

Arlane Markely dos Santos Freire ¹

Sandra Maria Zákia Lian Sousa ²

Maria Luiza Rodrigues Flores ³

POLÍTICAS PARA LA PRIMEIRA INFANCIA Y GOBERNANZA COLABORATIVA EN PROGRAMA MÁS INFANCIA CEARÁ

Resumo

O artigo analisa o delineamento de uma política pública implementada em colaboração entre o governo estadual e governos municipais, fundações privadas e organizações filantrópicas no âmbito do Programa Mais Infância Ceará. Inicialmente, são apresentadas algumas ações desenvolvidas em parceria e voltadas à primeira infância, com foco no eixo Tempo de Aprender e no papel estratégico do Projeto Coalizão Ceará. A fundamentação teórica se apoia nos conceitos de governança, em diálogo com as estratégias da Nova Gestão Pública. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de normativas e relatórios do Programa. Os resultados parciais evidenciam uma expressiva expansão das parcerias entre fundações privadas e governos no campo das políticas de Educação Infantil voltadas às redes municipais a partir de 2020. Observa-se que a consolidação dessas ações ocorre mediante um Regime de Colaboração que articula o Estado e múltiplos atores não estatais. Por fim, o trabalho sinaliza a necessidade de se investigar criticamente as repercussões desse modelo de governança colaborativa para o fortalecimento da autonomia da gestão municipal e da gestão escolar e para a promoção efetiva da equidade e da qualidade no acesso à Educação Infantil.

Palavras-chave: Educação Infantil. Governança Colaborativa. Programa Mais Infância. Coalizão Ceará.

Resumen

Este artículo analiza el diseño de una política pública implementada en colaboración entre el gobierno estatal (el estado) y las municipalidades, las fundaciones privadas y las organizaciones filantrópicas en el marco del Programa Más Infancia Ceará. Inicialmente, se presentan algunas acciones desarrolladas en colaboración y enfocadas en la primera infancia, con énfasis en el eje "Tiempo para Aprender" y el rol estratégico del Proyecto Coalición Ceará. El marco teórico se fundamenta en los conceptos de gobernanza, en diálogo con las estrategias de la Nueva Gestión Pública. Desde una perspectiva metodológica, se trata de una investigación exploratoria, basada en la revisión bibliográfica y el análisis documental de reglamentos e informes del Programa. Los resultados parciales muestran una expansión significativa de las alianzas entre fundaciones privadas y gobiernos en el ámbito de las políticas de Educación Infantil dirigidas a redes municipales a partir de 2020. Se observa que la consolidación de estas acciones se produce a través de un Régimen Colaborativo que articula el Estado y los múltiples actores no estatales. Finalmente, el trabajo señala la necesidad de investigar críticamente las repercusiones de este modelo de gobernanza colaborativa para fortalecer la autonomía de la gestión municipal y gestión escolar para la promoción efectiva de la equidad y la calidad en el acceso a la educación infantil.

Palabras-clave: Educación infantil. Gobernanza colaborativa. Programa Más Infancia. Coalición Estatal de Ceará.

1 Doutoranda em educação (USP); Professora de rede municipal do Crato-CE; arlanemarkely@usp.br; <https://orcid.org/0000-0003-3929-1629>

2 Doutora em educação; Professora colaboradora da Universidade de São Paulo (USP); Email: sanzakia@usp.br <https://orcid.org/0000-0001-5171-8301>

3 Doutora em educação; Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); malurflores@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6577-681X>

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar como vem se delineando, no estado do Ceará, a colaboração no âmbito do Programa Mais Infância, abrangendo as ações e as responsabilidades envolvendo os governos municipais, o governo estadual, algumas fundações privadas e organizações filantrópicas. O texto se relaciona a uma pesquisa de doutorado em andamento, vinculada à Linha de Pesquisa "Estado, Sociedade e Educação" do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP), a qual tem como objeto de estudo as repercussões do Projeto Coalizão Ceará para a melhoria da qualidade da Educação Infantil. Essa iniciativa é apresentada nos documentos oficiais como uma estratégia de governança colaborativa orientada à formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância. No âmbito do Programa Mais Infância Ceará, a Coalizão estrutura sua atuação em quatro eixos: Educação Infantil, parentalidade, gestão e cidades.

A escolha desta temática se justifica pela relevância do Programa Mais Infância Ceará, estabelecido como política pública permanente no referido estado, bem como pelos resultados relacionados à sua implementação nos relatórios das instituições envolvidas. A implementação das ações do Programa ocorre via Regime de Colaboração, envolvendo o governo do estado – sob a coordenação da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS) –, municípios, entidades e fundações privadas, sendo que, parte dessas ações se articulam com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE) para seu desenvolvimento.

De acordo com Santana *et al.* (2022a), o Programa Mais Infância é o responsável por reunir, de forma articulada, o maior número de programas e projetos voltados às crianças, sendo organizado e executado em parceria com 11 secretarias do governo estadual e gerido pela SPS. Nesse contexto, observam-se a consolidação e a operacionalização de ações distribuídas em eixos estruturantes, conforme estabelece a Lei nº 17.380, de 5 de janeiro de 2021: (1) Tempo de Nascer, (2) Tempo de Crescer, (3) Tempo de Brincar e (4) Tempo de Aprender.

Considerando o exposto, o presente texto se organiza em três partes. A primeira aborda conceitos de governança e as novas formas de planejamento e gestão de políticas públicas. A segunda, apresenta a estrutura organizacional e as principais ações do Programa no âmbito das políticas voltadas à primeira infância, com destaque para a análise da implementação do Eixo Tempo de Aprender, especialmente no que se refere às estratégias direcionadas à Educação Infantil nos municípios cearenses. Discute-se, de forma breve, o papel do Projeto Coalizão Ceará nesse contexto, explorando sua atuação, finalidades e modelo de organização do Programa. Por fim, destacam-se aspectos que demandam aprofundamento sobre eventuais repercussões da governança colaborativa na qualidade da educação infantil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O conceito de governança tem sido utilizado para definir novos processos na tomada de decisão, que envolvem o Estado, atores públicos e privados. No contexto do setor público, essa concepção deriva principalmente das reformas que emergiram a partir da década de 1980, promovendo a formulação e a implementação de políticas com a participação de atores diversos, contemplando a sociedade civil, por exemplo, organizações com e sem fins lucrativos.

Bevir (2011), ao tratar da genealogia da governança, esclarece que esta se refere à organização e à ação pública, cujas novas formas surgem a partir de duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público. A primeira onda de reformas sustenta o argumento de que o Estado precisa ser menos burocrático para se tornar mais eficiente, transferindo, assim, organizações e atividades para o setor privado. Nesse contexto, o Neoliberalismo, a Nova Administração Pública (*New Public Management*) e a Terceirização ganham espaço, pois são conceitos econômicos associados às reformas que a serem instauradas. A segunda onda associa-se a conceitos sociológicos de racionalidade – a Terceira Via, a governança *joined-up* e redes e parcerias.

Em termos de gestão pública, as formas como a governança tem se estabelecido articulam, por

meio de espaços deliberativos, novas formas de participação de instituições, sejam elas públicas ou privadas. De acordo com Martins e Joppert (2011, p. 1), a governança pública propõe "[...] escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais holística de governo em relação com a sociedade, diferentemente dos enfoques estatais da administração pública e intraorganizacional da nova gestão pública". A atuação do Estado e a forma como as políticas vão sendo implementadas demonstram um cenário mais amplo de organização, que envolve tanto agentes públicos quanto privados.

Segundo Bevir (2011), a governança pode ser compreendida como qualquer padrão de regras que emerge quando o Estado negocia com outros atores a implementação de políticas públicas, ou quando exerce pouca ou nenhuma intervenção direta, abrindo espaço para formas descentralizadas e híbridas de coordenação.

Observa-se, assim, um aumento significativo da atuação de atores não estatais na formulação e execução de políticas, inclusive na área da educação, em que práticas e orientações podem estar alinhadas aos princípios da governança colaborativa.

Conforme argumentam Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa pode ser compreendida como um processo no qual atores estatais e não estatais participam diretamente da tomada de decisões coletivas, com o propósito de alcançar resultados compartilhados. Tal concepção permite entender a governança colaborativa não apenas como uma estratégia de cooperação, mas também como uma forma concreta de influenciar a formulação de políticas públicas e de interagir com as capacidades institucionais do Estado, contribuindo para a redefinição de papéis, responsabilidades e mecanismos de ação. A forma como os atores envolvidos se articula colabora na definição de uma agenda, a qual, no entanto, depende de clareza com relação às suas finalidades.

O sucesso da governança colaborativa depende de variáveis contextuais, como a existência de instituições mediadoras eficazes, confiança entre os parceiros, clareza nos objetivos e mecanismos de *accountability*. O modelo de Ansell e Gash (2007;

2008), amplamente adotado na literatura, destaca que o processo colaborativo é composto por ciclos de interação entre os atores envolvidos, sendo condicionado por fatores como liderança facilitadora, recursos compartilhados e arranjos institucionais inclusivos.

No campo da educação, por exemplo, a governança colaborativa tem sido mobilizada tanto como estratégia de implementação de políticas quanto como mecanismo de participação de múltiplos atores. Entre suas formas de materialização, destacam-se as coalizões, que surgem como arranjos institucionais capazes de articular os setores público e privado na gestão de políticas educacionais.

A inserção de fundações privadas, institutos empresariais e outras organizações em parceria com o poder público ao tempo em que pode ampliar o escopo dessa governança, também passa a incidir na formulação da agenda política, bem como na sua condução. Nesse cenário, embora a governança colaborativa se apresente como uma alternativa para lidar com a complexidade das políticas educacionais, ela demanda uma análise crítica quanto às suas repercussões nas condições de participação de todos os atores, na correlação de forças que se estabelece entre os interesses em disputa e na transparência nos processos decisórios.

3 METODOLOGIA

O estudo adotou os procedimentos metodológicos da pesquisa exploratória, com o intuito de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca do objeto ora estudado. Segundo Gil (2008), tais pesquisas têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Esse tipo de pesquisa, "[...] habitualmente, envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso" (Gil, 2008, p. 27). O estudo aqui apresentado constituiu-se a partir de um processo de revisão bibliográfica de trabalhos que tratam principalmente sobre governança e governança colaborativa. E, em relação aos documentos da política, a metodologia

se apoiou na análise documental, contemplando materiais do Programa Mais Infância Ceará.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Desde 2015, o governo do estado do Ceará tem promovido diversas ações voltadas para a primeira infância por meio do Programa Mais Infância Ceará. Criado no primeiro mandato de Camilo Santana (2015-2018), filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o Programa se consolidou como parte da política pública de Estado, traçando estratégias intersetoriais que abrangem a assistência social, a saúde e a educação. Suas ações são desenvolvidas por meio do Regime de Colaboração entre governo estadual e municípios, além de parcerias firmadas com grupos de natureza privada. Com a finalidade de fortalecer sua atuação, especialmente junto a famílias em situação de vulnerabilidade, o Programa criou iniciativas específicas para cada eixo de atuação.

Posteriormente, em 2019, é instituída a Coordenadoria de Educação e Promoção Social (Coeps), articulada ao Programa Mais Paic e ao Programa Mais Infância. Entre suas atribuições, destaca-se a intenção de promover, intersetorialmente, ações socioeducacionais relativas à criança e à juventude. A Coeps é responsável por planejar, coordenar, implementar e acompanhar os programas que envolvam promoção social e educação. A coordenadoria conta com duas células: a Célula de Apoio e Desenvolvimento da Educação Infantil (Cadin) e a Célula de Integração Escola, Família, Comunidade e Rede de Proteção (Ciefp). Suas atividades para a primeira infância são desenvolvidas por meio de Regime de Colaboração, sendo responsável por apoiar técnica e pedagogicamente os municípios na construção e na implementação de políticas municipais e de ações educativas voltadas para o desenvolvimento integral na primeira infância (Santana et al., 2022b).

O monitoramento e a avaliação do Mais Infância foram ações previstas desde o seu delineamento, as quais são executadas por meio de iniciativas setoriais e intersetoriais. A tomada de decisões quanto à política se utilizou, inicialmente, da análise e resultados de

dados coletados referentes a famílias beneficiárias do Cartão Mais Infância, que teve entre suas proposições, traçar o perfil das famílias beneficiadas e descrever suas condições socioeconômicas e desenvolvimento infantil das crianças. Há uma coordenação específica para gestão do Mais Infância – por exemplo, do Cartão Mais Infância Ceará –, cabendo aos municípios, através de suas respectivas secretarias, firmar parceria junto ao governo estadual para o desenvolvimento das ações do Programa.

Com publicação da Lei n.º 17.380, de 05 de janeiro de 2021, atualiza-se a formulação do Programa Mais Infância e se estabelecem os quatro eixos que o estruturam: (1) Tempo de Nascer, (2) Tempo de Crescer, (3) Tempo de Brincar e (4) Tempo de Aprender. Cada eixo possui finalidades específicas que vão do cuidado materno infantil ao acesso à Educação Infantil, que corresponde ao Tempo de Aprender, contemplando, assim, os serviços de educação, saúde e assistência social. No Art. 8º da Lei, fica claro que as ações do Programa Mais Infância são prioritariamente assumidas de forma direta pelo poder público, podendo este efetivar parcerias com o setor privado, conforme a legislação vigente. Dentre suas principais ações, destacam-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin) e a implantação de Centros de Educação Infantil (CEIs) para ampliar a oferta de vagas para crianças em creche e em pré-escola (Ceará, 2021).

De acordo com pesquisa realizada por Rolim (2022), o eixo Tempo de Aprender compreende o acesso à Educação Infantil como direito, assim como a garantia do desenvolvimento integral da criança, por meio da construção e qualificação dos CEIs, formação de professores/as e gestores/as da Educação Infantil. Foi estabelecida como meta a construção de 167 CEIs, porém, até dezembro de 2018, desse total, foram entregues apenas 39, ou seja, 23,3% da meta prevista. Partindo-se desse contexto, os projetos destinados à educação vão se ampliando a partir do ano de 2020, imersos no pilar do Tempo de Aprender. De acordo com Santana (2022b), também fazem parte das ações que objetivam a melhoria da qualidade da Educação Infantil, o desenvolvimento do material

estruturado da Educação Infantil e a contratação dos articuladores do Mais Infância.

Desde então, o Programa vem se consolidando como principal política estadual voltada à primeira infância. Antes de sua instituição, foi realizado um diagnóstico do contexto com o apoio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), que considerou os principais indicadores relacionados à infância, tornando-se referência na constituição de políticas específicas direcionadas às crianças cearenses.

No âmbito da coleta e gerenciamento de dados, duas plataformas foram desenvolvidas para auxiliar na gestão dos programas e projetos do Mais Infância Ceará: a Big Data e a Plataforma Mais Infância. A primeira, a Big Data, é uma plataforma que apresenta indicadores sobre auxílios sociais de educação, moradia, trabalho e renda; foi desenvolvida pelo Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará (Íris) e pelo Programa Cientista Chefe da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico (Funcap) e da SPS. A segunda, a Plataforma Mais Infância Ceará, foi criada pelo mesmo grupo com o propósito de acompanhar as ações do Programa, e é uma ferramenta de gestão que auxilia na tomada de decisões (Santana *et al.*, 2022b).

Nessa esteira, a partir da aplicação do protocolo Primeira Infância para Adultos Saudáveis (PIPAS), foram realizadas oficinas de planejamento estratégico em novembro de 2019 e em fevereiro de 2020, com o intuito de construir um plano de ação, orientado por nove objetivos estratégicos prioritários, com especificação dos resultados esperados, das macroações, dos prazos, dos responsáveis e de corresponsáveis. Dentre os nove, em relação à educação, destacam-se: "[...] garantir o acesso à creche às crianças das famílias mais vulneráveis" (6º objetivo) e "[...] promover a melhoria da qualidade da educação infantil" (7º objetivo). Para a criação desse plano de ação, além dos titulares e técnicos que compõem o Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil (CPDI), também participaram representantes das

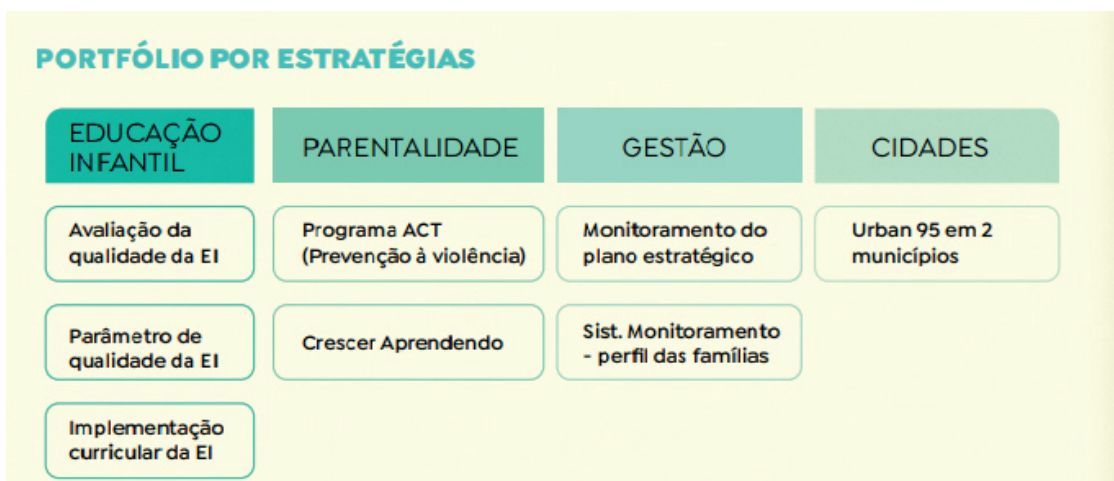
fundações e especialistas convidados. A partir da identificação dos principais aspectos que precisavam ser melhorados, o grupo estabeleceu soluções para adequar as políticas públicas com os resultados desejados até o ano de 2022. Associadas aos resultados desejados até o ano de 2022, foram estabelecidas estratégias para a Educação Infantil, voltadas à avaliação da qualidade, à definição de parâmetros de qualidade e à implementação curricular (Santana *et al.*, 2022b). Assim, foram construídas ações macro operacionais com um "grupo espelho" de municípios, que passou a ser intitulado de "Coalizão Ceará" (Santana *et al.*, 2022b; Ceará, 2021).

O projeto teve início a partir do processo de diagnóstico realizado por meio do PIPAS, subsidiando as tomadas de decisões quanto ao planejamento estratégico dos eixos (Santana *et al.*, 2022b). De acordo com Andrade e Rebehy (2024, *online*) a Coalizão definiu a priorização de quatro metas para o período 2020-2022:

- Ampliar o percentual de crianças das 48 mil famílias mais vulneráveis em atividades de estimulação integral;
- Reduzir a violência doméstica contra crianças;
- Promover a melhoria da qualidade da Educação Infantil;
- Desenvolver um modelo de gestão integrada para as políticas de primeira infância para as famílias mais vulneráveis.

É nesse cenário que ações que já vinham sendo desenvolvidas a partir do eixo Tempo de Aprender vão se ampliando a partir da Coalizão, assim como novas iniciativas surgem. Nesse cenário, consolidam-se ações específicas de cada eixo do Programa Mais Infância, direcionadas ao grupo de 24 municípios-piloto que compõem a Coalizão Ceará, criando-se assim um portfólio de projetos. As estratégias específicas desse portfólio foram divididas em quatro eixos, conforme demonstrado na Figura 1, a seguir: Educação Infantil, parentalidade, gestão e cidades (Santana *et al.*, 2022b).

Figura 1. Portfólio por estratégias dos eixos da Coalizão Ceará



Fonte: Santana *et al.* (2022b).

Em 2021, como parte das ações estratégicas do eixo Tempo de Aprender, no âmbito do Programa Mais Infância, é lançado o material de formação para professores(as) da Educação Infantil em parceria com a Associação Nova Escola, produção financiada pela Fundação Lemann e pelo Itaú Social. Nesse mesmo ano, também se consolida o ciclo de formação continuada em rede para professores(as) e gestores(as) da Educação Infantil. O ciclo de formação envolve acompanhamento e monitoramento da Seduc e das Credes, articulação regional do Mais Infância, secretarias municipais de educação e gestores(as) escolares. Além disso, envolve também a aplicação de instrumentos para "mensuração da qualidade da educação infantil" em 12 municípios que compõem o grupo da Coalizão Ceará, com objetivo de, a partir do diagnóstico, informar a gestores(as) os caminhos para melhoria da qualidade, tratando-se, assim, de uma avaliação externa da Educação Infantil (Santana *et al.*, 2022b).

A avaliação, inserida como uma das ações do Eixo Educação Infantil da Coalizão, está dividida em dois eixos: a avaliação dos ambientes e a avaliação das aprendizagens. Elaborada pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social da Universidade da Universidade de São Paulo (LEPES/USP), a proposta de avaliação utiliza da Escala de Avaliação dos Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância (EAPI), e é composta por quatro instrumentos: um roteiro de observação, um roteiro de entrevista com o(a) professor(a) da turma observada, um roteiro de entrevista com o(a)

diretor(a) da unidade visitada e um questionário a ser preenchido por pais e/ou responsáveis pelas crianças. Uma das intenções dessa iniciativa, em parceria com a FMCSV, é que a avaliação seja incorporada aos sistemas da Seduc-CE, permitindo ao governo avaliar todos os municípios a partir de 2022 (Santana *et al.*, 2022b). Trata-se, portanto, do Sistema de Avaliação Permanente da Educação Infantil (SAPI), que surge no âmbito da assessoria técnica da Seduc-CE aos municípios, com o desígnio de implementar avaliações diagnósticas com base em indicadores alinhados aos Parâmetros para a Promoção da Qualidade e Equidade da Educação Infantil Cearense, aplicado em 2021 e em 2024.

Com o intuito de fortalecer o eixo da parentalidade, o governo estadual, em parceria com a United Way Brasil, cria e implementa, no ano de 2021, o Programa Crescer Aprendendo. Esse Programa aborda temas transversais interligados ao desenvolvimento integral das crianças, como alimentação saudável, papel da família e saúde infantil, tendo como premissa apoiar famílias e fortalecer sua parceria com a escola. Desenvolvido inicialmente nos municípios da Coalizão e em conjunto com a Seduc-CE, seu ciclo de formação envolve equipe estadual, municipal, gestão e professores da Educação Infantil.

As atividades do Programa Crescer Aprendendo iniciam-se em 2021, de forma remota, contemplando inicialmente os municípios inseridos na Coalizão, com posterior expansão para outras redes de ensino nos anos seguintes. Destinado às famílias com crianças de

o a 6 anos matriculadas em instituições de Educação Infantil, o Programa busca fortalecer o convívio familiar e comunitário por meio das atividades elaboradas entre a organização filantrópica, o governo do estado e as secretarias de educação. Em 2024, o Programa já havia sido implementado em 48 municípios. Além dessa iniciativa, outras ações foram desenvolvidas por meio do Programa Família+, concebido em parceria com a Fundação Bernard van Leer. Em operação em 79 municípios, oferece apoio psicossocial às famílias das crianças e amplia o alcance das políticas voltadas ao fortalecimento das relações familiares na primeira infância (Ceará, 2024, online; Tecnologia Social, 2023, online).

É importante ressaltar que há diferenças quanto a definição entre os eixos do Programa Mais Infância Ceará e aqueles adotados no planejamento da Projeto Coalizão Ceará.

Desde a criação do Programa, em 2015, a maior parte das ações voltadas à Educação Infantil tem como principal referência o eixo Tempo de Aprender. Entre 2015 e 2022, os projetos vinculados a esse eixo concentraram-se na ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil e na formação de professores e gestores. É nesse contexto que se inserem as estratégias do Projeto Coalizão Ceará, iniciadas em 2020, articuladas com os objetivos do Programa Mais Infância.

Com a conclusão do último ciclo, em 2024, gestores públicos e representantes das fundações foram “unânicos em destacar princípios fundamentais da governança colaborativa como peça essencial para o sucesso da coalizão” (Andrade; Rebehy, 2024, online, n.p.). O Projeto pode ser assim compreendido como um elemento-chave no processo de governança das políticas com participação de atores diversos, a exemplo do conjunto de grupos compostos por fundações filantrópicas.

O portfólio da Coalizão previu ações de acordo com cada eixo (Educação Infantil, Parentalidade, Gestão e Cidades), considerando critérios específicos e com base em dados disponíveis na plataforma Mais Infância, que monitora ações das 11 secretarias e do Big Data. Uma das ações importantes, previstas pelo Programa, foi a construção do documento “Parâmetros

para a Promoção da Qualidade e Equidade da Educação Infantil Cearense”, realizada entre os anos de 2020 e 2021. Essa ação envolveu o governo do estado do Ceará, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Seduc, representantes da Educação Infantil das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), da FMCSV e da Secretaria de Educação de Fortaleza. No mesmo período, em 2021 ocorreram articulações com pesquisadoras da Universidade de São Paulo (USP) para implementação do Programa ACT, com ações voltadas à prevenção da violência nos 24 municípios da Coalizão Ceará. O corpo técnico do Programa ACT, que atua junto aos municípios, é composto de profissionais responsáveis pelo acompanhamento familiar dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (Santana et al., 2022b; Ceará, 2021, Santana, 2022a).

A partir de análise preliminar, evidenciamos que as iniciativas voltadas para a primeira infância no Ceará, ao firmarem parcerias com fundações e organizações filantrópicas que atuam diretamente, desde 2020, têm expandido suas ações à Educação Infantil das redes municipais de ensino através, principalmente, das estratégias estabelecidas pelo Programa Mais Infância. Essa expansão talvez nos revele que há uma ampliação da presença dessas fundações na educação cearense, a qual traz desdobramentos na gestão da Educação Infantil dos municípios, influenciando na formulação de políticas educacionais, na formação docente, no processo de avaliação da qualidade Educação Infantil no estado do Ceará.

Como bem aponta Vidal et al. (2025), ao analisar as metas do Plano Estadual de Educação do Ceará (2016 - 2024), a política educacional cearense possui desafios a serem enfrentados, entre eles, a discussão sobre os limites do Regime de Colaboração no Ceará e o atendimento à educação básica com equidade e a qualidade da educação.

No âmbito da Educação Infantil, com a expansão recente das parcerias público-privada em suas múltiplas dimensões (Adrião; Domiciano, 2018), torna-se importante investigar as repercussões de tal estratégia política, caracterizada como de governança colaborativa, para a melhoria da

qualidade educacional. Para isso, é essencial entender os fundamentos ideológicos, políticos e econômicos que sustentam essas relações.

No caso das ações que vão sendo desenvolvidas a partir do Programa Mais Infância, observa-se que, a partir de sua configuração, envolvendo atores públicos e privados, vai se constituindo um modelo de gestão em rede. Nesse arranjo, delineia-se uma forma de governança na qual a inserção de grupos de interesse privado não se limita à prestação de serviços, estendendo-se à participação direta na implementação de políticas públicas. As evidências apresentadas até aqui indicam o papel crescente que essas fundações passam a desempenhar junto ao governo estadual e aos municípios. Tal atuação encontra respaldo tanto na legislação produzida pelos próprios entes governamentais quanto no conjunto de reformas da gestão pública, especialmente aquelas impulsionadas a partir da década de 1990, com a Reforma do Estado, que instituíram novas formas de relação entre os setores público e privado. Nesse sentido, compreender como se dá a articulação desses atores em torno do Estado, no contexto da formulação e implementação das estratégias vinculadas ao Programa, implica também analisar os modos pelos quais a gestão pública incorpora fundações de natureza privada em seus processos decisórios.

Argumenta-se, também, que a própria Coalizão Ceará tem como propósito a melhoria da qualidade da Educação Infantil, evidenciando que há finalidades compartilhadas por parte dos entes que a compõem. Ou seja, há interesses comuns entre os diferentes setores, com estratégias definidas a serem executadas. Dessa forma, pode-se indicar que a governança das ações do Programa Mais Infância Ceará ocorre de forma colaborativa, envolvendo tanto decisões junto aos governos quanto a participação de atores não estatais. Para além desses argumentos, definimos a governança colaborativa como sendo um modelo de gestão em rede que envolve os níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica nos processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012, p. 2). Analisar as políticas públicas conduzidas sob o princípio da governança colaborativa é um

desafio que envolve entender as convicções que acompanham as ações e quais efeitos elas têm. Espera-se obter evidências que permitam aquilatar se e como estas contribuíram com a qualidade da Educação Infantil das redes municipais investigadas nessa pesquisa.

Diante desse cenário, em continuidade da pesquisa, surge o desafio de compreender a concepção de qualidade subjacente às três estratégias: (i) acesso, (ii) equidade e (iii) democratização da educação e as repercussões da governança colaborativa para o fortalecimento da autonomia municipal. Assim, torna-se necessário investigar a composição dessa coalizão; se as relações estabelecidas se pautam na participação; se sim, quem são os sujeitos que participam; se relações democráticas se efetivam; quais as condições oferecidas pelo governo estadual aos municípios e qual o potencial da Coalizão Ceará para fortalecer a gestão municipal. Pensar acerca dos seus desdobramentos, também implica analisar seus impactos na articulação intersetorial das políticas públicas voltadas à primeira infância. A pesquisa também poderá evidenciar a noção de qualidade da Educação Infantil subjacente ao Programa Mais Infância Ceará. Nesse sentido, concordamos com Diógenes e Silva (2022) ao afirmar que nenhuma política pública é destituída de intenções.

5 ALGUNS DESTAQUES

Podemos compreender, pelas análises realizadas até o momento de realização da pesquisa, que as iniciativas identificadas apresentam como objetivo central apoiar a política integrada à primeira infância, o que ocorreria, segundo os documentos analisados, de forma planejada e estratégica. Os trabalhos desenvolvidos pela SeduCE, no âmbito do Projeto Coalizão Ceará, também referem como objetivo favorecer o funcionamento do Regime de Colaboração entre governo e municípios. O cenário apresentado permite visualizar que a partir da instituição do Projeto foram firmados acordos e criados programas específicos a fim de fortalecer as políticas públicas destinadas à Educação Infantil. Além disso, evidenciou-se como o Programa Mais Infância tem se expandido à medida que suas iniciativas são implementadas ao longo dos anos. Observou-se, também, que sua consolidação tem ocorrido por

meio do envolvimento de diferentes atores, públicos e privados, materializando, assim, uma gestão com características de uma governança colaborativa. Por fim, entendemos que as análises sobre a perspectiva desse modelo de governança implementada no Programa em tela poderão, ainda, evidenciar que

a presença ativa de grupos privados não apenas amplia a capacidade de ação estatal, mas pode introduzir dinâmicas que reconfiguram prioridades, agendas e mecanismos de regulação das políticas públicas, podendo vir a fragilizar a gestão democrática educacional e escolar.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C.; REBEHY, S. **Unidos pela primeira infância no Ceará**. *Stanford Social Innovation Review* – Brasil. Online [s.d].
- ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. **A educação pública e sua relação com o setor privado**: implicações para a educação infantil. Campinas: Autores Associados, 2018
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-71, 2007.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 18, n. 4, out. 2008, p. 543-571.
- BEVIR, M. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, v 19 (39), p 103 -114. 2011
- CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Um Ceará com o olhar para a Educação Infantil**. 2021. Online.
- CEARÁ. Secretaria da Educação. **Parentalidade positiva é estratégia para o fortalecimento psicossocial das famílias**. Ascom SEDUC, 23 maio 2024.
- DIÓGENES, E. M. N.; S., T. R. Desenho institucional do Programa Alfabetização na Idade Certa. **Revista Docentes**, v. 7, n. 19, p. 63-71, 2022.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. Uma estrutura integrativa para governança colaborativa. **Revista de Pesquisa e Teoria em Administração Pública**, Volume 22, Edição 1, jan. 2012.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- MARTINS, H. F.; JOPPERT, M. P. Governança contemporânea, mercados e redes. **Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento**, v. 1, 2011
- ROLIM, F. A. R. **Avaliação de políticas públicas para a infância na cidade de Fortaleza**: o Programa Mais Infância Ceará. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

SANTANA, O.M. M. L.; SOUSA, L. V. A; GOMES, L. G. A; SOARES, M.D. A; MACEDO, J.A.F; MACHADO, M. M. T.; ADAMI, F. **Histórico e monitoramento do Programa Mais Infância Ceará**: Relato de experiência. Revista Brasileira de Avaliação, 11(3 spe), e112922, 2022a.

SANTANA, O.M. M. L; GOMES, L. G. A; SOARES, M.D. A; LEITE, M. O.T; OLIVEIRA, A.G.L.S. O. (Org.). **Programa Mais Infância Ceará**: de programa a política / [recurso eletrônico]. Fortaleza: SEDUC, 2022b.

TECNOLOGIA SOCIAL. **Conheça o Programa ACT**: tecnologia social implantada no Ceará para o fortalecimento da parentalidade positiva e da educação com afeto [12 maio 2023, Tecnologia Social]. 2023. Online.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; REGO, J. L.C .; ESTRELA, E. N. Avaliando o Plano Estadual de Educação do Ceará a partir de uma leitura das metas prioritárias. **Revista Docentes**, v. 10, n. 33, p. 41–51, 2025.