

## Evolução da oferta pré-escolar: movimentos da política de conveniamento em municípios do Rio Grande do Sul

*CAMILA DANIEL*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

*CÁTIA SOARES BONNEAU*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

*MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

*MARIANE VIEIRA GONÇALVES*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

*TERESINHA GOMES FRAGA*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

### RESUMO

Este artigo apresenta resultados parciais de investigação longitudinal quanti-qualitativa, cujo objetivo foi identificar as principais repercussões da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola para a expansão da oferta de educação infantil, considerando a garantia dos padrões de qualidade existentes no Brasil. A metodologia da pesquisa envolveu a análise de dados demográficos e educacionais, monitorando sete municípios do Rio Grande do Sul (Brasil), selecionados em função da elevada demanda por vagas para a faixa etária de até cinco anos, incluindo a capital do estado e outros seis da região metropolitana. O estudo apresenta dados de um recorte referente ao período entre 2013 e 2017, com foco na dependência administrativa das matrículas, colocando em destaque a evolução das parcerias público-privadas (conveniamentos), uma das modalidades utilizadas para a ampliação da cobertura. A literatura indica controle social frágil em relação ao uso do recurso público e riscos à qualidade da oferta em convênios onde o repasse de recursos municipais é insuficiente, prejudicando o alcance dos parâmetros de qualidade. Os resultados indicam que todos os municípios fizeram uso de parcerias no período, havendo caso onde ocorre diferença de qualidade no atendimento entre as instituições públicas e as conveniadas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Educação Infantil; Pré-Escola; Parceria Público-Privado; Qualidade.

### Evolution of the pre-school supply: movements on the agreement policies in Rio Grande do Sul states

### ABSTRACT

This article presents partial results of a quantitative-qualitative longitudinal research, whose objective was to identify the main repercussions of mandatory school enrolment in pre-school to expand the offer of early childhood education considering the quality standards in Brazil. The research methodology involved the collection and analysis of demographic and educational data, monitoring seven municipalities in Rio Grande do Sul

state, (Brazil), selected due to the high demand for places for up to five-year-old student, including the state capital and six others from the metropolitan region. This study presents data of a clipping considering the period between 2013 and 2017 and focusing on the administrative dependence of vacancies, highlighting the evolution of public-private partnerships (*conveniamentos* in the Brazilian Portuguese language), one of the modalities used to expand pre-school offer. The literature indicates fragility in the social control in relation to the use of public resources and risks to the quality of the offer in some types of agreement in which the transfer of municipal resources is insufficient, harming the reach of quality parameters in force. The results for this sample point to the expansion of the partnerships in municipalities and indicate a difference in the quality of caring between public and public-private partnerships institutions.

**Keywords:** Public Policy; Early Childhood Education; Pre-school; Public-Private Partnership; Quality.

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho<sup>1</sup> decorre de uma pesquisa que monitora a evolução de matrículas na educação infantil em alguns municípios do Rio Grande do Sul (RS), avaliando impactos da determinação legal posta pela Emenda Constitucional 59/09 (EC 59/09), quanto à universalização da matrícula na pré-escola para a organização e a gestão da oferta no âmbito dos sistemas municipais. A pesquisa toma como referência os princípios constitucionais de gratuidade e de qualidade, considerando que o direito à educação se efetiva quando, além do acesso à vaga, são garantidos, também, os padrões de qualidade educacional (CURY, 2007)<sup>2</sup>.

Apresentamos dados de sete municípios gaúchos em relação à evolução da dependência administrativa das vagas ofertadas, sendo este um grupo em que, segundo estudos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2011), todos os municípios, à época, precisavam criar mais de seis mil vagas para alcançar a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE); essa meta determinava o atendimento a, no mínimo, 50% de crianças em idade de creche e a 80% daquelas entre quatro e seis anos até o final daquela década. Os municípios desta amostra são: Alvorada, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão, sendo Porto Alegre a Capital do estado e os demais situa-

1 Este artigo atualiza e amplia o trabalho “Evolução da oferta de pré-escola em municípios gaúchos: movimentos da política de convênio (2013-2016)”, apresentado no VIII Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas da Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, entre os dias 26 e 28/09/18.

2 A Pesquisa “Monitoramento de Políticas Públicas para a Educação Infantil no Rio Grande do Sul: estudo sobre a implementação da Emenda Constitucional 59/09 - obrigatoriedade de matrícula na pré-escola” é desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil, coordenado pela Professora Dr<sup>a</sup> Maria Luiza Rodrigues Flores (Faced/UFRGS/Brasil).

dos na Região Metropolitana, caracterizados como um grupo com número de população significativa na faixa etária de até seis anos e com conseqüente demanda por vagas, contexto que exigiria dos gestores públicos de tais municípios a implementação de estratégias diversas para o alcance da determinação constitucional.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) completa trinta anos em 2018, período marcado por vários movimentos de afirmação do direito das crianças pequenas à educação pública, direito este fruto de lutas sociais que garantiram a integração das crianças de até seis anos à educação, sendo do Estado o dever com este provimento gratuito na faixa etária obrigatória, bem como aquele de atender à demanda das famílias por creche no caso das crianças de até três anos, cuja matrícula não é obrigatória. Na esteira das conquistas sociais previstas na CF/88, outras legislações, como o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, a EC nº 59/2009, a Lei 12.796/2013 e o atual PNE, criado pela Lei 13.005/2014, vieram a reforçar no campo legal o direito da criança pequena à educação infantil pública e de qualidade. Do ponto de vista dos documentos normatizadores, cabe destacarmos a Resolução nº 05/2009 (CNE/CEB), que instituiu as Diretrizes Nacionais para Educação Infantil (DCNEI) e o Parecer 20/09 (CNE/CEB), que revisou as Diretrizes anteriores, pelo significativo conteúdo apresentado, contribuindo para a consolidação da etapa no conjunto da educação básica brasileira.

Em estudo anterior, Flores et al. (2016) sinalizaram para a importância do monitoramento deste processo de universalização da pré-escola, haja vista que os municípios possuem autonomia para a proposição e o desenvolvimento de suas políticas públicas; porém, no caso da educação, a qualidade da oferta precisa ser garantida como determinam os instrumentos legais (FLORES e ALBUQUERQUE, 2018). No campo de estudo das políticas públicas, podemos afirmar que, no Brasil, o direito à educação pública de qualidade e para todos se coloca, ainda, como uma demanda recorrente, presente no debate político e nas agendas governamentais (RUA, 2010). E, mesmo passados 30 anos da CF/88, não é diferente a realidade para a educação infantil, etapa que ainda necessita fortalecer seu lugar no campo educacional, como bem indicam os estudos de Rosenberg (2003).

Em consonância com seus objetivos, o trabalho aqui apresentado caracteriza-se como de natureza quanti-qualitativa (ANDRÉ, 2013), cuja metodologia compreende a análise de dados do Censo Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), relativos às matrículas na pré-escola, no período 2013-2017, extraídos do Portal do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), focando na ampliação da cobertura e na dependência administrativa das matrículas, e colocando em destaque a evolução do número de matrículas vinculadas a conveniamentos entre o poder público municipal e instituições privadas, com e sem fins lucrativos. A sistematização e a análise destes dados contribuem para o objetivo de verificar se houve ampliação de matrículas resultante destas parcerias público-privadas, conforme tendência nacional apontada na literatura (BORGHI e BERTAGNA, 2016; CAMPOS e BARBOSA, 2016 e 2017).

Sendo assim, a relevância deste estudo justifica-se devido ao prazo para universalização da pré-escola, expirado em março de 2016. É de nosso interesse acompanhar os movimentos feitos pelos municípios, visando ao alcance do determinado na EC nº 59/09; o que configura esta pesquisa como de avaliação de resultados (BAUER, 2010) e permite uma aproximação à avaliação de impactos desta política de ampliação da faixa de educação obrigatória, na perspectiva de identificar e analisar, além do alcance ou não da matrícula universal na pré-escola, as políticas implementadas (ou não) pelos gestores para a organização e gestão da necessária expansão do atendimento, considerando-se que a expansão precisa atender a padrões de qualidade existentes.

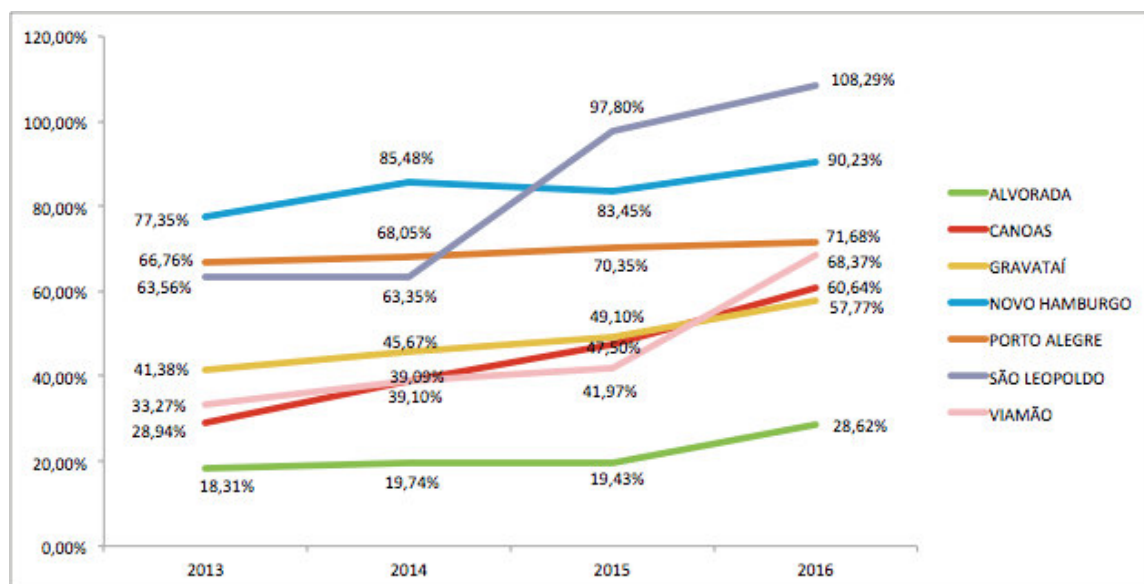
A análise das políticas educacionais pode se concentrar no estudo de projetos, programas ou ações que visem à garantia deste direito constitucional de natureza social, buscando acompanhar a efetividade ou os efeitos de ações direcionados ao atendimento às demandas da população (BAUER, 2010). Porém, nem sempre as demandas da sociedade são devidamente priorizadas e atendidas e, segundo RUA (2010), a inação de um governo também pode ser entendida e analisada como uma dada forma de fazer política, na qual o poder público não priorizaria o atendimento a uma demanda ou determinação, mesmo que imposta legalmente. No caso aqui em questão, onde enfocamos a expansão da cobertura em relação à faixa etária obrigatória da educação infantil, cabe aprofundarmos

análises sobre as políticas de conveniamento ou de realização de parcerias entre o setor público e o privado, pois esta opção tem sido bastante utilizada pelos governantes nos últimos anos, para o cumprimento de seu dever constitucional, não sendo diferente para a amostra de municípios aqui analisada. Nesse sentido, cabe analisarmos se houve a expansão, conforme determinado pela EC 59/09 e, ainda, de que forma este direito educacional vem sendo garantido. Na seção seguinte, buscando alcançar o objetivo do estudo para a amostra anunciada, apresentamos os dados coletados e procedemos às análises com base na produção recente do campo.

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, apresentamos e analisamos dados referentes às matrículas da educação infantil, iniciando pela apresentação do Gráfico nº 1, que permite observar a evolução das matrículas no período 2013-2016, evidenciando a trajetória da taxa de atendimento na faixa etária da pré-escola para os sete municípios da amostra.

Gráfico 1 - Evolução das taxas de atendimento na pré-escola (2013-2016).



Elaboração própria calculada com base em dados da FEE e do INEP.

Fonte das Estimativas Populacionais utilizadas: FEE Dados (FEE-RS, 2013-2016);

Fonte das Matrículas: Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2013-2016).

Ao analisarmos a taxa de atendimento, considerando o imperativo constitucional de universalização da pré-escola até o ano de 2016, verificamos que Novo Hamburgo, Porto Alegre e São Leopoldo, em 2013, apresentavam as maiores taxas de matrícula na pré-escola e, ao final da série histórica, foram estes três municípios que mais perto chegaram da meta de atendimento de 100%, em cumprimento à EC 59/2009. Destes, São Leopoldo foi o único que teria matriculado todas as crianças na faixa etária de quatro e cinco anos, alcançando um percentual de atendimento de 108,29%, o qual, por superar o índice de 100%, pode ser explicado pela matrícula de crianças não residentes no município ou pela existência de casos da dupla matrícula permitida para o Atendimento Educacional Especializado<sup>3</sup>.

Em termos de crescimento na taxa de atendimento à subetapa pré-escola, colocando em relação os dados de 2013 e 2016, observamos que, dentre os sete municípios, São Leopoldo, Viamão e Canoas são aqueles que apresentaram maior crescimento, com percentuais de 44,73%, 35,1% e 31,7%, respectivamente. Cabe destacarmos que a Capital do RS, Porto Alegre, está entre os municípios que mais ofertam pré-escola; porém, ao longo do período, cresceu somente 4,92% em relação à oferta dessa subetapa, o que pode demonstrar um baixo investimento do poder público na expansão desta etapa no período. O Município de Alvorada segue o mesmo movimento da Capital, aumentando em 10,31% as matrículas de crianças de quatro e cinco anos. É interessante percebermos que o crescimento mais significativo ocorreu de 2015 para 2016, o que também acontece no município de Viamão, evidenciando a implementação de alguma ação específica com a aproximação do final do período estabelecido para o atendimento a 100% das crianças desta faixa etária.

Como possível explicação para os casos em que houve um significativo aumento de matrículas nos últimos anos da série, como evidenciamos em Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão, em outro estudo (DANIEL E FLORES, 2018), identificaram casos de redução da duração da jornada no conjunto desta amostra, passando a ser oferecido atendimento em apenas um turno, com duração média

<sup>3</sup> Reconhecemos aqui as várias dificuldades para a realização de estudos que necessitam de dados populacionais e educacionais para séries históricas, assim como os problemas existentes devido a discrepâncias entre diferentes fontes, conceituações e modos de coleta (ROSEMBERG, 2015), prejudicando o cálculo preciso de uma taxa de atendimento. Para este estudo, optamos por considerar a Estimativa Populacional da FEE, reconhecendo e valorizando os dados fornecidos por esta Fundação responsável pela produção e disseminação de dados sobre nosso estado.

de quatro horas. Esta redução da jornada pode ser relacionada ao caso de municípios com grande demanda por vagas e que não implementaram uma política programada para a ampliação do atendimento a partir de 2009. Há casos, por exemplo, de crianças de quatro e cinco anos alocadas em turmas, nas escolas municipais, que oferecem ensino fundamental e/ou médio em espaços não adaptados e sem condições estruturais e de espaço físico para um atendimento em tempo integral (FLORES, BRUSIUS e SANTOS, 2017). Esta estratégia de ampliação permitiu o crescimento acelerado do percentual de atendimento, mas representa para as crianças e para as famílias uma perda do direito até então existente a um atendimento em tempo integral.

Continuando as análises, articulando os dados quantitativos a aspectos que podem sustentar uma análise qualitativa em relação às políticas implementadas para a expansão observada no Gráfico 1, apresentamos, a seguir, a Tabela 1, com informações acerca das matrículas da pré-escola por dependência administrativa, extraídas do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR<sup>4</sup>, para o período entre 2013 e 2017:

---

4 Quanto à dependência administrativa, os microdados do Censo Escolar do INEP estão disponibilizados no Portal do Laboratório de Dados Educacionais (UFPR, 2018) a partir da seguinte divisão: rede pública ou rede privada, sendo que esta última se encontra dividida em: privada conveniada, privada sem fins lucrativos e privada com fins lucrativos.

Tabela 1 - matrículas da pré-escola por dependência administrativa (UFPR, 2013-2017)

MATRÍCULAS DA PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA							
Ano	Dependência administrativa da vaga						Total/ano
	PÚBLICA			PRIVADA			
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	CONVENIADA	SEM FINS LUCRATIVOS	COM FINS LUCRATIVOS	
<b>Alvorada</b>							
2013	0	0	350	750	0	74	1.174
2014	0	0	354	762	0	127	1.243
2015	0	0	416	693	0	113	1.222
2016	0	0	1.048	640	41	97	1.826
2017	N.I	N.I	1.227	645	37	154	2.063
<b>Canoas</b>							
2013	0	0	707	1.649	173	325	2.854
2014	0	0	1.410	1.844	200	358	3.812
2015	0	0	2.178	1.760	184	530	4.652
2016	0	0	3.003	2.282	154	664	6.103
2017	N.I	N.I	3.073	2.393	138	650	6.254
<b>Gravataí</b>							
2013	0	0	1.273	1.327	145	188	2.933
2014	0	0	1.576	1.289	134	202	3.201
2015	0	0	1.680	1.388	128	250	3.446
2016	0	0	2.361	1.009	411	309	4.090
2017	N.I	N.I	2.671	1.117	455	604	4.847
<b>Novo Hamburgo</b>							
2013	0	1	3.234	425	31	509	4.200
2014	0	1	3.739	487	28	526	4.781
2015	0	1	3.809	487	68	561	4.926
2016	0	0	4.334	15	402	652	5.403
2017	N.I	0	4.524	5	363	653	5.545
<b>Porto Alegre</b>							
2013	74	2.481	3.580	8.728	1.445	7.137	23.445
2014	64	2.508	3.677	9.080	1.569	7.509	24.407
2015	66	2.299	3.944	8.183	2.732	7.866	25.090
2016	27	570	5.527	8.401	716	10.657	25.898
2017	0	277	5.866	9.165	812	10.341	26.461



Continuação da Tabela 1.

São Leopoldo							
2013	0	0	1.607	1.448	155	655	3.865
2014	0	0	1.582	1.498	145	611	3.836
2015	0	0	2.226	2.805	158	638	5.827
2016	0	0	3.692	1.834	133	675	6.334
2017	N.I	N.I	2.809	1.274	110	744	4.937
Viamão							
2013	0	88	1.479	457	38	238	2.300
2014	0	63	1.665	460	67	411	2.666
2015	0	63	1.728	347	191	477	2.806
2016	0	47	3.557	206	230	402	4.442
2017	N.I	72	4.214	223	175	596	5.280

Sistematização: Flores, Bonneau e Daniel (2018).

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2018) com base nos Microdados do INEP (2013-2017).

Destacaremos aqui algumas tendências de conjunto, bem como alguns casos singulares de municípios que apresentam movimentos específicos nas matrículas entre as dependências administrativas, merecendo abordagem particular. Os municípios de Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre e Viamão apresentaram crescimento constante ao longo da série histórica analisada, sendo que a principal dependência responsável por esse aumento, nos cinco casos, foi a dependência municipal. Alvorada evidencia movimento semelhante, porém apresenta leve queda nas matrículas totais entre os anos de 2014 e 2015. Em quatro dos municípios analisados (Alvorada, Canoas, Gravataí e Viamão), o crescimento mais significativo no número de matrículas deu-se entre 2015 e 2016, provavelmente em função do encerramento do prazo da EC nº 59/2009. Em São Leopoldo, houve crescimento acentuado um ano antes, entre 2014 e 2015 e, em Porto Alegre e Novo Hamburgo, a maior ampliação da cobertura está concentrada entre os anos de 2013 e 2014.

Em todos os casos, observamos que a ampliação maior apresenta proximidade com o prazo final para a universalização da oferta; sendo assim, justificam-se as pesquisas que identificam as estratégias em termos de políticas públicas utilizadas por estes municípios para tão significativa expansão de um ano para o

outro ou, ainda, em um período de dois ou três anos, sendo nosso objetivo correlacionar tal expansão com a dependência administrativa das matrículas existentes.

Cabe destacarmos o caso do Município de Porto Alegre, que obteve crescimento constante ao longo da série histórica analisada. Entre 2015 e 2016, a Capital apresentou o maior aumento de matrículas na rede privada particular, ficando a rede própria em segundo lugar. Este fato chama-nos a atenção em um contexto político-normativo que pressiona a expansão gratuita da pré-escola, como direito público subjetivo, de matrícula e oferta obrigatórias, sendo dever do Estado tal oferta, como define a CF/88, sendo possível, inclusive, que o poder público venha a ser acionado para prover as vagas necessárias à universalização. Nesse sentido, cabe resgatarmos a explicação de Duarte (2004) para este conceito: “[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que posua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)” (DUARTE, 2004, p. 113).

O caso de Novo Hamburgo mostra-se interessante e singular, pois a rede conveniada, que vinha registrando em média 450 matrículas de pré-escola por ano, apresenta redução, em termos absolutos, de 487 para 15 matrículas no ano de 2016, fechando a série histórica com apenas cinco registros nessa dependência. Nesse mesmo intervalo, as matrículas na rede privada sem fins lucrativos apresentam um aumento de 334 vagas e a rede própria passa a contar com mais 525 matrículas, o que aponta para o fato de que parte daquelas matrículas antes informadas como resultantes de convênio podem ter passado a ser incorporadas como sendo da própria rede municipal.

Ainda neste caso, tais números podem demonstrar que houve expansão em escolas da rede própria e que as matrículas em algumas instituições privadas deixaram de ser financiadas por recursos públicos. Este caso pode apontar, também, para alguma mudança na forma de gestão dos convênios/parcerias adotadas por este município; fato que merece um acompanhamento singular a partir de outros dados que não os analisados no âmbito deste artigo, pois nossa abordagem metodológica pressupõe a consideração de que é a investigação da realidade de cada

município, como um estudo de caso singular, que pode permitir uma análise contextualizada e mais fidedigna aos processos efetivamente havidos.

O município de São Leopoldo, de acordo com as taxas de atendimento observadas, teria universalizado a oferta de pré-escola em 2016, sendo o único município que apresenta crescimento de vagas mais significativo na rede conveniada entre os anos de 2014 e 2015, ao contrário do movimento observado nos demais, mas apresentando redução de matrículas nesta dependência nos anos seguintes. Por outro lado, de 2015 para 2016, observamos crescimento na rede própria, movimento este que poderia corroborar a expectativa de crescimento da rede municipal, ainda que com matrículas em jornada parcial. Na Tabela 2, apresentada a seguir, analisaremos especificamente os movimentos que envolvem as matrículas na dependência administrativa privada conveniada ao poder público, buscando identificar as tendências apresentadas nos municípios da amostra, a partir da análise do número absoluto de matrículas e do percentual de expansão ano a ano, abarcando o período histórico 2013-2017.

Tabela 2 - Evolução de matrículas em pré-escola na dependência privada conveniada (INEP, 2013-2017)

Evolução das matrículas conveniadas da pré-escola (2013-2017)										
Município/Ano	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	% 2013-2017
Alvorada	750	2%	762	-9%	693	-8%	640	1%	645	-14%
Canoas	1.649	12%	1.844	-5%	1.760	30%	2.282	5%	2.393	45%
Gravataí	1.327	-3%	1.289	8%	1.388	-27%	1.009	11%	1.117	-16%
Novo Hamburgo	425	15%	487	0%	487	-97%	15	-67%	5	-99%
Porto Alegre	8.728	4%	9.080	-10%	8.183	3%	8.401	9%	9.165	5%
São Leopoldo	1.448	3%	1.498	87%	2.805	-35%	1.831	-30%	1.274	-12%
Viamão	457	1%	460	-25%	347	-41%	206	8%	223	-51%

Elaboração própria a partir de dados do Censo do INEP.

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2018) com base nos Microdados do INEP (2013-2017)

Alvorada, Gravataí e São Leopoldo diminuíram a matrícula pré-escolar em instituições conveniadas de forma mais branda, no período entre 2013 e 2017, reduzindo-as, respectivamente, em 14 %, 16% e 12%. Considerando a evolução de matrículas na rede privada conveniada, no recorte 2013-2017, Canoas e Porto Alegre foram os municípios que apresentaram aumento em números absolutos nessa dependência administrativa com percentuais de crescimento de 45%, e 5%, respectivamente, ao final do período; porém, ocorrem dois movimentos distintos entre eles.

O caso de Porto Alegre é o de aumento constante e mais brando, porque este município optou pela ampliação da oferta a partir da política de conveniamento, desde 1993, tendo mantido trajetória histórica de investimento regular nesta opção sem expansão significativa na rede própria. Já na outra situação observada, em relação às matrículas na rede privada conveniada de Canoas, identificamos que o número absoluto de matrículas na rede conveniada apresentou crescimento de maneira constante na série histórica 2013-2017, culminando com um índice de 45% de crescimento nesse período. Já quando analisamos o crescimento ano a ano dentro da série, verificamos que, de 2015 para 2016, houve um crescimento de 30%; já de 2016 para 2017, o aumento percentual foi de apenas 5%, indicando uma desaceleração no processo de conveniamento.

Entre os municípios que diminuíram a oferta conveniada no período analisado, o destaque maior fica para o município de Novo Hamburgo que, de acordo com os dados analisados, teria praticamente extinguido as matrículas conveniadas, com uma redução de 99% no número de vagas de pré-escola nesta dependência no período em questão. Contudo, cabe destacarmos alguns movimentos que podem contribuir para uma redução no número de matrículas em instituições conveniadas observada no caso deste e de outros municípios. Ao mesmo tempo em que esse resultado pode decorrer de um arranjo dentro da própria rede municipal, a estratégia adotada pode envolver as parcerias; por isso, abordaremos separadamente os dois casos.

Por um lado, alguns municípios, em função de uma curva de queda da natalidade na última década, tiveram reduzida a sua demanda por vagas no ensino fundamental, abrindo espaço para a pré-escola na rede própria. De maneira com-

plementar, alguns municípios desta amostra praticamente deixaram de atender à pré-escola em horário integral, com redução gradual nos últimos anos, o que permitiu o atendimento a um contingente bem maior de crianças nas escolas já existentes. O caso de Novo Hamburgo apresenta estas duas opções combinadas, pois a pré-escola foi ampliada significativamente a partir de turmas de jornada parcial alocadas nas escolas de ensino fundamental.

Outro caso refere-se a novos modelos de parceria entre as prefeituras e a iniciativa privada. Um dos modelos de parceria adotado por alguns municípios desta amostra é aquele em que uma instituição criada como escola pública municipal de educação infantil passa a ser administrada por uma instituição privada, constituindo-se para tal um “contrato de gestão”, que pode envolver uma participação mais ou menos direta de pessoas vinculadas à administração municipal (BONNEAU, 2016). Em certos casos, o contrato prevê, por exemplo, a indicação de docentes da rede municipal para cargos de direção, coordenação ou de assessoria à instituição, sendo o restante do corpo profissional contratado pela entidade conveniada. Cada tipo de contrato prevê diferentes responsabilidades entre as partes para questões de manutenção de infraestrutura e aquisição de materiais.

Devido à importância da gestão do projeto educativo em uma instituição de educação coletiva para crianças de até seis anos, as formas de contratação dos profissionais e suas condições de trabalho são questões bastante relevantes, inclusive para a efetivação do princípio da gestão democrática na escola pública. Como resultado de seus estudos sobre as parcerias entre o setor público e o privado, Peroni e Adrião (2009) alertam em relação a:

[...] implicações para a educação das parcerias entre o público e o privado, nas quais a “propriedade” da educação permanece estatal, mas em muitos casos, o setor privado define sua gestão e o conteúdo do processo educativo, com graves consequências para a autonomia do trabalho docente e a democratização da educação. (p. 1).

Atentas à ampliação quantitativa do número de matrículas fora das redes municipais, dada a opção de gestores e gestoras pelo conveniamento para a expansão da cobertura, Campos e Barbosa (2016) complementam esta reflexão, levantando algumas questões pertinentes: “[...] quem fará o acompanhamento pedagógico dessas instituições? Qual proposta curricular essas instituições irão seguir? Como serão contratados os professores/as? Quais as condições físicas desses espaços?” (CAMPOS e BARBOSA, 2016, p. 15).

Com estas perguntas, as autoras (2016) evidenciam preocupações referentes ao comprometimento da qualidade da oferta educacional em um contexto de gestão que mescla o público e o privado, demandando um comprometimento efetivo de diferentes instâncias, para a garantia da qualidade. Especialmente, no contexto de urgência colocada para a universalização da pré-escola nos últimos anos, surgiram e se proliferaram diferentes formas de parceria: “[...] 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 quatro anos, essa estratégia está sendo ampliada” (CAMPOS e BARBOSA, 2016, p. 15).

Nesse viés, nosso acompanhamento longitudinal nesta pesquisa pode comprovar que, nesta amostra, tal política esteve presente ao longo dos anos; porém, as formas de contrato foram se modificando em relação ao modelo tradicional de conveniamento a partir do qual uma instituição privada filantrópica, de caráter comunitário ou confessional, passava a receber recursos públicos baseados em um per capita ou em um conjunto de crianças atendidas. Hoje existem os casos de compra de vagas diretamente em instituições privadas particulares e, também, os casos onde algumas unidades criadas como escolas públicas municipais vêm sendo administradas por instituições privadas, criando um modelo de gestão que contribui para um “borramento das fronteiras” entre aquilo que consideramos educação pública ou educação privada, já tematizado em diversos estudos de Peroni acerca das redefinições do papel do Estado (PERONI, 2015). Adrião (2018) aprofunda esta questão, enfatizando os impactos para o campo da gestão da educação:

Ainda que as normativas que regulam a transferência da gestão pública para o setor privado tenham validade para todo o Brasil, notam-se ritmos e qualidades distintas quando de sua adequação por parte dos governos subnacionais, desencadeando distinções também na atuação do setor privado, nas políticas e programas implantados e nos impactos para a natureza pública da gestão educacional e escolar. (p. 18).

Quando ocorre o crescimento da cobertura com atendimento efetivado pelo setor privado, mas com financiamento público, efetiva-se um investimento em espaços que, muitas vezes, são privados, o que pode incluir até instituições privadas particulares que mantêm contratos de compra de vagas com as prefeituras. Dessa forma, a opção pela expansão do atendimento, em alguns casos extremos, exclusivamente, a partir de parcerias, pode enfraquecer a consolidação das políti-

cas públicas educacionais, pois torna necessário um repasse regular de montantes significativos de recursos que deixam de ser investidos nas escolas públicas e nos profissionais que nelas atuam, para expandir, fortalecer e qualificar as redes próprias, como destacaram Borghi e Bertagna (2016), ao analisarem dados educacionais que evidenciam o crescimento do conveniamento para a oferta educacional de zero a seis anos no país.

Em qualquer destes modelos de parceira para oferta de educação infantil, chamamos a atenção para a necessidade de acompanhamento e de controle social em relação à qualidade da oferta, uma vez que diversos estudos que investigaram essa modalidade de oferta vêm apontando problemas relacionados à insuficiência de condições estruturais e materiais, ao não atendimento de exigências para contratação, formação e remuneração de profissionais, dentre outros aspectos; destaca-se aqui a insuficiência de recursos repassados às instituições, caracterizando valores de investimento diferenciados entre a rede própria e a rede de instituições parceiras (BARBOSA e CAMPOS, 2017; PRUNIER e SANTOS, 2018; FLORES, 2018; PIRES, MONTANO e SUSIN, 2018). No caso de municípios desta amostra, também existem estudos e relatórios que apontam o repasse insuficiente de recursos por parte do público que leva à insuficiência de qualidade, evidenciando, inclusive, o não atendimento aos princípios constitucionais de gratuidade e qualidade (SUSIN, 2009; ROCHA e PESSANHA, 2016).

No que tange à garantia do direito à educação de qualidade, temas como o adequado financiamento tornam-se centrais. Ao analisar, com base nos dados censitários, a expansão da oferta de pré-escola no Brasil e as relações com a qualidade ofertada, Esteves (2017) reitera: “[...] sem verbas adequadas, não há investimento; sem investimento, não há expansão e, muito menos, educação de qualidade” (p. 28).

A literatura que deu sustentação às análises aqui apresentadas aponta para uma ampliação da oferta educacional na pré-escola a partir da política de conveniamento no Brasil. Com base em nossos estudos, reforçamos a importância da realização de pesquisas de aprofundamento sobre as condições contratuais das parcerias público-privado e sobre as relações entre a aplicação dos recursos públicos que vêm sendo repassados para instituições privadas e as condições da oferta

educacional, uma vez que tais recursos podem estar sendo direcionados para uma oferta que não alcance padrões mínimos de qualidade e, ainda, deixando de qualificar as condições gerais, estruturais e de recursos humanos das instituições das redes próprias. Em ambos os casos, restam prejudicadas as crianças, sujeitos de direito à educação infantil.

## CONSIDERAÇÕES POSSÍVEIS

O objetivo deste recorte foi apresentarmos alguns dados acerca da cobertura de atendimento na faixa da pré-escola em uma amostra de municípios gaúchos, analisando os movimentos recentes quanto à dependência administrativa das vagas ofertadas para esta subetapa da educação infantil entre os anos de 2013 e 2017, em um contexto de pressão nacional para a universalização do atendimento às crianças entre quatro e cinco anos. Ainda que em alguns municípios tenhamos observado crescimento acelerado da cobertura educacional nos anos que antecederam ao prazo dado pela EC 59/09, os dados que utilizamos indicam um possível alcance da meta de universalização da pré-escola apenas para o Município de São Leopoldo.

Em relação à dependência administrativa da vaga ofertada, os dados analisados indicaram que todos os municípios apresentaram matrículas vinculadas a convênios, havendo crescimento deste caso para os municípios de Porto Alegre e Canoas, de maneira acentuada, confirmando a tendência nacional apontada na literatura de utilização desta política para garantir ampliação quantitativa mais rapidamente.

Contudo, o acompanhamento longitudinal da amostra apontou para a necessidade de aprofundamento de algumas realidades, haja vista as diferentes formas de contratos de parceria existentes, ampliando o enquadramento dos tradicionais casos de conveniamento entre o setor público e o privado. Isso não nos permite afirmar que os municípios que apresentam baixo percentual de matrícula registrada na categoria conveniada estejam garantindo a expansão desta etapa educacional naquilo que é entendido como oferta educacional em instituição pública, conforme disposto na Ldben.



O estudo destaca a necessidade de ampliação do controle social sobre o repasse de recursos públicos para instituições privadas, tendo em vista casos de prejuízo à qualidade da oferta, apontados em estudos sobre o tema, envolvendo, inclusive, municípios desta amostra. Por fim, salientamos a necessidade de pesquisas que acompanhem o cumprimento das normas vigentes e o respeito aos padrões de qualidade existentes, de maneira a que se efetive o direito educacional para todas as crianças, independente da instituição de atendimento.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018 (online). Seção temática: Privatização da Educação Pública. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

ANDRÉ, M. E. D. A. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Revista FAEEB**. 2013, V. 22, p. 95-104. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/faeeba/v22n40/v22n40a09.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BAUER, Adriana. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? **Estudos em Avaliação Educacional**. SP: FCC, v. 21, n. 46, p. 229-251, 2010.

BONNEAU, C. S. **Políticas de educação infantil no Município de Canoas**: um estudo de caso (2009-2015). Canoas: Unilasalle, 2016. 126 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro Universitário La Salle – Unilasalle, Canoas, 2016.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na Educação Infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagóg.** Brasília, v. 97, n. 247, p. 508-518, set./dez. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp)>. Acesso em: 02 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n 13.005, de 25 de Jun. de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. **Consulta à Matrícula**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basicacenso-escolar-matricula>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

BRUSIUS, Ariete; FLORES, Maria Luiza R.; SANTOS, Clauderia. Oferta de pré-escola em instituições com turmas de ensino fundamental: o lugar das crianças da educação infantil. **Boletim Informativo n. 3.** Programa de Extensão Educação Infantil na Roda. Ano 3, nº 3, Outubro de 2016. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/11/boletim-3.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito? **Textura.** Canoas, v. 18, n. 36, p. 66-86, jan./abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Obrigatoriedade de matrícula na Pré-escola em tempos de “Terceira Via”. **38ª R eunião Nacional da ANPED.** São Luís\Maranhão, outubro, 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A gestão democrática na escola e o direito à educação.** Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19144/11145>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

DANIEL, Camila; FLORES, Maria Luiza R. Parcialização da jornada como estratégia de expansão da pré-escola em municípios gaúchos. Resumo. **Salão de Iniciação Científica da UFRGS 2018.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2018

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva,** 18(2): 113-118, 2004.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. A pré-escola e o direito à educação: aportes para um debate. **Estudos em Avaliação Educacional.** São Paulo, v. 28, n. 67, p. 102-131, jan./abr. 2017.

FLORES, Maria Luiza R. Política de conveniamento para a oferta de educação infantil em municípios gaúchos. In: V Seminário da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) Regional Sul: Políticas educacionais como campo de disputas: tensões entre o público e o privado. **Anais,** 2018, Passo Fundo (Rio Grande do Sul).

\_\_\_\_\_. **Monitoramento de Políticas Públicas para a Educação Infantil no Rio Grande do Sul:** estudo sobre a implementação da Emenda Constitucional 59/09 – obrigatoriedade de matrícula na pré-escola. Relatório Parcial de Pesquisa (2012-2015). UFRGS, 2017. (não publicado).

FLORES, Maria Luiza R.; BONNEAU, Cátia Soares; BORTOLINI, Bianca; FRAGA, Teresinha Gomes. Monitoramento de políticas para a educação infantil no Rio Grande do Sul: estudo sobre a implementação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola. In: VII Encontro internacional de investigadores de políticas educativas (VII EIPE). Programa de políticas educativas (PPE). Núcleo Educação para a Integração (NEPI). Associação de Universidades Grupo Montevideu (AUGM), 2016, Montevideu. **Anais.** Montevideu: 2016. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/12/monitoramentodepoliticasparaaeducacaoinfantilnorsestudoso-breaimplementacaodaobrigatoriedadedematriculanapreescola.pdf>> Acesso em: 12 maio 2018.

FLORES, Maria Luiza R.; ALBUQUERQUE, Simone Santos de. Dos debates sobre a avaliação da qualidade da/na educação infantil à efetivação do direito no contexto da escola. In: Seminário Avaliação da educação infantil: concepções teórico-metodológicas e implicações para políticas educacionais. **Caderno de Textos**. 23 a 25 de abril de 2018. Faced/UFRGS.

PERONI, V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34.

PIRES, Daniela de O.; MONTANO, Monique R; SUSIN, Maria Otilia. A configuração político normativo da parceria público privada: implicações na oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018 (online). Seção temática: Privatização da Educação Pública. Disponível em: disponível em: <<http://www.curriculo-semfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

PRUNIER, Simone; SANTOS, Simone V. Conveniamento de instituições sem fins lucrativos em Porto Alegre e seus impactos para a formação docente na educação infantil. In: V Seminário da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) Regional Sul: Políticas educacionais como campo de disputas: tensões entre o público e o privado, 2018. **Anais**. Passo Fundo, Rio Grande do Sul.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2010)**. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil). Acesso em: 17 abr. 2016.

ROCHA, Denise J. F.; PESSANHA, Magno S. Exame da efetividade das políticas públicas: o caso da educação infantil em Porto Alegre. **Achados de Auditoria**. Porto Alegre: CEAPE Sindicato, N. 5. junho de 2016. P. 34-35.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a Educação Infantil brasileira. **Pro-Posições** Vol. 14, No 1 (40) - jan/abr. 2003. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2183/40-artigos-rosembergf.pdf> Acesso em 08 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do INEP e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. (Orgs.). **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. SP: Cortez, 2015.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Mimeo, 2000. Disponível em: <[http://www.academia.edu/11259556/Políticas\\_Publicas\\_-\\_Maria\\_das\\_Gra%C3%A7as\\_Rua](http://www.academia.edu/11259556/Políticas_Publicas_-_Maria_das_Gra%C3%A7as_Rua)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

SUSIN, Maria Otilia Kroef. **A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 363 f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. UFPR. **Laboratório de Dados Educacionais**. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

## Maria Luiza Rodrigues Flores

Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Brasil, integrante do Núcleo de Política e Gestão da Educação desta Faculdade. Integra a coordenação do Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda da Faced/UFRGS. Ativista do Fórum Gaúcho de Educação Infantil e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil (Faced/Ufrgs).

E-mail: [malurflores@gmail.com](mailto:malurflores@gmail.com)

## Camila Daniel

Bacharela em Comunicação Social Habilitação Relações Públicas (UFRGS), atualmente é graduanda do Curso de Licenciatura em Pedagogia (7º semestre) na mesma Universidade. Foi bolsista de Iniciação Científica no Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil, no qual ainda atua como pesquisadora voluntária.

E-mail: [camiladnl@gmail.com](mailto:camiladnl@gmail.com)

## Cátia Soares Bonneau

Pedagoga (UFRGS, 2007), Especialista em Educação Especial e Processos Inclusivos (UFRGS, 2012) e Mestre em Educação pela Universidade LaSalle (2016). Professora de Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Canoas/RS; Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil (Faced\UFRGS).

E-mail: [catiasb2@gmail.com](mailto:catiasb2@gmail.com)

## Mariane Vieira Gonçalves

Pedagoga, Especialista em Inclusão Escolar e em Docência na Educação Infantil (UFRGS). Professora da Pré-escola da Rede Municipal de Educação de Alvorada\RS. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil (Faced\UFRGS).

E-mail: [profmari@ymail.com](mailto:profmari@ymail.com)

## Teresinha Gomes Fraga

Assistente Social no Grupo Hospitalar Conceição de Porto Alegre/RS (GHC). Colaboradora no Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda da Faced/UFRGS e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas para a Educação Infantil (Faced/Ufrgs).

E-mail: [terecafraga@gmail.com](mailto:terecafraga@gmail.com)