

Vera Maria Vidal Peroni
Jaqueline Villafuerte Bittencourt
Maria Otília Kroeff Susin
Paula Valim de Lima
Alexandre José Rossi
Juliana Selau Lumertz
Ângelo de Andrade Paz
Rafael Martins Sais (Orgs)

**ANAIS DO 2º SEMINÁRIO REDEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS ENTRE O
PÚBLICO E O PRIVADO: Implicações para a democratização da educação**

1ª Edição

UFRGS
Porto Alegre
2019

MOVIMENTOS NA POLÍTICA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADO PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O QUE DIZEM OS DADOS DE UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL (2013-2018)

Maria Luiza Rodrigues Flores¹
Cátia Soares Bonneau²

Apresentação e justificativa

O trabalho se constitui em recorte de uma pesquisa maior, que realizou monitoramento e avaliação de políticas públicas de educação infantil no Estado do Rio Grande do Sul, considerando repercussões da determinação constitucional de matrícula universal na pré-escola para a efetivação do direito à educação infantil no período entre 2009 e 2018. Neste recorte, apresentamos o caso de um dos municípios que compõem a amostra da pesquisa maior, com o objetivo de analisar, especificamente, uma das políticas implementadas pelas últimas gestões à frente do governo neste município com vistas à ampliação do acesso: a realização de parcerias entre a prefeitura local e instituições privadas, enfocando, assim, a dependência administrativa das vagas ofertadas para a pré-escola no período entre 2013 e 2018.

De acordo com o ordenamento legal vigente, o atendimento à pré-escola deveria ter alcançado 100% de atendimento até o ano de 2016. Em nossos estudos, identificamos que os últimos anos anteriores ao prazo dado pela Emenda Constitucional 59/09 (EC 59/09), foram aqueles em que os municípios aprofundaram algumas escolhas políticas no sentido de acelerar a ampliação da cobertura, justificando estudos que analisem tais escolhas e suas repercussões. Uma vez que o monitoramento das políticas municipais aponta para uma ampliação significativa do acesso a partir das parcerias, mas com evidências de prejuízo à qualidade da vaga ofertada, justificamos a importância desse estudo por concordarmos com Cury (2007) no entendimento de que o direito à educação não se concretiza apenas com a garantia do acesso; há que se efetivar oferta com qualidade social (BRASIL, CF/1988, art.205; Inc. VII).

A metodologia do estudo é de natureza quali-quantitativa (ANDRÉ, 2013), com sistematização e análise de microdados estatísticos oriundos do Censo Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), disponibilizados no Portal do Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2018).

Apresentação e análise dos dados

¹ Doutora em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Mestra. Prefeitura Municipal de Canoas/RS

O município do estudo pertence à Região Metropolitana de Porto Alegre e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), estima uma população de 344.957 pessoas, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2010) de 0.75. Trata-se de um município de grande porte, com economia estável, cuja Rede Municipal de Educação é composta por oitenta e quatro escolas, somadas as de Ensino Fundamental e as Escolas Municipais de Educação Infantil. Mesmo com esse número de instituições, este município, até 2017, não alcançou a universalização da pré-escola devendo criar ainda 2.697 mil vagas (TCE-RS, 2018).

O levantamento de dados da matrícula escolar informada com base no Censo Escolar do INEP aponta para um crescimento constante nas matrículas para a faixa etária total da educação infantil na rede própria, alcançando um crescimento de quase 100% no período investigado, passando o total de matrículas de 2013, que era de 2.711, para 5.212, em 2018. A observação da série histórica em relação às matrículas informadas na pré-escola evidencia um crescimento significativo de mais de 400% em cinco anos, partindo, em 2013, de um total de 707 crianças e alcançando 3.298, em 2018.

Em 2013, a rede própria registrava 707 matrículas, ao passo que a rede privada apresentou um total de 2.147, sendo destas 1.649 informadas como vinculadas a instituições conveniadas com o poder público. Ao final da série, em 2018, a rede própria contemplava 3.298 matrículas, enquanto a dependência privada registrou 3.189, e destas 2.529 referem-se às matrículas em instituições privadas conveniadas.

Quando analisamos especificamente a dependência administrativa das matrículas em relação à pré-escola, um movimento de crescimento de convênios pode ser observado, pois, o atendimento das crianças na faixa etária de quatro e cinco anos ampliou-se na dependência privada como um todo, crescendo concomitantemente nas matrículas decorrentes de convênios, que atualmente são chamados de parcerias em função do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (2015).

Destacando que ao mesmo tempo em que houve o aumento na oferta da dependência privada, a rede própria evidenciou ao final da série um aumento expressivo, superando em muito o crescimento de 53,5% apresentado nas matrículas decorrentes de convênios. Contribuindo para a explicação deste desempenho na rede própria, destacamos a inauguração de dez novas EMEIs no período, sendo todas estas matrículas informadas como vagas municipais, a despeito da realização de contratos com instituições privadas para a gestão compartilhada de algumas destas novas unidades, o que materializa um tipo de relação entre o

público e o privado na qual o conceito em si de educação pública, como consta no artigo 19 da Ldben, resta afetado.

Para a realização de nossas análises, apoiamo-nos em estudos de Peroni (2015; 2018) sobre as redefinições das fronteiras entre o público e o privado, processo em curso há várias décadas em diversos países, a partir do qual instituições privadas assumem a oferta, a gestão e/ou a condução de atividades e serviços de natureza estatal, dentre eles, na área social, a oferta educacional. No Brasil, este processo se torna presente de uma maneira mais significativa a partir da década de 90, com a efetivação de algumas políticas, documentos e leis de corte neoliberal que dão sustentação a processos de privatização em várias áreas. A partir dessa compreensão e com base em dados de monitoramento de políticas, podemos verificar que no município em questão, em uma década, houve significativa transformação na gestão da oferta de educação infantil, configurando-se um caso típico de redefinição de papéis entre o setor público e o privado em termos de responsabilidade para com a oferta de educação infantil.

Estudos históricos sobre a educação neste município evidenciam que o setor público era o principal responsável pela oferta de atendimento às crianças de até seis anos; aos poucos, nos anos 2000, passou a haver uma regular ampliação do número de convênios com instituições filantrópicas, assim como houve expansão a partir da compra de vagas na rede privada particular (BONNEAU, 2016). A partir de 2014, o município passou a realizar contratos de gestão compartilhada com empresas privadas para a administração de algumas de suas escolas de educação infantil, seguindo tendência nacional de ampliação da relação público-privado na educação infantil apontada em estudos recentes (BORGHI, 2018; FLORES E PERONI, 2018).

Em 2017, uma Cautelar do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS, Cautelar nº. 19001-0200/17-9) determinou a suspensão dos contratos de gestão compartilhada em vigor à época, a partir do ano de 2018, com base em elementos que podem colocar em risco a qualidade da oferta educacional, tais como: a contratação de profissionais sem a devida formação pela empresa contratada, bem como a destinação para instituição privada, de recursos que poderiam ser investidos na rede própria. Esta constatação por órgão de controle ratifica aquilo que já foi evidenciado nos estudos de Flores (2007), Susin (2009) e Prunier e Santos (2018) sobre os prejuízos à qualidade da oferta de educação infantil que podem ser verificados em instituições privadas subsidiadas com recursos públicos, quando inexistem mecanismos efetivos de acompanhamento e controle em relação a estas parcerias.

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar a evolução da dependência administrativa das matrículas na educação pré-escolar em um município gaúcho, contemplando período de forte pressão sobre gestores municipais, devido ao imperativo constitucional de universalização desta sub etapa. Os dados evidenciaram que o município em questão, durante o período analisado, fez uso das parcerias, ampliando significativamente o direito ao acesso para as crianças de quatro e cinco anos, ainda que não tenha universalizado esse atendimento. Porém, a democratização do acesso avançou a partir da estratégia de parcerias público-privado, em cujos processos foram encontradas evidências de prejuízos à qualidade das vagas ofertadas, havendo a interrupção da referida parceria por determinação de órgão de controle do estado, o que aponta para a importância de ações de monitoramento e controle da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. E. D. A. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? *Revista FAEEB*. 2013, V. 22, p. 95-104.

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, R. F. Que educação é pública? A privatização de um direito. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, n. 46, p. 19-32. mai./ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 05 de outubro de 1988, Brasília, 1988.

_____. Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Congresso Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília. 2014. Disponível em: . Acesso em: 10 out. 2018.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. Porto Alegre: *RBPAAE*, v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

FLORES, M.L.R. *Movimento e complexidade na garantia do direito à educação infantil: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989-2004)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FLORES, Maria Luiza R; PERONI, V.M.V. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: desafios à consolidação do direito no contexto emergente da nova filantropia. *Revista*

Roteiro: Volume 43, n 1, p. 133-154 – Jan./Abr. 2018. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/13096/pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE Cidades, 2019*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>> Acesso em: 17 jul. 2019.

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.

PERONI, V. M. V. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. *Currículo sem fronteiras*, v. 18, p. 1-27, 2018. disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/peroni.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2019.

PRUNIER, S; SANTOS, S. 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. *Medida acautelatória em denúncia*. (Cautelar nº. 19001-0200/17-9).

_____. *Radiografia da Educação Infantil 2016-2017*. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017> Acesso em: 05.08.19.

SUSIN, M. O. K. *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: 05.08.19.