

A relação entre a expansão da cobertura do atendimento à Educação Infantil e o repasse de recursos financeiros públicos para instituições privadas¹

Claudia Dias Silva

Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador/BA – Brasil

Gabriela Sousa Rego Pimentel

Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador/BA – Brasil

Resumo

A ampliação da cobertura no atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade vem se constituindo em um dos focos centrais das políticas públicas que visam garantir o princípio constitucional do direito a educação. Partindo dessa premissa, o artigo tem como objetivo apresentar uma revisão da literatura sobre os arranjos institucionalizados pelo Estado que fortalecem a relação público-privada no financiamento da Educação Infantil. A partir de coleta bibliográfica e documental, enfatiza-se que estudos realizados sobre o tema têm apontado que o repasse de recursos financeiros públicos para instituições através do estabelecimento de convênios vem contribuindo para a expansão do atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade. Contudo, tal política contribui para a oferta de um serviço precário pelas instituições conveniadas, ao mesmo tempo que distancia cada vez mais o poder público da possibilidade de investir e ampliar sua rede própria.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação Infantil. Relação Público-Privada. Políticas Públicas. Educação Infantil.**

The relation between expansion in the coverage of Early Childhood Education and transfer of public financial resources to private institutions financial resources

Abstract

The raise of the coverage in the care of children from 0 to 5 years of age has become one of the central themes concerning public policies that aim to guarantee the constitutional principle of the right to education. Thus, this article aims to present a review of the literature on arrangements that are institutionalized by the state and that strengthen the public-private relationship in financing early childhood education. Based on a bibliographical and documental gathering, the article emphasizes that studies regarding this subject have pointed out that transfer of public financial resources to institutions through agreements has contributed to the expansion of care for children from 0 to 5 years old. However, such policy has been leading to a precarious service provided by partner institutions, simultaneously increasing distance between public power and the possibility to invest and expand its own length.

Keywords: **Financing of Early Childhood Education. Public-Private Relation. Public Policies. Early Childhood Education.**

¹ Este trabalho faz parte das atividades do grupo de pesquisa Educatio – Políticas Públicas e Gestão da Educação e do Observatório de Avaliação Educacional e Accountability, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

La relación entre la ampliación de la cobertura de Educación Infantil y la transferencia de recursos financieros públicos a instituciones privadas

Resumen

Ampliar la cobertura de la educación para niños de 0 a 5 años se ha convertido en uno de los ejes centrales de las políticas públicas orientadas a garantizar el derecho constitucional a la educación. Partiendo de esta premisa, el artículo tiene como objetivo presentar una revisión de la literatura sobre los mecanismos institucionalizados por el Estado que refuerzan la relación público-privada en el financiamiento de la educación infantil. A partir de un análisis bibliográfico y documental, se destaca que los estudios realizados sobre el tema señalan que la transferencia de recursos financieros públicos a instituciones privadas, a través de convenios, ha contribuido a la expansión de la atención a niños de 0 a 5 años. Sin embargo, esta política también ha favorecido la prestación de un servicio precario por parte de las instituciones asociadas, al mismo tiempo que ha ido distanciando cada vez más a las autoridades públicas de la posibilidad de invertir en y expandir su propia red de servicios.

Palabras clave: **Financiamiento de la Educación Infantil. Relación Público-Privada. Políticas Públicas. Educación Infantil.**

Introdução

A educação infantil é apresentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, como a primeira etapa da educação básica, atribuindo aos sistemas municipais de ensino a responsabilidade pela sua oferta. O art. 29 apresenta como finalidade da educação infantil “[...] o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996a). Essa compreensão destaca a importância da organização das creches e escolas em ambientes educativos estimulantes, enriquecedores e criativos que ampliem as possibilidades de as crianças entenderem e atuarem no mundo.

Ademais, o normativo lança um olhar sobre a evolução da concepção do atendimento na educação infantil desde a gênese dessa etapa da educação básica. Historicamente o atendimento à educação infantil esteve marcado por uma política assistencialista, centralizando seus esforços em ações voltadas para a higienização e o cuidado corporal e fisiológico na infância, passando para uma etapa cujo objetivo é favorecer o desenvolvimento cognitivo, afetivo, sensorial, motor e social das crianças, através do desenvolvimento de um trabalho didático-pedagógico planejado, consistente e diversificado.

A fim de garantir a ampliação das matrículas das crianças de 0 a 5 anos de idade na educação infantil, em nível de creche e pré-escola, o texto da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou, pela primeira vez, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), possibilitou o repasse de recursos públicos para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (Brasil, 2007).

Dentre os arranjos adotados por muitas administrações municipais brasileiras para aumentar a oferta educacional na primeira etapa da educação básica, a manutenção e a expansão do convênio com instituições privadas comunitárias, confessionais ou

filantrópicas tem sido a mais recorrente (Arelaro, 2008; Bassi, 2011; Borghi; Bertagna, 2016; Oliveira; Borghi, 2013; Correa; Adrião, 2010; Franco, 2015).

A forma de repasse de recursos financeiros públicos para instituições privadas de ensino vem se expandindo cada vez mais no país, sob a forma de conveniamento. Estudos vem apontando que tais políticas fortalecem a relação público-privada no funcionamento e na oferta da educação pública no Brasil, e constituem-se numa das estratégias adotadas na contemporaneidade que impulsionam o projeto de privatização de setores no país, nesse caso, a educação pública.

Esse artigo apresenta uma revisão bibliográfica sobre os arranjos institucionalizados pelo Estado que fortalecem a relação público-privada no financiamento da educação infantil. Enfatiza que estudos realizados sobre o tema têm apontado que o repasse de recursos financeiros públicos para instituições através do estabelecimento de convênios vem contribuindo para a expansão do atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade.

Metodologia

O estudo adota uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, compreendendo que pesquisas que se encontram nesse nível de investigação possuem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias que possibilitarão a formulação de novos problemas e novas hipóteses para novos estudos (Gil, 2019). Nesse caso especificamente, tem viabilizado a aproximação com o objeto de estudo abordado numa pesquisa mais ampla, já em andamento, em nível de doutoramento².

Dentre as possibilidades de técnicas de coleta de dados coerentes com os estudos exploratórios, foram elencados o levantamento bibliográfico e documental como procedimentos metodológicos para exploração e compreensão do fenômeno pesquisado.

O levantamento bibliográfico, fundamentado em materiais já elaborados por diversos autores, foi realizado a partir da leitura e análise de artigos publicados em periódicos científicos nacionais, livros, teses e dissertações disponibilizados em repositórios nacionais e repositórios institucionais das universidades brasileiras, trabalhos apresentados e divulgados em eventos científicos e acadêmicos. As consultas foram realizadas nas seguintes bases de dados Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Scientific Electronic Library Online – SciELO, no período de setembro de 2022 a março 2023.

Foram adotados os descritores “relação público-privada” e “financiamento da educação infantil” como elementos condutores na busca, exploração e sistematização das pesquisas realizadas. Dentre os materiais coletados, foram selecionados os estudos que possuem relação mais aproximada com a discussão proposta nesse estudo, publicados no período de 2009 a 2020, que reportam resultados de pesquisas em diferentes estados do país.

O recorte temporal possui relação com a vigência da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o primeiro Fundeb (Brasil, 2007). A expectativa era de que a legislação infraconstitucional exercesse um papel significativo na ampliação do atendimento das

² A pesquisa intitulada *Relação pública privada no financiamento da Educação Infantil no Contexto do Fundeb* apresenta como objetivo analisar a relação entre o setor público municipal e o setor privado e os efeitos indutores do Fundeb na oferta da educação infantil no município de Salvador-BA – via acesso ao fundo público e ampliação da oferta pela rede privada – no período de 2014 a 2020.

crianças na educação infantil, uma vez que possibilitou a destinação de recursos financeiros públicos para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, além de autorizar o cômputo de tais matrículas na rede pública de ensino.

Enquanto o levantamento documental contemplou a pesquisa em fontes primárias de dados, a partir da análise de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais (Constituição Federal, leis, decretos e outros normativos) que regulamentam a política educacional no Brasil, delimitando as análises ao objetivo proposto nesse estudo.

Os fundos contábeis para financiamento da educação básica no Brasil

A história da consolidação de um sistema de financiamento da educação com a utilização de recursos públicos para tal finalidade é marcada por diferentes configurações no Brasil. Pinto (2018) sistematiza os arranjos para assegurar a destinação de recursos financeiros para a educação em três períodos. No primeiro período, com duração de 1549 a 1759, temos a presença da Companhia de Jesus, formada pelos padres Jesuítas que recebiam financiamento de Portugal para oferta da educação no Brasil. No período seguinte, temos uma fonte específica na forma do Subsídio Literário ou com dotações orçamentárias arbitrárias para a educação. Por fim, em 1934 tem origem o terceiro período. Esse período é marcado pela criação de um mecanismo de vinculação constitucional de recursos financeiros oriundos de receita de impostos próprios da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, receita de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário-educação e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais, bem como outros recursos previstos em lei.

Ainda de acordo com o autor supramencionado, o atual sistema de financiamento da educação está marcado por processos de interrupções, ocasionados nos períodos ditatoriais, e por duas importantes alterações nos últimos 23 anos, que estabeleceriam subvinculações dos recursos para a implementação de dois fundos contábeis.

O texto da Constituição Federal (CF) de 1988 determina ao Estado Brasileiro o dever de ofertar a educação básica a todos os cidadãos brasileiros na faixa etária de 4 aos 17 anos de idade em escolas públicas, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, de forma obrigatória e gratuita com a oferta de um ensino de qualidade (Brasil, 1988).

Com vistas a garantir o direito a educação preconizado no texto constitucional, na segunda metade da década de 1990 o Estado Brasileiro instituiu a política de implementação de fundos contábeis. Tal política constituiu-se na subvinculação de recursos financeiros públicos vinculados constitucionalmente para o financiamento da educação básica pública no país.

Em 1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Com previsão de duração de dez anos, o Fundef tinha o objetivo de universalizar o acesso ao ensino fundamental, assegurar o equilíbrio na distribuição dos recursos financeiros entre estados e municípios, e ainda elevar a qualidade da educação.

Mais tarde, em 2007, após o término da vigência do Fundef, foi instituído o segundo fundo contábil com vistas ao fortalecimento da garantia de atendimento em todas as etapas da educação básica. Inicialmente o Fundeb teve a duração de 14 anos, e possibilitou o aumento de recursos financeiros aplicados pelos entes federados na educação básica, incluindo a modalidade de educação de jovens e adultos, educação especial e formação técnica e profissional, e a valorização de todos os profissionais do magistério que atuam na educação básica.

Contudo, em dezembro de 2020, após um longo processo de mobilização de diversos setores da sociedade civil, incluindo os profissionais que atuam na oferta educação pública brasileira, que pressionaram as instâncias legislativas responsáveis e a representação do executivo nacional, o Fundeb foi transformado numa política pública permanente para educação. A Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 altera o texto da CF de 1988, e apresenta no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em escala progressiva os percentuais de parcelas de complementação de recursos financeiros promovida pela União aos entes federados com vistas a garantir um aumento nesse repasse ao longo dos anos.

A Lei nº 13.348/2016 promoveu uma alteração no texto legal de regulamentação do Fundeb, admitindo o cômputo das matrículas da pré-escola em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de quatro a cinco anos até a universalização da pré-escola prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de 2014-2024.

O PNE (2014-2024) estabelece em sua primeira Meta:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2014).

Do mesmo modo, dentre as estratégias referentes Meta 1, o plano ainda legitima a busca de articulação de entes federados com creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação para a oferta de matrículas gratuitas concomitante a expansão da oferta na rede escolar (Brasil, 2014).

No que tange ao financiamento da educação pública, o PNE (2014-2024) prevê que a ampliação do “investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014).

O regime de colaboração entre os entes federados é apresentado como estratégia para a implementação de políticas públicas educacionais, dentre elas a garantia do direito a educação prevista constitucionalmente. Para tanto, o Fundeb, enquanto política que assume função redistributiva entre os entes federados de recursos financeiros vinculados a educação contribui para a diminuição das desigualdades educacionais no país e fortalecimento da educação pública.

A relação público-privada na educação básica no Brasil

De acordo com Pinto (2018, p. 854), um dos temas constitucionais mais impactantes é a destinação de recursos públicos para o setor privado de ensino, que possui uma longa história no financiamento da educação pública no país. Aponta que sua gênese se encontra no período em que os padres jesuítas ofereciam os serviços educacionais, passando pelo “sistema de Caixa Escolar, de triste memória, previsto na CF de 1937”.

Essa forma de gestão dos recursos públicos, que envolvia o repasse a instituições privadas de ensino, interferiu na aprovação de alguns normativos, configurando-se como um dos maiores obstáculos para ajustar o direcionamento de recursos para o financiamento de escolas públicas, previsto na Lei nº 4.024/1961.

[...] foi necessário reforçar a ideia de que cabia à família escolher o tipo de escola, pública ou privada, que desejasse encaminhar seu filho e, em caso de falta de recursos, caberia ao Estado fornecê-los para que a família pudesse exercer seu ‘direito de escolha’ [...], uma lógica muito similar aos sistemas de *Voucher* propagados a partir dos Estados Unidos (Pinto, 2018, p. 854).

No que tange à transferência de recursos financeiros para as instituições privadas de ensino, a CF de 1988 prevê destinação de tais recursos às escolas públicas, podendo também ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei. Estabelece ainda que as instituições contempladas devem comprovar finalidade não-lucrativa e aplicar os seus excedentes financeiros em educação; assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. Também prevê a destinação de recursos financeiros para o financiamento de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (Brasil, 1988).

O Artigo 19 da LDBEN nº 9.394/96 classifica as instituições de ensino em três categorias administrativas: públicas, privadas e comunitárias³. Compreendem-se como instituições públicas aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público. Já as instituições privadas são aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Por fim, as instituições de ensino comunitárias estarão caracterizadas de acordo com Lei específica que detalha tal enquadramento. O artigo ainda considera que as instituições privadas e comunitárias poderão ser qualificadas como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas, ou certificadas como filantrópicas, na forma da lei.

³ Essa alteração no texto legal foi inserida pela Lei nº 13.868 de 2019, com a finalidade de incluir disposições relativas às universidades comunitárias. O texto inicial da LDB, aprovado em 20 de dezembro de 1996, classificava as instituições de ensino em duas categorias administrativas: públicas e privadas, detalhando no artigo seguinte o enquadramento das instituições privadas em quatro tipos: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas (Art. 20).

Arelaro (2008) destaca o conceito de esfera pública não estatal incorporado à administração pública a partir da EC nº 19/1998. De acordo com a autora, esse entendimento coloca um meio termo entre as tradicionais propriedades pública e estatal.

O conceito de 'público não-estatal' como expressão sinônima de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contrato de gestão público-privadas, com transferência de responsabilidades tradicionalmente afetas ao poder estatal para a esfera privada, com o respectivo investimento de recursos públicos (Arelaro, 2008, p. 53).

Essa problemática também apresenta consequências nas configurações do público e do privado no campo da educação, pois enquanto a distinção desses conceitos na CF de 1988 está pautada no tipo de estabelecimento/instituição, isto é, na propriedade, na LDBEN nº 9.394/96, a diferença se dá a partir da propriedade, do financiamento e da gestão educacional (Oliveira, 2015).

Ademais, a forma como a legislação define e classifica os tipos de instituições de ensino também está alinhado com a redefinição do papel do Estado junto às políticas sociais num contexto de crise do capitalismo, globalização e neoliberalismo. Em tal contexto, o Estado passa a atuar cada vez menos como executor destas políticas, e repassa para a sociedade a responsabilidade de agir onde deixou de atuar, aumentando, por vez, a conexão entre o setor público e privado (Peroni, 2008).

O repasse de recursos financeiros públicos para instituições privadas de educação infantil: o que mostram alguns estudos

Estudos mostram que a oferta da educação infantil está marcada historicamente pelo filantropismo. De acordo com Correa (2020), é em 1870 que tem início a história da educação infantil no Brasil, sendo as primeiras vagas em creches oferecidas por instituições filantrópicas, dando pistas de um cenário marcado por relações entre o público e o privado, “uma vez que as primeiras vagas em creches são oferecidas por instituições filantrópicas” (p. 3). A autora esclarece que ainda quando o poder público passa a atuar, essa prática ocorre por meio de convênios com instituições da sociedade civil, de forma complementar e não principal.

Antes da promulgação da CF de 1988, ainda que o Estado tenha ampliado sua atuação direta na oferta de vagas da Educação Infantil, a implementação dessa política ocorria de forma insatisfatória, estando aquém dos anseios e necessidades da sociedade. Isso ocorreu em decorrência de suas condições de oferta. A primeira, que essa ação pública esteve sob a responsabilidade do setor da assistência social, estando sua finalidade deslocada dos princípios e diretrizes da política educacional, e a segunda, é que esse atendimento ainda era limitado, com a oferta insuficiente de vagas para as crianças na faixa entre 0 e 6 anos de idade (Correa, 2020).

É a partir do final da segunda metade da década de 1990 que a educação infantil passa a assumir novos contornos no contexto educacional brasileiro, tendo a aprovação da LDBEN 9.394/96 como um marco nesse movimento de ressignificação desse segmento da educação básica. O texto legal repassa aos municípios a incumbência de oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, tornando prioritária a oferta do ensino fundamental, facultando a esses entes federados atuarem em outros níveis de ensino somente após ter atendido completamente as necessidades de sua área de competência e utilizando de outras fontes de

recursos financeiros diferentes dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1996a).

Outra manifestação do Estado com vistas a ampliação e ao fortalecimento da oferta da Educação Infantil ocorreu com a alteração do texto constitucional decorrente da publicação da EC nº 59/2009, que tornou obrigatório o ensino de quatro a dezessete anos, prevendo a ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica como forma de garantir o acesso e a permanência desse público na escola.

Contudo, ainda com a implementação de políticas públicas que objetivem o fortalecimento da oferta e do funcionamento da educação infantil, no qual a responsabilidade deveria ser do Estado, pesquisas realizadas têm revelado que o cenário educacional brasileiro assume diferentes configurações. As variações no atendimento da educação infantil contemplam tanto arranjos tanto na esfera que presta o atendimento, por instituições ou conveniadas, quanto por novos modelos de gestão dos convênios.

Estudo coordenado por Edgar Bassi (2011) sobre o financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras, sendo elas Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina, durante o período de 2007 a 2009, anos iniciais de vigência e implantação do Fundeb, evidenciou a diversidade na composição do atendimento e a existência de profundas desigualdades no financiamento da educação infantil nas capitais pesquisadas.

Ao estabelecer uma comparação entre o percentual de matrículas das crianças na educação infantil atendidas por meio das instituições conveniadas e a matrícula de crianças atendida na rede pública, o estudo apontou uma variação que corresponde a 5% do total das matrículas na educação infantil em uma das capitais, atingindo 16% em outras duas capitais das matrículas na educação infantil em redes conveniadas.

Dentre as descobertas reveladas, foi identificada, em três das seis capitais pesquisadas, a ocorrência de modo de gestão chamado pelas Secretarias de Educação de “municipalização”, mas que apresenta na sua forma de operacionalização um significado diferente do atribuído comumente de “descentralização da gestão do atendimento educacional de uma esfera pública mais abrangente para os municípios” (Bassi, 2011, p. 128). O autor explica que por meio da formalização de contratos de comodato e de cessão de uso, as instituições filantrópicas cedem para os órgãos públicos responsáveis pela gestão da educação seus equipamentos e os prédios escolares que antes atendiam matrículas por meio dos convênios.

É possível considerar que a redefinição de atribuições e responsabilidades apresentadas aos municípios brasileiros, caracterizados por profundas desigualdades política, econômica e com diferentes capacidades técnico-administrativa para a gestão das políticas públicas, tenham contribuído para a expansão da política de conveniamento no país. De acordo com Bassi (2011, p. 122):

[...] as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo Fundeb, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela educação infantil, sejam induzidas a investir na expansão do conveniamento – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário.

Em um trabalho que objetivou discutir a atuação do setor privado no atendimento da educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras, Borghi e Bertagna (2016) desenvolveram um estudo bibliográfico, além do levantamento acerca do número de municípios brasileiros de cada estado da Federação com matrículas conveniadas de educação infantil disponibilizados no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referentes ao ano de 2013.

A Tabela 1 apresenta uma reorganização, em uma única tabela, dos dados coletados e discutidos no texto publicado pelas autoras. Nesse recurso gráfico estão registrados os dados quantitativos que mostram, em números absolutos e percentuais, os municípios brasileiros, pertencentes às cinco regiões geográficas, que possuem matrículas em instituições de ensino conveniadas que ofertam a educação infantil.

Tabela 1 – Número e Porcentagem de Municípios com Atendimento Conveniado, por região – Brasil (2013)

Região	Estados	Total de Municípios	Municípios com Matrículas Conveniadas (2013)	% de Municípios com Matrículas Conveniadas
SUDESTE	Minas Gerais	853	167	19,57
	São Paulo	645	219	33,95
	Rio de Janeiro	92	35	38,04
	Espírito Santo	78	10	12,82
	Total	1.668	431	25,83
SUL	Paraná	399	67	16,79
	Rio Grande do Sul	497	83	16,70
	Santa Catarina	295	41	13,89
	Total	1.191	191	16,03
NORDESTE	Maranhão	217	21	9,67
	Piauí	224	6	2,67
	Ceará	184	30	16,30
	Rio Grande do Norte	167	4	2,39
	Paraíba	223	12	5,38
	Pernambuco	85	29	15,67
	Alagoas	102	7	6,86
	Sergipe	75	13	17,33
	Bahia	417	46	11,03
	Total	1.794	168	9,36
NORTE	Acre	22	1	4,54
	Amazonas	62	2	3,22
	Amapá	16	1	6,25
	Rondônia	52	5	9,61
	Roraima	15	1	6,66
	Tocantins	139	7	5,03
	Pará	144	7	4,86
	Total	440	24	5,45
CENTRO-OESTE	Mato Grosso	141	10	7,09
	Mato Grosso do Sul	79	17	21,71
	Goiás	246	32	13
	Total	466	59	12,66

Fonte: Adaptado de Borghi; Bertagna (2016).

Os resultados evidenciaram uma maior consolidação nas regiões Sudeste e Sul, seguido respectivamente das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, de uma política de

conveniência pautada em subsídios públicos ao setor privado, indicando a urgente necessidade de afirmação e luta por uma educação pública, laica e de qualidade para todos.

As autoras destacaram que é no estado do Rio de Janeiro que se encontra o maior percentual de municípios com matrículas conveniadas do país, apresentando o percentual de 38,04%. Os dados revelaram um equilíbrio no percentual de municípios com matrículas conveniadas entre os estados da região sul brasileira. A região Nordeste apresenta um percentual correspondente a 9,36% dos municípios com matrículas conveniadas, sendo que o estado do Sergipe possui a maior porcentagem de municípios com atendimento conveniado, correspondendo a 17,33%, e o estado do Rio Grande do Norte, apresenta a menor porcentagem, equivalente a 2,39%.

Os dados revelaram que a região Norte apresenta o menor percentual de matrículas conveniadas para atendimento da educação infantil, correspondendo a 5,4%. O estado de Rondônia é o que apresenta o maior percentual de atendimento conveniado, correspondendo a 9,61%. Na região Centro-Oeste brasileira, o estado do Mato Grosso do Sul possui a maior porcentagem de municípios com atendimento conveniado, correspondendo a 21,71%. Esse é também o terceiro estado com maior percentual de atendimento da educação infantil através de conveniamento no país.

Esse cenário corrobora com a consideração das pesquisadoras que reafirmam a existência de uma tradição no contexto brasileiro da oferta da educação infantil através do conveniamento entre o setor público e instituições privadas não lucrativas. Acrescentam que essa forma de atendimento é decorrente da menor atuação do Estado nesse segmento.

[...] a ausência do Estado na oferta direta dessa etapa de ensino aparece como o aspecto central da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta implica ou a total ausência de atendimento público à faixa etária ou a coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos (Borghi; Adrião; Arelaro, 2009 *apud* Borghi; Bertagna, 2016, p. 508).

No estudo também foi destacado que algumas ações estatais mais recentes atuaram para impulsionar o processo de conveniamento que marca a oferta da educação infantil no Brasil. Apontaram que a autorização do Fundeb para o repasse de recursos públicos para instituições de educação infantil comunitárias, filantrópicas e confessionais sem finalidades lucrativas, a elaboração e distribuição, pelo Ministério da Educação, de uma cartilha contendo orientações aos municípios para a instituição de convênios e a concretização de políticas educacionais de cunho neoliberal e privatizantes evidenciam a constituição de uma “política nacional de conveniamento” (Borghi; Bertagna, 2016).

Contudo, estudos também evidenciam a ampliação da iniciativa privada com fins lucrativos através de outros arranjos implementados pelos gestores municipais. Em pesquisa realizada por Adrião *et al.* (2009) foram identificados municípios no Estado de São Paulo que instituíram o programa denominado Bolsa-creche, em que a oferta da educação infantil é realizada por instituições particulares com finalidade lucrativa e subsidiadas pelo poder público municipal.

Correa e Adrião (2010, p. 12) ao discutirem as contradições do cumprimento do direito à educação de crianças de 0 a 6 anos levantam algumas inquietações sobre as condições oferecidas a esses sujeitos nesse processo formativo, como, por exemplo, as condições de

convivência das crianças em “ambientes cuja infraestrutura é inadequada e onde os profissionais nem sempre têm a formação específica para atuar”.

O perfil e a qualidade institucional que caracterizam e diferenciam as instituições de natureza filantrópica, confessional e comunitária entre si é decorrente do processo de criação dessas escolas. A origem das creches conveniadas, que em sua grande maioria se estabelecem a partir de iniciativas comunitárias para a expansão do atendimento à criança pequena das camadas populares pode explicar o fato de tais instituições serem marcadas pela precariedade de infraestrutura, de pessoal, de condições de trabalho e de atendimento (Borghi; Adrião; Arelaro, 2009).

Adrião (2022) aponta que a legitimação da política de subvenção pecuniária pelo poder público a instituições privadas contribuiu para o crescimento da oferta de matrícula na educação infantil, incluindo creche e pré-escola, pelos municípios brasileiros. Contudo, a autora também destaca que essa política de subsídio a organizações privadas para a oferta da educação infantil se caracteriza como um dos mecanismos de privatização da educação adotados no Brasil e em outros países.

Considerações finais

A implementação de uma política pública que vise incluir no sistema escolar as crianças desde a mais tenra idade significa possibilitar aos indivíduos o acesso à formação que ajudará na construção de sua autonomia, socialização, convívio com as diferenças e mais sucesso na sua vida escolar e individual.

Contudo, as responsabilidades assumidas pelos municípios de ofertar a educação infantil, creche e pré-escola, em decorrência das mudanças proporcionadas pela LDBEN nº 9.394/96, demandam um olhar cuidadoso sobre os arranjos implantados para o atendimento dessa etapa da educação básica. Os gestores desses entes federados, apoiados na obrigatoriedade de atender ao dispositivo legal, vem cada vez mais implementando a política de repasse de recursos financeiros públicos para instituições privadas. Essa estratégia termina favorecendo a privatização dos serviços públicos sem garantir inclusive a oferta de uma educação de qualidade.

O levantamento bibliográfico e documental revela um processo de privatização na dimensão da oferta da educação infantil pública permeado pela participação das instituições privadas de ensino, com ou sem fins lucrativos, que contribui para a reprodução histórica do atendimento das crianças por instituições filantrópicas.

Também apontou que o processo de conveniamento assume diferentes configurações nos estados brasileiros. A incidência de matrículas conveniadas nos municípios varia entre as regiões geográficas e os estados brasileiros. No ano de 2013, havia uma maior consolidação dessas matrículas nas regiões Sudeste e Sul, seguido respectivamente das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Ademais, os estudos identificaram outros arranjos que favorecem o acesso do setor privado aos recursos financeiros públicos. Em algumas capitais brasileiras, existe a formalização de contratos de comodato e de cessão de uso de equipamentos e prédios escolares aos órgãos públicos responsáveis pela gestão da educação, por instituições filantrópicas, que atendiam matrículas por meio de convênios. Numa capital também foi

identificado um programa em que a oferta da educação infantil é realizada por instituições particulares com finalidade lucrativa e subsidiadas pelo poder público municipal.

Por fim, é possível considerar que a expansão de arranjos que favorecem o acesso do setor privado aos recursos financeiros públicos, encontra eco no entendimento de seu baixo custo, que é defendido como uma forma menos onerosa para o poder público. Porém, a destinação de recursos públicos para instituições privadas, ainda que sem fins lucrativos, torna mais distante a possibilidade de as administrações públicas investirem na ampliação de sua própria rede de ensino, conforme previsto na Meta 1 do PNE 2014-2024, contribuindo ainda para a oferta de um serviço de baixa qualidade em ambientes cuja infraestrutura é inadequada e a formação dos profissionais nem sempre atendem aos requisitos para o exercício da profissão.

Referências

ADRIÃO, T. **Dimensões da privatização da Educação Básica no Brasil**: um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990. Brasília: ANPAE, 2022.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ARELARO, L. A não-transparência nas relações 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. v. 1. p. 51-66.

BASSI, M. E. O financiamento a Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, jan./abr. 2011.

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, set./dez. 2016.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. R. G. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24, 2009, Vitória; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO, 3, 2009, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: UFES/CE/PPGE, 2009. p. 1-19.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.ht. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016. Altera as Leis nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta de educação infantil, para incluir as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC e as crianças com deficiência e estabelecer novas regras de repasse do apoio financeiro, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que “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; e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 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”. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13348.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

CORREA, B. A Educação Infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, p. 1-13, 2020.

CORREA, B.; ADRIÃO, T. A educação de crianças de zero a seis anos: contradições na garantia de um direito. **Revista ADUSP**, São Paulo, v. 48, p. 6-13, 2010.

FRANCO, D. de S. **As creches na educação paulistana - 2002 A 2012**. 2015. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, abr. 2013.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1. p. 111-127.

PINTO, J. M. de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social, **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

Claudia Dias Silva é doutoranda em Educação no Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia - PPGEduC/UNEB, Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia - PPGE/UFBA, Especialista em Educação Básica de Jovens e Adultos - UNEB e Graduada em Pedagogia - UFBA. Atualmente é Professora Assistente na Universidade do Estado da Bahia, lotada no Departamento de Educação - Campus I, e Coordenadora Pedagógica III da Rede Municipal de Ensino de Salvador, com atuação na Secretaria Municipal de Educação.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0312-1428>

E-mail: claudias_ba@yahoo.com.br

Gabriela Sousa Rego Pimentel é Doutora em Educação. Pós-doutora em Política Transnacional e Pós-doutora em Estudos Comparados da Educação. Professora Titular da Universidade do Estado da Bahia, atuando como Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC). Pró-reitora de Ensino de Graduação (PROGRAD). Líder do Grupo de Pesquisa EDUCATIO-Políticas Públicas e Gestão da Educação. Coordenadora do Observatório Avaliação Educacional e Accountability.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4278-0573>

E-mail: meg.pimentel@uol.com.br

Recebido em 06 de junho de 2023

Aprovado em 28 de março de 2024

