da responsabilidade social, temas como fome, direitos humanos, meio ambiente têm tido como porta-vozes um conjunto de empresas que, reunidas em fundação ou ONG's, propõem políticas diretamente ao executivo ou

desenvolvem propostas assistenciais, buscando novos espaços para a realização da missão empresarial.

A partir dessas considerações, este trabalho tem como ponto de partida à idéia hoje disseminada de responsabilidade social partilhada entre cidadãos, organizações e governo, particularizando neste campo, a atuação do empresariado. O interesse pela análise de sua ação voluntária, através do Programa Florescer vem, sobretudo, da ambigüidade com que se move em relação às delimitações entre interesse privado e ação pública. Acredita-se que, embora o programa apresente dimensões positivas, mostrando-se inovador e tecnicamente afirmativo no atendimento das necessidades básicas da criança, preserva uma face conservadora que é própria da filantropia empresarial: ignorar os conflitos provocados pelas desigualdades e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Intervindo na realidade de modo pontual, pulverizado segundo as possibilidades de financiamento ou de incentivos fiscais, as ações filantrópicas rompem com a medida pública ampliada entre necessidade e direitos, diz Paoli (2002). Portanto, no lugar de agentes participativos comparece nos programas de investimento social privado a figura passiva dos beneficiários, à sombra da entidade que os beneficia e concede o acesso ao serviço do qual necessitam. As ações se movem ao longe do debate público, e, por mais que se procure legitimar as decisões por via da eficácia da gestão privada do social, a alocação ou provisão dos recursos e dos meios de consumo coletivo continua marcada pela carência e pela desigualdade.

Tendo em vista a natureza do objeto de estudo, nesta pesquisa adotou-se o enfoque qualitativo, constituindo o estudo de caso a estratégia de pesquisa mais apropriada para investigação:

O Estudo de Caso é amplo e abrangente, designando uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou vários casos a fim de organizar um relato ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliar analiticamente, objetivando tomar de decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora. Assim, o Estudo de Caso é considerado como uma situação que envolve complexas condições socioculturais que tanto pode retratar uma realidade quanto revelar uma multiplicidade de aspectos globais, presentes em uma dada situação (CHIZZOTTI, 1995, p.102).

Essa opção metodológica pode ser justificada pelo poder diferenciador e pela sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas, observações, relatos, avaliações - a respeito do objeto de

estudo. Ao permitir a utilização de técnicas diversificada e o recurso a diferentes fontes de evidências o estudo de caso, propicia um retrato abrangente e detalhado do objeto em estudo. Para Yin (2001), o estudo de caso investiga um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto real, especialmente quando esse fenômeno não se encontra ainda claramente definido.

A questão da responsabilidade social na sua causa e na sua evolução constitui o foco deste estudo. A partir dessa análise é que se procura compreender os alcances e limites que fundamentam o “investimento social empresarial” no campo assistencial e que configuram as iniciativas com que se vincula.

A pesquisa acompanhou a experiência desenvolvida no Programa Florescer, no Recife entre 2004/2008, com ações em 24 creches e pré-escolas. A formulação do levantamento bibliográfico sobre o Estado brasileiro e os direitos sociais, tendo como pano de fundo a participação do empresariado na implementação das políticas públicas e seu significado na lógica do capital. No quadro explicativo da racionalidade econômica capitalista foi possível perceber que o engajamento de novos atores na provisão de serviços sociais obedece a uma decisão racional e estratégica, em termos econômicos e políticos.

A partir dessa hipótese, a pesquisa prosseguiu tomando como referência o movimento da sociedade brasileira e as tendências assumidas pelo empresariado no desempenho de funções reservadas ao Estado no nível social.

Para avançar na compreensão das propostas de “investimento social privado” no campo da intervenção social, procurou-se, então, caracterizar o projeto executado em parceria com a Prefeitura Municipal do Recife e a UFRPE, indicando os elementos presentes no planejamento das ações e as mediações que se faziam presentes na condução do trabalho em defesa dos direitos da criança, nas creches atendidas pelo Programa.

Na metodologia utilizada sobressai a pesquisa documental, tendo como principal fonte de dados a documentação produzida na ação – planos de trabalho, relatórios técnicos e administrativos, relatórios periódicos de avaliação interna e de atividades de capacitação; registros de reuniões conjuntas dos parceiros envolvidos no *Programa Florescer* – além de dados estatísticos e censitários, como o Mapa de Desenvolvimento Humano Sustentável no Recife Metropolitano (2000), com vistas à caracterização das condições de vida e da malha de ações públicas destinadas à

infância nas áreas abrangidas pelo projeto. Ainda como fonte de dados foram utilizados os depoimentos coletados através de entrevistas com 20 gestores e 6 dirigentes, 10 técnicos e outros 20 profissionais vinculados ao projeto (Secretários Municipais, coordenadores de creches, gerentes e diretores do Departamento de Educação Infantil da Prefeitura do Recife, diretores de recursos humanos da Alimentos do Brasil), além dos depoimentos de usuários, trazendo à consideração o seu cotidiano, avaliações acerca dos resultados do projeto e suas potencialidades.

A análise das tendências assumidas pela inclusão do setor empresarial na condução das políticas públicas implica o reconhecimento de um arranjo sócio-político no âmbito da ordem do capital (Netto, 2005) em claros efeitos sociais e políticos. Com o propósito de apreender o significado do investimento empresarial no universo da intervenção assistencial tradicional a análise dos dados elegeu como elementos explicativos: a) o sentido político das ações – embora destinadas a solucionar carências, seu referencial crítico concreto e propositivo contra a situação de desigualdade vigente; b) a idéia de responsabilidade social partilhada pelo empresariado e sua legitimidade no enfrentamento da questão social e impactos do investimento empresarial na percepção das entidades parceiras e dos usuários; c) a instrumentalidade da responsabilidade social empresarial como parte do controle do espaço mercantil e social.

A análise não procura identificar processos universais. Os próprios analistas do discurso argumentam que o discurso é sempre circunstancial construído a partir de recursos interpretativos e focalizando um contexto específico (Gill, 2004). Considera-se, no entanto, que os resultados obtidos revelam uma realidade vivenciada pela pesquisadora, constituindo uma justificação lógica da argumentação utilizada na proposta de estudo. Constitui uma construção social, mas ligada a ações/práticas.

4. O sentido político da ação social empresarial

4.1. As ações em parceria: o alinhamento estratégico entre o público e o privado

Neste capítulo procura-se analisar as tendências assumidas pelo Programa Florescer, de responsabilidade social empresarial da Alimentos do Brasil, na provisão dos serviços sociais destinados à criança, no Recife, tomando como referência os determinantes de tal iniciativa e seu significado no sistema de proteção social enquanto arranjo sócio político engendrados na lógica do capital.

Nos capítulos anteriores ficou evidenciado que historicamente a provisão dos serviços sociais foi entendida como encargo da sociedade civil. No início do século XX, apoiadas pelo subsídio público estatal, as entidades filantrópicas de assistência à infância desvalida, apesar de contestadas à época, expandiram-se de forma vertiginosa em substituição as instituições de caridade, de inspiração religiosa, que assistiam as crianças antes atendidas pela Casa dos Expostos, ou simplesmente Roda.

Embora o setor público se constituísse a esfera privilegiada pela responsabilização da assistência social, o Estado brasileiro, desde épocas muito remotas desloca parte de suas obrigações como provedor e executor da assistência social para a iniciativa privada, através do apoio às entidades filantrópicas, assumindo a obrigação de subsidiar financeiramente o funcionamento dessas entidades.²⁹

O texto Constitucional de 1988 no seu art. 204 destaca a participação da sociedade civil, tanto na formulação, quanto na execução e controle social dos

²⁹ Esse modelo de relação Estado/sociedade civil no encaminhamento da assistência social, privilegiando a iniciativa privada com subvenções, se contrapõe ao processo de reconhecimento dessas entidades pelo poder público em outros países. No exterior, tanto nos Estados Unidos como na Europa, as entidades filantrópicas sempre foram reconhecidas como campo de contribuição das empresas privadas, e da caridade dos indivíduos, e não do poder público.

programas e projetos de assistência social. Assim, em sua regulamentação o ECA (1990) afirma:

“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Nessa perspectiva, a tarefa de garantir os direitos sociais não compete apenas ao Estado, a responsabilidade passa a ser também da família e da sociedade civil. Para tanto, é preciso fortalecê-la, aliviando e retirando dos ombros do governo a responsabilidade de prover as demandas sociais. Paradoxalmente, o período pós constitucional é marcado por tímidas ações do governo na área social. A introdução das medidas neoliberais, reduzindo os gastos públicos, e, conseqüentemente, o papel do Estado na condução das políticas sociais, tem implicações imediatas na gestão social. Por sua vez, as restrições determinadas pelos ajustes estruturais contribuem para o aprofundamento das desigualdades sociais e crescimento dos níveis de pobreza, além da revitalização dos movimentos sociais.

Estrategicamente, o governo entendeu que para resolver os problemas sociais do país precisava contar com a participação da sociedade civil, sobretudo, com as organizações não-governamentais. Primeiro, porque essas organizações englobavam múltiplas experiências de trabalho voluntário, e, segundo, devido à capacidade que demonstravam de mobilizar a iniciativa privada lucrativa, para captação de recursos para o enfrentamento do grande desafio de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão.

Com base nesse reconhecimento, o governo cria, em 1995, o Programa Comunidade Solidária que, antes de tudo, se configurava como espaço de solidariedade e articulação com o setor não-lucrativo. E através deste, com o setor lucrativo (o mercado), que vai se tornar o grande financiador das ações desse programa.

É a partir dessa construção de novas formas de agir na área social que nasce e se fortalece o Movimento pela Responsabilidade Social Empresarial, através do qual as empresas passam a priorizar a assistência social como um foco para os

seus investimentos sociais, privilegiando áreas capazes de valorizar seus próprios negócios.

A emergência do Programa Florescer vai se dar nessa conjuntura, de valorização e de incentivo às parcerias com o Estado, integrando ações do setor privado não-lucrativo e do setor lucrativo para garantir a proteção social à criança. Ao apresentar-se com o compromisso de “promover o desenvolvimento sustentável” o Programa Florescer expressa também o compromisso com a igualdade social, apontando para iniciativas com base na solidariedade. De acordo com o discurso dos dirigentes, ao investir no social a empresa não estaria prestando favor, nem fazendo caridade, mas realizando um investimento na expectativa de retorno social, vinculado à missão empresarial. A ação empresarial se legitimaria propondo um modelo de regulação social mais eficaz do que o do Estado, a exemplo do que expressa Programa Florescer:

{...} comungando com os princípios da responsabilidade social empresarial, compromete-se promover transformações estruturais que contribuam para o desenvolvimento humano sustentável da sociedade e das comunidades onde atua (PROGRAMA FLORESCEM / ALIMENTOS DO BRASIL, 2004, p.3).

Esse ponto de vista levantava algumas expectativas ousadas, remetendo a uma empresa socialmente responsável e as decisões tomadas com base em valores éticos, incorporando pessoas, instituições e comunidades. No curso do projeto verificou-se, porém, que o conceito de responsabilidade social admite diferentes conotações dentro da mesma empresa e, ainda, pelos técnicos da Gerência de Educação infantil da Prefeitura Municipal e ainda, pelos demais agentes envolvidos no projeto. Confunde-se quase sempre, responsabilidade social com “ações sociais”, reduzindo seu escopo com atividades de cunho filantrópico. Há um certo reducionismo, distorcendo na verdade, o que se poderia esperar da conduta social da empresa.

Num contexto em que as políticas sociais são tradicionalmente burocratizadas e o investimento público carente de qualidade, uma proposta que apresenta eficiência na solução dos problemas é um argumento de peso na opinião pública e tende a expandir-se com amplo reconhecimento da sociedade. Assim, quando a Alimentos do Brasil se voltou para participar dos custos sociais com a assistência

social às crianças, no combate a mortalidade infantil em Recife, sua proposta se acrescenta às ações sociais do “terceiro setor”. Sua originalidade consiste em reconhecer que, ao se voltar para os problemas da má nutrição ou da saúde das crianças, os direitos sociais seriam reconhecidos pela empresa. Fundamentada na ética mercantil, a empresa passa a atuar no sentido de garanti-los. Na verdade, uma estratégia inovadora, porém, atravessada por tensões e contradições, e - por que não dizer - contando com o apoio e sustentação da população.

Os argumentos que suportam as ações sociais, na verdade, se baseiam, porém num cálculo racional, como justificam os gestores entrevistados:

“a empresa deve se comportar de forma socialmente responsável porque isso é uma exigência moral, dela, também porque beneficiará a empresa como um todo, mesmo que seja a longo prazo”.

“a garantia dos direitos à criança a uma educação infantil de qualidade é papel do município, contudo, uma empresa se preocupar com essa questão, dá crédito a ela e visibilidade aos seus produtos.”

A base de argumentos fundamentados em princípios morais ou sustentados na premissa do auto interesse, o que se evidencia é uma crença na “ação benigna” da empresa, a secundarização de seus propósitos assistenciais e outras formas de interação com a comunidade na verdade, trata-se de uma estratégia inovadora, atravessada, porém por tensões e contradições, uma vez que a ação social empresarial não deixa de fazer parte das operações de lucro, embora esse movimento seja silenciado pela intenção de “uma nova consciência empresarial cidadã”.

Neste estudo, prevaleceu o propósito de analisar o sentido político ou a direção social das ações desenvolvidas nesse contexto, envolvendo o Estado e os agentes empresariais em nome da responsabilidade social. Além de observação, a participação em reuniões com o “staff” da empresa, a participação em avaliações periódicas, e nas oficinas permitiu uma aproximação permanente com a formulação de objetivos e a instrumentalidade das ações.

Como foi mostrado no capítulo anterior, ao assumir o Programa Florescer no Recife, em parceria com a Prefeitura Municipal, a equipe executora vinculada a UFRPE procurou implementar uma gestão participativa, defendendo a idéia de

realizar o planejamento das ações de forma coletiva, com a participação dos servidores das creches e pré-escolas e dos usuários. Reconhecer os servidores e os usuários como sujeitos no processo de tomada decisão, na definição de prioridades e das ações como respostas às suas demandas, era uma questão de princípio defendido inclusive pela política de extensão da universidade. Ao mesmo tempo, era a forma de assegurar os resultados e a efetividade das ações.

Com essa orientação foram elencadas como ações prioritárias no plano de trabalho 2005-2008:

- a) Capacitação dos profissionais das creches e pré-escolas;
- b) Assistência sócio-educativa junto a pais ou responsáveis pelas crianças visando a melhoria dos cuidados e educação dos filhos e a geração de emprego e renda em nome da inclusão social;
- c) Qualificação dos serviços de saúde prestados à criança mediante ações com o Distrito Sanitário e outros órgãos em nível local.

Dentro dos limites do plano de trabalho, essas ações foram implementadas segundo os recursos disponíveis em 24 unidades de educação infantil da Prefeitura Municipal do Recife, sendo 12 em 2005, 8 em 2006 perfazendo o total de 25 unidades atendidas em 2007 / 2008.

A justificativa apresentada pelos participantes remetia ao conhecimento e às práticas desenvolvidas nas creches e pré-escolas. Os próprios servidores mostravam a insuficiência da qualificação para os cuidados e educação da criança, principalmente na faixa etária de 0 a 3 anos. Além de baixa escolaridade referiam apenas como experiência o cuidado com os próprios filhos em casa (32%), o trabalho como babá ou empregada doméstica (38%) ou simplesmente se disseram sem experiência alguma com o trabalho com criança (16%). Apenas 14% dos servidores das unidades haviam exercido alguma função como professora.

Essa é uma realidade freqüente na área da educação infantil. O pessoal chega às creches e pré-escolas sem qualquer tipo de qualificação para o cuidado e educação da criança. Admite-se pessoal proveniente das mais variadas ocupações, principalmente aquelas consideradas extensão do trabalho doméstico. Isto reflete a representação que ainda persiste, em grande medida, acerca da instituição da

creche, isto é, como local de guarda e como substituta materna, em particular como um espaço para crianças carentes, apesar do avanço na legislação que reconceitua esse espaço como social e educacional e garante o direito a todas as crianças, independente da condição social.

Na fase de planejamento, essas carências foram apontadas e discutidas pelos usuários e servidores nas oficinas que lhes permitiram avaliar os objetivos da creche e o significado de seu trabalho na comunidade. Elegeram, então, como prioridade a capacitação dos servidores como condição necessária à melhoria dos serviços ali oferecidos. O debate sobre os problemas identificados chamou atenção para necessidade de complementação das ações de Educação infantil pela assistência social à família, não só em razão do desemprego generalizado e das condições de vida, mas também pela qualificação dos usuários, tendo em vista a dependência manifestada na relação com a própria instituição. Para grande maioria das mães o problema fundamental se resumia na questão: *“o é que eu vou fazer com esse menino quando completar seis anos e sair da creche? aqui ele tem comida de segunda a sexta-feira, boa ou ruim, mas tem, e na escola?”*

Por outro lado, todos os participantes reconheceram que um dos caminhos a serem seguidos seria preparar a família para enfrentar suas responsabilidades: *“se não existe emprego e a gente tem filho para criar, a gente tem que encontrar um caminho”* e entre as alternativas apontadas figurava a possibilidade de ser feirante, vendedor de cachorro quente, manicure, cabeleireira, enfim, encontrar um meio de assegurar sua sobrevivência.

Com o propósito de qualificar e atender a demanda dos usuários, o projeto evidenciou a necessidade de assegurar a articulação e integração das ações desenvolvidas com a rede socioassistencial existente na área. Impunha-se identificar as entidades locais, suas ações a fim de conciliar interesses e promover uma ação intersetorial, principalmente na área de saúde, em razão dos problemas de saúde apresentados pelas crianças atendidas (problemas dermatológicos, de desnutrição, infecção respiratória, etc.). Essas intenções se expressavam também numa proposta de articulação com a Secretaria de Planejamento e Ação Social e a Secretaria de Saúde por meio dos Distritos Sanitários.

O Quadro 4 a seguir apresenta as ações contempladas no Plano de Trabalho 2005-2008, inspiradas nas demandas coletivas propostas pelos usuários e servidores, na perspectiva de atender as demandas das crianças.

Ações contempladas no Plano de Trabalho 2005 - 2008

Quadro 4 – Plano de Trabalho 2005 – 2008

Atividades Programadas	Objetivos	Unidades Atendidas		População Atendida		Resultados Esperados
		2005/2006	2007/2008	2005/2006	2007/2008	
a) Capacitação para Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (ADI)	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar o aprimoramento dos conhecimentos técnicos científicos sobre a compreensão da criança, do seu desenvolvimento, suas necessidades, demandas e diretos, bem como acerca da concepção de creche como espaço social e educacional legítimo a todas as crianças; - Propiciar aprimoramento dos conhecimentos teórico-práticos sobre as práticas de cuidado e educação da criança em relação à higiene, alimentação, estimulação, e promoção da saúde; - Possibilitar o fortalecimento da identidade e da auto-estima e a construção de valores democráticos, de respeito às diferenças e exercício da cidadania. 	28	28	300	300	<ul style="list-style-type: none"> - Que os profissionais passem a compreender a criança como sujeito ativo e de direito, reconhecendo suas necessidades conforme sua faixa etária; - Que os profissionais passem a compreender a creche e pré-escola como um espaço social e educacional legítimo a todas as crianças; - Aprimoramento das práticas de cuidado com a higiene, alimentação, estimulação e saúde da criança; - Que os profissionais desenvolvam a capacidade de criar, tomar iniciativas, participar, interagir e gostar do seu trabalho;
b) Capacitação para Cozinheiro, Auxiliar de Cozinha, Lactarista e Auxiliar de Lactário.	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar a ampliação dos conhecimentos teórico-práticos dos profissionais responsáveis pela a higiene, preparo, cocção, conservação e distribuição da alimentação das crianças nas instituições de educação infantil; 	28	28	35 59 20 40	40 59 20 40	<ul style="list-style-type: none"> - Redução dos conflitos entre os profissionais das creches e pré-escolas e os pais e/ou crianças atendidas nestas instituições; - Redução do percentual de crianças desnutrição de 54,50% para 20%;

<p>c) Capacitação para Auxiliar de Serviços de Limpeza e para Auxiliar de Serviços de Lavanderia.</p>	<p>- Propiciar ampliação dos conhecimentos teórico-práticos sobre higiene do ambiente e sobre o processo de higiene e conservação de roupas na instituição de educação infantil.</p>	<p>28</p>	<p>28</p>	<p>65 65</p>	<p>53 53</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redução do percentual de crianças com escabiose, pediculose, e verminoses; - Redução do índice de contaminação de doenças infecto-contagiosa por meio do processo de higienização das roupas das crianças; - Melhorias do processo de higiene e conservação do ambiente e das roupas das crianças nas creches e pré-escolas. - Redução do índice de contaminação de doenças (gastrenterite, verminoses, dermatites, dentre outras) por meio do processo de higienização do ambiente.
<p>- Assistência sócio-educativa junto aos pais e/ou responsáveis pelas crianças na creche e na pré-escola.</p>	<p>- Propiciar o fortalecimento das competências das famílias das crianças atendidas nas creches e pré-escolas para o trabalho de cuidados, proteção e educação das crianças</p>	<p>28</p>	<p>28</p>	<p>1500</p>	<p>1500</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de uma consciência crítica acerca dos direitos sociais fundamentados na Constituição de 1988 e no ECA, tendo em vista a busca de melhoria de condição e qualidade de vida, bem como a busca de melhoria dos serviços sociais básicos consumidos pela família;

<p>- Qualificação dos serviços de saúde a criança, mediante ações integradas a creches e pré-escolas.</p>	<p>- Articular e integrar as ações da Secretaria de Saúde e de Educação no âmbito Municipal, visando à promoção da saúde da criança e defesa de seus direitos.</p> <p>- Planejamento e Ação Social, as ações da Secretaria de Educação no âmbito Municipal visando a melhoria dos sociais públicos serviços de educação, saúde, moradia, capacitação e geração de renda, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida da família.</p>	<p>28</p>	<p>28</p>	<p>03 Distritos Sanitários e 28 creches e pré-escolas (2.520 crianças)</p>	<p>03 Distritos Sanitários e 28 creches e pré-escolas (2.520 crianças)</p>	<p>- Redução do índice de escabiose de 75% para 0%; de pediculose de 45% para 0% e de verminoses de 39% para 0%; das diarreias de 50% para 27%;</p> <p>- Análise e controle da qualidade da água para o consumo de 56 creches e pré-escolas.</p>
<p>- Estabelecer coletivamente mecanismos de acompanhamento e orientação das avaliações das atividades realizadas pelos profissionais durante e após o processo de capacitação.</p>	<p>- Mediar e garantir a aplicabilidade dos conhecimentos teórico-práticos no desenvolvimento do trabalho de produção e prestação de serviços à criança nas instituições de educação infantil;</p>	<p>28 creches e pré-escolas</p>	<p>28 creches e pré-escolas</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>- Elaboração dos mecanismos de acompanhamento, orientação e avaliação do processo operacional;</p> <p>- Melhoria do processo de operacionalização das atividades de higiene do ambiente, dos alimentos e das roupas das crianças;</p> <p>- Melhoria da higiene pessoal dos profissionais e da criança.</p>

Em linhas gerais, as ações empreendidas tinham como objetivo fortalecer os sujeitos responsáveis pelos cuidados e pela educação da criança nas creches e pré-escolas para intervir de forma crítica e consciente na busca de resultados traduzidos em melhoria da qualidade do atendimento prestado à criança e, dessa forma, alcançar o objetivo do programa que se propunha à melhoria dos níveis de saúde das crianças usuárias de creches e pré-escolas, no Recife.

Embora, exista uma série de outras variáveis vinculadas à qualidade da educação infantil (referentes aos conteúdos da educação, as condições organizacionais e administrativas, infra-estrutura física e material, participação da família e da comunidade, dentre outras), a ênfase do projeto recaiu inicialmente, sobre a formação dos recursos humanos e na atenção à família das crianças atendidas naquelas unidades municipais, na RPA³ e 4, tendo em vista o potencial multiplicador dessas condições em relação a outras necessidades identificadas.

. No campo institucional, no conjunto das ações desenvolvidas destaque foi conferido aos cuidados básicos adequados de higiene infantil, aos procedimentos de preparação dos alimentos, além da reflexão de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades dos servidores para estimulação da criança, prevenção e tratamento da saúde como tarefas sempre associados à ação educativa. Prevaleceu o entendimento de que a educação infantil é também resultado da articulação de intervenções com foco nos cuidados físicos e no desenvolvimento motor, cognitivo, afetivo e social da criança. E, por extensão, a instituição de educação infantil – a creche e a pré-escola - um espaço de crescimento e desenvolvimento da criança. Para tal função, requer profissionais capazes de pensar e agir como agentes de promoção do seu desenvolvimento integral. Nesse sentido, a qualificação do desempenho dos profissionais em todos os níveis, é fundamental, e mais do que isso, condição *sine qua non* para realização das atividades que visavam suprir deficiências e promover a mudança das práticas naquelas instituições e sua adequação às necessidades e demandas da criança.

4.1.1. O plano de trabalho 2005 - 2008

- **Capacitação dos profissionais das creches e pré-escolas**

Decorrente dessas proposições, a capacitação dos profissionais responsáveis pelos cuidados e educação das crianças, e pelos produtos e serviços a elas prestados nas instituições de educação infantil, é pensada como algo que tem rebatimentos diretos no trabalho realizado. O atendimento das necessidades e demandas infantis com qualidade não vai refletir apenas na esfera cognitiva, mas no desenvolvimento integral da criança, mente e corpo, envolvendo os aspectos físicos, cognitivos, afetivos e sociais, em complementação a ação da família. Com essa perspectiva foram planejadas e executadas as ações do Programa Crescer, no Recife, buscando sua efetividade com a participação dos profissionais das creches e pré-escolas, da família das crianças e também da comunidade.

A capacitação prevista dos trabalhadores assume um caráter prioritário, em termos de atender a formação continuada de todos os segmentos envolvidos direta e ou indiretamente com os cuidados e educação da criança. Juntamente com os participantes, foram privilegiados três cursos: 1) Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (ADI)³⁰; 2) Cozinheiro, Auxiliar de Cozinha, Lactarista e Auxiliar de Lactário³¹; 3) Auxiliar de Limpeza e Auxiliar de Lavanderia³² (Quadro 4).

À meta inicial era realizar no período de quatro anos (2005 – 2008), a capacitação de todos os profissionais das 56 creches e pré-escolas atendidas pela rede municipal, totalizando 1.149 servidores. Infelizmente, porém, diante das restrições apresentadas pela Alimentos do Brasil, a proposta inicial acabou sendo extremamente reduzida. No período 2005-2006 foi possível cobrir apenas 20 creches e pré-escolas das 56 propostas, e somente 300 trabalhadores participaram dos cursos e atividades de qualificação. Desse total, 22,83% das ADI's, menos da metade das Cozinheiras (37,33%), das Auxiliares de Cozinha 16,94 e das Auxiliares

³⁰ Profissional que acolhe, estimula, cuida e educa, protege e atendente a criança em suas necessidades de alimentação, sono, higiene, conforto, segurança, e prevenção de doenças.

³¹ Profissionais responsáveis pelo preparo e cocção da alimentação das crianças maiores, a partir de 1 ano e das crianças do berçário, 0 a 1 ano.

³² Profissionais responsáveis pelo processo de higienização do ambiente e pelo processo de higienização das roupas das crianças e da instituição.

de lactário (15 %). Das Auxiliares de lavanderia foram capacitados (25,42%) e Auxiliares de Limpeza (48,67 %), totalizando apenas 300 profissionais.

Os cursos foram ministrados com uma carga horária total de 150 horas /aula distribuídas em três módulos, alinhados com a filosofia e os objetivos do projeto. O primeiro módulo (40h/a) visou fortalecer a auto-estima, o autoconhecimento, o exercício da cidadania e a construção de novas formas de ser e de conviver de modo a facilitar a inserção dos participantes no coletivo como agentes de transformação social, responsáveis e conscientes dos seus direitos e deveres, limites e responsabilidades. Muito propositalmente, abriu-se aos participantes a alternativa de participar da escolha da metodologia a ser trabalhada tendo em vista alcançar os objetivos propostos.

A escolha se deu por definir temáticas a partir das demandas evidenciadas na fase do diagnóstico. Os respectivos conteúdos foram também selecionados coletivamente, de forma que respondessem às demandas de todos os grupos, incluindo tópicos sobre *identidade, integração, comunicação, socialização, conflitos, grupo, cidadania e ética*. A temática cidadania, por exemplo, contemplou reflexões sobre responsabilidade social, direitos humanos, justiça social, levando a discussão sobre equidade, desigualdade social, direitos sociais com base nos dispositivos da Constituição e do ECA, além da motivação de atitudes centradas na solidariedade e na cooperação.

Simultaneamente, foram adotados outros recursos, como a aplicação de técnicas de dinâmica de grupo, sob a responsabilidade da equipe técnica do projeto. Com esse procedimento se permitia a participação de todos, valorizando suas experiências, conhecimentos, concepções e sentimentos, na perspectiva de se construir um novo saber e fazer coletivo.

Na execução das atividades, o planejamento possibilitou orientar o trabalho e maior segurança às facilitadoras que buscavam construir novos saberes e práticas e promover mudanças. A análise dos resultados apresentados nos relatórios técnicos do Programa Florescer (2006 / 2007) refere registros de mudanças efetivas, sobretudo, nas relações estabelecidas no trabalho e entre os servidores e usuários que passaram a se sentir mais valorizados e respeitados, e no avanço da compreensão da criança como sujeito de direito; da instituição de educação infantil como direito social e dos serviços prestados por esta instituição como direito de

todos independente da condição social e da negociação com os gestores. Conforme mostra o registro significativo do depoimento de uma das participantes, durante o curso de ADI:

Eu passei a entender que a creche é garantir o direito da criança como cidadã, a partir de direitos garantidos por lei, que tem que ser cumprida. Assim, creche é um direito da criança por lei, garantida na Constituição do País que é a lei maior e a gente tem que fazer valer esse direito para as crianças (RELATÓRIO TRIMESTRAL DO PROJETO / PROGRAMA FLORESCER, 2006).

As discussões geradas a partir da temática cidadania propiciam ao profissional dar-se conta de que a participação social e o exercício da cidadania no campo dos direitos e dos deveres não se restringem a um discurso desvinculado da vida cotidiana e da responsabilidade que todos devem ter com as questões públicas, exigindo dos cidadãos uma vigilância permanente dos seus direitos. Ser cidadão passou a significar abandonar a postura passiva – queixar-se, ou, vitimar-se – e adotar uma atitude mais ativa consigo próprio e com o coletivo, fazendo a parte que lhe cabe, assumir responsabilidade com seu trabalho, especialmente com a criança, e com a comunidade.

A reflexão acerca do processo de integração no grupo remetendo à comunicação, as relações de proximidade e de afastamento afetivo, a maneira de agir nas atividades coletivas, os entraves e conflitos existentes nas relações interpessoais possibilitou a construção do vínculo afetivo e do fortalecimento dos laços de amizade e de confiança entre os servidores na convivência social, abrindo espaços para discussões de questões pessoais e do trabalho cotidiano com as crianças, antes impossível devido aos conflitos interpessoais. Esse ponto tem ligação com uma das dimensões da qualidade do atendimento prestado a criança em unidades de educação infantil, as relações humanas, à medida que se evidenciou na etapa de diagnóstico que os profissionais, na maioria das instituições percebia essas relações como algo trágico, vivendo constantemente angustiados pela tensão conflituosa resultante dos processos de convivência social.

O segundo módulo (110h/a), articulado as aprendizagens do primeiro módulo, privilegiou as competências específicas de cada categoria profissional, focalizando a dimensão técnico-operativa, considerando a educação infantil uma área que

demanda a interrelação de conhecimentos específicos de vários campos, com vista atender o processo de formação dos profissionais envolvidos com os cuidados e educação da criança nas unidades de educação infantil (Apêndice 1).

Em sintonia com os objetivos propostos pelos cursos de capacitação, a metodologia adotada priorizou procedimentos que possibilitaram a reflexão das práticas de cuidados e de educação da criança nas unidades de educação infantil. Dessa forma, valorizando as experiências dos participantes, respeitando suas falas, saberes, e refletindo acerca de suas vivências no contexto da educação infantil, os profissionais não apenas apreenderam o conhecimento necessário ao exercício da função, mas também foram instigados a pensar o processo de prestação de serviços à criança de forma crítica e consciente.

Além das aulas expositivas convencionais – apoiadas ou não por equipamentos audiovisuais – realizou-se leitura de textos em pequenos e grandes grupos, apresentação de seminários, produção de materiais pedagógicos infantis, complementando com visitas técnicas a unidades de educação infantil do setor privado e do setor público e aulas práticas no próprio local de trabalho dos participantes dos cursos. Ademais, no início de cada curso era realizada uma avaliação - por meio de um questionário, contendo perguntas abertas e fechadas - do nível de conhecimento teórico-prático de cada profissional acerca dos cuidados e educação da criança. No final do curso, se utilizava do mesmo instrumento para se avaliar o nível de aprendizagem e aproveitamento de cada participante.

O terceiro módulo possibilitou aos profissionais, conforme sua área de atuação, operacionalizar os conhecimentos teórico-práticos apreendidos nos módulos I e II, no próprio ambiente de trabalho. Durante 6 (seis) meses a equipe técnica do projeto acompanhou e observou as dificuldades e limitações de cada categoria profissional no desempenho de suas funções. Durante o processo de operacionalização, as atividades eram continuamente sujeitas a revisões e modificações, as falhas evidenciadas eram discutidas e corrigidas e o processo de produção de bens (produtos) e de serviços aprimorado.

A partir desse contexto, a capacitação se apresentava para os profissionais como um espaço privilegiado de oportunidades para promover mudanças nas instituições de educação infantil. Com efeito, as mudanças ocorrem

simultaneamente, nos profissionais e no contexto onde exercem suas atividades por meio da vivência prática. Construindo novas relações consigo mesmo, e com o outro, articulando os conhecimentos teóricos apreendidos no primeiro módulo e no segundo módulo as práticas de cuidado e educação da criança adquirem novos significados e resultados, conforme ressaltou uma das gestoras de creche e pré-escola no documentário produzido em 2008 que trata dos resultados do Programa Florescer em Recife:

A capacitação profissional foi muito profícua para as creches e pré-escolas porque não apenas os profissionais se modificaram, mas, a forma de desenvolverem suas atividades. Antes eles tinham apenas a prática, unindo a prática a teoria, o trabalho na instituição melhorou bastante (DOCUMENTÁRIO DO PROGRAMA FLORESCER EM RECIFE, 2008)³³.

Conforme previsto, a formação profissional vai refletir diretamente na qualidade do funcionamento da instituição como um todo, sobretudo nas práticas de cuidado e educação da criança. No decorrer das reuniões com a finalidade de aferir e socializar as aprendizagens, os registros nos Relatórios Técnicos do Programa Florescer (2005 / 2006), são reveladores do aproveitamento dos participantes das diferentes categorias profissionais, como demonstra o depoimento a seguir.

{...} cuidar da criança não é apenas banhar a criança, ou, dá comida, é principalmente, proteger e estimular a criança, e estar atenta as suas necessidades, por exemplo, trocar a fralda da criança quantas vezes for preciso para que a criança se sinta confortável. Outro exemplo é estimular a criança a comer com suas próprias mãos na hora de dá a comida para ajudar desenvolver sua independência.

Complementado, outra ADI relata:

{...} cuidar para mim é muito mais que isso... aprendi que cuidar e educar a criança significa acolher bem a criança, encorajar a criança em suas descobertas..., quando a criança faz alguma coisa nova, a gente tem que parabenizar a criança pela sua descoberta.

³³ Trata dos resultados do Projeto que integrou o Programa Florescer em Recife-PE e se constitui de um DVD com tempo de duração de 12 minutos, produzido pela TV Mangue, Recife, 2008.

Durante as reuniões para avaliação do andamento do processo de capacitação, realizadas na Gerência de Educação Infantil, era comum as gestoras das unidades educativas relatarem que os profissionais todos os dias chegavam às creches contando o que aprenderam nos cursos. Nesse sentido, é rico em detalhes o relato de um episódio feito por uma das gestoras.

“Outro dia, ouvi uma ADI que trabalha no berçário e que está fazendo a capacitação chamar a atenção de sua colega de trabalho porque a criança estava chorando e ela não teve iniciativa nenhuma: você não está vendo que aquela criança está chorando? Perguntou a ADI. Pois saiba que a gente aprendeu no curso que o choro da criança significa um pedido de ajuda, vá lá e, veja o que a criança está querendo.

Igualmente, os Auxiliares de Serviços de Limpeza identificaram resultados imediatos:

“O curso está me ajudando a enxergar muitas coisas que eu não via porque não sabia. Depois que estou fazendo o curso e aprendi sobre os microrganismos e o que eles pode fazer de ruim na criança, eu faço meu serviço diferente. Vale tudo pela saúde da criança.”

A transposição do conhecimento se confirmou na prática:

{...} eu não sabia que os brinquedo das criança precisava ser lavado, na minha creche a gente nunca fez isso. Agora eu faço junto com a ADI, todo dia, depois que as crianças brinca, a gente lava os brinquedo com sabão amarelo, bota prá secar e coloca numa caixa plástica com tampa, que a gente pediu a coordenadora para comprar, do jeito como a professora ensinou no curso.

O mesmo pode ser dito em relação ao grupo de Cozinheiras, Auxiliares de Cozinha, Lactaristas e Auxiliares de Lactário, conforme registros constantes nos Relatórios Técnicos do Programa Florescer (2005 / 2006) dando visibilidade aos detalhes das apreensões:

Depois que eu aprendi que o correto é colocar as verduras inteiras e com casca para cozinhar para não perder as vitaminas, nunca mais fiz como eu

fazia antes, tirava a casca e cortava em pedacinhos bem pequenos e botava numa panela cheia d'água, quando eu escorria chega tava sem cor e sem gosto (Cozinheira de creche e pré-escola);

Na minha casa e na creche, eu só colocava a carne para descongelar em baixo da torneira, ou dentro de uma bacia cheia d'água. Agora eu sei que essa maneira não é certa porque corre risco de contaminação e também perde as vitaminas e eu não faço mais assim (Auxiliar de cozinha de creche e pré-escola).

De modo geral, o grupo de dirigentes da rede de Educação Infantil, principalmente as gestoras das instituições, se expressou favoravelmente às mudanças introduzidas nas atividades de rotina diária das creches e pré-escolas e as alterações de normas técnico-administrativas, estabelecendo relação positiva com os resultados obtidos nos relatórios periódicos de produtividade.

Corroborando esse pensamento, os dirigentes da Educação Infantil destacam:

A capacitação foi muito positiva, proporcionou aos profissionais oportunidades de novas aprendizagens, e de intervir no trabalho de forma consciente. Contudo, a capacitação só contemplou apenas uma parte que representou a minoria dos profissionais (RELATÓRIO TRIMESTRAL DO PROJETO / PROGRAMA FLORESCER, 2006).

Esses registros revelam o importante papel que esses profissionais assumem no atendimento das necessidades e demandas das crianças no período em que permanecem nas unidades de educativas, exigindo qualificação em termos de conhecimento e capacidade técnica, indispensáveis a todos os profissionais envolvidos com o cuidado e educação da criança.

É importante que se evidencie a efetiva contribuição conferida à capacitação desses profissionais pelo programa/projeto, sobretudo, quando confrontados os resultados de saúde das crianças, em particular a melhoria do padrão nutricional alcançado no mesmo período do processo de formação. Comprovando-se, portanto, a prioridade dada pelo projeto à qualificação profissional, entendida como fundamental, visto que a qualidade do atendimento das necessidades e demandas

das crianças nas unidades de educação infantil depende, em grande parte, do desempenho de todos os profissionais que compõem os seus quadros de pessoal, especialmente, aqueles que lidam diretamente com a satisfação das necessidades básicas da criança.

- **Assistência sócioeducativa junto aos pais e responsáveis pelas crianças**

Os procedimentos teórico-metodológicos utilizados no processo de fortalecimento das competências dos pais e ou responsáveis pelas crianças atendidas nas creches e pré-escolas, tomaram a forma de rodas de conversa. Um espaço de participação, discussão e reflexões coletivas intermediadas pela partilha de experiências, seguidas pelo registro de suas percepções e aprendizagens. Nesse movimento, não apenas as práticas de cuidados e de educação da criança no âmbito doméstico eram discutidas, mas também aquilo que o grupo desejasse discutir, levando em conta seus valores e crenças.

As rodas de conversa aconteciam duas vezes ao mês, nas unidades de educação infantil contempladas pelo projeto no período 2005 – 2006, conforme cronograma de atividades pré-estabelecido pelos próprios participantes. Adotando essa estratégia, situações vivenciadas no cotidiano das famílias eram trazidas para a roda se convertiam em objeto de discussões significativas. As marcas em negrito, no registro abaixo, representam o foco da primeira temática trazida para o grupo, a partir da conversa de duas mães:

{...} a coordenadora quer que eu deixe Carlin na creche banhado e com a roupa limpa. **Só que ela não sabe que nem todo dia tem água em casa, é um sim, oito não** (X Mãe usuária da Creche);

{...}, pois, é ela não sabe do aperreio que nós passa. Outro dia, a tia mandou eu voltar com a menina porque ela tava com diarreia e febre, e eu precisava trabalhar. **Tive que levar o menino no PSF do Ibura de Baixo porque o daqui não tinha médico, e só dei o remédio no outro dia porque minha patroa me emprestou o dinheiro.** Perdi dois de trabalho (Y Mãe usuária da creche).

Através desse diálogo informal as duas participantes manifestaram suas dificuldades e insatisfações com os serviços sociais básicos focalizando de maneira simples, a precariedade desses serviços, no caso particular, o acesso a água e aos serviços de saúde. Em meio a tudo isso inconscientemente revela a frágil concepção de cidadania e a dificuldade de se perceberem como sujeitos de direito. Sem essa visão, um dos pontos mais abordado na roda vai recair na função da creche, que, na percepção do grupo, vai fazer pela criança aquilo que a família faria se tivesse condições econômicas e, até certo ponto, substituir a unidade de saúde, por exemplo, ao assistir, cuidar da saúde, da higiene e da alimentação. No entendimento das usuárias, essa proteção é mais uma expressão do amor à criança, ao próximo, uma questão de solidariedade como mostra este depoimento transcrito da roda de conversa:

{...} graças a Deus a gente tem a creche que cuida dos nossos filhos, dá comida, cuida dos dentes, da higiene, das doenças (Z, Mãe usuária da creche);

Esse ponto mereceu especial atenção da equipe do projeto. Os pais esperavam que seus filhos fossem cuidados e alimentados pelas unidades de educação infantil, caracterizando uma transferência de responsabilidades em relação à criança. Com essa concepção, as famílias acreditavam ainda que o governo devia atender e cumprir a obrigação de assisti-las “pela sua condição de pobreza”, desse modo, as mães responsáveis pelas crianças participavam da roda de conversa acreditando na proposta do Programa Florescer na perspectiva de obterem alimentos, empregos, e outras vantagens materiais não atendidas pelo Estado, que contribuíssem efetivamente para melhorar suas condições de vida.

Esses pontos passaram a constituir uma pauta de discussão e, sem roteiros pré-estabelecidos, foi permitindo a apreensão de novos saberes, possibilitando a construção de uma atitude crítica acerca dos direitos sociais. O ponto de partida era sempre a “carência” ou a reclamação contra um direito violado, mas a discussão com o grupo tinha como objetivo a interpretação e a compreensão de suas carências.

Era urgente a demanda acerca da cidadania, no sentido de oportunizar o aprimoramento da reflexão sobre os direitos sociais, de modo a permitir a percepção

e a consciência de que ser cidadão se refere, principalmente, a atuação de cada um no meio em que vive. Os caminhos desse processo de compreensão dos direitos sociais foram muitos. A partir das insatisfações e dificuldades trazidas pelo grupo, buscou-se com os participantes discutir suas causas e identificar possibilidades de ação, oportunizando a reflexão sobre o entendimento acerca dos direitos da criança assegurados pela Constituição e pelo ECA, sobre as políticas públicas e a garantia de uma série de outros direitos. Nessa perspectiva, o entendimento do papel da creche como complementar ao papel da família nos cuidados e educação da criança. Daí a necessidade de outros serviços, exigindo do cidadão reivindicação e vigilância permanente.

Nessa dinâmica, as discussões foram enriquecidas com resultados de uma pesquisa feita pelos pais de crianças de duas unidades educativas sobre os serviços e recursos disponíveis para proteção e defesa dos direitos existentes na sua cidade. Complementando esse trabalho, o grupo organizou um debate com representantes dos serviços de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (COMDICA), da Defensoria Pública e do Serviço Disque denúncia, oportunizando amplas discussões e esclarecimento de dúvidas.

É possível afirmar que, em se tratando de resultados, um dos mais significativos tenha sido, na verdade, a articulação estabelecida com as famílias usuárias das creches e pré-escolas. Através dessa articulação se buscou não apenas uma reflexão crítica, sistemática e pedagógica sobre as práticas cotidianas de cuidados e educação da criança no âmbito do doméstico, mas como relevante e necessário a formação de uma consciência sociopolítica sobre cidadania, incluindo os direitos sociais e o exercício ativo da cidadania e os meios disponíveis para sua viabilização.

Sem destituir a forma de conhecer e de conceber o mundo e, as relações sociais dos participantes e estes como sujeitos ativos do processo de discussão, reflexão e construção de novos conhecimentos, a partir do resgate de seus pontos de vista, a experiência permitiu o avanço na compreensão da Cidadania, estabelecendo relação com outros serviços básicos. Nessa perspectiva, mudanças substanciais foram observadas nas unidades de educação infantil, não apenas em relação às práticas de cuidado com a criança que passam a ser entendidas como co-responsabilidade da família e de outros serviços públicos, mas, melhorias

também nas relações sociais entre as famílias usuárias dessas instituições e os seus profissionais, antes caracterizadas como extremamente conflituosas, passaram a amistosas, valorizando o diálogo como forma de esclarecer conflitos e tomar decisões coletivas. As experiências passam a ser difundidas de unidade para unidade educativa e eram reproduzidas para discutir questões de saúde com os PSF's, Distritos Sanitários, resolver conflitos entre a família e a creche, e nos seminários realizados pela Gerência de Educação Infantil tinha relato garantido.

Cabe salientar, ainda, como resultados, que os serviços prestados a criança pelas creches e pré-escolas passaram a ser concebidos como direitos de todos independente da condição social e de “negociação” com os gestores, ou da ingerência política. Consolida-se também a crítica à prática do paternalismo e do assistencialismo que prejudica a construção de uma noção de cidadania e de efetivação dos direitos sociais.

Uma funcionária de uma das instituições de educação infantil, presente a roda de conversa, amplia essa reflexão quando comenta que presenciou a reação de um pai, participante do grupo, diante da gestora de uma creche que insistia em justificar o critério de seleção de vagas na instituição, e ele replicou:

{...} agora eu entendo que a creche é um direito de todas as crianças, e que é dever da prefeitura não deixar as crianças fora da creche, e eu preciso dessa vaga para meu filho (RELATÓRIO TRIMESTRAL DE AFERIÇÃO DE RESULTADOS / PROGRAMA FLORESCER, 2006).

A respeito das intervenções realizadas junto à família das crianças, analisando esses posicionamentos, verifica-se que o propósito de fortalecer os sujeitos em suas competências, por meio de aprendizagens reflexivas sobre as práticas de cuidado e educação da criança, também oportunizou aprendizagens significativas capazes de produzir resultados práticos na qualidade de vida das crianças no âmbito doméstico. Na sequência do trabalho foi observado que além da compreensão do papel da creche como complementar, a família apreendeu sobre hábitos higiênicos e alimentares, relações interpessoais, cuidados com a saúde da criança, levando a mesma a se preocupar com o funcionamento e com os serviços oferecidos pelas creches e pré-escolas.

No curso para ADI, durante uma discussão sobre o papel da instituição de educação infantil na complementação a ação da família, e o papel desta como co-responsável nos cuidados e educação da criança, uma das participantes do grupo relata: *“tenho observado na creche onde eu trabalho que as crianças estão mais cuidadas, inclusive algumas já vêm de casa banhadas e com as roupas limpas, isso para mim já é uma grande mudança”*. Esse tipo de relato passou a ser frequente nos cursos e gerava debates intensos. Nessa mesma ocasião, Francisca Silva, também ADI, conta sobre a interferência de uma usuária, participante assídua das rodas de conversa, que reclama de procedimentos anti-higiênicos realizados por uma auxiliar de Serviços de Limpeza que limpava os colchonetes do berçário onde as crianças repousam, com o mesmo pano que havia usado para limpar o piso.

A ação socioeducativa junto à família se constituiu também, um dos grandes desafios do plano de atividades proposto devido às dificuldades dos pais e ou responsáveis pelas crianças comparecerem aos encontros. As justificativas eram diversas, *“eu gosto da roda de conversa, mas quando eu venho não tenho com quem deixar as crianças, elas ficam sozinhas”*; *“só posso vir no dia que não tem faxina”*; *“devia os encontros ser de noite porque de dia fica muito difícil porque tenho que cuidar da casa”*. O grupo era indefinido, se vinham vinte na primeira quinzena, na segunda quinzena, daqueles vinte só vinham quinze, que se juntavam a outros quinze que não tinham comparecido na quinzena anterior e assim sucessivamente. No entanto, o compartilhamento de experiências e a apreensão de novos significados ganharam amplitude e ressignificados, mobilizando os integrantes das famílias que passaram a ter outras referências. A creche, antes percebida como uma benção de Deus e como local para deixar e alimentar o filho porque a mãe precisava trabalhar, passou a ser entendida como um espaço social e educacional, de direito da criança e dever do Estado. Um espaço que tem como objetivo contribuir para o crescimento e desenvolvimento de todas as crianças em complementação a ação da família, que passa a ter um papel insubstituível na vigilância da saúde e educação da criança. Ademais, o exercício da capacidade de intervir nos problemas da comunidade, buscando soluções que visassem o bem-estar de todos.

- **Ações integradas com outros serviços**

A gravidade dos problemas sociais, sobretudo, em relação à saúde das crianças atendidas nas creches e pré-escolas, evidenciadas a partir do diagnóstico realizado pelo projeto / programa, exigiu uma combinação apropriada de ações no sentido de tratar as principais doenças que colocam em risco a saúde das crianças. Uma estratégia integrada que envolvesse os pais no cuidado efetivo com a criança e que enfatizasse as medidas de prevenção, através das imunizações, monitoramento do crescimento, avaliação do estado nutricional e de outras doenças carenciais, incentivo ao aleitamento materno, essenciais a melhoria das condições de saúde da criança.

Para os dirigentes da rede de Educação Infantil, os gestores e os profissionais das creches e pré-escola de forma geral, assim como, para os pais e ou responsáveis pelas crianças atendidas nestas instituições, às ações de prevenção e tratamento das doenças dermatológicas e parasitárias, sobretudo, a pediculose, escabiose e as verminoses, se constituía como uma das proposições mais significativas pela sua gravidade, uma vez que a incidência dessas doenças chegava a atingir altas taxas de prevalência na maioria das unidades educativas.

No Seminário de Planejamento em 2004, essa proposição foi estabelecida e legitimada como uma das prioridades pelos participantes. Dessa forma, promover a articulação entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde do Município com vista gerar espaços de colaboração e mobilização de recursos potencialmente existentes, para implantação das ações de prevenção e tratamento das doenças dermatológicas e parasitárias, sobretudo, a pediculose, escabiose e as verminoses, se configurava como a estratégia eficaz para garantir à proteção a saúde da criança e condições especiais de desenvolvimento integral.³⁴

Durante todo período de desenvolvimento do projeto / programa se procurou estabelecer parcerias com outros organismos no sentido de realizar um trabalho em rede, contudo, só foi possível articular a Secretaria Municipal de Saúde que se propõe contribuir de maneira significativa com o tratamento das doenças diagnosticadas, dessa forma, otimizar a utilização dos recursos existentes,

³⁴ Garantias consideradas pela Constituição de 1988 e pelo ECA (1990) como prioridades absoluta.

integrando os diversos setores envolvidos na saúde da criança, a família e a comunidades.

A participação da Secretaria de Saúde do Município foi muito importante durante a implantação do plano de atividade, no período 2005-2006, mediante a integração do Distrito Sanitário III com atuação na RPA₃, que se encarregou do tratamento da escabiose e da pediculose de 4,5% das 17 mil crianças acometidas por essas doenças. Somando-se a isso, a análise e tratamento da água de 6 cisternas das 12 creches e pré-escolas existentes na RPA₃. Embora não tenham sido alcançadas as metas propostas no plano de ação 2005 – 2008, a articulação com a Secretaria de Saúde, por meio do Distrito Sanitário III, contribuiu de forma significativa para a melhoria da prestação de serviços nas creches e pré-escolas e a melhoria dos níveis de saúde das crianças, reduzindo expressivamente os registros de morbidade.

A ação das creches e pré-escolas não se resume a ação educativa. Em geral, as crianças atendidas por essas instituições necessitam frequentemente de uma atenção combinada, integrando várias ações, levando em conta a variedade existente de fatores que colocam em risco a saúde das crianças. O PSF em si, assim como outros programas de controle de doenças na infância são importantes, mas, não procuram integrar os diversos setores envolvidos com os cuidados básicos e educação da criança. Em função da problemática de saúde atual apresentada anteriormente, é importante uma ação básica sistemática e de saúde nas creches e pré-escolas, que vise contribuir efetivamente com a promoção da saúde da criança, por conseguinte com seu crescimento e desenvolvimento saudável, o que não se conseguiu nem com o Estado e nem com o município.

4.1.2. O redirecionamento das ações: a perspectiva da Alimentos do Brasil

As análises dos resultados das ações desenvolvidas no período 2005 - 2006 elencadas em três eixos prioritários no plano de trabalho 2005 – 2008, adquire uma importância significativa neste estudo, à medida que permitiu apreender significado e tendências da Responsabilidade Social Empresarial, um programa em cooperação com o setor público.

Os resultados dessas ações, conforme registros nos Relatórios Técnicos Trimestrais do Programa Florescer (2005 / 2006) foram submetidos à avaliação dos parceiros institucionais e dos gestores do programa no nível central nos eventos periódicos previstos racionalmente e supervisionados. Durante o período também foram realizadas visitas técnicas aos locais onde estavam sendo realizadas as ações com esses objetivos. No final de 2006 foi realizada uma reunião de alinhamento do Programa Florescer com o propósito de reestruturação das atividades e elaboração do plano de ação para 2007 – 2008.

Nessa reunião, apesar dos resultados apresentados mostrarem que as ações propostas estavam efetivamente contribuindo para redução da desnutrição e melhoria dos níveis de saúde e qualidade de vida das crianças atendidas nas creches e pré-escolas e de suas famílias no âmbito doméstico, inclusive quando comprovados e confrontados os resultados de morbidade das crianças e padrão nutricional com aqueles do diagnóstico anterior as ações, a empresa responsável pelo investimento social do projeto insistiu no redirecionamento das ações. A influência político-ideológica dos dirigentes do programa torna-se cada vez mais presente, tanto na formulação quanto na implementação das ações, em nome da responsabilidade social.

As ações de capacitação passam a ser objeto de restrições do ponto de vista dos gestores do Programa Florescer. Para a empresa, a capacitação era assunto acadêmico, função da universidade. Os dirigentes não conseguem relacionar a assistência à criança à qualidade dos serviços prestados pelas unidades de educação infantil e à qualificação dos recursos humanos. De imediato, o que se fazia necessário era dar visibilidade à parceria, chamar a atenção da população envolvida para os resultados tangíveis, passíveis de mensuração e de agregação de valor. Uma segunda ordem de motivos, decorrente do primeiro, diz respeito ao propósito de melhorar a imagem da empresa na comunidade, ligada ao ramo de produtos alimentares industrializados, tendo em vista a crítica de alguns setores quanto ao consumo desses produtos. Essa intenção de marketing clara mostrou-se subjacente às manifestadas pelos gestores que passam a ser dimensionados pela necessidade de associar as práticas assistencialistas à produção de alimentos e valorização de novos hábitos alimentares, com a participação da família. Nesse sentido, priorizam a implantação de hortas orgânicas nas unidades atendidas,

chamando a atenção para o consumo dos vegetais, uma preocupação da indústria em questão e, sua adesão as ações de formação de hábitos alimentares saudáveis integradas a implantação de hortas orgânicas nas creches e pré-escolas.

No redirecionamento das ações, a capacitação dos profissionais não continuou. Sem prejuízo das ações desenvolvidas com os usuários e das atividades integradas com outros serviços, passa a figurar como prioridade da empresa investidora a participação dos usuários em iniciativas que constituíssem insumos para o projeto em questão, de modo a garantir sua eficiência e também sua visibilidade, incluindo a divulgação das ações iniciativas ligadas à formação de hábitos alimentares saudáveis por meio de atividades de educação alimentar, constitui assim um princípio operacional de interesse do projeto.

Deixando em segundo plano as necessidades concretas, traduzidas na insuficiência de recursos técnicos, de equipamentos, com repercussão direta na organização e funcionamento das creches e pré-escolas, como condições de abastecimento d'água, higiene ambiental, esgotamento sanitário e qualidade dos serviços de atendimento à criança. Desse modo, prevalecem as ações integradas às estratégias de negócio da empresa de modo a evocar a produção de alimentos saudáveis. Esse foi o parâmetro básico a guiar o investimento social da empresa que, por meio da assistência, se propõe a atingir o consumidor e melhorar sua imagem, buscando respaldo no discurso da solidariedade e uma legitimidade outorgada pelo financiamento à educação infantil, responsabilidade do Estado.

Com essa orientação, visa ganhar visibilidade como agente “alternativo” à gestão municipal na parceria com a UFRPE, reafirmando seu compromisso com o enfrentamento das “questões sociais”. A equipe técnica coube o espaço da negociação, a fim de garantir o apoio empresarial, sem prejuízo de outras atividades, visando à participação da família e defesa dos direitos da criança. O novo plano de ação (2007- 2008) ficou assim constituído:

1. Implantação de hortas orgânicas nas unidades de educação infantil
 - a) Seleção das creches e pré-escolas a serem contempladas com a implantação das hortas orgânicas considerando as condições em termos de disponibilidade e adequação de área física, solo e água;

- b) Mobilização das famílias agregando os pais e ou responsáveis pelas crianças para participação de implantação da proposta;
- c) Capacitação dos membros da família, pais e ou responsáveis para o trabalho de plantio e manutenção das hortas e colheita das hortaliças;
- d) Seleção dos estagiários, estudantes dos cursos de Agronomia, Economia Doméstica e nutrição para acompanhar e monitorar o processo de implantação das hortas orgânicas e orientar a equipe envolvida no trabalho;

2. Ação socioeducativa junto aos pais e / ou responsáveis pelas crianças

- a) Fortalecimento de competências dos pais / ou responsáveis pelas crianças no sentido de promover hábitos alimentares saudáveis, incluindo os alimentos *in natura* (frutas, folhosos, leguminosas, verduras), alimentação mais nutritivas e ricas em vitaminas e sais minerais;
- b) Incentivar a família a participar do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no sentido de zelar pelo direito à criança de receber uma alimentação de qualidade.

3. Ações integradas com outros serviços

- a) Mobilização das educadoras das creches e pré-escolas no sentido de sensibilizá-las para as atividades educativas de formação de hábitos alimentares saudáveis junto às crianças;

A seleção das unidades educativas contou com a participação dos técnicos da área de engenharia da Prefeitura do Recife que contribuíram com o laudo técnico sobre as creches e pré-escolas que possuíam espaços adequados para implantação das hortas. De 25 instituições visitadas, apenas 13 atenderam os critérios estabelecidos de adequação com algumas restrições. A maioria apresentou problemas em relação à disponibilização de espaços, implicando no aproveitamento de áreas diminutas, por conseguinte na redução do tamanho e quantidade dos canteiros previstos para as hortas. Das 7 (sete) hortas orgânicas implantadas,

apenas duas atenderam a quantidade mínima de canteiros estabelecidos (dez), as demais foram implantadas com menos de 06 (seis) e no máximo 08 (oito), de comprimento e largura diferenciados do proposto. Aspectos que implicaram diretamente na produção e variabilidade das hortaliças cultivadas. Conforme ressalta uma das participantes do grupo de trabalho numa reunião de avaliação do trabalho.

{...} é pouco canteiro, só dá para plantar coentro, cebolinha e couve, ou então a gente tem que trocar..., colhe o coentro e aí planta alface. Seria bom que tivesse mais canteiros, e a gente pudesse colher bastante para vender a nossa parte, porque a gente ganhava um dinheirinho para ajudar nas despesas de casa (Mãe usuária da Creche que participa do projeto).

Outro problema vivenciado com a implantação das hortas, diz respeito à invasão de pessoas estranhas ao local de cultivo das hortaliças, geralmente à noite, ou ao amanhecer. Era frequente, na maioria das instituições as hortas serem atacadas por pessoas da comunidade que pulavam muro, ou quando não, furavam buracos e grande parte da produção era levada. Vários tipos de medidas foram adotadas para evitar esse problema, inclusive convidar a comunidade circunvizinha para participar do trabalho, porém, a situação permaneceu, contribuindo para desestimular as mães que participavam do trabalho de plantio e manutenção das hortas.

A mobilização das famílias incluiu a realização de oficinas de sensibilização com o objetivo de promover a sua participação e a integração ao processo de implantação das hortas. Embora decisivas para o êxito da ação, as oficinas aconteceram com enormes dificuldades na maioria das unidades de educação infantil. Com efeito, o número de participantes era sempre inferior ao que se esperava justificado pela desmotivação das famílias para participar do trabalho. Para se ter uma idéia, apenas em duas unidades educacionais a freqüência a oficina de sensibilização atingiu 27 e 20 participantes e destes, poucos se interessaram em fazer a capacitação técnica para implantação das hortas.

As oficinas se configuraram como oportunidades de registros acerca das percepções dos participantes sobre a proposta das hortas. As análises desses registros desvelam reflexões sobre os seus desejos, demandas e projetos de vida, significativos no sentido de conduzir os fios que vão tecendo a proposta de

implantação das hortas orgânicas. Conforme se observou na fala de um pai usuário de unidade de educação infantil presente a reunião de sensibilização:

{...} essa coisa de participar de horta parece ser bom, a gente passa ali na BR e ver um monte de verdura plantada, mas eu não dou prá isso não, eu gosto é de trabalhar como marceneiro. Se fosse um projeto para marceneiro eu tava dento.

Numa linha de proposição não muito diferente do que esse pai manifestou, uma mãe também usuária de creche revela interesse em participar da ação proposta, porém, a sua expectativa de trabalho é outra,

“Eu queria era fazer um curso para trabalhar como cozinheira em um hotel, ou num grande restaurante, que prá isso precisa ter curso, mas, como estou desempregada mesmo, não custa nada contribuir com a creche, ajudando na horta vou também ajudar meu filho”.

Por outro lado, os participantes reconhecem que um dos caminhos a serem seguidos seria preparar a família para enfrentar suas responsabilidades: *“se a gente tem filho para criar, a gente tem que encontrar um trabalho que a gente ganhe dinheiro para comprar o que a gente e os filhos precisa, dá educação para os filhos, construir um futuro melhor...”*, enfim, encontrar um caminho que certamente não era o de trabalhar como voluntário numa horta.

O curso de capacitação para implantação das hortas contemplou 40 horas /aula, ministradas por um técnicos agrícolas da universidade, monitorado pelos estagiários do curso de Agronomia e de Economia Doméstica conforme cronograma de implantação das hortas nas unidades educativas selecionadas. O horário do curso era combinado entre os participantes conforme horário disponível, assim as aulas aconteceram pela manhã, à tarde, e até aos sábados. Estimulando o empoderamento e o protagonismo social, os conteúdos foram trabalhados de forma participativa, a partir das intervenções nas discussões, onde cada um colocava suas concepções, saberes e experiências. Além dos conteúdos específicos sobre os fundamentos e importância do cultivo de hortaliças orgânicas, trabalhou-se o sistema natural de plantio, colheita e controle de insetos e pragas e a utilização de material descartáveis (garrafas PET, material de construção, muros e cerca viva), incluindo

aproveitamento de espaços desperdiçados na unidade doméstica para produção de hortaliças.

Perpassando esses conteúdos informou-se sobre as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, destacando-se a finalidade de garantir o direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis. As discussões envolveram questões referentes à insegurança alimentar e a importância das hortas orgânicas institucionais ou domésticas, o Programa Fome Zero e as perspectivas de intervenções de segurança no campo do planejamento e gestão de projetos de hortas. Dessa forma, buscou-se articulando teoria e prática. Ao finalizar o curso a horta ficava implantada e os participantes eram certificados pela Pró-Reitoria de Atividades de Extensão / UFRPE.

Mediante o corte dos recursos do investimento social privado em mais de 50% em relação à proposta inicial do projeto em 2004, fez-se necessário reduzir a abrangência da ação das hortas orgânicas também quase metade. Das 12 hortas propostas para serem implantadas, apenas foi possível a conta de 7 (sete), no período 2007 – 2008, contando com a parceria da Prefeitura do Recife e da UFRPE, conforme mostra o Quadro 5.

QUADRO 5 – Demonstrativo da localização e quantitativo de hortas orgânicas, crianças beneficiadas e participantes envolvidos na ação por RPA.

UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL POR ÁREA	RPA's	PAIS E / OU RESPONSÁVEIS PELAS CRIANÇAS	Nº DE CRIANÇAS BENEFICIADAS
1. Monsenhor Fabrício	IV	06	120
2. Sam Martim	V	04	120
3. Ibura	VI	05	120
4. Torre	IV	05	120
5. Roda de Fogo	III	06	120
6. Engenho do Meio	IV	07	120
7. Monsenhor Fabrício	IV	06	80
TOTAL		40	800

Diversos fatores concorrem para explicar as diferenças entre as metas propostas e os resultados obtidos apresentados no Quadro 5. Para fazer frente às ações e demandas de implantação e manutenção das hortas mediante a limitação de recursos, buscou-se a continuidade da parceria com a Prefeitura do Recife, através de ações integradas com as creches e pré-escolas, estratégia bastante utilizada no enfrentamento dos problemas sociais pela iniciativa privada, inclusive salientada como instrumento capaz de superar as situações de vulnerabilidade e prevenir situação de riscos potenciais.

A articulação com a gestão municipal com vistas conferir maior eficiência a execução, manutenção e continuidade da ação, embora significativa no apoio a mobilização dos participantes por meio do empenho das gestoras das creches e pré-escolas, configurou-se ao longo do processo como insuficiente em relação ao que se propôs disponibilizar (sementes, estecos, adubo, equipamentos como carro de mão, mangueira, pá, enxada, ciscador e a construção dos canteiros em alvenaria), afetando consideravelmente a implantação e manutenção das hortas.

Na verdade, a articulação com o governo municipal se fundamentou num modelo de parcerias, ou de ações integradas como estratégia para enfrentamento dos problemas sociais focado na solidariedade e no voluntariado. O esforço de se integrar a gestão municipal, efetivamente não se configurou como estratégia eficaz, o maior incentivo era que o mínimo necessário deveria ser viabilizado por meio de doações. O que se verifica é que, ao se voltar para as ações de caráter social, o governo corrobora a idéia do incentivo a solidariedade, à qual se soma trabalho voluntariado e comunidade.

Outro fator desafiador enfrentado na execução da proposta remete a redução do quadro de colaboradores na condição de facilitadores e de estagiários que conduziam a execução, o acompanhamento e avaliação das ações, refletindo diretamente no andamento e eficácia das ações e no enfrentamento das adversidades para concretização dos objetivos propostos. O impacto da redução do número de estagiários e de facilitadores é sentido pelo grupo que reclama a ausência diária dos mesmos:

{...} era dois, um vinha num dia e o outro no outro dia, quando a gente chegava aqui pela manhã eles sempre estavam, agora só vem um, e às

vezes nem vem porque têm também as hortas das outras creches, o trabalho parece não render.

O incentivo maior era estimular o trabalho voluntário como forma de minimizar custos. Contudo, para os estudantes o estágio tem um caráter acadêmico, pedagógico, mas também econômico, de sobrevivência. Dessa forma, com exceção de 2 (dois) estagiários que recebiam bolsa pela Pró-Reitoria de Extensão / UFRPE, cedidos para contribuir com o trabalho das hortas, a adesão ao estágio como voluntário praticamente não existia. Nessa direção, durante o processo de manutenção das hortas essa questão implicou em muitos conflitos entre os estagiários e as gestoras das creches e pré-escolas que atribuíam às hortas grande valor. Nas condições em que o trabalho se desenvolvia, com recursos e assistência técnica precária, o trabalho em algumas unidades fluía com muitas dificuldades, e dessa forma, a produção de hortaliças chegava a ser insignificante, até faltar “o tempero do feijão” como era colocado pelas cozinheiras das creches.

A relação das estagiárias de economia doméstica e da assistente social como facilitadoras do trabalho junto ao grupo que integrava as hortas, na sua maioria mulheres, era atravessado por um sentimento de afeto e de confiança, um modelo fundamentado em trocas interpessoais, computado pelo grupo como momentos de lazer, de conversa, de conhecimento e de aprendizagens que resultava em esforços coletivo e estímulo as mulheres a participar do trabalho de cultivo das hortaliças. Quando comentavam sobre o trabalho junto à horta, se referiam, principalmente, aos debates coletivos nos encontros semanais:

{...} o encontro na quarta feira com as estagiárias e a assistente social é sagrado. A gente passa a semana trabalhando na horta, mas, a quarta feira à tarde a gente quer deixar para as oficinas..., é até um lazer (Mãe usuária de creche participante do grupo da horta).

No momento em que a equipe, incluindo os estagiários se afastou do grupo pelo término do projeto no final de 2008 e que a gestão municipal não deu continuidade ao trabalho, pouco ou quase nada significou, ou, restou do esforço empreendido por tantos braços e mentes, as hortas em todas as unidades

educacionais onde foram implantadas foram abandonadas, hoje, só existem os canteiros vazios e o mato ao redor.

Embora não tenha sido possível demonstrar, até agora, de maneira exemplar, os benefícios sociais do projeto / programa a partir de 2007 com a implantação das hortas, as ações educativas junto às crianças para a formação de hábitos alimentares saudáveis adquirem resultados positivos. Isso significou desenvolver um trabalho direcionado, priorizando atividades de diagnóstico, planejamento, monitoramento de processos e avaliação de impactos.

O diagnóstico se constituiu de uma pesquisa para avaliar o nível de conhecimento e de consumo de hortaliças e frutas de 180 crianças, de ambos os sexos, na faixa etária de 3 a 5 anos de idade, atendidas nas 7 Instituições de Educação Infantil da rede municipal, onde as hortas haviam sido implantadas. Os resultados da pesquisa mostraram que a maioria (92,7%) das crianças na faixa etária de 3 a 5 anos de idade, possuía nível de conhecimento extremamente baixo em relação as hortaliças e frutas, inclusive aquelas mais conhecidas. De todas as hortaliças apresentadas às crianças, o tomate alcançou a maior média de acertos (16,5 %), seguida do coentro (12,3%) e do pimentão (8,6 %), as demais, alface, couve folha, couve flor, cebola, cenoura, chuchu, rúcula, beterraba, abóbora, batata, vagem, variou de 1,0 % a 3,0 %. O nível de conhecimento sobre frutas revelou-se também muito baixo para maioria das crianças, exceção feita à banana que alcançou 98,0% de acertos e o mamão 22,7%. Outro dado a ser considerado se refere ao consumo de hortaliças e frutas pelas crianças. Das 180 crianças que participaram da pesquisa, 168 responderam que comem banana, 98 que comem mamão, 35 chupam laranja, 29 comem melancia, 23 comem abacaxi e chupam manga e apenas 10 comem maçã e uva. As demais frutas (kiwi, pêra, melão, maracujá, morango, abacate, goiaba, tangerina e ameixa), apresentaram frequência de respostas muito baixa, variando entre 2 e 8%, indicando a falta de inclusão desses alimentos tanto no consumo alimentar familiar quanto na Instituição de Educação Infantil.

Com base nos resultados obtidos, iniciou-se o processo de intervenção, a partir do planejamento participativo das ações, integrando as professoras e demais educadoras, as gestoras, os profissionais responsáveis pela produção das refeições, pais e/ou responsáveis pelas crianças atendidas nas unidades educativas, sendo a

execução das às atividades monitoradas e avaliadas durante todo o processo de intervenção. O planejamento participativo incluiu várias ações efetivadas com as crianças nas próprias unidades de Educação Infantil onde se realizou a pesquisa, bem como com sua família. Articulado ao trabalho das hortas, as atividades educativas destacaram a importância de uma alimentação saudável. Dentre as atividades realizadas com as crianças destacam-se a contação de história, jogos e quebra-cabeças, oficinas de preparo e cocção de alimentos com hortaliças e frutas.

É importante considerar que por trás do fenômeno da desnutrição existe uma forte causalidade, com fatores socioeconômicos, em função disso, embora o percentual de desnutrição infantil no Brasil nos últimos anos tenha apresentado redução significativa, fruto de ações que visaram melhorar as condições de assistência a saúde, uma parcela significativa das crianças, sobretudo no Nordeste, continua desnutria, não recebendo, portanto, assistência necessária nem alimento suficiente em quantidade e qualidade para ter um crescimento e desenvolvimento adequado.

Ademais, uma alimentação saudável compreende não apenas introduzir hortaliças e frutas na alimentação infantil, mas, ser composta por diferentes alimentos para se obter a maior variedade de nutrientes e assim estabelecer um equilíbrio na refeição de diária, além disso, moderar no consumo de doces, frituras e alimentos ricos em gorduras e dar preferência alimentos naturais, frescos, preferencialmente de origem vegetal, que ao contrário dos alimentos industrializados que possuem menor variedade de nutrientes e contém aditivos químicos podem levar ao aumento de peso e, conseqüentemente, à obesidade e outras doenças, como diabetes e hipertensão quando consumidos com freqüência, inclusive na infância. A obesidade na infância, por exemplo, está se tornando um problema cada vez mais frequente, já sendo considerado um problema de saúde pública.

A promoção de uma alimentação saudável é recomendada em todas as faixas etárias, sobretudo, na infância, quando os hábitos alimentares estão sendo formados, e os princípios da educação alimentar são mais fáceis de serem incorporados. É nesse período que deve ser dada especial atenção à nutrição, à saúde e a formação para obtenção de hábitos saudáveis de vida, contribuindo para reduzir as chances de mortalidade infantil e prevenção de outras doenças, como no caso da obesidade, diabetes e hipertensão. Doenças como colesterol alto e

hipertensão, antes conhecidas como de idosos, hoje, estão em evidência nas fases iniciais da vida infantil, devido fundamentalmente aos maus hábitos alimentares.

Nessa perspectiva, o conteúdo das atividades educativas visou desenvolver nos pais e ou responsáveis, bem como nas educadoras e nos profissionais responsáveis pela produção das refeições nas unidades educativas o conhecimento sobre como prevenir essas doenças e os fatores que a influenciam, sensibilizando para o problema em questão, estimulando a prática da alimentação saudável, o planejamento de uma refeição que atenda às necessidades da criança, por meio de um cardápio mais saudável, com menos gordura e açúcar, sem deixar de incluir alimentos como frutas e hortaliças.

Entende-se nesse estudo, que a instituição de educação infantil tem um papel fundamental na formação dos hábitos alimentares saudáveis, representando um ambiente adequado e privilegiado à formação de hábitos saudáveis e / ou correções de erros no que diz respeito à alimentação, considerando que na infância a criança passa parte de sua vida nessa instituição. Sendo, portanto, a educação, um requisito indispensável devido ao papel que desempenha na formação da consciência crítica nos seus primeiros anos de vida.

Com base nesse contexto, através das atividades educativas já mencionadas, a equipe de educadores do projeto, estimulou as crianças a conhecerem as frutas e verduras e a estabelecerem relação com uma alimentação saudável e natural, contrapondo-se a uma alimentação composta por alimentos industrializados ricos em açúcares, gordura, aditivos químicos (biscoitos, salgadinhos, pipocas, refrigerantes e doces) excessivamente prejudiciais a saúde. Além de preparações com frutas e hortaliças (sucos, saladas, bolos, doces e sanduiche natural), cartazes elaborados pelas próprias crianças foram afixados no refeitório das unidades educativas com informações relativas às propriedades das frutas e verduras.

O desenvolvimento dessas atividades educativas se constituiu um poderoso instrumento para melhoria do nível de conhecimento sobre uma alimentação saudável, à medida que se verificou mudanças nas práticas alimentares, tanto em nível institucional a partir da introdução de frutas, legumes, hortaliças, grãos e tubérculos em geral nos cardápios das instituições de Educação Infantil, quanto pelas crianças que passaram a cobrar em casa, dos pais, a introdução de preparação com frutas e com hortaliças nas refeições. Dessa forma, ao contrário da

implantação de hortas, o processo de intervenção voltado para educação das crianças, das educadoras e dos pais e / ou responsáveis contribuiu de modo significativo e diferenciado para promoção de uma alimentação saudável, tanto no âmbito institucional como familiar, atingindo os objetivos do projeto.

4.2. A responsabilidade social empresarial: o debate e suas implicações

4. 2. 1. A idéia de responsabilidade social partilhada pelos dirigentes públicos e empresariais

O debate sobre a responsabilidade social empresarial tem se apresentado à medida que se consolidam as conquistas democráticas na sociedade. No Brasil, esse processo tem sido vivenciado, sobretudo, a partir da redemocratização e do fortalecimento da sociedade civil, especificamente depois de 1988. Nesse debate várias correntes comparecem, ora justificando, ora considerando que as ações de responsabilidade social corporativa são incompatíveis com o objetivo de maximização do lucro.

Através das parcerias, o empresariado vem promovendo práticas renovadas de interação social enfatizando a atuação privada nos atendimentos sociais como forma de ajudar o Estado na promoção dos recursos de consumo coletivo. Assim se defende o discurso do consenso, chamando a atenção para a “sensibilidade” do empresariado frente aos problemas sociais, para necessidade de participação de todos para diminuição das desigualdades sociais, de uma aliança para superação da crise.

Ao longo da execução do projeto constituiu um questionamento permanente a real conexão entre as práticas de responsabilidade social e o desempenho das unidades de educação infantil no contexto local. A importância desse questionamento remete ao objetivo desse estudo que se propõe a apreender o significado da Responsabilidade Social Empresarial, a partir da concepção dos parceiros e dos beneficiários do Programa Florescer.

Ao tratar da “filantropia empresarial”, Rico (1998) faz questionamentos sobre os objetivos e conseqüências desse investimento em programas sociais. Após a análise do projeto em questão procurou-se conhecer também a posição do empresariado a respeito, assim como a posição de gestores e de dirigentes responsáveis envolvidos no processo decisório. Admitindo seu especial significado no direcionamento das ações desenvolvidas e também para seus resultados. Como ponto de partida, destaca-se uma indagação fundamentada na própria justificativa da parceria: “a quem compete à oferta de serviços de consumo coletivo”. E como um desdobramento lógico, “que motivos levam a empresa a se engajar na prestação de serviços de assistência social? E ainda com que objetivos?”

O procedimento adotado para isso foi o mais informal possível, aproveitando as oportunidades suscitadas nas reuniões de avaliação. Depois de esclarecer os motivos que justificaram a análise, a entrevista prosseguia com espontaneidade, tanto no ambiente da empresa como na Prefeitura, sempre tomando como referência a análise da situação vivenciada na parceria e no próprio local. É possível dizer que a oportunidade de expressão era considerada importante também para que todos se posicionassem em relação aos resultados.

Em relação à educação infantil, os gestores representantes diretos do poder público admitem que “*o dever legal atribui ao Estado a responsabilidade de condução da política, e que a garantia de direitos à criança nos quais se inclui a educação infantil, é responsabilidade exclusiva da proposta da rede municipal*”. Admitem, porém, que a qualificação da educação infantil na rede municipal é uma luta que ainda está no começo, sobretudo, quando se analisam as estatísticas que revelam o quanto é restrito o acesso das crianças a essa modalidade de ensino. Situação que se torna mais grave quando se verifica que o atendimento em educação infantil, majoritariamente, é praticado por entidades filantrópicas e comunitárias. Por isso, argumentam favoravelmente a respeito do engajamento dos empresários nas ações sociais. Invocam até certo ponto a “moral da responsabilidade”.

Do ponto de vista dos gestores empresariais a educação infantil converge para a assistência social porque é destinada à pobreza. Com base numa concepção economicista “*as empresas devem no mínimo equilibrar seus objetivos de negócio com os objetivos sociais*”. Remetem ao princípio da cooperação entre o público e o

privado na área assistencial, ressaltando - como já se mostrou nesse estudo - que é um fato histórico, não sendo necessário elaborar novas normas para reconhecer as entidades como filantrópicas – “as creches e pré-escolas se incluem ainda nessa categoria, apesar dos avanços na legislação”.

Na resposta dos representantes diretos do poder público não existe razão para dúvidas nem a ação social das empresas é um paradoxo: pelo contrário é uma ação coerente com os objetivos da empresa, prevalece o entendimento de que a responsabilidade social empresarial é,

“uma ação transparente e ética, onde a empresa visa contribuir para melhoria da qualidade de vida da comunidade local e da sociedade em geral, visando à redução das desigualdades”.

O conceito de responsabilidade social abrange de forma ampla, decisões tomadas com base em valores éticos que incorporam as dimensões legais, justificados na relação Estado / sociedade civil estabelecida na legislação, a partir da Constituição Federal de 1988, que se baseia na gestão articulada entre a esfera pública estatal e a esfera pública não estatal, integrando o mercado para operacionalização das políticas sociais.

Com seu discurso apresentam argumentos no sentido de estabelecer diferenças entre as ações caritativas, de ajuda aos pobres, ligadas ao campo religioso, e as ações de responsabilidade social empresarial, que são desenvolvidas em parceria com o Estado e a sociedade civil.

“O compromisso das empresas com o social busca valorizar o cidadão, através de parcerias que beneficiem entidades não governamentais e governamentais através das parcerias” (Gestor Público).

A percepção dos gestores públicos acompanha a visão empresarial, embora reconheçam que a responsabilidade legal não chega a superar a visão tradicional da responsabilidade social das empresas. Ou seja, orientam-se pela noção de benefícios ou “ajuda.

Nos depoimentos coletados junto aos gestores no exercício de função executiva a responsabilidade social empresarial na verdade, tende a ser identificada

como ações *que as empresas desenvolvem em benefício da sociedade como um todo*, a partir da consciência que têm sobre sua função social.

Mas, essa definição deixa de ser consensual quando se trata de executivos ligados ao nível superior da empresa ou ao seu núcleo de operações. Sob o ponto de vista desses gestores, com a função de coordenadores das unidades municipais de Educação Infantil a responsabilidade social empresarial é percebida como *ações de cunho filantrópico, dirigidas as comunidades pobres, por meio de doações e da ajuda*.

{...} é um investimento feito pelas empresas para melhorar a vida das famílias carentes, sem renda, e a saúde das crianças pobres das creches (Coordenadora de creche e pré-escola);

{...} são ações que as empresas assumem para ajudar as comunidades pobres. É uma ajuda, uma caridade (Supervisor Técnico de creche e pré-escola).

A polêmica se estabelece, sobretudo quando discutem a população-alvo das creches e pré-escolas: para os gestores e técnicos, não há condicionalidades, são os pobres que justificam a existência do investimento social empresarial. Embora os representantes da administração superior na prefeitura, tentem atribuir às ações de Responsabilidade Social Empresarial o caráter de universalização, a maioria dos coordenadores considera que os valores historicamente presentes da caridade e da filantropia tradicional são preponderantes, reproduzindo a visão assistencialista compensatória que circunscreve essa prática no campo da assistência social. E sustenta sua argumentação defendendo que se mostra de importância fundamental para a efetivação da política de educação infantil a superação da dicotomia assistência / assistencialismo, atendimento a criança / atendimento a carente, com foco na pobreza. *“O direito a educação infantil é legítimo e se estende a todas as crianças, independente de condição social. Mas, à falta de recursos, é limitante. A ajuda da empresa pode contribuir para ampliar essa ajuda”*, afirma a supervisora técnica do setor de Educação Infantil.

Esse entendimento parece recorrente no discurso do Estado e das gestoras operacionais da iniciativa privada. Por um lado, parece conformismo; de outro, revolta e constrangimento pela impossibilidade de reverter esse quadro.

Outras contradições podem ser apontadas. Ao apoiar a parceria com a empresa, o setor público considera não só a possibilidade de complementação de suas ações, mas espera também que a mesma venha contribuir com outros serviços na área de educação infantil, respondendo pelas demandas do campo da saúde da criança. E ainda, que seja capaz de transitar do campo da caridade para o campo do direito e da cidadania. Este é sem dúvida o maior desafio a ser enfrentado nas ações em parceria e também pelos próprios serviços oficiais, em particular no que se refere às políticas de educação infantil. Na sua essência, tem o mesmo objetivo moralizador que busca controlar a miséria, baseando-se na “moral da responsabilidade” (GARCIA, 2004).

Os argumentos utilizados no discurso empresarial partem do pressuposto da incapacidade dos pobres, que precisam ser guiados pela organização que sabe o que é “melhor” para eles. Com esse discurso reforçam as imagens de harmonia e igualdade necessárias à cooperação e ao alcance de melhores resultados. A justificativa eficiência, com base na relação custo / benefício faz com que a empresa busque a otimização dos recursos e o tempo é valorizado. O processo de decisão deixa de ser partilhado, imprime-se a busca do consenso em favor de decisões inteligentes, produzidas e centralizadas na aceitação dos executivos da empresa. Na análise dos técnicos das unidades de educação infantil, *“o discurso empresarial enfatiza a busca do consenso democrático no projeto, mas, na realidade o que se observa é a imposição de metas pré-fixadas, de interesse da entidade financiadora”*, contrapondo-se as demandas dos profissionais e das famílias usuárias de creche e pré-escolas.

Como esclarece o diretor de operações:

“A Responsabilidade Social Empresarial são relações que a empresa estabelece com os colaboradores, com a comunidade do entorno, os consumidores, dentre outros, tendo em vista atuar de forma sustentável, equilibrando seus objetivos de negócio com os objetivos sociais, em prol do bem-estar desses interlocutores”.

Com essa perspectiva, as ações esporádicas, doações e outros gastos não ligados à lógica empresarial não podem ser considerados como atuação de

responsabilidade social da organização. São práticas de caridade e paternalismo na concepção do grupo observado.

Para os gestores empresariais a responsabilidade social empresarial tem como base procedimentos éticos e ações economicamente sustentáveis, relacionadas à sociedade em geral. A partir da reorientação estatal resultante das reformas de cunho neoliberal, constatam-se, porém novas modalidades de intervenção social com a entrada em cena das entidades do terceiro setor e das empresas na prestação de serviços sociais. O Estado não mais se coloca como o principal responsável pela proteção social e as empresas se inserem nesse contexto através da responsabilidade social, incentivando o envolvimento individual e institucional no enfrentamento da questão social.

A responsabilidade social coloca-se assim como uma das formas de expressão da sociedade civil. Observa-se, no entanto, que sua implementação se faz com uso de estratégias político-ideológicas que, em última instância, resultam na formação de consensos em favor do fortalecimento da hegemonia do capital. Segundo os dirigentes entrevistados, o veio assistencial presente nas ações de responsabilidade social empresarial não pode ser negada, mas, no seu entendimento “a possibilidade de inclusão social dos mais carentes, de sua presença nos espaços de competição pode vir a significar um caminho menos desumano no desenvolvimento capitalista”.

De acordo com a justificativa apresentada para implantação do projeto no Recife, os dirigentes admitem que a iniciativa está radicada no sentido da responsabilidade social: a empresa se vê como agente co-responsável pela construção de um desenvolvimento que não é apenas crescimento econômico, mas também “qualidade de vida da população em geral”. As práticas, no entanto, mostram a evidente funcionalidade desse ideário ao projeto neoliberal de desmonte dos direitos de cidadania, sobretudo, os direitos à criança a saúde e a educação de qualidade. Na prestação de serviços sociais se formaliza e predomina o caráter filantrópico, embora insistam em reafirmar que a responsabilidade social empresarial não se confunde com a filantropia.

Além da exigência de racionalidade na provisão dos serviços sociais, outro ponto se mostrou polêmico na discussão: a perspectiva de retorno do investimento social privado. Nos depoimentos coletados nos diversos grupos, incluindo o de

usuários das instituições, essa preocupação era sempre relacionada à justificativa do interesse da empresa pelas crianças assistidas nas creches e pré-escolas: “Por quê? Qual o retorno desse investimento?” ou ainda: “se a responsabilidade com a saúde e educação da criança é do governo, e ele não está cumprindo, qual a recompensa que a empresa está recebendo?”. A idéia de cooperação entre o privado e o público sugeria um significado que não era suficientemente explicado pelos determinantes sociais nem atendido pelo discurso valorativo de “melhoria do atendimento nas creches” e da “qualidade de vida” das famílias.

No procedimento de avaliação, no último período de execução do projeto, uma das questões que se mostraram mais importantes consistia precisamente em analisar com os participantes os resultados obtidos com a parceria empresarial. Isso envolvia não apenas uma síntese dos objetivos alcançados, mas uma abordagem mais aberta capaz de explorar as características das ações e mudanças provocadas pelo projeto, conforme o ponto de vista das várias partes interessadas, a Alimentos do Brasil, a Universidade, a Prefeitura do Recife, através dos dirigentes e gestores das unidades atendidas, e a população usuária.

Os grupos destacam como característica mais representativa das ações, a preocupação com a educação infantil como instrumento de desenvolvimento integral da criança e as atividades para formação de hábitos alimentares e higiênicos, bem como a capacitação dos profissionais para a função desempenhada na instituição, e dos pais ou responsáveis para os cuidados e educação das crianças.

Corroborando esse pensamento, os dirigentes da Educação Infantil destacam:

A intenção do Programa Crescer em trabalhar com o enfoque da saúde foi muito boa, contudo, as famílias das crianças, devido a baixa condição socioeconômica, nem sempre vão conseguir colocar em prática o que aprenderam (Dirigente da Educação Infantil);

A capacitação não contemplou todos os profissionais, apenas uma pequena minoria foi beneficiada, contudo, foi muito positiva porque proporcionou novas aprendizagens aos profissionais e mudanças na forma de desenvolver o trabalho (Dirigentes da Educação Infantil).

A prioridade conferida à educação continuada dos profissionais mostrou-se bastante significativa quando confrontados os resultados de morbidade das crianças

e padrão nutricional alcançado no mesmo período. De modo geral, esse grupo se expressou favoravelmente quanto às mudanças introduzidas na rotina diária das unidades educativas e alterações de normas técnico-operacional e administrativa, estabelecendo relação positiva com os resultados obtidos indicados nos relatórios periódicos de produtividade da Educação Infantil no município. Contudo, não deixaram de salientar a resistência, por parte dos gestores do Programa Florescer a continuidade das ações de capacitação, demandadas pelos profissionais e pelos próprios gestores:

{...} a proposta visava capacitar todos os profissionais da rede, o não cumprimento da proposta, desgastou a credibilidade do programa mediante a expectativa de todos aqueles que estavam realmente comprometidos com a mudança do padrão de serviços das instituições (Coordenadora de creche e pré-escola).

Os gestores públicos reconhecem que, o projeto / programa apresenta dimensões positivas, mostrando-se inovador e tecnicamente afirmativo no atendimento das necessidades básicas da criança, contudo, com propriedade e de maneira justificada, além da descontinuidade das ações, apontam outras dimensões negativas: ações fragmentadas, não universalizadas e pulverizadas, efetivadas segundo as possibilidades do investimento social. Essa parece ser uma característica própria da filantropia empresarial que vem historicamente sendo conservada. Dessa forma, por mais que se procure viabilizar as ações por via da eficácia da gestão privada do social, a alocação ou provisão dos recursos e dos meios continua marcada pela carência e pela desigualdade.

4.2.2. A idéia de responsabilidade social partilhada pelos servidores e usuários

Diferentemente do que ocorrera em outras situações ao longo do processo de avaliação, aqui se adotou a técnica da entrevista, integrando ao questionário quatro dimensões do impacto:

- 1) Evolução das ações no regime de parceria;
- 2) Mudanças relacionadas às práticas de cuidados e educação das crianças;
- 3) Mudanças introduzidas na organização e funcionamento das unidades de educação infantil;
- 4) Impactos da articulação com o investimento social privado.

Os servidores e usuários participaram da avaliação e analisaram com propriedade a evolução das atividades no regime de parceria. Foram destacados como aspectos a serem corrigidos: a descontinuidade das ações, sobretudo, dos cursos de capacitação; a articulação insuficiente com outros serviços da comunidade como no caso dos Distritos Sanitários de Saúde; as ações localizadas, beneficiando um número reduzido de usuários e o não atendimento das proposições demandadas.

A análise do modo como se deu a evolução das atividades do projeto pelos pais e / ou responsáveis pelas crianças atendidas nas instituições de educação infantil é reveladora dessas dimensões:

A horta é uma coisa boa, ajuda..., mas, as mãe não queria, são poucas que cuida..., também não é uma coisa grande que dá para tirar para vender verdura e a gente ganhar um dinheirinho, mas ajuda na alimentação na alimentação das criança na creche e em casa..., também foi pouca horta, devia toda creches ter, mas não para mães cuidar (Mãe usuária de creche / pré-escola);

As ações de capacitação nos fizeram enxergar que muitas coisas estavam erradas, fora de ordem no nosso trabalho e a gente precisava melhorar muito, mas logo acabaram não sei por que, se era uma ação que tava dando certo para mudar as creches (Profissional de creches/pré-escolas).

Na perspectiva do projeto, a parceria se apresentava como estratégia de integrar esforços e serviços provenientes de diferentes setores da esfera pública, saúde, educação e assistência social, com vistas gerar espaços de colaboração e mobilização de recursos potencialmente existentes nesses setores, de modo a multiplicar os efeitos e as chances de êxito do alcance dos objetivos do projeto, através de atividades integradas, no sentido de superar a situação de

vulnerabilidade das populações envolvidas e a precarização dos serviços oferecidos as crianças nas unidades de educação infantil e no espaço doméstico.

Nesse contexto, coube a universidade envidar esforços no cumprimento de sua missão social, articulando a pesquisa a extensão e ao ensino, a produção e a democratização do conhecimento, por meio da atuação dos seus técnicos, professores e estudantes, tendo em vista promover mudanças qualitativas dos níveis de saúde e qualidade de vida das crianças atendidas nas creches e pré-escolas. Ao governo municipal coube a provisão e gestão da rede de serviços, assumindo a responsabilidade de manutenção da infra-estrutura e o controle das ações, ficando a Alimentos do Brasil como investidora social, responsável pela provisão de recursos para execução do projeto / programa.

A partir dessas considerações, o projeto de tinha como ponto de partida à idéia hoje disseminada de responsabilidade social partilhada entre cidadãos, organizações e governo, particularizando neste campo, a atuação do empresariado. O interesse pela avaliação da ação de responsabilidade social do Programa Crescer vem, sobretudo, da ambigüidade com que se move em relação às delimitações entre os interesses e demandas dos beneficiados e as estratégias da iniciativa privada para atender.

As ações se movem ao longe do processo de intervenção como descontinuas e insuficientes também para os profissionais das creches e pré-escolas que revelam sua insatisfação com a interrupção do processo de capacitação, justificada pela prioridade conferida a essa demanda no seminário de planejamento, inclusive destacando os dados do diagnóstico que colocou em evidência as contradições do atendimento prestado a criança nas instituições de educação infantil. As ADI's, por exemplo, refletem suas insatisfações com a descontinuidade das ações, quando situam a formação profissional como uma necessidade que vai impulsionar a prática pedagógica de cuidados e educação da criança e que a grande maioria não teve acesso.

“A capacitação dos profissionais era de suma importância para todos que trabalham na creche. Eu que tive oportunidade de participar do curso de ADI, hoje me sinto muito mais preparada para trabalhar com a criança..., mas, as outras que não fizeram...”

“Se todos os profissionais tivessem feito o curso era melhor, mas, por exemplo, no berçário a única que fez o curso foi eu, aí eu quero realizar mudanças e fica difícil porque as outras não aprenderam o que eu aprendi, o projeto foi negativo nesse ponto.

A capacitação enquanto instrumento de desenvolvimento pessoal e profissional foi computada sinalizando práticas transformadoras, contudo, atravessadas por um sentimento de insatisfação muito forte, embrigado com a descontinuidade dessa ação. Na análise das respostas foi se revelando os motivos desse descontentamento também por parte daqueles que tiveram oportunidade de participar da capacitação: *o interesse em compartilhar a apropriação dos novos saberes com as colegas e programar novos fazeres, no sentido de aprimorar a prática de cuidados e educação da criança e fortalecer a identidade profissional*, se constituiu como principal motivo.

A oportunidade de estudos específicos acerca do conhecimento sobre a criança em desenvolvimento, com foco no atendimento de suas necessidades de forma integral, articulando o cuidar e o educar, mexeu com o sentimento e a auto-estima de quem teve a oportunidade de vivenciar experiências e aprendizagens significativas, até então não oportunizadas pela rede municipal. Conforme ressalta uma cozinheira:

{...} vivemos um grande sonho que foi realizado, hoje sou uma cozinheira de verdade, pois me sinto preparada para minha função na creche.

Particularizando o último indicador - Impactos da articulação com o investimento social privado - foram explorados como manifestações da parceria em questão: o entendimento da cooperação, o alinhamento estratégico entre o público e o privado, o valor da cooperação e a administração do relacionamento entre as organizações envolvidas. Quanto à colaboração estratégica da Alimentos do Brasil / no Programa Florescer, os grupos consideraram que o projeto passou por diferentes estágios. Com exceção dos dirigentes, os sujeitos envolvidos reconheceram que a manifestação inicial era de gratidão e de ajuda, entendida a parceria como financiamento e colaboração mínima da empresa nas atividades programadas:

{...} a Alimentos do Brasil faz isso para ajudar as pessoas que precisam que vivem na pobreza, é uma forma da empresa ser solidária com as crianças pobres (Professora de creche e pré-escola).

Ao longo da execução essa cooperação passou a ser entendida como uma relação transacional, envolvendo o sentido da troca e também do nós, jamais alcançado:

As empresas dão, mas, ao mesmo tempo ganham. Por isso que o nome da Alimentos do Brasil está em todos os materiais do projeto, assim o nome e os produtos da empresa são divulgados (Coordenador de creche e pré-escola)

O valor da cooperação é salientado, buscando o intercâmbio de competências, mas a relação com a Prefeitura e com a Alimentos do Brasil também não está isenta de críticas. Segundo os depoimentos, ambas tinham pouco envolvimento na área da assistência à criança. O primeiro ponto observado foi o “descaso” com as instalações das creches e pré-escolas e a prestação de serviços à população, sobretudo, com a saúde das crianças. Somando-se a isso, o descaso com a qualificação dos profissionais responsáveis pelo trabalho de cuidados e educação das crianças. Essa postura crítica se estende ao setor privado pela fragmentação e descontinuidade das ações e desconsideração a legitimação das ações de responsabilidade social demandadas pela população.

Ao considerar os impactos do projeto nas unidades de educação infantil levantaram como aspectos significativos no relacionamento entre as entidades envolvidas:

- Expectativas mínimas de investimentos conjuntos para retorno mútuo;
- Cultura da organização empresarial focada na racionalidade econômica com interesses voltada para o lucro;
- Um relacionamento de “relações públicas” ou beneficente apesar do reconhecimento de cada parte pelo que a outra faz em suas atividades regulares.

As análises das respostas acerca dos impactos do projeto em cooperação com a Alimentos do Brasil deixaram perceber que o exercício da responsabilidade social pela empresa funciona como uma instância articulada de eixos comuns para ações propositivas e interventivas, referenciadas nas demandas da população e no campo

das políticas estatais. Por outro lado, os resultados aqui apontados evidenciaram também que os gestores podem usar as ações de responsabilidade social com o objetivo de reconhecimento social e maximização de lucro da empresa. Conforme destacam os usuários do Programa:

{...} na verdade, a empresa se preocupar com a saúde das crianças pobres é um negócio lucrativo para ela. Além da redução de impostos, isso funciona como marketing muito forte. “Eu, por exemplo, passei, a saber, que a Alimentos do Brasil produz uma serie de alimentos, inclusive consumido pelas crianças como o Todinho, cheetos, pipocas, refrigerantes, chocolates, batatas, depois que passei a participar das ações do Programa Florescer (Pai usuário de creche / pré-escola).

Nesses termos, nas diretrizes gerais do Programa Florescer consolidadas em documento-padrão, se encontra explicito entre os objetivos empresariais no campo da responsabilidade social:

{...} Qualificar as marcas da Empresa junto a consumidores agregando valor social a seus produtos. Expandir e consolidar a percepção da empresa como empresa socialmente responsável (CERTIFICA, 2008)³⁵

Por determinação do conselho da empresa, tornou-se importante para a Alimentos do Brasil desenvolver uma linha de ação de investimento social nas áreas de saúde e alimentação, articulada com a atividade de negócios e com isso agregar valor à sua imagem corporativa, de certa forma comprometida pela crítica a produção de alimentos industrializados direcionados ao público infantil. Assim surgiu o Programa Florescer, expressão concreta das ações de responsabilidade social da empresa, tanto para o público externo como para os próprios funcionários. Evidenciando, portanto, a relação que se estabelece entre as ações desenvolvidas junto à infância e a potencialização do consumo, entre a formação de hábitos alimentares saudáveis e a qualidade dos produtos oferecidos ao mercado.

As análises das respostas acerca da avaliação da experiência desenvolvida junto às creches/pré-escolas no Recife, a partir do ponto de vista dos servidores e

³⁵ A Certifica é uma consultoria e Agência de Comunicação que presta serviços ao Programa Florescer por meio da Alimentos do Brasil.

usuários dessas instituições, bem como, dos próprios gestores do Programa Florescer, representantes da empresa, permitem evidenciar a convergência das ações segundo um enfoque e objetivos claros de criação de valor, sendo esse o parâmetro básico que guia a visão dos gestores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre nós, a redemocratização iniciada nos anos 80 encorajou a participação da sociedade civil nas iniciativas de mobilizar o Estado e principalmente, na elaboração de políticas sociais e programas de desenvolvimento. Esse momento se fortalece na última década do século passado, quando se aprofundam a necessidade de resgatar a dívida social, e ao mesmo tempo, se evidenciam as gritantes deficiências do País para promover o desenvolvimento. Além da democratização, era preciso construir um Estado sensível às demandas sociais, capaz de criar políticas de distribuição de renda, disponibilizar meios de comunicação e participação. E ainda, sob a influência neoliberal, foi socializado o espaço das organizações da sociedade civil que passaram a assumir obrigações antes reservadas ao Estado.

No campo social com amparo da premissa da mobilização e da participação social, é reafirmado o pressuposto do espaço compartilhado, da construção coletiva, ficando desde logo a sociedade convocada para assumir a provisão dos serviços sociais. O paradigma filantrópico que tem fundamentado historicamente as ações desenvolvidas pelas empresas, alicerçado na concepção de doação, caridade, favor, bondade e aparo aos pobres e miseráveis, é reconceituado. Fala-se em cidadania empresarial, ação solidária e, ao mesmo tempo, de responsabilidade social empresarial.

Com a crescente desresponsabilização do Estado para com a área social, passa a existir, então, uma *cidadania protagonista* exercida pelo empresariado em favor daqueles que vivem na condição de pobreza, exercício que concede a esses últimos o que lhes cabe receber. É precisamente essa situação que Almeida (2006) denomina “marco discursivo da participação solidária”, cuja idéia central envolve a

solidariedade e o altruísmo, a qual se junta parceria, capital social, voluntariado e responsabilidade social, uma forma de exercício da cidadania em que se distinguem protagonistas e receptores passivos

Nesse contexto, o Programa Florescer como exercício de responsabilidade social empresarial leva a considerações baseadas em dois eixos: o primeiro diz respeito a sua relação com a lógica capitalista e as repercussões dessa lógica na operacionalização do programa, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos às crianças atendidas nas creches e pré-escolas e, por conseguinte melhorias de níveis de saúde. O segundo eixo decorre do primeiro, e diz respeito à realidade empírica observada durante o processo de implantação da proposta, que permitiu interpretar as questões sociais que engendram as propostas de enfrentamento do problema posto pelo programa / projeto.

Não se pode deixar de considerar a conjuntura econômica e política onde são formuladas as idéias de responsabilidade social empresarial, bem como a sua influência nas estratégias de enfrentamento da questão social a que se propõe. Inscrevem-se nesse cenário as propostas neoliberais de esvaziamento dos mecanismos de efetivação dos direitos sociais, com ajustes de gastos estatais, redução do papel do Estado como provedor social, transferindo suas responsabilidades para sociedade civil, chamada a participar da divisão dos custos sociais pelo próprio Estado, integrando as empresas em nome da responsabilidade social. Conjuntura que consolida a participação da esfera privada na assistência social. O resultado deflagrado dessa proposta vai além da precarização dos serviços sociais, vai sacrificar mais ainda as populações pobres que dependem desses serviços.

É nesse contexto que se procura mostrar a ambigüidade da ação social empresarial. Baseando-se numa lógica numérica, os empresários buscam trazer os paradigmas de eficiência e eficácia para o investimento social privado.. É possível afirmar que, embora, a legislação tenha alterado o conceito de instituição de caridade para entidades filantrópicas ou organizações sem fins lucrativos, bem como a função de caridade e ajuda ao próximo para a função de assistência social como direito, a partir do legislador constitucional de 1988, a concepção que permeia as ações sociais implementadas pela iniciativa privada articulada ao setor público

continua sendo a da ajuda, e, seus beneficiários continuam a ser tratados como carentes pertencentes aos estratos mais pobres da sociedade.

Sob o manto da participação das organizações sem fins lucrativos, do voluntariado, e da cidadania, as ações sociais, implementadas pela iniciativa privada, mostram-se ainda ancoradas em forte apelo humanístico, sem referência a garantias de direitos e condições necessárias de implementação, manutenção e sustentabilidade. Embora seu discurso apresente argumentos visando diferenciar o sentido das ações de responsabilidade social empresarial do sentido da filantropia tradicional, suas ações refletem na prática o cunho filantrópico, assistencialista, dirigidos as comunidades pobres. Na ótica dos governantes e da “elite” empresarial a parceria com o setor público para a promoção de recursos de consumo coletivo converge para filantropia tradicional, caracterizada pela ação focalizada, não universalizada e à margem das demandas dos usuários. A responsabilidade social nesse contexto vai além de um compromisso estritamente econômica ou legal, mas busca a geração de valor, como uma reputação favorável no meio social. Prevalece o combate à pobreza, à desnutrição e à mortalidade infantil com medidas emergenciais, desconsiderando suas causas. Modelos de programas fundamentados nessa concepção não têm como objetivo a erradicação dos problemas sociais. Travestidos de solidariedade e humanismo procuram dificultar a compreensão da verdadeira e profunda lógica da manutenção das relações sociais de subordinação. À margem das demandas dos usuários os serviços oferecidos por esse modelo de programa, conseguem no mínimo aliviar ou prorrogar os conflitos sociais, garantindo a reprodução da hegemonia do capital.

As análises das ações desenvolvidas no projeto / programa revelam a magnitude do problema, onde a qualidade dos serviços oferecidos a criança pelas instituições de educação infantil e, por conseguinte a melhoria dos níveis de saúde não se resolve no plano assistencialista. Esse problema tem raízes nas condições estruturais em que se encontra firmada a sociedade. Vive-se um período de retrocesso das políticas assistencialistas, nesse sentido, torna-se indispensável fortalecer o discurso de que somos cidadãos de direito e que esses precisam sair do plano da legislação para o plano da efetivação.

A despeito das intervenções realizadas pelo setor privado na área da infância, o estudo confirma que a situação não tem apresentado mudanças significativas no

campo da educação infantil. As estatísticas identificam ainda os sujeitos, inseridos num contexto historicamente marcado pela pobreza, pela desnutrição, outras doenças e altos índices de mortalidade infantil, apesar dos investimentos já realizados.

As ações sociais desenvolvidas pela iniciativa privada, continuam se expandindo articulada ao poder público a partir de propostas que justificam a assistência social, não como um direito, mas como um serviço que vai ser oferecido fundamentado na percepção que a classe dominante e o Estado têm sobre assistência social e sobre os usuários dos serviços socioassistenciais. No caso particular da assistência a infância, a criança como pobre, carente, desvalida, e os serviços prestados como ajuda, caracterizados pelo custo-benefício e pelo baixo padrão de qualidade.

Com efeito, as ações sociais providas de forma articulada entre esses setores, não correspondem às demandas dos usuários nem em termos quantitativos nem quanto aos interesses das populações. O paradigma predominante nos programas e projetos sociais desenvolvidos são os modelos que minimizam custos, apoiados nos espaços, materiais e equipamentos disponíveis pelas comunidades, cuja infraestrutura além de improvisada, carece dos mais diversos bens e serviços de consumo coletivo, conforme se evidenciou através da parceria com a gestão municipal e as entidades da sociedade civil que compõem o chamado Terceiro setor.

A privatização da esfera pública e a publicização dos interesses privados formam o cenário para valorização da ação social empresarial dirigida à promoção dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Embora o Estado mantenha como dispositivos legais todas as obrigações relativas aos direitos sociais e do trabalho, empresários e governo se empenham em desconstituir as garantias sociais com direitos universais, e alegando o alto custo dos serviços, cada vez mais serviços limitam ou tornam seletivo o acesso a esses serviços, apelando para o “voluntariado” aos usuários e sua criatividade. Em nome da participação, abre-se espaço à ação social privada e os empresários ocupam esse espaço em função de seus interesses particulares, negligenciando a qualidade dos serviços oferecidos.

Ao dirigir-se às crianças pobres das creches no Recife, a empresa Alimentos do Brasil acaba explorando as compatibilidades entre lucro e filantropia no desenvolver de sua experiência, atravessada por tensões e contradições. A ação

social empresarial *faz parte não só das operações de lucro*, como lembra um dos dirigentes entrevistados, mas também da afirmação de poder social sobre a comunidade em que atua, deslocando parcelas da população para o campo de seus interesses pelo reconhecimento do caráter à ajuda material recebida.

Assim se reforça o caráter excludente do modelo do sistema capitalista implantado no País e a responsabilidade das empresas se converte em recurso fragmentador ao focalizar as demandas sociais no campo do “não direito”, da filantropia. Não há como construir e consolidar espaços democráticos recorrendo ao mercado que tem uma lógica própria – a da lucratividade.

Neste estudo procurou-se analisar as repercussões dessa lógica num projeto que se propõe à “melhoria dos serviços oferecidos à criança”. Os resultados mostram que a estratégia da ação social empresarial não significou uma ruptura com o passado, as carências e insuficiências do equipamento de consumo coletivo - as creches e pré-escolas – permanecem com marca registrada da pobreza e da precarização. A filantropia empresarial não tem condição de substituir o Estado no atendimento das demandas sociais.

Com base em Lojkine, duas condições explicam essa situação: a primeira diz respeito à dissociação efetuada entre, de um lado, as condições diretamente necessárias à produção e à reprodução do capital, de outro, aquelas relacionadas à reprodução social. A segunda condição se refere à natureza das despesas de consumo. Para o capital, as despesas relacionadas à reprodução social, diferentemente das despesas necessárias a produção e reprodução do capital, são despesas sem retorno que não permitem redução do tempo de produção nem redução do tempo de circulação do capital, portanto, são despesas *supérfluas* e, devem ser comprimidas ao máximo (Lojkine, 1986).

Essa dissociação tem um vínculo com a lógica econômica capitalista, com implicações imediatas nas ações sociais implementadas pela iniciativa privada, ou, pelo poder público, ou, por ambos quando trabalham de forma articulada. No caso das ações do Projeto, que embora objetivassem a melhoria da qualidade dos produtos e serviços prestados as crianças atendidas nas creches e pré-escolas, indispensáveis ao seu desenvolvimento integral, sob aquele ponto de vista se configuravam como despesas diretamente relacionadas à reprodução social da vida,

consideradas despesas supérfluas, sem retorno para o capital e para o poder público.

Com base nessa racionalidade, a iniciativa privada só desprende parte do seu lucro se efetivamente for empregado em condições diretamente relacionadas à produção e reprodução do capital, adequada a sua acumulação. No mercado, por exemplo, os cuidados e educação da criança envolvem a troca de produtos e serviços para obtenção de lucro, baseado no mecanismo de preço ligado a demanda. Nessa ótica, os serviços coletivos públicos voltados para o atendimento das necessidades básicas dos segmentos menos favorecidos da população, que não visem à troca, nem venda e obtenção de lucro, só interessam para o capital se o investimento social realizado pelas empresas, por meio de seus departamentos de responsabilidade social, ou, através de seus institutos e fundações, se caracterizar como negócio, com garantias de algum tipo de retorno para as empresas.

O Estado, por sua vez, embora enquadrado pelo arcabouço legal que o obriga atender às necessidades sociais básicas, com base nessa mesma racionalidade econômica, tem selecionado suas ações de tal forma que as mesmas tenham impactos favoráveis sobre a acumulação capitalista, privilegiando os grandes empreendimentos econômicos que dêem retorno para o próprio Estado, em detrimento da efetivação dos direitos sociais, a educação, a saúde e a assistência social. Recorrendo a diferentes estratégias para garantir o atendimento das demandas sociais, inclusive à tão proclamada responsabilidade social empresarial, justificando suas ações, no campo social pela precarização e baixo custo e padrão de qualidade.

Quando as empresas se envolvem na solução dos problemas sociais, elas têm uma perspectiva de transformação social própria, e, por isso mesmo elas não entendem a participação dos usuários como sujeitos de direitos, capazes de influenciar no andamento dos programas / projetos. Ao mesmo tempo, a ação social empresarial converge para os interesses do capital, inclusive do capital social dessa empresa, significando uma boa posição, reconhecimento social, destaque na sociedade e, por conseguinte maiores índices de produtividade e lucratividade, vinculados a lógica do capital. Nessa ótica, o redirecionamento da provisão dos serviços sociais para o setor privado, a despeito da própria crítica deste setor à incompetência do Estado para gerir os problemas sociais, não tem garantido a

efetividade desses serviços nem do ponto de vista quantitativo, nem qualitativo. Para o capital e para o Estado interessa a produção, a troca, a venda e a obtenção de lucro, por isso os serviços coletivos públicos, não lhe interessam.

O formato dessa lógica nem se processada entre nós pela via das estratégias políticas de inspiração neoliberal, apontando novos paradoxos e propostas diversificadas de estudo, antes, vale lembrar, as intenções do capital continuam as mesmas – lucro e acumulação – embora revestidas de um verniz de responsabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação das ações sociais no Brasil. In DAGNINO, Euclina et al (orgs). **A disputa pela constatação democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- ALIMENTOS DO BRASIL/Programa Florescer. **Sistema de aferição de resultados : base teórica**. São Paulo, 2004.
- ALIMENTOS DO BRASIL/Programa Florescer. **Acontece em lar : revista quadrimestral**. Ano 2, n 1, abril, 2007.
- ALVES, Maria de Fátima Paz; MALAQUIAS, Tarciana Guedes. Perfil sócio demográfico e econômico dos recursos humanos de creches e pré-escolas da RPA3 da cidade do Recife. In: **Relatório final da atividade de pesquisa integrante da primeira etapa do Projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-Escola, integrante do Programa Florescer: um estudo de caso em 10 creches e pré-escola da cidade do Recife – PE**. Deptº de Ciências Domésticas / Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, 2004.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- ARAÚJO, Caetano E. P. Vinte anos de democracia ou um ciclo que encerra. **Política Democrática – Revista de Política e Cultura**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, n. 11, abril / 2005.
- ARELARO, L.R.G. Financiamento e qualidade da educação brasileira – Algumas reflexões sobre o documento “balanço do primeiro ano do FUNDEF
- Relatório “MEC”. In: DOURADO, L.F. **Financiamento da educação básica**. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- ARRUDA, José Tobson de Andrade. **História Moderna e Contemporânea**. 12. ed. São Paulo: Ática, 1980. 487p.
- ARTICULTURA / ALIMENTOS DO BRASIL / PROGRAMA FLORESCER. **Planilha de Consolidação dos Projetos Selecionados, para categorias, proponentes e outras variáveis**. São Paulo, 2004.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO RECIFE. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2000. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>>. Acesso em: 18 jun 2009.

- BEHRING, Eliane Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3**. Brasília; UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, 2000. p.19 – 40.
- BRANDÃO, Isabel Cristina de Jesus. **Políticas Públicas em Educação Infantil**. Dissertação de Mestrado. São Carlos-SP, UFSCar, 2003.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172, 2001. Senado Federal. Brasília, 2000. 173 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto – Secretária de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. **Política de Educação Infantil**. Brasil, 1993. 28p.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto – Secretária de Educação Fundamental. **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. 94 p.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais** Sinopse da Educação Básica. 1991-2004. Brasília 2003. 64 p.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI. 1994. 48p.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Infantil e Fundamental. Brasília: MEC. **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de 0 a 6 anos à Educação**, 2004 – 19 p.
- BRASIL. Secretária Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social – Brasília: MEC, ACS. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, 2005, 77 p.
- BRASIL / CNE. **Diretrizes Curriculares Nacionais – Educação Básica**. Brasília, 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. INEP Senso Escolar, 2004
- BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Padrões de infra - estrutura para as instituições de educação infantil e parâmetros de qualidade para educação infantil**. Brasília: MEC / Secretaria de Educação Infantil e Fundamental, 2004. 49p.

- BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**. Brasília: MEC / SEF, 1998. 3v. 101p.
- BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC / SEF, 1996.
- BRESSER, Pereira, Luiz Carlos. **A reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo, Editora, 34, 1998.
- BRITO, Sarita Falcão. Qual o papel da empresa na construção de uma sociedade mais justa? In: **Informe Ação Especial 2006 – Banco de Práticas**. Instituto Ação Empresarial pela Cidadania – AEC – PE, Recife, setembro 2006.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, Evelyn. **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.
- CARONE, E. **Brasil anos de crise 1930 – 1945**. São Paulo, Ática, 1991.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilizações Brasileiras, 2002.
- CARVALHO, Rosângela Tenório. Apresentação. In: **Anais do I Seminário Estadual de Creche. Um Direito da Família Trabalhadora, Um Dever do Estado e da Sociedade**. Recife: Secretária de Educação, Cultura e Esporte do Estado de Pernambuco, 1990, 76 p.
- CASTELLS, Manoel e col. **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1969.
- CASTRO, Paulo. **O instituto C&A investe no fortalecimento de parcerias que contribuem para o desenvolvimento de projeto na área de educação**. Instituto C&A, Release Institucional, 2006. In: Revista Integração – A revista do Terceiro Setor.
- CEPAL. Industrialização na América Latina. In: Pereira, Luiz. **Urbanização e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. 189 p.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1995. 164p.
- CIVILETTI, Maria Vitória Pardal. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 76, p. 31-40, 1991.

- COMDICA. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Cadastro das Entidades**. Recife, 2008.
- CORRÊA, Filipe Toscano de Brito Simões; MEDEIROS, João Ricardo. Responsabilidade Social Corporativa para Quem ?. Disponível em: HTTP://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticia_visualiza.php?id_noticia=1047_esid_pagina=1. Acesso em 13 out 2008
- CORSI, Francisco Luiz. **Estado Novo: política externa e projeto nacional**. São Paulo, Unesp / Fapesp, 2000, 95 p.
- COSTA, Ana Alice Alcântara. **Creche Comunitária – Uma Alternativa Popular**. Salvador: NEIM/UFBA; EGBA; SEC, 1981. 102p.
- COSTA, Selma Frossard. Gestão de Pessoas em Instituições do Terceiro Setor: uma reflexão necessária. **Integração: a Revista Eletrônica do Terceiro Setor** (Administrando artigos e experiências para melhor gerenciar organizações), 2004.
- COSTA, Selma Frossard. Gestão de pessoas em instituições do Terceiro Setor. Integração – A revista eletrônica do Terceiro Setor, 2008. www.Integração.fgvsp.br. acesso em: 07 de maio de 2008
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes. Introdução à teoria marxista de Estado e revolução**. Editora Brasiliense S.A. São Paulo, 1985. 80p.
- _____. **Dualidade de poderes. Estado, revolução e democracia na teoria marxista**. São Paulo, Brasiliense, 1987. 80p.
- _____. **As categorias de Gramsci e a realidade brasileira**. In: BADALONI, Nicolás; ARICÓ, José; PORTANTIERO, Carlos Juan; CANCLINI, Gárcia Nestor; CORDOVA, Arnaldo; COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci e a América Latina. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1988. 159p.
- COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo. Cortez, 2004. 198p.
- DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. In: Revista USP, São Paulo, n.17, p. 87 – 97, 1993.
- _____. **Brasil:O sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Série Reformas de Políticas Públicas, n. 14. Santiago do Chile: Cepal/Nações Unidas, 1993.
- DREWINSKI, Jane Maria de Abreu. Educação Infantil: **O direito negado nas políticas públicas educacionais**, Paraná, 2001, 133p.
- DRUCKER, Peter Ferlinand. Fator Humano e Desempenho. O Melhor de Peter F. Drucker sobre administração. São Paulo: Pioneiros, 1997. 451p.

- ESPÍRITO SANTO, Antônio Carlos Gomes do; SILVA Laurileide Barbosa da. Avaliação das práticas de cuidados desenvolvidos com as crianças nas creches e pré-escolas da RPA3. In: **Relatório final da atividade de pesquisa integrante da primeira etapa do Projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-Escola, integrante do Programa Florescer: um estudo de caso em 10 creches e pré-escola da cidade do Recife – PE.** Dept^o de Ciências Domésticas / Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, 2004.
- **ECA/Estatuto da Criança e do Adolescente.** Governo do Estado de Pernambuco. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1999.
- **Banco de Práticas** – Instituto Ação Empresarial pela Cidadania – AEC – PE, Recife, setembro 2006.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo, Arte Nova, 1977.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. **Programa empresa amiga da criança.** Disponível em: www.abring.org.br. Acesso em 03 de novembro de 2008.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro, n.1.1991
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO – PNAD,** São Paulo, 2002.
- GARCIA, Joana. **Dilemas e contradições dos novos modelos de ação social.** VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: a questão social no novo milênio. Coimbra: set, 2004.
- -----, **Considerações sobre a campanha pela responsabilidade social das empresas.** In: XI Congresso Brasileiro de Assistências Sociais. Fortaleza, CFESS, 2004.
- GEAP. Gerência de Estatística, Avaliação e Pesquisa. Prefeitura do Recife. Diretoria de Acompanhamento e Avaliações Educacionais. **Quantitativos de Creches e Pré-Escolas por RPA 2001 - 2008.** Recife, 2008.
- GIFE/Grupo de Institutos Fundações e Empresas. Disponível em HTTP: //www.Gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=7998-23k. Acessado em 07 mai 2008.
- GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 516p.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo na abertura da 3ª Sessão da 13ª Legislatura,** pelo Governador do Estado, Dr. Estácio de Albuquerque Coimbra. Recife, 1930. 183 p.

- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Exposição apresentada pelo Inventor Federal Dr. Carlos de Lima Cavalcanti à Assembléia Constituinte do Estado**. Imprensa Oficial – Recife, 1935. 110 p.

- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório das principais atividades realizadas nas diversas Secretarias de Estado e da Prefeitura de Recife**, 1961. 30 p.

- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório das principais atividades realizadas nas diversas Secretarias de Estado e da Prefeitura de Recife**, 1965. 42 p.

- GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**, volume 3, edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 429p. Caderno 13 (1932-1934): 11 Breves notas sobre a política de Maquiavel.

- GROppo, Antônio Luís. Responsabilidade social e empresarial e mercantilização da solidariedade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, ano XXVIII, n. 91, setembro 2007.

- HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade- perspectiva e conflitos na construção de um projeto educativo**. São Paulo: Loyola, 1991. 246 p. (coleção Realidade Educacional, 9).

- IAMAMOTO, Marília Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórica – metodológica**. 1ª Edição. São Paulo. Cortez [Lima, Peru]: CELATE, 2005.

- FIA. Fundação para Infância e Adolescência. História da Fia. <http://www.fia.rj.gov.br/historia.htm>. acesso dia 27 de julho de 2007.

- HOBsBAWN, E.I. La Marginalidad Social en la historia de la industrializacion Eropéa. Rev. Latinoamericana de sociologia, v.V(2), jul.1969.OBS: Citado por JARAMILLO, Samuel. Crise dos Meios de Consumos Coletivos Urbanos e Capitalismos Periféricos. **Rev. Espaço e Debate – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v.11-n.18, 1986**.

- Informe Ação Especial. 2006. INSTITUTO AÇÃO EMPRESARIALPELA CIDADANIA – AEC – PE. **Banco de Práticas**. Recife – PE, setembro de 2006.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Estimativas preliminares para os anos intercensitários dos totais populacionais por idade e sexo de 2001 a 2004**, 2004.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2006 - Aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil**, 2006.

- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.
- JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luiz Maurício. Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos. In: VALLADARES, Lícia; PRETECEILLE, Edmond (coordenadores). **Reestrutura urbana: tendência e desafios**. São Paulo: Nobel; [Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Universitárias do Rio de Janeiro], 1990 (coleção espaços).
- **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Lei n. 10.172, de 2001**. Senado Federal. Brasília, 2000. 173p.
- KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, 188p.
- KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.
- KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas de educação nos anos 90**. Disponível em: Associação Nacional de Pós – Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED. www.anped.org.br. Acesso em 07/05/2008.
- KUHLMANN, Jr, Moisés. **Educação pré-escolar no Brasil (1889-1922): exposição e congressos patrocinando a “assistência científica”**. São Paulo, 1990. Dissertação de Mestrado PUC-SP.
- _____. História da Educação Infantil Brasileira. In: **Revista Brasileira de Educação n. 14. ANPED**. São Paulo: Autores Associados, 2000.
- LAMBER, Denis Clair. Lar Repartición de Los Engressos y los lãs desigualdad Socialis en la América Latina. Rev. Mexicana de Sociologia, v.xxx(3), jun-set1968. OBS: Citado por KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, 188p.
- LEAL, Suzana. Você pode mudar o mundo. In: **Informe Ação Especial 2006 – Banco de Práticas**. Instituto Ação Empresarial pela Cidadania – AEC – PE, Recife, setembro 2006.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**; tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- _____. **O Direito à Cidade**; tradução de Rubens Eduardo Frias. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2004. 145 p.
- LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução. O que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução**; tradução de Aristides Lobo. São Paulo. Editora Hucitec, 1987, 153p.

- LIMA, Ana Maria Campello. Formação do trabalhador de creche. In: I Seminário Estadual: **CRECHE UM DIREITO DA FAMÍLIA TRABALHADO UM DEVER DO ESTADO E DA SOCIEDADE**. Recife: Secretaria de Educação, Cultura e Esportes do Estado de Pernambuco, 1990.
- LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo, Martins Fonte, 1981/ 1997. 337p.
- MALAQUIAS, Tarciana Guedes; ALVES, Maria de Fátima Paes. **Concepções dos (as) Auxiliares de Educação Infantil sobre creche: o atendimento da criança, interação da família e a atuação profissional em 10 creches públicas da RPA3**. Monografia de Conclusão do Curso de Graduação em Economia Doméstica, Recife-PE. UFRPE, 2006.
- MARCÍLIO, Luíza Maria. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726 – 1950. In: FREITAS Marcos César (organizador). **História Social da Infância no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003. 334 p.
- Marx, K., *Crítica da filosofia hegeliana do direito público*, São Paulo, Martins Fontes, 1982.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**; coordenação e revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1984, 306 p.
- MARX, Karl ; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã (Feuerbach)**. 6ª edição. Editora Hucitec, São Paulo, 1987. 138p.
- MARX, Karl . Manuscritos econômicos-filosóficos. Editora Martin Claret, São Paulo, 2004. 198p. (Coleção a obra-prima de cada autor).
- MEC/INEP – Resultados do Censo Escolar, 2006.
- MENEGASSO, Maria Ester. Responsabilidade social das empresas: um desafio para o Serviço Social. Disponível em HTTP: //www.portalsocial.ufsc.br/responsocialiartigo.htm. Acessado em 20 mar 2008.
- MONDAINI, Marco. **Sociedade e Acesso à Justiça**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2005.
- MONTAÑO, Carlos. Das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil: Estado e terceiro setor em questão. **Serviço Social e Sociedade, nº 59**. São Paulo, Cortez, 1999.

- _____ . **Terceiro Setor e questão social : crítica ao padrão emergente de intervenção social** . 3. ed. São Paulo ; Cortêz, 2005. 288 p.

- NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 8ª ed. São Paulo : Cortez, 2005.

- OLIVEIRA, Zilma de M. Ramos ; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Propostas para o atendimento em Creches no Município de São Paulo – Histórico de uma realidade. **Cadernos de Pesquisa, (56) : 39-65, fev. 1986.**

- PAOLI, Célia Maria. Empresa e responsabilidade social : os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza(organizador). Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 678p.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90 : lógica e mecanismos de controle.** Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montivideo. Barcelona, 1997.

- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In : BRAVO, MIS e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org). **Política Social e Controle Democrático.** São Paulo, Cortez. Rio de Janeiro, VERS, 2001. p. 26 - 41.

- _____ . A política social no campo contexto da seguridade social do Welfare State ; a particularidade da assistência social. In : **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, Cortez, ano XIX, n. 56, março 1998.

- PRETECEILLE, Edmond. **La Production dès grandes ensembles.** Paris, Mouton,1973.

- _____ . Políticas Urbanas, Equipamentos e Serviços Coletivos : elementos para um balanço das pesquisas. **Espaços e Debate – Rev. de estudos regionais e urbanos, v.11.n.18,1986.**

- PRETECEILLE, Edmond; VALLADARES, Lícia. Introdução. In: VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE. **Reestruturação Urbana: tendência e desafios.** São Paulo, Nobel, 1990. 226p.

- PROGRAMA CRESCER / PEPSICO DO BRASIL. **Regulamento para seleção de projetos.** São Paulo, outubro de 2003.

- RECIFE. Prefeitura do Recife. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. Diretoria Geral de Ensino. Departamento de Educação Infantil: **Ponte de Cidadania.** Recife, 2004. 143 p

- RECIFE. Prefeitura do Recife. Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã Diário Oficial, Resolução COMDICA nº 005/2008. Diário Oficial, 2008.
- RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil. Uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro, editora da Universidade de Santa Úrsula, 1993, 193 p.
- RICO, E. M. **O empresário, a filantropia e a questão social. Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n 58, Nov, 1998.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**. SP. ANPED, n. 16, p.19-26, Jan/Fev/ Mar/Abr/2001.
- _____. Organizações Multilaterais, Estado e Política de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, mar. 2002.
- _____. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos Cezar de (organizador). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez , 2003, 333p.
- SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **Mobilização empresarial pela erradicação do trabalho infantil no Brasil: um estudo das estratégias desenvolvidas pela Fundação Abrinq pelos direitos da criança**. São Paulo: Unicef. 1996.
- SARAIVA, Joseana Maria. **Perfil do Trabalhador do setor de nutrição e saúde de creches públicas da cidade de Recife-Pe**. Dissertação de Mestrado. Recife –PE. UFPE, 1999, 178p.
- _____. Perfil dos Trabalhadores de creches Públicas e suas concepções Acerca da Instituição. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**, n.1, v.15, p.43 / 59, 2004.
- SARAIVA, Joseana Maria; ESPÍRITO SANTO, Antônio Carlos Gomes do; SOUZA, Nayra Luíza de Oliveira. Infra-Estrutura Física e Material das Creches /Pré-Escolas da RPA3. In: **Relatório final da atividade de pesquisa integrante da primeira etapa do Projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade do Atendimento à Criança de Creches e Pré-Escola, integrante do Programa Florescer: um estudo de caso em 10 creches e pré-escola da cidade do Recife – PE**. Deptº de Ciências Domésticas / Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, 2004.
- SARAIVA, Joseana Maria; ESPÍRITO SANTO, Antônio Carlos Gomes do; SILVA Laurileide Barbosa da. Avaliação do Estado Nutricional e de Saúde de Crianças de Creches Públicas da RPA3. In: **Relatório final da atividade de pesquisa integrante da primeira etapa do Projeto Trabalhando a Melhoria da Qualidade**

- do Atendimento à Criança de Creches e Pré-Escola, integrante do Programa Florescer: um estudo de caso em 10 creches e pré-escola da cidade do Recife – PE.** Deptº de Ciências Domésticas / Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, 2004.
- SEBRAE. **Perfil econômico e principais oportunidades de negócios em Pernambuco.** Cartilha Feira do Empreendedor. Recife - PE , Gráfica JB, 2006. 28p.
 - SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999. 279p.
 - SIGNIFICA, **Agência de Consultoria. O Programa Crescer.** São Paulo, 2008 (mimeo).
 - SILVA, Jussara Tavares. **Concepções de creches: o ponto de vista dos profissionais que nela atuam.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 1993. 298 p.
 - SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; PEREIRA, Maria Eunice Damasceno; CARNEIRO, Annova Miriam Ferreira; RIBEIRO FILHA, Assimey de Jesus Ferreira. Avaliação de Programa da Política de Assistência Social. Avaliação do Programa Creche Manutenção. **In: Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Teoria e Prática.** SILVA e SILVA, Maria Ozanira da (org). São Paulo: Veras editora, 2001, 169 p.
 - SOUZA, Herbert. **Empresa Pública.** Folha de São Paulo, 26 mar 1997.
 - SMITH, Adam. **A riqueza as nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Nova Cultura, 1985.
 - UNICEF. Disponível [http: www.unicef.org/brazil/histórico.htm](http://www.unicef.org/brazil/histórico.htm). Acesso em 07 de Agosto de 2007.
 - UNICEF. **Criança e Adolescente em Pernambuco: Saúde, Educação e Trabalho,**1996. 154p.
 - UNICEF. **Situação Mundial da Infância. Caderno Brasil,** 2008.79p
 - VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando Olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade.** São Paulo: Educ, Studio Nobel, 2000.
 - VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 4. ed. São Paulo, Cortez, 1995.
 - VIEIRA, Livia Maria Fraga. **A Formação do Profissional da Educação Infantil da Legislação, das Políticas e da realidade do atendimento.** Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura de Belo Horizonte, 1997.

- _____ . Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 10, n. 67, p. 3-16, 1988.
- YIN, Robert k. Estudo de Caso: planejamento e métodos. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZANDOVAL, Rita Luzia Occhiuze dos Santos. **A Relação Público – Privado no Atendimento à Criança em Creches Públicas Municipais em Viçosa – MG**. Viçosa: UFV, 1996. 216 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa.