



GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos – Trabalho 1114

A OBRIGATORIEDADE DA MATRÍCULA NA PRÉ-ESCOLA EM TEMPOS DE “TERCEIRA VIA”

Rosânia Campos – UNIVILLE

Maria Carmen Silveira Barbosa – UFRGS

Agência Financiadora: CNPQ

Resumo

O presente texto é um recorte de uma pesquisa que teve por objetivo analisar quais as estratégias que as três maiores cidades dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul estão privilegiando para atender a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos conforme a lei N°12.796/13. A partir de uma pesquisa documental, foram coletados dados, documentais e quantitativos, em diferentes sites governamentais, os quais foram posteriormente compilados e analisados. As análises indicam que as cidades optaram por algumas estratégias comuns, como a parcialização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos e o conveniamento com instituições da sociedade civil. No caso específico desse artigo, optamos em discutir a estratégia de conveniamento na pré-escola a qual nos parece ser justificada, sobretudo pelas concepções defendidas pelos pressupostos dos teóricos da Terceira Via; que entende que o Estado não deve ser mais o grande responsável pela execução das políticas sociais, sendo que essa ação deve ser dividida com a sociedade civil. Desse modo, entendemos que a opção por esse tipo de estratégia é no mínimo preocupante, pois não se propõe a alterar as relações sociais estabelecidas; pelo contrário, apoiado no discurso de participação, a estratégia de conveniamento responsabiliza a sociedade civil na execução de tarefas, como indicado, provocando um esvaziamento da democracia como luta por direitos.

Palavras-chave: Política para Educação Infantil; Obrigatoriedade da matrícula na pré-escola; Parceria Público -Privado

INTRODUÇÃO

A educação Infantil no Brasil teve sua origem não como uma política social de Estado, antes, sua trajetória inicial foi marcada como uma ação para assistir as famílias trabalhadoras, desse modo, não foi criada não no sentido de uma política social universal, mas como uma ação focal do Estado. Essa perspectiva implicou em se pensar a educação infantil, como “uma política assistencial associada ao processo civilizatório que teve por

base as necessidades individuais e não coletivas, evidenciando as responsabilidades individuais e não a questão do direito social” (CAMPOS, 2013).

Em outras palavras, essa concepção de educação infantil a retirou da lógica da universalidade inclusiva e resultou em uma lógica compensatória, de modo que as ações estatais foram marcadas muito mais pela provisoriedade, pelo emergencial, do que seguindo um planejamento respeitando os direitos das crianças e de suas famílias e, em consequência a educação infantil ficou a margem dos financiamentos.

Assim, essa concepção da educação infantil repercutiu diretamente no provimento desse atendimento, fato que gerou diferentes movimentos, não excludentes mas com ações distintas da sociedade civil, isto é, no vácuo da ação do estado a comunidade se organizou para prover esse atendimento; em paralelo, de modo especial, a partir da década de 1970 com a força do movimento feminista, a população começou a reivindicar esse direito (ROSEMBERG, 1995). Nesse sentido, observamos, – quando consideramos as ações da população para oportunizar atendimento em educação infantil via, por exemplo, creches comunitárias –, que desde sua origem (interessante lembrar que no início do século essa responsabilidade era dividida com as instituições filantrópicas), a educação infantil foi uma tarefa que o Estado “dividiu” com a sociedade civil¹.

Mesmo tendo essa característica da ação da sociedade civil, as lutas, os estudos e as pesquisas continuavam reivindicando a necessidade de se reconhecer o direito, bem como enfatizavam a importância da educação infantil para as crianças. Assim, em 1988, a Constituição Nacional, pela primeira vez, reconheceu a educação infantil como direito subjetivo de todas as crianças e famílias. Essencial lembrar que nesse período o Brasil estava em processo de abertura política, o que configurou ao país uma característica singular, de modo que, de acordo com Vieira (2001), em nenhum outro momento a política social nacional encontrou maior acolhimento do que na Constituição de 1988.

Não obstante, se no Brasil estávamos em um momento de avanço nas conquistas dos direitos sociais, mundialmente a ordem neoliberal ganhava força, com isso o país sofreu o impacto das estratégias do capital para a superação de sua crise. E, as políticas

¹ Fontes (2006) chama atenção para se considerar que as organizações sociais observadas, sobretudo na abertura política a partir de um projeto democrático de Estado, não devem ser confundidas com as organizações sociais estimuladas pelo projeto neoliberal, pois o papel da sociedade civil em ambos os projetos são distintos. Assim, guardada essas distinções, na educação infantil o que observamos é que, as organizações na lógica da participação democrática das famílias, foram muito rudimentares, e rapidamente foram substituídas pela nova lógica neoliberal, ou como procuraremos demonstrar no texto, pela lógica da chamada Terceira Via.

neoliberais, a reestrutura produtiva e o processo de globalização, já em curso em outros países, é iniciado no Brasil (PERONI, 2011) impactando ferozmente na educação na década seguinte. Assim, iniciamos um processo no qual o país vivia a abertura democrática e o reconhecimento de direitos sociais, ao mesmo tempo em que as indicações neoliberais pregavam a urgência em se reforma o Estado, considerando o grande responsável pela crise fiscal. Isso gerou enorme descompasso entre o proclamado, o legislado e as ações do Estado para efetivar as leis.

Desse modo, na década de 1990, esse descompasso se torna ainda mais evidente, pois ocorreu o processo de reforma do Estado que procurou, entre outras coisas, minimizar papel do Estado no provimento de políticas sociais. As repercussões na educação infantil foram imponentes, dessa forma, mesmo sendo o Brasil o país que assinou todos os acordos, convenções em prol dos direitos das crianças, bem como, sendo o país com um Estatuto de proteção da criança e adolescente com reconhecido valor internacional, na prática esses direitos não eram traduzidos em ações ou em efetivas políticas. E foi nesse cenário que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, N°9.394/1996, que reconhece a educação infantil como primeira etapa da educação básica, foi sancionada.

Assim, todos esses avanços no campo legal, importantes e conquistados após muitas lutas, evidenciaram e recolocaram desafios da educação infantil, bem como, iniciaram novos desafios, como por exemplo, a transferência das instituições, sobretudo de 0 a 3 anos ou instituições de zero a 6 anos em período integral, que estavam sob responsabilidade do Ministério da Assistência Social para o Ministério da Educação. Em termos municipais significou a transferência dessas instituições das Secretarias Municipais de Assistência, como denominadas na época, para as Secretarias Municipais de Educação. No entanto, essa transferência não veio acompanhada de recursos financeiros, pelo contrário, seguindo orientações da Conferência Mundial de Educação (Jontiem, 1990), a focalização, inclusive dos recursos, estava no ensino fundamental.

A focalização no ensino fundamental secundarizou a educação infantil, em termos de financiamento, repercutindo diretamente na oferta desse direito a população. Esse cenário teve algumas modificações a partir de 2013, com a inclusão da educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e de outras ações do Estado como os programas

Brasil Carinhoso² ou ProInfância³. Entretanto, todas essas ações ainda não foram suficientes para alcançarmos as metas estipuladas no antigo Plano Nacional de Educação (Lei N°10.172/2001), e pelo atual cenário, também não serão suficientes para atingir as novas metas estipuladas no Plano Nacional de Educação em vigência, Lei N° 13.005/2014.

Nesse cenário, a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos impôs novas incitações aos governos municipais. Como eles estão respondendo a essas incitações foi objeto de nossa investigação. Dentre as estratégias observadas, optamos no presente texto, discutir uma das estratégias adotadas pelos governos municipais para atender a educação infantil, de modo especial, a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos. Assim a partir das considerações expostas e do objetivo desse texto, inicialmente apresentamos o universo da pesquisa e os dados coletados. Na sequência, procuramos a partir dos dados fazer algumas reflexões e provocações, que consideramos serem pertinentes para pensarmos a educação infantil. Finalizamos com algumas considerações com o objetivo de socializar elementos que, supomos, interessante para o debate na área.

O contexto da pesquisa

Essa investigação, do tipo documental, teve como objetivo verificar como as três maiores cidades dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, sendo estas: Blumenau, Florianópolis e Joinville; e Caxias do Sul, Pelotas e Porto Alegre, respectivamente; estão se organizando para atenderem a lei N°12.796/13 que determinou a obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos. Tendo como fonte documentos oficiais e indicadores quantitativos, coletados em diferentes sites, como INEP, IBGE, FNDE, IPEA, correspondentes ao período de 2010 (último ano da implementação da obrigatoriedade do ensino de nove anos) a 2014, procuramos apreender e analisar o movimento das cidades no provimento da educação infantil.

² O programa Brasil Carinhoso compõe o “Plano Brasil sem miséria” e segue uma agenda de atenção básica à primeira infância. E, no que diz respeito a educação esse programa garante: a) Antecipação do custeio (Fundeb) para creches e pré-escolas de rede própria ou conveniada com o objetivo de estimular a abertura de novas vagas pelas prefeituras, que antes levavam até um ano e meio para receber o repasse; b) Complementação equivalente a R\$ 1.362 por ano para cada criança do Bolsa Família matriculada em creche, dinheiro que pode ser utilizado em manutenção e compra de fraldas, por exemplo; c) Aumento em 66% do valor repassado para alimentação escolar, em creches e pré-escolas.

³ Programa caracterizado por prestar assistência técnica e financeira, ao Distrito Federal e municípios, para construção e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas.

Os dados coletados foram sistematizados e organizados em diversas tabelas, as quais foram compostas a partir de diferentes composições procurando observar o movimento das matrículas no período delimitado oportunizando desenvolver as análises posteriores.

A justificativa pela escolha dessas cidades se deve tanto pelo fato do tamanho das cidades, como já informado; quanto pelo fato de que essas cidades participam do chamado “GT das capitais e grandes cidades⁴” organizado pelo Ministério da Educação, no qual procura discutir com os gestores municipais as políticas e programas em educação. Entendemos assim, que essas cidades possuem um papel diferenciado no processo de implementação das políticas educacionais, e que localmente acabam sendo também fontes de indução de políticas. Para esse texto, optamos em discutir uma das estratégias observadas, qual seja, o conveniamento e de, modo específico, como essa estratégia repercute na pré-escola.

Assim, interessante observar que o estado de Santa Catarina apresenta, de acordo com o IBGE (2010), uma população de 6.248.436 habitantes, sendo que 7,9% dessa população é composta por crianças de 0 a 5 anos. O estado encontra-se em 3º lugar no IDHM 2010⁵ (0,774) entre os Estados brasileiros, sendo que esse índice é calculado com base no Censo do IBGE, considerado: a) Expectativa de vida ao nascer b) Educação c) Renda per capita. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,171), seguida por Renda e por Longevidade.

Ainda em relação a população, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO ,2013), interessante observar que Santa Catarina apresentou uma taxa de fecundidade, em 2010, menor que a taxa apresentada em 1991. Assim, em 1991 a taxa de filhos por mulher era de 2,6, e em 2010 essa taxa passou para 1,7. Em termos de pirâmide etária, em 2010, os índices configuraram uma pirâmide bem diferente da apresentada em 1991, com uma base mais

⁴ Cada ano esse GT possuem 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*”.

⁵ 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.

estreita indicam que atualmente a maior parte da população não se encontra mais entre 0 a 5 anos.

O estado do Rio Grande do Sul, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO ,2013) possui IDHM de 0,746, o que no índice da faixa do IDHM é considerado alto. Interessante observar que a dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é Longevidade, com índice de 0,840, seguida de Renda, com índice de 0,769, e de Educação, com índice de 0,642. O atual índice de desenvolvimento colocou o estado na 6^a posição entre as 27 unidades federativas brasileiras.

Interessante ainda observar que, entre 2000 e 2010, o IDHM apresentou uma taxa de crescimento de 12,35%, sendo que o índice que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,137), seguida por Renda e por Longevidade, seguindo uma tendência nacional, isto é, entre 1991 e 2010 o IDHM do Brasil passou de 0,493 para 0,727, respectivamente. Isso implica em uma taxa de crescimento 47% para o país, nesse processo, a exemplo do observado no estado do Rio Grande do sul, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

Em relação a população o estado possui um total de 10.693.929 habitantes, sendo que 5,96 % pertence a faixa etária de 0 a 4 anos em 2010. Outro dado interessante diz respeito a taxa de fecundidade, que a exemplo do próprio movimento observado no país, apresentou uma queda. Assim, em 1991 essa taxa correspondia 2,4 filhos por mulher; e em 2010 essa taxa foi de 1,8 configurando uma modificação na pirâmide etária desse estado, a exemplo do estado de Santa Catarina.

No que se refere a educação infantil, os estados citados, considerando todas as matrículas independente da esfera da instituição, em 2014, apresentavam os seguintes índices: 89,9% em Santa Catarina e 80,3% no Rio Grande do Sul (BRASIL/INEP, 2016). Ao analisarmos os dados, observamos que Santa Catarina está ligeiramente acima do percentual de atendimento nacional que é de 89,6%, diferentemente do Rio Grande do Sul que figura abaixo da média nacional.

Ainda em relação aos percentuais de matrículas, quando analisamos a região que os estados estão localizados, em comparação com as demais regiões do país, observamos que a região sul, juntamente com a Centro –Oeste e Norte possuem os maiores desafios para atingir a Meta 1 do PNE (2014 – 2024) que define a universalização da pré-escola

até o ano de 2016 (BRASIL/INEP, 2016). Na sequência apresentamos os dados relativos as cidades em estudo nos respectivos estados.

Educação infantil, pós obrigatoriedade da matrícula, nas maiores cidades de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul

As três cidades pesquisadas do estado de Santa Catarina são destaques tanto em nível estadual, quanto nacional, de modo que os mesmos alcançaram as três primeiras posições no ranking do IDH-M das 33 Regiões Metropolitanas reconhecidas pelo IBGE.

Desse modo, temos Florianópolis, com IDHM, de 0,859 sendo a primeira cidade no ranking catarinense, considerada a capital com a mais alta qualidade de vida e a quarta melhor cidade do país para se viver, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). A cidade de Joinville, com 550 mil habitantes sendo a cidade mais populosa de Santa Catarina com IDHM de 0,853. E a terceira cidade investigada, Blumenau, apresenta um índice de IDHM de 0,850 e figura também entre as melhores cidades para se viver no estado.

Não obstante, esses índices considerados como positivos não se traduzem no atendimento a educação infantil. Dessa forma, nenhum das cidades estudadas atende 100% de suas crianças, pelo contrário em termos gerais, Florianópolis atende 61% de suas crianças de 0 a 5 anos; Joinville 43% de suas crianças e Blumenau atinge 60% de atendimento (PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Assim, em termos de matrícula na educação infantil, temos os seguintes dados:

Tabela 1. Total de matrículas na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição– 2014

Município	Creche			Pré-escola		
	Integral	Parcial	Total	Integral	Parcial	Total
Florianópolis	4394	1188	5582	4777	1517	6294
Joinville	3585	1256	4841	1108	5564	6672
Blumenau	5.131	-	5131	4890	1980	6870

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

Ao analisarmos os dados acima observamos que Blumenau é a única cidade que não apresenta creches em período parcial, diferentemente dos demais que atendem as crianças de 0 a 3 anos também em regime parcial. Em relação ao atendimento na pré-escola, as cidades de Florianópolis e Blumenau mantem o atendimento integral ainda como sua estratégia privilegiada, no entanto, o município de Joinville apresenta uma franca mudança de estratégia, como podemos observar nos dados acima. Assim, em Joinville apenas 16,60% das crianças são atendidas de modo integral revelando assim sua

opção por esse tipo de atendimento na pré-escola. Interessante ainda observar que, de modo geral as cidades optam mais pelo atendimento integral para o atendimento nas creches, conforme podemos observar abaixo:

Tabela 2. Percentual de atendimento na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição– 2014

Município	Creche		Pré-escola	
	Integral	Parcial	Integral	Parcial
Florianópolis	78,71%	21,28%	75,89%	24,96%
Joinville	74,05%	25,94%	83,39%	16,60%
Blumenau	100%	-	71,17%	28,82%

Fonte: Construção própria a partir dos dados do FNDE, 2014.

Conforme indicamos anteriormente, considerando o objetivo desse artigo, ao analisarmos os dados, agora considerando especificamente as matrículas de educação infantil em regime de conveniamento, observamos, que na série histórica de 2010 a 2015, temos o seguinte cenário:

Tabela 3 – Número de Matrículas na Educação Infantil Pública em Regime de conveniamento

Municípios	Florianópolis	Joinville	Blumenau
2010	1125	765	656
2011	1311	943	1311
2012	2516	1971	2516
2013	1161	1858	1161
2014	1057	1920	1057
2015	1248	1966	1248

Fonte: Construção própria a partir dos dados do FNDE, 2014/2015.

Os dados indicam que de modo significativo os convênios ampliaram no ano de 2012, diminuindo no ano seguinte e voltando a apresentar uma pequena elevação novamente em 2015. Nossa hipótese é que o aumento de convênios nesse período está diretamente ligado com as discussões na época da então EC 59, transformada posteriormente como a lei N°12.796/13, que tornou obrigatória a matrícula aos 4 anos, tendo os municípios o prazo de até 2016 para se adequarem.

Ao fazermos uma comparação entre as matrículas existente na rede pública e as disponibilizadas via conveniamento, sem considerar o período de atendimento, isto é, considerando as matrículas brutas, com as matrículas parciais e integrais, temos o seguinte cenário:

Tabela 4 – Número de Matrículas na Pré-escola da Rede Municipal e Conveniada

Ano	Florianópolis		Joinville		Blumenau	
	Municipal	Conveniada	Municipal	Conveniada	Municipal	Conveniada
2010	5.296	0	6.472	0	6.105	0
2011	5394	0	6.439	0	6.501	0
2012	5.405	1.211	6.033	998	6.545	415
2013	5.728	533	6.033	1.984	6.593	375
2014	5.916	453	6.301	1.076	6.988	309

Fonte: Elaboração própria a partir do FNDE

Interessante observar que a estratégia de conveniamento passa a ser adota em 2013, um ano antes da promulgação da lei da obrigatoriedade, sendo essa estratégia adotada por todas as cidades, sendo de modo mais marcante na cidade de Joinville. Conforme é possível observar, Joinville diferentemente das demais cidade apresenta um pequeno decréscimo nas matrículas públicas (-171 matrículas), e um incremento

significativo nas matrículas via conveniamento. A cidade de Florianópolis amplia no período em destaque uma ampliação de 620 matrículas na rede pública, e um decréscimo de 758 matrículas na rede conveniada. Esse poderia ser um indicador positivo, no entanto, importante observar que o tanto de matrículas extintas nas instituições conveniadas não correspondeu ao número de matrículas ampliadas nas instituições públicas, ficando uma diferença nesse processo de 138 matrículas, o que nos leva a questionar onde essas crianças estão sendo atendidas? Poderíamos pensar que essa diminuição pode estar associada com a diminuição da demanda, no entanto, mister lembrar que Florianópolis não possuem a pré-escola universalizada, logo essa hipótese não se aplica.

Ainda em relação aos dados acima, a cidade de Blumenau é que faz um movimento diferenciado, ampliando a matrícula nas instituições públicas na ordem de 883 matrículas, e diminui 106 matrículas nas instituições conveniadas. Nesse sentido, é possível dizer que ao extinguir as matrículas da instituição conveniada Blumenau absorveu as mesmas no sistema público.

Em relação aos dados referentes às três maiores cidade do estado do Rio Grande do Sul: Caxias do sul, Pelotas e Porto Alegre, temos a seguinte composição em relação as matriculas de 2014.

Tabela 5. Total de matrículas na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição– 2014

Município	Creche			Pré-escola		
	Integral	Parcial	Total	Integral	Parcial	Total
Caxias do Sul	0	0	0	59	1.823	1.882
Pelotas	978	0	978	803	1.865	2.668
Porto alegre	2.419	103	2.522	1.992	4.065	6.057

Fonte: Construção própria a partir dos dados do INEP / 2014.

Interessante observar que, em todos as cidades a concentração do atendimento está na pré-escola e em período parcial. Esse atendimento quando comparado a etapa da creche apresenta diferenças de mais de 100%, isto é, o atendimento realizado por esses municípios na pré-escola é superior ao atendimento na creche em mais de 100%. E nesse cenário a característica singular está na cidade de Caxias do Sul, que não possui atendimento em creches públicas. De acordo com os dados, e conforme procuramos demonstrar nas próximas discussões, esse tipo de atendimento é realizado via conveniamento.

Tabela 6. Percentual de atendimento na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição– 2014

Município	Creche		Pré-escola	
	Integral	Parcial	Integral	Parcial
Caxias do Sul	0	0	3,13%	96,86%
Pelotas	100%	0	30,09%	69,90%
Porto alegre	95,91%	4,08%	32,88%	67,11%

Fonte: Construção própria a partir dos dados do INEP, 2014.

A partir dos dados acima observamos que, apesar de reduzido o atendimento na creche, esse ainda é mantido em período integral; diferentemente da pré-escola que, a exemplo do estado de Santa Catarina, apresenta maior atendimento em regime parcial. Interessante, para melhor analisarmos esses dados é observamos como as matrículas foram sendo efetuadas nos últimos anos. Em relação especificamente as matrículas em regime de conveniamento temos os seguinte quadro:

Tabela 07 – Número de Matrículas na Educação Infantil Pública em Regime de conveniamento

Municípios	Caxias do Sul	Pelotas	Porto Alegre
2010	2341	457	5358
2011	2381	621	8283
2012	3584	1056	13929
2013	3140	1178	15.458
2014	3018	1137	11.504

Fonte: Elaboração própria a partir do FNDE.

De modo similar ao observado nas cidades de Santa Catarina, aqui as cidades também incrementam as matrículas via convenio, com uma expressão diferenciada no ano de 2013. Em termos percentuais se considerarmos o período de maior incremento – 2001 a 2013, a cidade de Porto de Alegre apresenta um aumento de 86.62%, e pelotas 89,69%. A cidade de Caxias do Sul, ainda que também apresente elevação nas taxas de conveniamento, não apresentou um aumento tão expressivo.

Ao analisarmos estritamente as matrículas da Pré-escola considerando a rede pública e as matrículas das instituições conveniadas, temos os números demonstrados na tabela 08.

Tabela 08– Número de Matrículas na Pré-escola da Rede Municipal e Conveniada

Ano	Caxias do Sul		Pelotas		Porto Alegre	
	Municipal	Conveniada	Municipal	Conveniada	Municipal	Conveniada
2010	941	791	2.502	218	6.584	2.237
2011	991	791	2.611	218	6.151	2.237
2012	1192	1.930	2.663	701	6.232	6.796
2013	1359	1.835	2.576	757	5.932	7.607
2014	1.882	1.524	2.665	690	6.057	5.360

Fonte: elaboração própria a partir do FNDE

Embora seja possível observar que a rede pública apresentou ampliação em suas vagas no período em destaque, a ampliação nas instituições conveniadas foram substanciais, com destaque para Porto Alegre que reduz as matrículas na rede pública, diminuindo em 527 matrículas no período, e amplia 3.123 matrículas via conveniamento. Pelotas, também tem uma ampliação maior nas matrículas via convenio, de modo que, na rede pública foram ampliadas 163 matrículas, e as matrículas via conveniamento tiveram uma ampliação de 472 novas matrículas. Caxias do Sul ampliou mais na rede pública, apresentando um total de 941 novas matrículas, mas também ampliou via conveniamento acrescentando 733 novas matrículas.

Ao analisarmos os dados das cidades observamos que a estratégia de conveniamento adquiriu uma força maior no período em discussão da obrigatoriedade, 2012 – 2013 o que poderia configurar uma estratégia de emergência para atender a lei. Entretanto, como podemos observar, ainda que algumas cidades tenham apresentado decréscimo após esse período nas matrículas via conveniamento, essa estratégia não foi abandonada. Sendo interessante ainda observar como as cidades do Rio Grande do Sul incrementaram, mais do que as cidades de Santa Catarina, suas matrículas via conveniamento. Outro aspecto é o fato de que, Joinville e Porto Alegre, maiores cidades dos estados, foram as que mais utilizaram a estratégia de conveniamento.

Pertinente lembrar que, conforme indica Arelaro (2008), essa estratégia acaba 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. Desse modo, isto 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).

No caso específico da educação infantil fundamental lembrar que , historicamente a rede conveniada no país surgiu no vácuo do Estado e foi constituída por instituições domiciliares, filantrópicas e comunitárias, que dentre suas características, por vezes apresentam inadequações dos espaços físicos, adultos sem a devida formação para desenvolver as funções educativas, fragilidades curriculares, de modo que sua organização curricular cotidiana é muito mais organizada para atender as necessidades imediatas das crianças e famílias, do que numa perspectiva curricular que supere, como denominada Faria e Palhares (2000), *a dupla alienação da infância*.

Dessa forma, entendemos que a estratégia de conveniamento, em um país que nunca teve uma política social nacional consolidada, é uma ameaça sobretudo, na luta pelos direitos sociais. Oportuno lembrar que, na conjuntura atual, com franco ataques as políticas sociais, e considerando as indicações de organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, 2011; WORLD BANK, 2012) que evidenciam e proclamam como experiências exitosas “programas alternativos” de atendimento à infância; bem como incentivam a parceria público – privado, – como é possível observar no Relatório do Banco Mundial (2011), no qual afirmar que o setor privado tem uma capacidade significativa para completar os esforços do setor público na prestação de serviços para a primeira infância –, necessário recolocar e reafirmar a educação infantil na arena do direito, e não na perspectiva de prestação de serviço.

Nesse sentido, pertinente destacar que essas indicações da importância da participação da sociedade civil, no sentido de “parceira” na divisão da execução das políticas sociais, também encontraram eco no campo teórico, ou melhor, são também justificadas no campo teórico pelas discussões de intelectuais que afirmam a necessidade de se criar a “nova esquerda”. Conforme destaca Wood (2011, p. 13), com o “triumfalismo” capitalista da direita, no

exato momento em que se necessitava urgentemente de uma compreensão crítica do sistema capitalista, grandes seções da esquerda intelectual, em vez de desenvolver, enriquecer e refinar os instrumentos conceituais necessários, dão amplo sinais de que pretende abandoná-lo. O “pós-marxismo” deu lugar ao culto do pós-modernismo, e a seus princípios de contingência, fragmentação e heterogeneidade, sua hostilidade a qualquer noção de totalidade, sistema, estrutura.

Com isso, ainda segundo a autora, os intelectuais de esquerda “que não abraçaram o capitalismo”, limitaram-se a pensar estratégias e resistências locais e particulares, no interior do próprio capitalismo (WOOD, 2011). E na esteira dessas discussões, com o discurso da urgência de “repolitizar a política”, “democratizar a democracia”,

“compreender o papel central da sociedade civil” ganhou força a perspectiva de que os pressupostos centrais do socialismo já não são mais aplicáveis (GIDDENS, 2007). Desse modo, urgente reestruturar as doutrinas esquerdistas e um dos modos desse reestruturação foi definido pelos teóricos da denominada “Terceira Via”, a qual “se refere a renovação da democracia social em condições sociais contemporâneas” (GIDDENS, 2007, p. 19).

Os pressupostos da Terceira Via são definidos a partir da mesma avaliação que os neoliberais fazem: a crise decorre do Estado, logo é urgente e imprescindível reformar o Estado e o governo, no entanto, segundo os teóricos da Terceira Via, diferentemente dos pressupostos neoliberais que defende que a saída se encontra na privatização, eles defendem que a saída reside na divisão da execução de políticas públicas sociais com a sociedade civil (GIDDENS, 2007, FALLEIROS, PRONK e OLIVEIRA, 2010; PERONI, 2011).

Entretanto, de acordo com Falleiros, Pronk e Oliveira (2010) a Terceira Via mantém as premissas básicas do neoliberalismo, mas incorpora os elementos centrais do reformismo socialdemocrata. E nessa lógica, o papel do Estado é redefinido, passando do poder do Estado por si mesmo – governo, para “à governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil” (HARVEY, 2014, p. 87). Ou seja, ainda que possuam elementos distintos os pressupostos neoliberais e os pressupostos da Terceira Via não são opostos, nem tão pouco contraditórios.

É possível pensar que, ambas alternativas, “a preocupação neoliberal com o indivíduo põe em segundo plano toda a preocupação democrática social com a igualdade, a democracia e as solidariedades sociais (HARVEY, 2014, p. 190); conceitos que inclusive GIDDENS (2007) defende que devem ser revistos observando a nova ordem mundial. Em outras palavras, ao colocar a sociedade civil como tendo papel central, no pensamento da nova esquerda, a Terceira Via consolida o denominado “terceiro setor” que em muitas casos, como na educação a infantil,

vieram preencher o vácuo de benefícios sociais deixado pela saída do Estado dessas atividades. Isso equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como ‘cavalos de Tróia do neoliberalismo global’ (HARVEY, 2014, p. 190).

Considerações finais

Os estudos desenvolvidos até o momento, bem como os dados obtidos nas pesquisas, como os discutidos nesse texto, são indicativos de que além de estarmos longe

da universalização da pré-escola como previsto no atual Plano Nacional de Educação, estamos sob o risco de realizar essa tarefa via um processo que privilegia a parceria público-privado secundarizando o papel do Estado na execução dessa política pública. Essa divisão de tarefa entre Estado e Sociedade civil não é nova na educação infantil, essa estratégia foi fortemente adotada no regime militar, e foi de igual modo criticada tendo em vista a baixa qualidade que resulta na educação infantil, sobretudo, para as crianças pobres.

Ainda que na atualidade os teóricos da Terceira Via defendam que a reforma do governo e do Estado é uma alta prioridade aos países, e que nesse processo as parcerias público – privado podem ser geradoras de novas oportunidades, entendemos, como discutido anteriormente, que isso mais afasta o Estado do seu dever, do que efetivamente o pressiona para ampliar as políticas sociais. A partir de palavras como “cidadania”, “empreendedorismo”, “colaboração” e “responsabilidade social”, entre outras repetidas, inúmeras vezes nas propagandas governamentais e empresariais, é definida a “nova sociedade civil” que é representada como “reino do bem ou espaço democrático isento de conflitos e contradições entre as classes sociais, dirigindo o processo de conversão de intelectuais e projetos societários ligados aos interesses da classe trabalhadora na direção hegemônica do capital” (FALLEIROS, PRONK e OLIVEIRA, 2010, p. 82).

A repercussão na educação infantil, como já dito, é alarmante, em especial, porque esse tipo de estratégia, como o conveniamento, tanto pode potencializar a entrada do mercado na gestão da educação infantil; como podem resultar em uma opção do Estado transformar as políticas sociais universais em políticas focais e/ou em programas executados pela sociedade civil. Além desses aspectos, esse tipo de estratégia pode precarizar ainda mais as políticas, tendo em vista que são transferidas as competências, mas não os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Em síntese, se por um lado a obrigatoriedade da matrícula foi comemorado como ampliação do direito, uma vez que agora sendo obrigatório os governos teriam que prover esse direito, por outro lado como procuramos discutir, em um país com as fragilidades na execução dos direitos sociais, em uma etapa educativa que historicamente sempre houve um descompasso entre o proclamado e o efetivado, em termos legais, essa obrigatoriedade nós colocou outros desafios. E nesse processo, entendemos que a luta e, a marca da resistência, é não negociar os direitos sociais universais, nem o fato de que o Estado deve ser o executor principal desse direito.

Desse modo, entendemos que são muitos os desafios, e especificamente na educação infantil, é 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 cidade, 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. Ou seja, um projeto que efetivamente seja pensado e gestado na lógica da educação como direito de família e criança (CAMPOS, 2015). E, isto implica recolocar o debate sobre

o modo de realizar a formação de crianças pequenas em espaços públicos de educação coletiva significa repensar quais as concepções a defender em um estabelecimento educacional. Ao mesmo tempo, impõe considerar quais são suas funções, de que maneira pode organizar seus modelos de gestão e sua proposta pedagógica, assim como instiga a se deter em qual será seu currículo, tendo em vista a perspectiva de um longo processo de escolarização (BARBOSA, 2009, p.08).

REFÊRENCIAS:

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*. EVANAS, Davis K. e KOSEC, Katrina (orgs.) 1ª edição. Tradução: Maria Cecília Souto Vidigal. São Paulo, 2011.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. (Org.). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Práticas Cotidianas na Educação Infantil: Bases para a Reflexão sobre as Orientações Curriculares**. Brasília (DF): MEC/UFRGS, 2009.

BRASIL/INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília. 2013.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. – Brasília, DF: Inep, 2016. 590 p. : il. Disponível em: http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educ. Pesqui.** [online]. 2013, vol.39, n.1 , p.195-209. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100013&lng=pt&nrm=iso

CAMPOS, Rosânia. **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.** Relatório de pesquisa [Pós-doutoramento] UFRGS, 2015.

FALLEIROS, Ialê, PRONK, Marcela Alejandra, e OLIVEIRA, maria Teresa Cavalcanti de. Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (org.) **A direita para o social e a esquerda para o capital:** ntelectuais da nova pedagogia da hegemonia. São Paulo: Xamã, 2010.

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.

FONTES, Virginia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

HARVEY, David. **O Neoliberalismos:** histórias e implicações. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

PERONI, Vera M. V. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. IN PERONI, Vera e ROSSI, Alexandre José (orgs.) **Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado:** implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, Gráfica e editora UFPEL, 2011.

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. (<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>)

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura no Brasil: o caso da creche – 1984. In: _____. (Org.). **Creche.** 2. reimp. São Paulo, Cortez, 1995.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001 [p.09 -29]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf>

WOOD, Ellen M. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução: Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

WORLD BANK. **Achieving World-Class Education in Brazil:** The Next Agenda. Coord. Barbara Bruns, David Evans and Javier Luque. Washington. DC, 2012.