



FAZENDO O DEVER DE CASA: ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FACE ÀS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

Rosânia Campos¹

Resumo

O presente texto origina-se em uma pesquisa desenvolvida junto às três maiores cidades dos estados de Santa Catarina e Rio grande do sul, cujo objetivo era analisar quais estratégias esses municípios estavam privilegiando para atender a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos. Foi uma pesquisa documental, na qual a coleta de dados foi realizada em diferentes sites federais e municipais. Os dados coletados foram tabulados e, posteriormente, analisados. As análises indicaram duas fortes estratégias priorizadas: o conveniamento e a parcialização do atendimento. Para este artigo, optamos em discutir o processo de conveniamento na maior cidade de cada um dos estados, procurando captar os nexos entre essa opção governamental e as indicações dos organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, que defendem os atendimentos informais como uma proposta boae de baixo custo para o desenvolvimento da primeira infância.

Palavras-chave: Políticas para Educação Infantil. Educação Infantil. Pré-escola. Organismos Internacionais.

DOING THE HOMEWORK: MUNICIPAL STRATEGIES FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION BEFORE WORLD BANK GUIDELINES

Abstratc

This text is originated from a research developed along the three largest cities in the states of Santa Catarina and Rio Grande do Sul, whose purpose was to analyze what strategies these municipalities were giving priority to meet the requirement of children's registration at four years old. The documentary research had data collection in different federal and municipal sites. Data collected were tabulated and analyzed posteriorly. Analyses indicated two strong prioritized strategies: agreementand partiality of care. For this article, we decided to discuss the agreement process in the largest city in each of the states, trying to capture the links among this government option and indications of international organizations, especially the World Bank, which hold informal consultations as a good proposal and low cost for early childhood development.

Keywords: Policies for Early Childhood Education. Child education.Pre-school. International organizations.

HACER LA TAREA: ESTRATEGIAS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LA CARA DE LAS DIRECTRICES DEL BANCO MUNDIAL

Resumen

Este texto tiene su origen en una investigación desarrollada a lo largo de las tres ciudades más grandes de los estados de Santa Catarina y Rio Grande do Sul, cuyo objetivo era analizar qué estrategias de

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade da Região de Joinville/ UNIVLLE. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Práticas Educativas para Educação e Infância – GPEI. Membro do Comitê Gestor do Fórum da Educação Infantil de Joinville / Fórum de Educação Infantil do Estado de Santa Catarina/FIESC-MIEIB. E-mail: <zana.c2001@gmail.com>.



estos municipios estaban dando prioridad a cumplir con el requisito de la inscripción de niños a los cuatro años. Fue una investigación documental en el que la recogida de datos se llevó a cabo en diferentes sitios federales y municipales. Los datos fueron tabulados y analizados más adelante. Los análisis indicaron dos fuertes estrategias priorizadas: conveniamento y parcialidad de la atención. Para este artículo, decidimos analizar el proceso de conveniamento en la ciudad más grande en cada uno de los estados, que tratan de capturar los vínculos entre esta opción del gobierno y de las indicaciones de las organizaciones internacionales, especialmente el Banco Mundial, que tienen los atendimentos informales como una buena propuesta y de bajo costo para el desarrollo de la primera infancia.

Palabras-clave: Políticas para la Educación Infantil. Educación Infantil. Preescolar. Organizaciones internacionales.

Introdução

Em 2015, em Incheon, Coréia do Sul, ministros da educação de diferentes países reuniram-se para reafirmar os compromissos assumidos na década de 1990, em Jomtien, reiterados na década de 2000, em Dakar; e para definir as metas para educação até 2030. A partir da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals – SDG*)², difundida e apoiada pela *Global Education First Initiative (GEFI)*, bem como pelo acordo de Muscat, os países definiram como eixo para educação a meta 4 da citada agenda, qual seja: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (UNESCO, 2015).

Dentre as metas definidas em Incheon, consta o compromisso de ampliar o acesso de crianças e jovens à Educação Básica, de modo que 12 anos sejam de educação gratuita, e pelo menos 9 anos sejam obrigatórios e, no caso da Educação Infantil, o indicado é pelo menos 1 ano obrigatório na educação pré-escolar, e que as demais crianças tenham assegurado o acesso a programas de desenvolvimento, cuidado e educação. Nesse sentido, o Banco mundial, em seu relatório intitulado *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda* (Alcançando educação de qualidade mundial no brasil: a próxima agenda, 2012), enfatizada a importância de programas para o Desenvolvimento da Primeira Infância (*Early*

²A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals – SDG*), intitulada *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável* foi definida em setembro de 2015 em um encontro de cúpula na sede da ONU, em Nova Iorque (EUA). É constituída por 17 objetivos, desdobrados em 169 metas. Como indicado em seu título, é uma nova organização de ações para serem desenvolvidas até 2030, e foi baseada nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000 – 2015).

childhood development - ECD), perspectiva já indicada em seu relatório de 2011, com o título *Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil*.

Percebemos que muitas modificações legais, bem como a ênfase em algumas estratégias de atendimento à infância, estão em consonância com metas e objetivos acertados nas cúpulas, das quais o Brasil faz parte. Nesse sentido, observamos, nas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI, várias modificações no âmbito legal do direito à educação no Brasil, de modo especial em 2006, quando foi promulgada a Lei Nº 11.274 (BRASIL, 2006) que alterou a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que passaram a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade, a partir da data de sua publicação; e a lei Nº12.796 (BRASIL, 2013), que determina a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos, cujo prazo para os municípios se adequarem à lei foi até 2016.

Tendo em consideração esse cenário, foi desenvolvida uma pesquisa³, de cunho documental, junto às três maiores cidades do Estado de Santa Catarina e do Rio Grande do sul, com o objetivo de verificar quais estratégias essas cidades estavam utilizando para atender à lei Nº12.796 (BRASIL, 2013). Para este artigo, optamos em fazer um recorte dessa pesquisa e, assim, analisar as estratégias que a maior cidade de cada estado está desenvolvendo. Para tanto, organizamos o presente texto em três seções: iniciamos apresentando os aspectos metodológicos da pesquisa para, na sequência, mostrar os dados referentes às duas cidades estudadas, finalizando com algumas reflexões sobre o que poderá repercutir para a Educação Infantil a opção de ampliar esse atendimento via conveniamento e/ou via atendimentos alternativos.

Caminhos da Pesquisa

É visível, nas últimas décadas, a ampliação no número de pesquisas e estudos que versam sobre políticas públicas. Essa ampliação pode ser confirmada via pesquisas do estado de arte, número de programas de pós-graduação em educação que, atualmente, possuem

³Pesquisa intitulada: **As políticas de expansão da educação infantil a partir da Lei Nº 12.796/13: análise das propostas para crianças de 0 a 3 anos**; financiada pelo CNPQ [Bolsa de pós-doutoramento Junior]. Nº do Processo: 168126/2014-1.

uma linha específica sobre essa temática, e estudos encomendados referentes a esse tema. Essa emergência do tema pode ser compreendida tanto como resultado das transformações sociais⁴ ocorridas na nossa sociedade, que repercutiram na centralidade dos estudos sobre políticas públicas nos debates sociopolíticos, conforme destacam Santos e Azevedo (2009); como a entrada franca de organismos internacionais no cenário da educação, como agentes fomentadores e/ou indutores de políticas públicas para educação.

Essa expansão dos estudos e pesquisas sobre políticas públicas foi notória, também, no campo da política educacional, e a exemplo dos desafios e limitações observados nas pesquisas que versam sobre políticas públicas em geral, no campo da educação também é possível observar muitos desses problemas, de modo que o aumento quantitativo das pesquisas não pode ser compreendido como sinônimo de ampliação e de aprofundamento teórico na área. Pelo contrário, como pontuam Bello, Jacomini e Minhoto (2014, p.371) “a falta de precisão teórica e metodológica identificada na produção acadêmica na área educacional, em particular, no campo de Política Educacional”, é um dos problemas atuais nessas pesquisas. Essa fragilidade teórica tem impulsionado vários estudos, como discutidos por Almeida e Tello (2013); Mainardes e Gandin (2013); Tello (2011, 2013), entre outros pesquisadores.

Esses desafios, quando analisados na área específica da Educação Infantil, ganham novos contornos. No entanto, continuam presentes e, em alguns aspectos, são ainda mais desafiadores, posto o próprio reconhecimento recente da área como componente da Educação Básica. Dito de outro modo, a exemplo de outras áreas da educação, as pesquisas em Educação Infantil, que tomam como objeto as políticas públicas, também aumentaram nas últimas décadas, mas apresentam fragilidades, em especial, nas discussões metodológicas dessas investigações.

Assim, em levantamento bibliográfico realizado⁵, de leituras das pesquisas de Estado da Arte da área e de trabalhos encomendados pelo GT 07 da ANPEd e pelo GT de Educação e Infância da ANPEd – Sul, parece que ainda persistem as pesquisas do tipo narrativo, “pouco informadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias

⁴Para maior discussão e aprofundamento dessa questão indicamos Mello (1999).

⁵O citado levantamento, realizado junto ao banco de teses da CAPES (período de 2008, ano da implementação do PDE, a 2014), não pretende representar o Estado da Arte; no entanto, foi realizado para auxiliar na revisão de bibliografia da pesquisa citada.

próximas do objeto de análise e por um possível excesso de leveza metodológica” (SOUZA, 2003, p.17).

Cientes desse desafio no campo da pesquisa procuramos definir os procedimentos metodológicos, estabelecendo tanto o referencial de análise quanto os procedimentos de coleta e análises dos dados. Dessa forma, a pesquisa que fundamenta os dados aqui analisados foi desenvolvida tendo, como referencial de análise de política, os estudos desenvolvidos por Dale (2004), o qual sustenta que a agenda política nacional para educação é globalmente estruturada, sendo possível observar fortes conexões com processos e relações supranacionais e globais. Estas relações estão modeladas pelas condições, interpretações e recursos sócio institucionais nacionais relevantes e específicos de uma dada formação social.

Dale propõe, como referencial analítico, o conceito de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação – AGEE, cujos pressupostos ancoram-se na compreensão: a) da globalização como “um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista mais do que qualquer outro conjunto de valores” (DALE, 2004, p. 436); b) das políticas educativas como moldadas por um quadro nacional regulatório mais amplo, sendo este último, por sua vez, em maior ou menor medida, moldado e delimitado tanto por forças supranacionais como por forças político-econômicas locais; c) que as influências da globalização sobre os sistemas educacionais nacionais produzem efeitos diferenciados, relacionados tanto às dinâmicas locais como às posições ocupadas pelos países na divisão internacional do trabalho; e d) fatores de regulação dos sistemas educativos que, até recentemente, eram determinados nacionalmente, “estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (DALE, 2004, p. 441).

A partir desse referencial e do objetivo indicado anteriormente, foi desenvolvida a pesquisa do tipo documental. Para tanto, foram analisados os dados estatísticos correspondentes ao período de 2010 (último ano da implementação da obrigatoriedade do ensino de nove anos) a 2014. Os dados foram coletados em diferentes sites governamentais: a) IBGE; b) INEP; c) IPEA; d) FNDE; e e) sites das respectivas secretarias municipais de educação.

Em paralelo com a coleta e a sistematização dos dados, foi realizado um levantamento da produção documental referente à Educação Infantil, e uma seleção de

leituras que pudesse auxiliar nas análises subsequentes. O levantamento documental foi organizado tanto em nível nacional, via o site do Ministério da Educação – MEC; quanto em nível internacional, a partir de documentos produzidos pela UNESCO, Banco Mundial, UNICEF, OEA e OEI, pois entendemos que as discussões e orientações desses organismos são fortes indutoras de políticas locais.

Para analisar os documentos partimos do pressuposto que não devemos compreender o texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que permite acesso ao discurso (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004). Ao mesmo tempo, buscamos compreender que os documentos produzidos tanto prescrevem orientações, como produzem o discurso *justificador*. Outro pressuposto orientador das análises dos documentos é de que o campo das políticas é configurado como uma área de disputas, não apenas conceitual, também de condições e intenções que acaba por marcar as produções dos documentos. Assim, é importante explorar as “contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2004, p. 12).

Em relação aos dados estatísticos, estes foram analisados a partir de construção de diferentes tabelas derivadas de diferentes tipos de cruzamento de dados. Essas tabelas construídas oportunizaram tanto verificar o comportamento de matrículas nos anos investigados, quanto analisar como e quando significadas expansões ocorreram. Esses dados analisados oportunizaram sistematizar as estratégias que os municípios investigados estavam privilegiando.

Enfim, nesse processo procuramos, a partir do nosso objetivo, observar, então, a correlação entre as políticas internacionais e as locais, buscando apreender “na história os avanços e recuos, as diferentes formas de expressão de uma mesma realidade e as múltiplas condicionantes de ações e discursos singulares” (OLIVEIRA, 2000, p. 21).

Na próxima seção apresentamos o cenário de cada cidade em análise, procurando evidenciar como a Educação Infantil está sendo atendida.

Municípios em estudo

Este texto procura analisar o atendimento na Educação Infantil em dois estados do sul do Brasil: Santa Catarina e Rio Grande Sul, por meio de suas maiores cidades. A justificativa pela escolha dessas cidades se deve tanto pelo tamanho das cidades; quanto pelo

fato de que essas cidades participam do chamado *GT das capitais e grandes cidades*⁶ organizado pelo Ministério da Educação, no qual procura discutir, com gestores municipais, as políticas e programas em educação. Além disso, os secretários municipais acabam tendo uma participação grande nas associações locais, como União dos dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Entendemos, assim, que essas cidades possuem papel diferenciado no processo de implementação das políticas educacionais e que, localmente, acabam sendo, também, fontes de indução e/ou inspiração de políticas para cidades vizinhas.

Assim, o estado de Santa Catarina apresenta, de acordo com o IBGE (2010), uma população de 6.248.436 habitantes, e 7,9% dessa população é composta por crianças de 0 a 5 anos. O estado encontra-se em 3º lugar no IDHM 2010⁷ (0,774), e possui taxa de fecundidade de 1,7 (PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013).

O estado do Rio Grande do Sul possui 10.693.929 habitantes, destes 5,96 % pertence a faixa etária de 0 a 4 anos, IDHM de 0,746, considerado alto, e uma taxa de fecundidade, a exemplo de Santa Catarina baixa, definida como 1,8 de acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013).

Em relação especificamente à Educação Infantil, os estados apresentam a seguinte situação:

Tabela 1- Taxa de atendimento bruto em todas as redes administrativas na creche e pré-escola nos estados, 2013

Estado	Creche %	Pré-escola %	Educação Infantil %
Santa Catarina	41,84	95,72	59,71
Rio Grande do Sul	27,70	69,43	41,86

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal de Contas, 2015.

Conforme indicam os dados o desafio para a etapa creche ainda é grande. Situação mais difícil para o estado do Rio Grande do Sul que, em ambas as etapas, apresenta atendimento abaixo dos índices nacionais. Esses índices dos estados, ainda que tenham

⁶Cada ano esse GT possui um tema em especial para o debate e informações governamentais. Em 2013, o tema do encontro foi *Política de Educação Infantil, Inclusão, Alfabetização na Idade Certa e a Garantia dos Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento das Crianças do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental*.

⁷ Esses dados foram computados a partir da adaptação da metodologia do IDH Global, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Fundação João Pinheiro. No cálculo foram usadas as informações dos últimos Censos Demográficos do IBGE.

apresentado melhoras em relação aos anos anteriores, não foram suficientes para atingir plenamente as metas estabelecidas no antigo Plano Nacional de Educação - 2001-2010 - Lei N° 10.172 (BRASIL, 2001).

De acordo com o antigo PNE (BRASIL, 2001), até o final da década, a meta era alcançar 50% de atendimento em creches, e 80% de matrículas na etapa pré-escola. Entretanto, conforme podemos observar, mesmo passados três anos do prazo da citada lei, os estados apresentam números abaixo do estipulado, com exceção do atendimento em pré-escola em Santa Catarina, que consegue ultrapassar o índice determinado. Mas, se Santa Catarina atingiu os índices na pré-escola, essa não é a situação da creche, etapa que, no Rio Grande do Sul, mostra-se como um grande desafio para efetivação das metas determinadas.

Em termos específicos das duas cidades estudadas, apresentam IDHM alto, de modo que a cidade de Joinville⁸ (SC) conta, estimativamente, com 569.645 mil habitantes, tem IDHM de 0,853; e Porto Alegre (RS), com uma população estimada em 1.418.019, apresenta IDHM de 0,805 (IBGE,2016). Em relação à Educação Infantil, nessas cidades, temos o seguinte cenário:

Quadro 1 -Total de matrículas na rede pública creche e pré-escola por cidade

Cidade	Creche	Pré-escola	Educação Infantil
Joinville	4841	6672	11.513
Porto Alegre	2522	6057	8579

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados INEP, 2014.

Ambas as cidades apresentam alto índice de atendimento parcializado, sobretudo na pré-escola, e uma sistemática de conveniamento como estratégias de ampliação de atendimento. Assim, em regime de conveniamento, Joinville apresentava, em 2014, 1920 matrículas; enquanto Porto Alegre apresentava 11.504 matrículas, o que evidencia que, nesta cidade, a rede pública atende menos que a chamada rede conveniada. E, se analisarmos o comportamento histórico da estratégia de conveniamento nas duas cidades, temos a situação expressa na tabela 3.

⁸ Interessante observar que, apesar de Joinville ser a maior cidade do estado, sua rede pública de atendimento na Educação Infantil não é a maior do estado. No entanto, como o critério para definir as cidades em estudos era o tamanho populacional, optamos em analisar seus indicadores.

Quadro 2—número de matrículas conveniadas em regime integral e parcial nas cidades

Ano	Joinville				Porto alegre			
	Creche		Pré-escola		Creche		Pré-escola	
	I	P	I	P	I	P	I	P
2010	645	120	0	0	2895	226	1811	426
2011	620	323	0	0	5697	349	1811	426
2012	627	346	605	393	6819	314	5411	1385
2013	506	366	507	479	7576	275	6269	1338
2014	429	483	427	649	6048	96	4665	695

Fonte: Elaboração própria a partir do FNDE, 2015.

De acordo com os dados acima, é possível destacar alguns movimentos que indicam, além do incremento dessa estratégia, também a opção pela estratégia de parcialização do atendimento via conveniamento. Entretanto, tendo em vista os limites de extensão deste artigo, focamos nossas discussões, conforme anunciamos no início, no processo de conveniamento presente nas cidades.

Seguindo essa perspectiva de análise, a cidade de Joinville, entre 2010 e 2011, realiza conveniamento, segundo dados que consta no FNDE⁹ (2015), exclusivamente para etapa creche e no atendimento do tipo integral. O conveniamento para pré-escola ocorre a partir de 2012, também em maior número, para atendimento integral. Entretanto, se considerarmos o período de 2010 até 2014, observamos que as matrículas conveniadas em período integral para creches foram reduzidas, enquanto as de atendimento parcial foram ampliadas, mesmo movimento observado nas matrículas para pré-escola (CAMPOS, 2015).

Não obstante, ao compararmos as duas etapas, observamos que as matrículas via conveniamento, no período citado, foram fortemente ampliadas na etapa pré-escola, de modo que, em 2010, haviam 765 matrículas conveniadas na etapa creche, e nenhuma na pré-escola. Em 2014, as matrículas na creche eram 912, indicando um aumento de 147 novas matrículas. Enquanto na pré-escola, em 2010, conforme indicando, não houve matrícula, e em 2014 eram 1.076 novas matrículas.

Em Porto alegre, o movimento seguiu essa lógica, conforme podemos observar: a ampliação do atendimento via conveniamento foi realizada em ambas as etapas, e de forma

⁹ Os dados analisados nesse trabalho são indicados pelo município ao FNDE. No entanto, isso não significa que estes dados correspondam a todas as formas de conveniamentos que os municípios possam adotar. Dito de outro modo, analisamos apenas os conveniamentos comunicados ao FNDE.

bem acentuada no atendimento do tipo integral. Desse modo, em 2010, eram 3.121 matrículas para creche e 2.237 para pré-escola. Já em 2014, eram 6.144 matrículas para creches e 5.360 para pré-escola. Ainda que esses números pareçam indicar que houve mais conveniamento para as matrículas destinadas à creche, quando analisamos números absolutos, sem distinguir o tipo de atendimento, no período de 2010 a 2014, a cidade de Porto Alegre ampliou 3.023 vagas para creche, e 3.123 vagas para pré-escola, isto é, a pré-escola teve 100 vagas a mais (CAMPOS, 2015).

Se fizermos uma contraposição entre as ampliações de vagas nas duas cidades, aquelas geradas nas redes municipais e aquelas geradas via conveniamento, observamos que ambas adotaram a citada estratégia para atender a demanda. Nesse sentido, entre 2010 e 2014, a cidade de Joinville ampliou, considerando a soma de matrículas das duas formas de atendimento, 1513 vagas na creche na rede municipal e 147 novas vagas via conveniamento. Cabe observar que, de 1.513 novas vagas, 594 foram ofertadas em período parcial. Entretanto, na etapa pré-escola, a rede municipal teve um decréscimo de 219 matrículas, enquanto aumentou em 1.076 o número de vagas via conveniamento.

Ao fazermos essa análise nos dados da cidade de Porto de Alegre, observamos que as vagas em creche na rede municipal tiveram um incremento de 279 matrículas, e aquelas via conveniamento foram o total de 3.023 novas vagas. Na etapa pré-escola, esse movimento foi similar, tendo um decréscimo de 527 vagas na rede municipal e um aumento de 3.123 vagas via conveniamento.

A estratégia de conveniamento adotada nas duas cidades foi ampliada, sobretudo, após 2012, indicando que, possivelmente, a implementação da lei N° 12.796 (BRASIL, 13) foi um indutor da urgência em se ampliar o atendimento na Educação Infantil. No entanto, seria irrefletido fazer tal afirmação, pois a lógica de conveniamento é antiga conhecida na Educação Infantil, de modo especial, na década de 1990, quando as políticas governamentais, seguindo indicações internacionais (CAMPOS, 2008) eram fomentadas via *parceria*, constituindo o terceiro setor uma combinação de público e privado, gerando, também, o conceito de *público não estatal*.

De acordo com Arelaro (2008), o cenário desenhado na década de 1990, como a reforma do Estado (EC 19) executado por Bresser Pereira, que estabelecia claras restrições ao crescimento do aparelho do Estado, introduziu, entre outros aspectos, o conceito *público não-estatal*. Essa implementação da Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual regulamentou a

EC 19, em um país em que direitos sociais começavam a ser implementados, e gerou grandes restrições ao Estado. A repercussão dessas ações foi a terceirização nos serviços públicos.

Na área educacional, campos com altos déficits de atendimento, como a Educação Infantil, receberam “incentivo para sua ‘comunitarização’, apelido bonito para informar à população (especialmente aos mais pobres) que o Estado não tinha mais condições de ampliar o referido atendimento” (ARELARO, 2008 p.54, grifos da autora). Desse modo, é possível pensar que a estratégia de conveniamento não é uma ação recente; no entanto, o que observamos é que, com a lei da obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos, ela foi incrementada.

Ainda de acordo com Arelaro (2008), quando os municípios optam por esse tipo de estratégia, acabam consolidando uma política, na qual os recursos públicos são cada vez mais comprometidos para manutenção dos conveniamentos, o que gera menores recursos para manutenção e ampliação para seu próprio sistema de ensino. E, isso gera

uma tendência quase impossível de ser revertida, pois os próprios Tribunais de Contas, ao analisarem as despesas realizadas pelo poder público, incentivam que parte dos serviços seja transferida para o setor privado, para que os percentuais estabelecidos na LRF não sejam contrariados (ARELARO, 2008, p. 63).

Para além desse aspecto, essa estratégia pode possibilitar o rebaixamento do custo aluno, com repercussões diretas na qualidade da Educação Infantil, pois essas instituições não ficam sujeitas às mesmas regulações, como as instituições públicas, além de poderem adotar práticas de barateamento via custo operacional como, por exemplo, a contratação de profissionais não habilitados ou, quando habilitados, contratados como técnicos, estagiários, entre outros, com salários reduzidos (SUSIN; MONTANO, 2015).

Dito de outro modo, historicamente, a rede conveniada no país foi constituída por instituições domiciliares, filantrópicas e comunitárias que, dentre suas características, possuem o fato de serem leigas no desenvolvimento das funções educativas cotidianas; e de terem fragilidades curriculares, posto que, em geral, essas instituições surgiram no vácuo do Estado. Assim, sua organização curricular cotidiana é muito mais organizada para atender as necessidades imediatas das crianças e famílias, do que em uma perspectiva curricular que supere, como denominada, a *dupla alienação da infância*, como pontua Faria e Palhares (2000).

Importante, ainda, ressaltar que, por vezes, esses espaços são locais adaptados, com infraestrutura deficitária e que pouco oportunizam às crianças vivenciarem diferentes

experiências e descobertas. Desse modo, essas características históricas presentes nas instituições conveniadas podem fazer com que a realidade cotidiana, partilhada por adultos e crianças, escape da compreensão desses espaços como *lócus* privilegiado de vivência e de superação da lógica da creche como favor.

Outro aspecto que a crescente ampliação da oferta de vagas via conveniamento suscita é a discussão do porque essa *pareceria* tornou-se uma ferramenta de gestão privilegiada. Para alguns autores, essa opção de alguns governos é apenas uma reedição, mais humanizada, da antiga agenda de privatização da educação. De acordo com Robertson e Verger (2012), sob a égide da *parceria público-privado - PPP*, no âmbito da educação pública, observa-se uma crescente expansão do setor privado. No entanto, segundo os autores, “governar a educação por meio da PPP é mais que uma questão de coordenar os serviços de educação, envolvendo agentes públicos e privados” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p.1135).

Entretanto, em conformidade com os autores, as discussões atuais presididas, sobretudo, pelo Banco Mundial e agências multilaterais, não prescindem do papel do Estado na gestão da educação, pois esse é um ator importante, tanto para minimizar as falhas de mercado como, também, para responder às preocupações relativas à equidade. Nesse sentido, a Parceria Público-privado é um

Guarda-chuva perfeito, pois enquanto o propósito subjacente de gestão da educação são garantidos de acordo com a lógica de mercado, dada a presença do setor privado como responsável pela oferta, o Estado assegura o ambiente político favorável e, o mais importante, o seu financiamento (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1143).

Assim, parece que as estratégias das gestões públicas evidenciam que as políticas para Educação Infantil continuam sendo pensadas de modo emergencial e descontínuo, ao mesmo tempo em que indicam, também, uma apropriação por parte das gestões municipais, de indicações dos organismos internacionais em relação à função e ao investimento da Educação Infantil. Em relação às indicações de organismos internacionais, é interessante observar que, no relatório do Banco Mundial *Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil* (2011) é indicado que

O Brasil pode aumentar a qualidade do Ensino Infantil fornecendo materiais melhores para fortalecer as atividades, incentivando sistemas de monitoramento eficazes que mantenham as instituições de educação responsáveis por seus resultados e facilitando o compartilhamento de conhecimento entre os prestadores desse serviço (BANCO MUNDIAL, 2011, p.15, grifos nossos).

Chama nossa atenção, nesse relatório, que os estudos e análises citados demonstram que a formação de professores não deve ser a prioridade, pois não há uma relação direta entre formação e qualidade. Dessa forma, de acordo com o relatório, é *treinamento* em serviço que oportuniza a melhoria da qualidade e, para tanto, indicam que: para tanto, indicam que:

Primeiro, o Governo Federal pode desenvolver guias curriculares mais específicos, que forneçam atividades para as creches e pré-escolas. Em segundo lugar, o Brasil pode introduzir o monitoramento sistemático por meio do acesso a uma ferramenta-padrão de observação. Terceiro, o Governo Federal pode fornecer diretrizes de licenciamento de normas mínimas de qualidade às quais os municípios devem se adaptar. Esse é um passo além das orientações existentes para a qualidade de creches: ele implica diretrizes mínimas de qualidade e orientação sobre como um programa de licenciamento seria empregado. Por fim, o Brasil pode incentivar municípios a fornecer recursos para a melhoria dos centros, com base em medidas observacionais de qualidade, bem como incentivos para bons centros (BANCO MUNDIAL, 2011, p.34, grifos nossos).

Entendemos que essas diretrizes para um *programa licenciado* é similar às definições de critérios que os municípios utilizam para realizar o conveniamento. A novidade reside no incentivo de desenvolverem *medidas observacionais de qualidade*, as quais compreendemos como definição de uma sistemática de avaliação a ser aplicada nas instituições. Isto é, a própria opção do Banco Mundial, em referir-se a *programas*, parece indicar a lógica de contratação de serviços, e não no incremento de atendimento via Estado.

No relatório *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda* (2012) são citadas experiências consideradas exitosas nos Estados Unidos, como o Programa Pré-escola Perry (*Perry Preschool Program*), destinado para crianças de 3 a 4 anos, desenvolvido por 2,5 horas por dia de atividades, e visitas semanais por professores às famílias. Seguindo o documento, o programa possui um currículo claro, ativo de aprendizagem, a exemplo do Programa Abecedarian (*Abecedarian program*), que funciona no período de até 10 horas diárias, destinado a crianças a partir de três meses até entrada no Ensino Fundamental. Este programa também possui um currículo de aprendizagem clara, ainda segundo o relatório, currículo não apenas para cuidar de crianças. Ambos “os programas são direcionados as crianças altamente vulneráveis, e ambos mostraram benefícios de desenvolvimento significativos para as crianças que participaram” (BANCO MUNDIAL 2012.p. 78, em tradução livre).

Em síntese, parece que as indicações reforçam a lógica de ampliação, na Educação Infantil, via programas alternativos, que poderiam ser realizados tanto por programas governamentais quanto via conveniamentos. Não obstante, parece que, nas matrículas, seguindo o padrão indicado acima, a predominância será mesmo o conveniamento, o qual poderá ser monitorado, conforme indicam os documentos, a partir: a) de uma definição curricular clara sobre o que deve ser ensinado às crianças; b) avaliação de atendimento dos critérios mínimos estipulados; c) acompanhamento de um profissional, não necessariamente para o cotidiano, mas na lógica de uma supervisão. Esses aspectos, em um país marcado pela dicotomia entre creche e pré-escola, dicotomia que se revela tanto nos índices de atendimento quanto na compreensão de que as pré-escolas são preparatórias e creche é para *estimular*, essas indicações, somadas às opções municipais, são um risco.

Considerações finais

Após essas discussões compreendemos ser necessário se reafirmar algumas concepções e conceitos. Nesse sentido, é importante afirmar a Educação Infantil como um direito de todas as crianças e de suas famílias, independentemente de idade, classe econômica ou etapa educativa que frequentam. Também é necessário reafirmar isso como modo de combater e superar a lógica assistencialista, historicamente vinculada a esse segmento educativo, aquela que, com arrogância, “humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 54). Desse modo, entendemos que são muitos os desafios, sendo necessário considerar que as questões relativas às instituições, sua gestão e a garantia de qualidade, são amplas e extrapolam o interesse de cada instituição, de cada município, de cada família e implicam na elaboração de um projeto coletivo de bem comum construído junto com a sociedade e sob responsabilidade do Estado, para todas as crianças. Em um projeto que efetivamente seja pensado e gestado na lógica da educação como direito de família e criança.

Por outras palavras, quando analisamos especificamente o fato de que, a maior parte dos atendimentos integrais ofertados nas cidades pesquisados ocorre nas instituições conveniadas, nos parece que as políticas para educação infantil, nesses municípios, estão sendo pensadas muito mais na “perspectiva da necessidade”, do que na “perspectiva de direitos”.

Conforme procuramos indicar nas análises, essa opção das cidades, a luz das indicações dos organismos internacionais, mormente, a partir da divulgação de estudos e pesquisas que indicam que a garantia da qualidade resulta de um currículo de aprendizagem bem definido e de profissionais treinados para executarem-no, pode colocar em xeque o movimento nacional de desconstrução da concepção da pré-escola como preparatória para o ensino fundamental. Isto é, ao se conceber a educação infantil como orientada por um “currículo claro, definido de aprendizagem” na lógica dos documentos do Banco Mundial, poderíamos pensar que adoção, por exemplo, de sistemas de ensino, poderia ser uma estratégia interessante para essa etapa.

Não quer se defender aqui que não seja necessário ter um currículo para educação infantil, pelo contrário, defendemos a necessidade de se ter um currículo, mas pensado a partir da compreensão de que as instituições de educação infantil devem ser organizadas observando que:

educar a infância na contemporaneidade é o grande desafio, pois diz respeito a algo muito difícil de alcançar quando se está submetido à lógica escolar de ensino: aprender a enfrentar a imprevisibilidade das mudanças nos modos de agir e interagir com outros no mundo porque implica também estar disponível para lidar com os sonhos, em lidar, simultaneamente, com o cotidiano visível e com a ordem do invisível (BARBOSA; RICHTER, 2013, p. 1).

Dessa forma, compreendemos que um currículo não pode ser instrumento técnico que fique a serviço da padronização de avaliações, formações de professores e produção de material didático, conforme parecem indicar os documentos internacionais (CAMPOS; BARBOSA, 2015). Pelo contrário, compreendemos que o currículo deveria considerar que

As crianças pequenas solicitam aos educadores uma pedagogia sustentada nas relações, nas interações e em práticas educativas intencionalmente voltadas para suas experiências lúdicas e seus processos de aprendizagem no espaço coletivo, diferente de uma intencionalidade pedagógica voltada para resultados escolares individualizados. Aqui, a função docente é co-produtora [*sic*] de currículo e se efetiva na construção de um espaço educacional que favoreça, através da interlocução com as crianças e as famílias, experiências provocativas nas diferentes linguagens enraizadas nas práticas sociais e culturais de cada comunidade (BARBOSA e RICHTER, 2010, p. 91).

Sendo assim, compreendemos que as estratégias de conveniamento podem inviabilizar, para uma parcela significativa das crianças, atendimento em locais adequados, com proposta pedagógica que supere as concepções economicistas, ou conduzidas na lógica de políticas compensatórias.

Referências:

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de, TELLO, César. Consolidando o campo da investigação em política educacional. In ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de, TELLO, César. (org.).

Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

ARELARO, Lisete gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. IN ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008

BANCO MUNDIAL. **Educação Infantil: Programas para a Geração Mais Importante do Brasil.** (Relatores: David K. Evans e Katrina Kosec) Tradução e revisão: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV. São Paulo, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agendal.** (Relatores: Barbara Bruns, David Evans and Javier Luque). Washington DC: World Bank, 2012. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: outubro, 2015.

BARBOSA, M. C. S; RICHTER, S. R. S. Os bebês interrogam o currículo: as múltiplas linguagens na creche. *Educação: Universidade Federal de Santa Maria*, v. 35, 2010.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; RICHTER, Sandra Regina Simonis. Entre Mia Couto e Michel Vandebroek: outra educação da infância por inventa. In: Reunião Nacional da ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais...** Goiânia: ANPED, 2013.

BELLO, Isabel Melero, JACOMINI, Márcia aparecida e MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Pesquisa em política educacional no Brasil (2000 – 2010): uma análise de teses e dissertações. In. **Práxis Educativa.** Ponta Grossa, v.9, n.2, p.369 - 393, jul. / dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional.** 2008. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

_____. **As Políticas de expansão da educação infantil a partir da Lei N. 12.796/13: análise das propostas para crianças de 0 a 3 anos.** Relatório de Conclusão de Estágio Pós-doutoral. UFRGS, 2015.

CAMPOS, Rosânia e BARBOSA, Maria Carmen Silveira. BNC e educação infantil: quais as possibilidades? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 353-366. 2015.

DALE, Roger. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. In **Educação e Sociedade**. v.25, nº 87, Campinas/SP, mai/ago., 2004.

FARIA, Ana Lucia G.; PALHARES, Marina S. **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, FE/UNICAMP; São Carlos: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 2000.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: março, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang>>. Acesso: out. 2016.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília. 2014

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de, TELLO, César.(org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

MELLO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970 – 1995)**. Ciência política. São Paulo: Sumaré, 1999. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=648&Itemid=390

ONU. **Sustainable Development Goals – SDG**. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>>. Acesso em: novembro, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: junho, 2015.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público –privada na governança global da educação. In **Educ. Soc.** Campinas, v.33, n.121, out. – dez.2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: novembro, 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba, M. C. Subsídios teóricos para construção de uma metodologia para análise de documentos e Política Educacional. In: SHIROMA, E. O. **DOSSIÊ: Uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional**. Florianópolis, 2004 (mimeo.)

SOUZA, Celina. “Estado Do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, nº 51, fev. 2003.

SUSIN, Maria Otilia K.; MONTANO, Monique Robain. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. IN PERONI, Vera M. V. (org.) **diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Paulo: Oikos, 2015.

TCE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2013 – Edição Jan/2015**. Porto alegre, 2015.

Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaocapa2015.pdf>. Acesso em: Dezembro, 2015.

TELLO, César. Epistemologías de la política educativa y justicia social en América Latina. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas** | Núm. Especial: América Latina (2011).

_____. La producción de conocimiento em polítca educacional: entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. In. **Revista Diálogo Educativo**. Curitiba, v. 13, n. 39, p. 749 – 770, maio/ago. 2013.

UNESCO. **Incheon Declaration**. Education 2030: towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. 2015. Disponível em: <www.unesco.org/.../incheon-framework-for-action-en.pdf>. Acesso em: Dezembro, 2015.

RECEBIDO EM 07 DE OUTUBRO DE 2016.

APROVADO EM 26 DE OUTUBRO DE 2016.