

## AS PARCERIAS COM INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS: desafios e implicações para a oferta da educação infantil no Brasil

*Maria Lúcia Lemos Ceccon*<sup>47</sup>

*Adriana Missae Momma-Bardela*<sup>48</sup>

### RESUMO

O presente artigo apresenta reflexões acerca da presença do setor privado não lucrativo no contexto das políticas públicas de Educação infantil no Brasil, com ênfase no avanço das parcerias com instituições sem fins lucrativos na oferta de vagas para o atendimento desse segmento. Analisa também os mecanismos de ampliação do atendimento educacional adotados pelo Estado brasileiro por meio dessas instituições a fim de expandir a oferta educacional e as possíveis consequências para a garantia do direito à educação infantil. Para tanto realiza uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, pautada em autores e documentos advindos de fontes oficiais do governo. Os resultados evidenciam que os avanços no reconhecimento dos membros desta faixa etária como portadores de direito à educação, assegurado na CF de 1988, LDB de 1996 e ECA/90 não foram capazes de elevar o seu “status” à condição de primeira etapa da educação básica e inseri-la nas redes educacionais do país, como se preconizava a LDB, no final da década de 1990. Verifica por fim o estímulo à manutenção e a ampliação das antigas práticas de atendimentos alternativos e a baixo custo na educação infantil de 0 a 5 anos, através da rede caritativa de assistência e filantropia, classificadas como “instituições sem fins lucrativos”.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Parcerias público-privadas. Instituições sem fins lucrativos.

### PARTNERSHIPS WITH NON-PROFIT INSTITUTIONS: challenges and implications for the provision of early childhood education in Brazil

### ABSTRACT

This paper reflects about the presence of private sector non-profit in the context of public policies of child education in Brazil, with emphasis on the progress of partnerships with non-profit institutions in offering places for attending this segment. It also analyzes the expansion mechanisms of educational services adopted by the Brazilian government through these

<sup>47</sup> Mestranda pela Universidade Estadual de Campinas / Unicamp. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – GREPPE, da Faculdade da Educação / Unicamp. E-mail: maluciaceccon@hotmail.com.

<sup>48</sup> Professora da Faculdade de Educação, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doutora (2007) e Mestre em Educação (2001), pelo Programa de Pós Graduação em Educação, na respectiva Universidade. Pedagoga, formada na Faculdade de Ciências e Letras - FCLAr, da Universidade Estadual Paulista (1996/1997). Email: adrianamomma@gmail.com.

nonprofits to expand educational provision and the possible consequences for the guarantee of the right to early childhood education. Therefore perform a bibliographic and document search, based on authors and documents coming from government officials. The results evidence that the advanced in recognition of members of this age group as having the right to education, guaranteed in the 1988 CF, LDB 1996 and ECA / 90 were not able to raise their "status" to the condition of the first stage of education Basic and insert it into the educational networks in the country, as it called for the LDB in the late 1990s. Verifies finally the encouragement of maintenance and the effective expansion of the old provision practices at low cost in early childhood education from 0 to 5 years through charitable service network and philanthropy, classified as "nonprofit institutions".

**Keywords:** Early childhood education. Public private partnerships. Non-profit institutions.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a política de atendimento da educação infantil no Brasil tem sido pauta em várias universidades, esferas do poder público e sociedade civil principalmente no contexto atual em que as legislações aprovadas em termos político-normativos, embora, por vezes, contraditórias, acenam para um futuro promissor na possibilidade de ampliação da oferta de vagas, por parte do Estado brasileiro, para o atendimento educacional de crianças de 0 a 5 anos. A partir da CF de 1988, a inclusão da criança como portadora de direitos sociais sinalizou avanços significativos para esta faixa etária.

Dentre os avanços, podem-se destacar como os mais significativos no reconhecimento do direito à educação, os marcos regulatórios estabelecidos com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), Estatuto da Criança e Adolescente (ECA/ 1990), a Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a lei 11.114/2005 e 11.274/2006, (CORREA, 2007), e mais recentemente a aprovação da Lei nº 12.796/2013<sup>49</sup> e o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005 de 25 de junho de 2014).

Se de um lado observa-se a legislação avançar no que tange ao reconhecimento do direito à educação da criança de 0 a 5 anos, vemos que do outro, no momento da efetivação destes direitos quanto ao acesso e a qualidade da educação pública, laica e gratuita não colocar em prática essas conquistas. Em grande parte dos municípios brasileiros verifica-se a

---

<sup>49</sup> Lei 12.796/2013 - Modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que torna obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade.

utilização das “brechas” presente na legislação para ampliação da oferta de vaga através de parcerias com o setor privado, sem considerar os direitos previstos.

As “brechas” inseridas na legislação, a exemplo do artigo 213 da CF de 1988, que autoriza o repasse de recursos públicos às instituições privadas sem fins lucrativos, acabam por ser utilizadas pelos gestores municipais, estaduais e federais como alternativa majoritária para as políticas de oferta de vaga na educação infantil, via de conveniamento. Ademais, outras formas de parcerias com instituições privadas com fins lucrativos, adotadas por alguns municípios, foram observadas em pesquisas realizadas por Adrião e Domiciano (2010), por meio de programas específicos como Bolsa Creche e Programa Pró Creche<sup>50</sup>.

Na legislação nacional, a Educação infantil constitui primeira etapa da educação básica, visto que a Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 208, inciso IV, dispõe que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade”. De acordo com o disposto no artigo anteriormente citado, há de se observar que, entre outros princípios, a educação infantil é dever do Estado, e cabe aos municípios a sua oferta.

Duas décadas se passaram após a aprovação da LDB 9394/96 que instituiu a inclusão das creches e pré-escolas no sistema de ensino, como direito da criança, e nota-se que este atendimento pouco se distanciou da “assistência”. Embora os municípios tenham o dever constitucional para o atendimento desta faixa etária, a alegação da falta de recursos vem contribuindo para a efetivação de políticas de baixo custo, manutenção das tradicionais práticas da caridade e da filantropia como formas alternativas privadas de oferta educacional.

Segundo dados apresentados por Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) e Guimarães (2002) em 1987, dentre 1,7 milhão de crianças atendidas no programa de creches da Legião Brasileira de Assistência - LBA<sup>51</sup>, apenas 3,3% eram atendidas diretamente pela instituição, pois. “[...] grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, por meio de convênios com a LBA e/ou com as próprias prefeituras”. (GUIMARÃES, 2002, p. 44-45).

<sup>50</sup> Bolsa Creche e Pró Creche são programas que se constituem como uma parceria entre o poder público municipal e instituições privadas com finalidade lucrativa para o atendimento de crianças da primeira infância.

<sup>51</sup> A Legião Brasileira de Assistência – LBA foi um órgão assistencial público brasileiro, fundada em 28 de agosto de 1942, pela primeira dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à segunda guerra mundial. Inicialmente caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. Posteriormente esta instituição foi crescendo e sua linha programática foi acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social.

De lá para cá, apesar das conquistas em termos teóricos e político-normativos acenarem para garantia de direitos à criança de 0 a 5 anos, viu-se, paralelamente, nos anos 90 e, acompanhando as transformações do mundo capitalista, mudanças profundas na relação entre o Estado e a sociedade colocar em risco tais avanços, através da substituição dos direitos sociais por “serviços sociais”, conforme Momma-Bardella e Passone:

[...] “nas últimas décadas vimos a substituição paulatina dos direitos sociais pela ideia de “serviços sociais”, deslocamento de cunho neoliberal que influenciou diretamente a Reforma Administrativa do Estado brasileiro, nos anos 1990, em que a noção de “serviços de bens” veio obliterar o sentido da conquista política e do reconhecimento do indivíduo como portador de direitos, ambos historicamente constituídos na particularidade política, econômica e cultural da sociedade brasileira.” (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 18).

As mudanças inseridas no Estado brasileiro por meio do Plano de Reforma (PDRAE) de 1995 e pela EC 19/1998 redefiniram o papel do Estado como mínimo para as políticas sociais e máximo para o mercado. Políticas de cunho liberalizantes, transferência do papel do Estado como executor das políticas sociais à sociedade civil, introdução de processo de privatização<sup>52</sup> dos serviços públicos sob o discurso de “melhorar” a eficiência e a eficácia adentraram o Estado brasileiro sob formatos de publicização<sup>53</sup> e terceirização<sup>54</sup>.

Na educação infantil, o movimento do Estado reformista encontrou um campo fértil para sua atuação. Se, por um lado, havia uma história de atendimento via entidades conveniadas, desde a década de 1970, por necessidade de prover assistência às crianças carentes, nos anos 1990, tem-se um incentivo a esta prática por parte do Estado que vê na organização da sociedade civil (Terceira Via) uma estratégia para transferir as responsabilidades pela execução das políticas sociais, que não mais assume como suas.

Sob a alegação da falta de recursos para o não cumprimento do que previa a legislação na primeira década – 1996 a 2006, e pelo fato do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF priorizar apenas o ensino

<sup>52</sup> Privatização: Abrange todas as medidas adotadas com o objetivo de “reduzir a atuação estatal e prestigiar a iniciativa privada, a liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado”. (DI PIETRO, 2015, p. 1-8)

<sup>53</sup> Publicização – Consiste em transferir para o setor público não-estatal os serviços não exclusivos do Estado, “transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.” (PDRAE, 1995, p. 46-47).

<sup>54</sup> Terceirização – como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiros para o desempenho de atividade-meio. (DI PIETRO, 2015, p. 218)

fundamental, os municípios, sem recursos suficientes para o atendimento da criança de 0 a 5 anos, adotam diferentes arranjos paliativos a baixo custo, como: creche domiciliar<sup>55</sup>, creches comunitárias, bolsa creche, entre outros; e amplia sistematicamente o conveniamento com entidades assistenciais, filantrópicas sem fins lucrativos. Desta forma, a não garantia do serviço público pela rede direta continuou a manter a Educação Infantil como “primo pobre” da educação básica. (DEMO, 1995; GUIMARÃES, 2002).

A partir de 2007, com a regulamentação da Lei 11.494/2007 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB amplia-se o financiamento da educação também à educação infantil, promovendo intensa mudança nesse campo educacional, conforme Rosemberg (2008). No entanto, o déficit por vaga acumulado historicamente não foi capaz de ser suprido. As receitas oriundas desse fundo foram insuficientes, pois não supriam a demanda no país. Concordando com este pensamento, Campos (2010) evidencia que o financiamento da educação infantil é insuficiente em grande parte do país.

Os recentes avanços como o FUNDEB, os documentos publicados em 2009 – Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil, os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil e os programas nacionais - Proinfantil<sup>56</sup> e Proinfância<sup>57</sup> conforme Pinto (2007) e Corrêa (2011), criados na tentativa de melhorar a qualidade do atendimento, não foram capazes de reduzir a precarização vivenciado por esta etapa da educação. A ideia de que a educação infantil possa ser implementada por políticas alternativas e estratégias de baixo custo, continua sendo ampliada e estimulada através da transferência de recursos públicos via conveniamento / parceria com instituições sem fins lucrativos e passa a constituir-se como efetiva política educacional. (BORGHI; BERTANHA; ADRIÃO, 2014).

Outro aspecto, evidenciado por Arelaro (2008), Adrião e Borghi (2005) e Correa (2007), que favoreceu a precarização da educação, em especial a educação infantil, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000. Entre outras alterações, o art. 19 da referida Lei estabelece que a despesa com pessoal não poderá

<sup>55</sup> Modalidade de atendimento da educação infantil em que uma mãe encarrega-se de cuidar de um determinado número de crianças em seu domicílio, subsidiada pelo poder público; com exemplo o município de Canelinha – SC, que normatiza este atendimento através da Lei nº 2296 de 11 de dezembro de 2007, que dispõe-se sobre a criação da "creche domiciliar" sob a responsabilidade da "mãe – crecheira" para atendimento alternativo de crianças entre 6 meses a 5 anos incompletos.

<sup>56</sup> Proinfantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.

<sup>57</sup> Pró-infância - Reestruturação e Aparentagem da Rede escolar Pública de Educação Infantil.

ultrapassar o percentual de 60 % da receita corrente líquida, no caso dos estados e municípios. (BRASIL, 2000). Esse argumento continua sendo apresentado como motivo recorrente para adoção de parcerias com o setor privado.

Entretanto, podemos considerar que essas legislações em geral apresentam, para a política de educação infantil, elementos de ruptura com o modelo reduzido de oferta educacional, sobretudo, o Plano Nacional de Educação (2014) ao avançar na implementação de metas e estratégias, como as apresentadas a seguir:

*Meta 1:* universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% de crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

*Meta 20:* ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto – PIB – do país no 5º ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

*Estratégia 20.6:* no prazo de 2 anos de vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial - CAQi -, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ. (BRASIL, 2014)

As propostas apresentadas pelo PNE (2014), resultado de ampla mobilização de setores organizados da sociedade, proporcionam importantes avanços para educação infantil, como um forte aliado para a redução da desigualdade presente entre a população desta faixa etária. Para essa análise, importa considerar que, conforme dados do censo 2010, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, existem ainda no Brasil cerca de 1,1 milhão de crianças de 4 a 5 anos fora da escola; a maioria situada na zona rural e regiões de difícil acesso. Isso, sem contar ainda com a urgência por vagas nas creches, especialmente entre a parcela mais pobre da população, que conta com apenas 15 a 20% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em alguma rede de atendimento.

A proposta de ampliação de investimento de *recurso público em educação pública* em até 10% do PIB até 2024 e a implantação do CAQi<sup>58</sup> e CAQ acenam para “tempos melhores” na educação infantil. Em 2013, conforme dados do Inep a educação infantil contou com 0,7 do percentual de 6,7 aplicado em educação, no corrente ano. A expectativa de ampliação dos

<sup>58</sup> CAQi e CAQ - Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade - dispositivos desenvolvidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que tem como objetivo mensurar o financiamento necessário (calculado por estudante) para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

recursos em educação pública, aliada e implantação do CAQi e CAQ têm mobilizado diversos setores da sociedade na luta pela redução da desigualdade histórica vivenciada por essa etapa da educação.

Contudo, ciente de que todo projeto nacional é resultado de embates políticos de diferentes forças em disputa no conjunto da sociedade, aqui especificamente o público e o privado, a estratégia 1.7 da meta 1, apresentada para o “como” poderá se dar o atendimento da educação infantil, coloca-se em dúvida a garantia do direito à educação pública, laica e gratuita. a esta etapa da educação básica. Conforme expresso no PNE (2014), meta 1, estratégia 1.7, pretende-se “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação com a expansão da oferta na rede escolar pública”. Essa estratégia, contraditória a sua própria meta, representa uma “brecha” inserida no PNE para assegurar a presença do setor privado, via parceria com as instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil, o que demonstra claramente a opção política que se pretende seguir na oferta da educação infantil no Estado brasileiro.

### **O Estado brasileiro: desafios e implicações para a oferta da educação infantil no Brasil**

Adrião e Peroni (2005) destacam que há décadas a educação, como outros setores sociais, encontra-se sobre questionamento quanto a sua produtividade e eficiência. Para as autoras, esses questionamentos derivam da concepção liberalista que para superar suas crises, aponta para ineficácia do Estado de Bem-Estar Social.

Segundo as autoras, para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Todos os mecanismos utilizados para “diminuir a atuação do Estado, são estratégias adotadas por setores hegemônicos como resposta à crise”, conforme Chesnais (1996 e 1997), Harvey (1989), Mézaros (1996, 2002) Antunes (1999) e Adrião e Peroni (2005). No Brasil, em resposta à crise fiscal, nos anos 1990, propunha-se a reforma do Estado brasileiro que

visava alterar o papel do estado para com as políticas sociais como pré-condição para a superação da crise. Eram duas as prescrições: a racionalização de recursos, entendida como a diminuição na extensão das políticas sociais existentes, e o esvaziamento do poder das instituições governamentais, já que as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população,

perdiam em eficiência se comparadas às redes de mercados. (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 138).

A estratégia de redução do Estado se materializou através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995) e de novas organizações no plano de investimento e funcionamento do Estado. Na proposta em curso, “o Estado vê o cidadão como cliente e as políticas sociais passam a ser consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada” (ADRIÃO; PERONI, 2005).

Para superar a crise do capital, comungando do mesmo diagnóstico neoliberal para a crise, o Estado brasileiro assume o ideário da terceira via denominado de “Novo Trabalhismo” inglês de Tony Blair, implantado na Inglaterra, nos anos 1980. A estratégia que a terceira via utiliza para esta superação é o terceiro setor. Segundo Giddens (2001),

“[...] a reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via – um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e desenvolvimento da comunidade.” (GIDDENS, 2001, P. 82-87).

Neste período, início dos anos 1990, as “parcerias”, já adotadas anteriormente, passam a ser vistas como um promissor mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização. “O renascimento das “parcerias” também se articulou a mudanças mais amplas na paisagem ideológica e conceitual da governança, em direção a uma terceira via entre o Estado e o mercado (...)” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139).

Ao final dos anos 1990, grandes agências internacionais das Nações Unidas, incluindo o Banco Mundial e OCDE<sup>59</sup> começaram a concentrar-se nas parcerias, justificando que, se os países buscavam alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio, eles seriam obrigados a avançar na direção de um novo paradigma de desenvolvimento. (ROBERTSON; VERGER, 2012). Em setembro de 2000, foi gestado no encontro da “Cúpula do Milênio” em Nova York, e reafirmado em 2010 “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”<sup>60</sup> – ODM. Neste

<sup>59</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

<sup>60</sup> Os “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” sistematizados em oito metas do milênio a serem atingidas até 2015 foram estabelecidas em 2000, pelas Nações Unidas, em Nova York. São elas: 1 – Redução da pobreza; 2 – Atingir o ensino básico universal; 3 - Igualdade entre os sexos e autonomia entre as mulheres; 4 - Reduzir a

encontro, os chefes de Estado assinaram a “Declaração do Milênio” e se comprometeram a perseguir as metas estabelecidas. Dentre os ODM, a oitava meta define o estabelecimento de cooperação ou parceria com o setor privado para avançar no desenvolvimento. (PNUD, 2016)

Shiroma (2011) analisa os projetos de Educação para o séc. XXI da UNESCO e do Banco Mundial para a América Latina e Caribe que indicam que os Estados latinos americanos assumam medidas consideradas como ‘exitosas’, ou seja, adotem as parcerias público-privadas na execução das atividades educacionais. A autora sinaliza para a influência destes organismos internacionais na definição de acordos e compromissos firmados para a política educacional brasileira. Neste sentido, confirma-se a tese apresentada por Roger Dale (2001) sobre a existência de uma “agenda globalmente estruturada para a Educação”.

Peroni (2012) sinaliza que

o estado, a gestão pública e, em especial a educação materializam-se em um determinado momento histórico com características específicas e são parte de um movimento histórico maior. Nesse sentido, verificou-se que no Brasil, a concepção de quase mercado na Educação tem sido introduzida principalmente pela interlocução direta dos empresários com os governos, como no movimento “Todos pela Educação, ou por parcerias em todos os níveis, desde o nacional até o escolar (...)” (PERONI, 2012, p. 26).

Analisando o contexto político histórico deste período, é possível identificar as estratégias adotadas pelos municípios a fim de expandir a oferta de vagas na Educação Infantil, seguindo tais recomendações. Avanços significativos na parceria entre os setores público e privado no atendimento à demanda desta etapa educacional tem sido estratégia utilizada por grande parte dos municípios brasileiros.

É importante considerar que historicamente, no Brasil, a criança de zero a seis anos, teve seu atendimento em redes e instituições governamentais até recentemente insuficiente em comparação à expansão do atendimento assegurado às crianças com idade acima de sete anos. Tal fato tem sido analisada por diversos autores e de diferentes perspectivas (ARELARO 1999; BORGHI; ADRIÃO; CORRÊA, 2007; FARIA, 2005; KUHLMANN, Jr. 2004; PINTO, 2007; DOMICIANO, 2009).

Este atendimento da criança de zero a seis anos se constituiu, desde os primórdios, com caráter assistencialista, provido através de instituições comunitárias caritativas, para

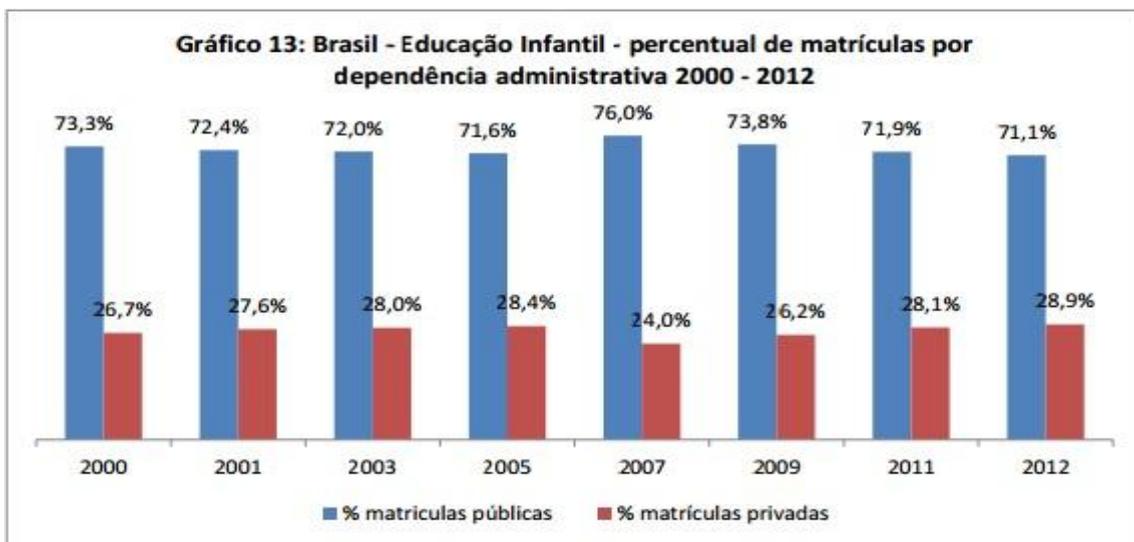
---

mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde materna; 6 – Combater HIV/ Aids, a malária e outras doenças; 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental; 8 – Estabelecer uma Parceria Mundial para o desenvolvimento.

crianças pobres e negras, que visavam à proteção e à compensação de carência, financiada em sua maior parte por recursos da Assistência Social, conforme Rosemberg (2008). No entanto, nas últimas décadas, com a transferência da execução das atividades sociais pelo Estado à sociedade civil, cria-se um aparato normativo e essas entidades passam a receber incentivos legais e recursos públicos para atuação na educação infantil, e amplia significativamente em número e capacidade de atendimento.

Segundo mapeamento das Fundações e Associações sem Fins Lucrativos - FASFIL, realizado em 2010 pelo IBGE em parceria com Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - ABONG, Grupo de Instituições Fundações e Empresas - GIFE, e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, publicado em 05 de dezembro de 2012, concluíram que o setor que mais cresceu com participação da Organização da Sociedade Civil - OSC foi a Educação Infantil. “Entre 2006 e 2010, as entidades de educação infantil foram as que mais cresceram 43,4%, [...]” (BRASIL, 2012).

### Gráfico: Percentual de matrículas na educação infantil no Brasil por Dependência Administrativa.



Fonte: INEP, Sensos Escolares. Gráfico retirado do Relatório Todos pela Educação, 2000 – 2015.

Conforme gráfico da evolução do percentual de matrículas na Educação infantil no Brasil, no período de 2000 a 2012, observa-se decréscimo no número de matrículas da rede pública – 2,2 %, e aumento em 2,2% das matrículas na rede privada. Se considerarmos o

período de 2007 a 2012, verifica-se maior redução das matrículas pela rede pública em 4,9 % e ampliação crescente das matrículas pela rede privada também neste mesmo percentual. Vale lembrar que as matrículas realizadas pelas instituições sem fins lucrativos são computadas como matrículas privadas. Sendo assim, é possível inferir que a redução das matrículas pela rede pública e consequente ampliação pela rede privada constitui em uma forma de transferência da oferta de vaga do setor público ao setor privado e, portanto, transferência da responsabilidade pela Educação infantil por parte do Estado ao setor privado, estimulado pela Lei 11.494/2007 que permite o repasse de recursos do FUNDEB também às instituições sem fins lucrativos, conveniadas com o setor público.

Os dados relativos a atuação do setor privado na oferta da educação infantil podem ainda ser muito maiores, ao considerar pesquisas recentes, pós FUNDEB, conforme Adrião e Domiciano (2010) e Costa (2015) que indicam imprecisão nos números fornecidos ao censo escolar, por um número significativo de municípios. Adrião e Domiciano (2010) destaca que,

Se o Fundeb influenciou o aumento das matrículas na esfera pública, também tem agido como indutor da expansão do atendimento privado. Resta destacar também, que a partir da instituição deste modelo de financiamento, tem sido recorrente o cômputo de matrículas privadas de escolas conveniadas como constitutivas da rede pública, o que gera imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas disseminando a ideia equivocada de que o atendimento à educação infantil tenha se dado pela correspondente expansão da esfera pública estatal (...).(ADRIÃO; DOMICIANO 2010, p. 10).

Costa (2015) chama a atenção para sérios problemas apresentados nos dados fornecidos pelo censo. Em pesquisa realizada em 28 municípios brasileiros sobre a caracterização das matrículas conveniadas cadastradas no censo escolar, constatou-se manipulação dos dados do censo escolar em 41% dos municípios pesquisados.

Um dado alarmante do gráfico 1 é o fato de que 41% dos municípios cadastram suas matrículas em estabelecimentos privados sem fins lucrativos conveniadas, como vagas públicas, o que pode ser considerado uma vinculação inadequada de tais matrículas, pois há no censo escolar, a possibilidade de atrelamento das matrículas como privadas sem finalidade lucrativa conveniada com o poder público. (COSTA, 2015, p. 10)

A partir desta análise, observa-se que a presença das instituições sem fins lucrativos no atendimento da educação infantil no Brasil é ainda muito maior que os dados oficiais

demonstram. A evidência da falta de segurança nos dados informados pelos municípios constitui elemento importante a ser considerado neste estudo.

Observa-se que grande parte dos municípios cadastram as matrículas oferecidas pela rede conveniada como matrícula pública. Pode-se inferir que essa atitude dos governantes municipais está relacionada com o objetivo de ampliar a captação de recursos do fundo, uma vez que os fatores de ponderação para distribuição dos recursos são diferentes para as redes públicas e conveniadas. Os valores do fundo despendidos para o atendimento integral, têm como fator de ponderação per capita para a rede pública 1.10, enquanto que para a conveniada é de 0.95.

Sendo assim, é possível supor que o aparato normativo e a política de fundos não asseguram os direitos reconhecidos por esta faixa etária; verifica-se que a tendência à precarização no atendimento da Educação Infantil se mantém, tendo em vista um número significativo de matrículas sendo oferecida pelo setor privado, ou seja, instituições conveniadas sem fins lucrativos.

A tendência à precarização do atendimento da educação infantil foi apontada através de pesquisa de Carrijo (2006) retomada por Alves e Silva (2014) e evidencia uma realidade de ambientes inadequados e materiais escassos verificados nas entidades conveniadas sem fins lucrativos que atendem a educação infantil. A pesquisa demonstra ainda os baixos salários e a ausência de planos carreira para os profissionais que atuam nestas entidades. As autoras analisam a situação deste atendimento com a ajuda de Enguita (1991),

“quanto à orientação do paradigma neoliberal, traduzida pela afirmação de que é preciso conseguir o máximo de eficiência com o menor uso de recursos financeiros, causando uma precarização do atendimento.” (ALVES; SILVA, 2014. p. 159).

A tabela a seguir apresenta o Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2013.

**Tabela 1 - Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2013**

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9
2011	6,1	5,0	0,5	1,8	1,7	1,1	1,0
2012	6,4	5,3	0,6	1,8	1,7	1,2	1,1
2013	6,6	5,4	0,7	1,8	1,7	1,2	1,2

Ao analisar a tabela acima verifica-se que o percentual destinado à educação Infantil é bastante básico. Mesmo em 2013, o percentual

aplicado até o momento na Educação Infantil não contribui para ampliação do atendimento, tão pouco através da rede direta pública. Nos dados apresentados, destaca-se que o aumento dos recursos destinados à educação infantil não alterou o ritmo da redução de matrículas no setor público, mas é possível inferir que contribuiu para a ampliação das matrículas na rede privada, configurando desta forma, a tendência à transferência de recursos públicos ao setor privado, via instituições sem fins lucrativos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços no reconhecimento desta faixa etária como portadoras de direito à educação, assegurado na CF de 1988, LDB de 1996 e ECA não foram capazes de elevar o seu “status” à condição de primeira etapa da educação básica e inseri-la nas redes educacionais do país, como se preconizava a LDB, no final da década de 1990. A alternativa privatista também instaurada neste período se consolida e reafirma as antigas práticas paliativas de atendimento via entidades caritativas, comunitárias e confessionais, classificadas como entidades sem fins lucrativos.

Conforme dados publicados no Relatório Educação para todos no Brasil 2000 – 2015 estão matriculadas em uma rede de atendimento apenas 78,2% das crianças de 4 e 5 anos e 21,2% das crianças de 0 a 3 anos. Se considerarmos a EC 59 de 2009 que amplia a obrigatoriedade do ensino para 4 a 17 anos, ainda será necessária ampla mobilização do país para cumprimento da universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, etapa obrigatória até 2016, sem falar ainda no atendimento das crianças de 0 a 3 anos.

Outro fato relevante a ser considerado é que mesmo com Lei da obrigatoriedade, na maioria dos municípios, as crianças de 4 e 5 anos, continuam sendo atendidas pelas entidades assistenciais ou fundacionais. Ou seja, a inclusão desta etapa como obrigatória não se constituiu como direito à educação pública, gratuita e laica assegurado na Lei e Diretrizes e Bases Nacionais (9394/96).

Mais de duas décadas se passaram e diferentemente do que se esperava no início da redemocratização do país, pouco se avançou na garantia do art. 208, inciso IV, em que afirma “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade”. Assim, a educação infantil pública como um direito social, um direito público subjetivo, convive com políticas de manutenção e ampliação da rede privada assistencial e filantrópica para as crianças pobres sob a justificativa de ser uma etapa onerosa aos cofres públicos, impedimentos estes causados pela Lei de responsabilidade fiscal e por falta de recursos.

Constata-se também, através do PNE (2014), novos estímulos à adoção de parcerias com a rede de assistência e filantropia para o atendimento desta etapa da educação. A estratégia 1.7, em que pretende-se “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação

com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014) pode ser considerada um retorno efetivo às velhas práticas alternativas da assistência, como oferta privada de educação infantil.

Para concluir, se aspiramos por uma educação infantil alinhada aos avanços políticos-normativos já conquistados a partir da década de 1990, será necessário investimento financeiro adequado a esta etapa da educação básica e, sobretudo “deve-se, portanto, fazer reverter a tendência hoje em curso de diluir as responsabilidades educativas do poder público transferindo-as para as iniciativas de filantropia e de voluntariado” (SAVIANI, 2014, p. 61).

**Recebido em: Dezembro de 2015**

**Aceito em: Março de 2016**

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Rev. Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.48-64, 2009 – ISSN: 1982-3207

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.) **O Público e Privado na Educação: Interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137 a 166.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, A. C. **Atendimento à Educação Infantil em São Paulo: Abordando o Subsídio Público ao Setor Privado**. 2010. (no prelo)

ALVES, T. S; SILVA, M. V. O público e o “híbrido” na oferta da educação infantil: implicações no processo de precarização do trabalho dos educadores infantis. In: SILVA, M. V; MEDINA, S. (Orgs.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil: desafios contemporâneos**. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 151-184.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

ARELARO, L.R.G. **A não transparência na relação público-privadas: o caso das creches conveniadas**. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V.(Org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R.; ADRIÃO, T. Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil: um estudo em municípios paulistas. In.: SILVA, S. M.; SILVA, M. V. (Org.). **Trabalho Docente e políticas educacionais para educação infantil: desafios contemporâneos**. EDUFU, Uberlândia, 2014, p. 131-150.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro 1988. Casa Civil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2015, 17:30:30.

BRASIL. Presidência da República. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. As Fundações Privadas e Associações sem fins Lucrativos 2010. Rio de Janeiro, RJ: IBGE. **Estudos & Pesquisas** 20, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes\\_Privadas\\_e\\_Associacoes/2010/fasfil.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf)>. Acesso em 12 nov. de 2015, 12:15:32.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MEC, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 20 fev. de 2016, 11:20:10.

BRASIL. **LEI 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990** - Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2015, 18:15:07.

BRASIL. **LEI 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014**. Aprova Plano Nacional de Educação e dá outras Providências. Casa Civil. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em 15 nov. de 2015, 18:42:35.

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996** – Aprova a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Casa Civil. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015, 13:23:15.

BRASIL. **LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007)>. Acesso em: 12 out. 2015, 16:30:16.

BRASIL. **LEI Nº 12.796, de 04 de abril 2013**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016, 11:14:10.

CAMPOS, M. M; ROSEMBERG, F; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995

CAMPOS, M. M. (Coord.). Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa. São Paulo: **Fundação Carlos Chagas/MEC/BID**, 2010. (Relatório final)

CARRIJO, M. C. F. O. B. Os impactos das políticas no âmbito municipal: a dinâmica educacional. In: **SEMINÁRIO NACIONAL. O UNO E O DIVERSO NA EDUCAÇÃO ESCOLAR**, 7., 2006. Anais do VII Seminário Nacional O uno e o Diverso na Educação Escolar. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2006. CD-ROM.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, Praga – **Revista de Estudos Marxistas**, nº 3, São Paulo: Hucitec, 1997, pp. 19-46.

CORRÊA, B. C. A educação Infantil. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (Orgs). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

COSTA, B. A. **Parcerias público-privadas e as manipulações do censo escolar para o recebimento do Fundeb**. In: Relepe, Unifesp, Guarulhos, SP, 2015. Disponível em: <[www.encuentrorelepe.com.br/down.php?id=1062&q=1](http://www.encuentrorelepe.com.br/down.php?id=1062&q=1)>. Acesso em: 23 abr. 2016, 10:15:10.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacionanl mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada” para a educação. **Educação, Sociedade & Cultura**, Porto, n. 16, p. 133-169, 2001.

DEMO, P. **Qualidade da educação infantil – desenvolvimento integral e integrado**. Brasília: IPEA, 1995.

DOMICIANO, C. A. **O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de Recursos estatais à educação privada?** Dissertação de mestrado, Unesp, Rio Claro, SP, 2009.

ENGUITA, M. F. A. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n. 4, p. 41-61, 1991.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade** [on line]. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1013-1038, out. 2005.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUIMARÃES, José L. **O financiamento da educação infantil: quem paga a conta?** In: MACHADO, M. L. A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 43-56.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

KUHLMANN Jr., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 3 ed., 2004.

MÉSZÁROS, I. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MOMMA-BARDELLA, A. M.; PASSONE, E. F. K. Políticas públicas de Educação Infantil e o direito à educação. In: **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol 01, n.º 01, jan. -abr. 2015, P. 17-35. ISSN 24466220.

OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) BRASIL. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/ODM8.aspx> > Acesso em: 01 de maio 2016, 22:19:20.

PERONI, V. A gestão democrática da educação em tempos de parcerias entre o público e privado. In: **Pro-Posições**. Revista Quadrimestral da faculdade de Educação-Unicamp v. 23, n. 2 (68) – maio/ago. 2012.

PINTO, J. M.R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v.28, n.100. Campinas, out. 2007.

RELATORIO EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL 2000 -2015. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192) <Acesso em: 01 de nov. 2015, 23:14:10.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. **Educ. Soc.**, Dez 2012, vol.33, nº.121, p. 1133-1156. ISSN 0101-7330.

ROSEMBERG, F. **Do embate para o debate**: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM8.aspx>> Acesso em: 01 de nov. 2015, 21:49:20.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano nacional de Educação**: Significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

SHIROMA, E. Redes Sociais e Hegemonia: Apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, M. L. N. de; LARA, A. M. de B. (org.). **Políticas para a educação**: Análises e Apontamentos. Maringá: Eduem, 2011.