



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5921 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 05 - Educação e Infância

**EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO OU MERCADORIA**

Sandra Cristina Vanzuita da Silva - UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ

Carolini Koeddermann Braga - UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí

### **EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO OU MERCADORIA**

O acesso à educação é considerado como direito público subjetivo, ou seja, direito indisponível e indiscutível, asseverado aos distintos sujeitos, independente de exclusão do poder discricionário, assegurado nos artigos 205 a 214 da nossa carta magna (BRASIL, 1988). Tal garantia impõe que este serviço deva ser ofertado obrigatoriamente pelo Estado, a todos os brasileiros e brasileiras dos 0 anos até os 17 anos (BRASIL, 2013).

Historicamente as obrigações do Estado no âmbito educacional foram expressivamente expandidas pela promulgação da Constituição Federal em 1988 (BRASIL, 1988) e, pelas diversas emendas adicionadas ao texto original da lei. Entende-se que tais procedimentos ocorreram com o intuito de manter o documento constitucional atualizado, de modo a contemplar o maior número de pessoas. Contudo é necessário destacar que, além de atender aos anseios e demandas da população o que se estabelece como direito, muitas vezes, também atende ambições e pretensões de distintos segmentos da sociedade. Grupos de interesses privados, que veem nas políticas educacionais a possibilidade de geração de mercadorias (PERONI, 2018).

Tal entendimento, nos leva a problematizar neste trabalho, o que tem ocorrido em muitos municípios catarinenses, a compra de vagas pelo poder público em instituições privadas de Educação Infantil. Isto acontece, pois os pais e ou responsáveis, têm recorrido ao Ministério Público, na busca da garantia deste direito educacional.

Diante desta questão, apresentamos neste texto, o levantamento que fizemos nos municípios catarinenses com mais de cem mil habitantes que utilizam, como estratégia para atender a demanda de vagas na Educação Infantil, editais de chamamento público para compra de vagas. No total encontramos 10 municípios. Recorremos aos sites oficiais de cada município e lá, encontramos todos os editais publicados em seus diários oficiais.

A metodologia utilizada para a análise dos documentos (editais) é de cunho qualitativo. Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles pudemos extrair e resgatar justifica o seu uso porque “[...] possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2).

Deste modo, os documentos foram analisados a partir das seguintes categorias, tipo de edital, tipo de convênio, vigência do convênio, faixa etária, quadro funcional, valor do pagamento, dotação orçamentária e visita técnica.

Antes de iniciarmos a apresentação da análise dos achados, entendemos ser importante

destacar que no texto constitucional, no que se refere ao direito à educação, observamos falta de clareza quanto às responsabilidades e competências de cada um dos entes federados. Por isso, o cidadão comum, muitas vezes não consegue cobrar o cumprimento das garantias constitucionais que lhe são de direito como, equidade e qualidade. Assim, abre-se a possibilidade para várias interpretações, o que contribui para a elaboração de políticas educacionais que privilegiam os setores privados em detrimento aos direito da população. Tal situação é observada com frequência no que diz respeito a oferta de vagas na Educação Infantil.

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996), está contida como direito à educação, por isso, desde o nascimento, embora não com o caráter de obrigatoriedade para as famílias, as crianças de 0 a 3 anos já podem ser matriculadas em espaços institucionais. Aos completar 4 anos a criança deverá obrigatoriamente ser matriculada e uma instituição educativa como preconiza a lei nº 12.796 (BRASIL, 2016). O não oferecimento de vaga na Educação Infantil, reporta na responsabilidade da autoridade pública competente, de acordo com o determinado na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

É mister esclarecer que, no Brasil, aos municípios é delegado o oferecimento da educação de base, ou seja, em creches para crianças de até 3 anos, pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos e o ensino fundamental de 7 a 14 anos. No entanto, a partir do ano 2016 os municípios foram obrigados por lei a matricular todas as crianças de 4 anos na pré-escola. Antes, os pais eram obrigados a matricular as crianças na escola a partir dos 6 anos. Outrora, com a alteração na LDB (BRASIL, 1996) mediante a aprovação da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, reduziu a idade para 4 anos. Essa regulamentação oficializa a mudança feita pela Emenda Constitucional nº59. Assim, os pais e ou responsáveis, também se impõe a obrigatoriedade de matricular seus filhos, podendo inclusive ser multados caso não o faça.

Em paralelo com a necessidade dos pais em matricular as crianças nas creches, exigindo cada vez mais do poder público a garantia desse direito, surge a possibilidade legal da compra de vagas em instituições privadas denominada PPPs - Parceria Público Privada. Os municípios buscando alternativas para suprir a demanda de vagas na Educação Infantil, procurando soluções rápidas e de baixos custos aos cofres públicos, acabam por utilizar com mais frequência esse recurso .

Uma PPP, ou parceria público-privada, é um contrato consolidado entre o poder público e uma ou várias empresas privadas para o implemento de um projeto em comum (DIAS, 2014). Nos termos da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)

É nesse contexto legal que as interpretações dos documentos legais vão abrindo possibilidades de arranjos como a compra de vagas na Educação Infantil. A emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, no campo educacional, foi emenda com o maior número de artigos modificados, sedo estes 7º incisos XXV, 23, 30, 206, 208, 211, 212 § 5º e § 6º. As matérias alteradas foram no que tange os direitos e assistência educacional, gratuidade na oferta, educação infantil e creche, valorização do magistério, recursos para financiamento educacional, manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e FUNDEB.

Alude que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo técnico e financeiro visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Nos editais publicados pelos municípios, observamos que para atender estes preceitos legais, a maioria dos municípios, utilizaram o edital de chamamento público ou

credenciamento. Os convênios firmados em geral são termos de colaboração e contrato. Madeira (2019, p.19), em sua pesquisa aponta que,

Importante destacar que, para formalizar as parcerias e transferência de recursos do público para o privado, diversos instrumentos podem ser utilizados, tais como convênios, acordos, contratos, entre outros, assim como os termos de colaboração e de fomento, definidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que são os instrumentos atualmente utilizados, em substituição aos convênios

De acordo com a necessidade e disponibilidade dos recursos da municipalidade, o valor do pagamento é ajustado, contudo observamos que não é especificado na maioria dos editais. Na preponderância dos casos a dotação orçamentária sai do orçamento das Secretarias de Educação.

Vale ressaltar a maior relevância da Emenda Constitucional nº 53/06, foi a criação do fundo contábil de cada Estado e do Distrito Federal, proposto à conservação e ao desenvolvimento da Educação Básica e à remuneração adequada dos servidores da educação, com o objetivo de valorizar os profissionais da educação. Sendo este chamado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Esse fundo substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF, que estava atrelado somente ao Ensino Fundamental, englobando a sua abrangência para a educação infantil e o ensino médio. Neste sentido, desvirtua-se completamente o objetivo primeiro da criação do fundo, qual seja, a oferta de qualidade no atendimento e a valorização do profissional de Educação.

Na maioria dos editais a empresa parceira da municipalidade deve estar atenta para alguns aspectos da sua responsabilidade, perante o município. Como a referência educacional a ser seguida, as exigências mínimas a serem cumpridas que serão averiguadas, por meio de visitas técnicas realizadas por equipe especializada.

Em todos os municípios, o tempo de vigência do convênio que variavam de um anos a 60 (sessenta) meses de duração. Como nos alerta Madeira (2019, p.60), "esses novos arranjos sobrevivendo das relações entre o público e o privado conferem ao Estado um novo papel". Talvez a mais importante diferença seja que o Estado não pode mais ser visto como o fator chave para entender as políticas educacionais e o único contexto da produção do texto das políticas, ele se une a outros atores e assume apenas o papel de regulador do processo.

Nos editais é solicitado a descrição do quadro funcional, para examinar a formação dos professores e sua qualificação. No entanto, estas profissionais não tem o mesmo direito aos salários e planos de carreira ofertados obrigatoriamente pelos municípios, aos profissionais efetivos. Isto nos leva a entender como afirmam Santos, Silva e Paula (2020) que, as condições de trabalho que são submetidos os professores tornam propícias as tendências apenas à reprodução de práticas já ultrapassadas, rasas, muito distante de ações que efetivamente sejam emancipatórias. Cada vez mais, o modo de trabalho individualizado torna precária a profissão docente. A alta demanda de vagas na Educação Infantil aliado a uma estrutura insuficiente faz com que o professor tenha que assumir e encontrar soluções para problemas que vão muito além de assuntos pedagógicos. Os autores indicam ainda que, esta falta de suporte por parte de diferentes instituições - desde governamentais, até as não governamentais, faz com que o docente viva um sentimento de solidão.

A faixa etária predominantemente contemplada nos editais é para crianças de 0 a 5 anos. Observamos que o intuito é única e exclusivamente aumentar o número de vagas na Educação Infantil buscando meios mais baratos e célere para dar conta da grande demanda. No que tange aos critérios de qualidade estabelecidos nos documentos orientadores do Ministério da Educação, praticamente não é cobrado nos editais as especificações.

Para Santos, Silva e Paula (2020), o cenário expansionista que se apresenta não garante que a ampliação do acesso se reverta naturalmente em práticas educativas de qualidade, sobretudo, porque o aumento do ingresso do público infantil em instituições educacionais

requer investimentos de diversas naturezas, como: infraestrutura, condições materiais, formação inicial e continuada dos profissionais da educação, políticas de valorização do magistério, entre outras. De acordo com Ferreira (2016, p.10), a oferta de vagas na Educação Infantil requer dos municípios um investimento de grande volume orçamentário na infraestrutura e custeio. Neste sentido a autora alerta, “na lógica da expansão de baixo custo, podemos pensar num efeito nefasto, qual seja incluir mais crianças com os mesmos recursos, precarizando todo o processo educativo”.

Ao finalizarmos nossas análises entendemos que há um avanço nas políticas direcionadas à Educação Infantil. Como por exemplo, a emenda constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, proporcionou satisfatórios avanços ao nosso contexto social, modificando a redação dos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, ou seja, a partir da pré-escola.

O Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014), também constituiu-se como uma conquista, pois o documento estabelece apoio técnico e financeiro da União. Alterou também o artigo 214, determinando o estabelecimento em Lei Federal do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, objetivando a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração.

Ao PNE compete também definir diretrizes, objetivos, metas e as estratégias de práticas para garantir a conservação e o desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, através de ações interligadas dos poderes públicos dos distintos setores federativos que possibilitem a propositura de metas de aplicação dos recursos públicos em educação, de acordo com percentual do Produto Interno Bruto-PIB. Ainda afastou a educação dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União-DRU de modo gradativo.

Apesar de tantos avanços, a partir de nossas análises traçamos algumas questões que problematizam todo este investimento. Se a educação apontada é como o instrumento mais importante para uma ascensão social, o mecanismo mais eficaz para extinguir o movimento muitas vezes cíclico de pobreza de gerações, como isso ocorrerá com estas formas e arranjos para a oferta de vagas na educação infantil?

Galgando um ensino de melhor de qualidade, as competências de atuação no tocante a educação foram subdivididas para que cada ente federado, responda por sua abrangência. Constituindo a Educação Infantil e Ensino Fundamental delegadas ao município em regime de colaboração com União, para resultados mais satisfatórios, pautados nos dizeres e certames pré-estabelecidos pelo Estado. Mas como o município com as verbas escassas repassadas pelo governo federal poderá ofertar uma educação de qualidade, se a responsabilidade recai toda sobre ele?

Assim, o conceito basilar que defendemos para as mudanças necessárias, é definir a importância do papel Estatal na educação. Data vênia, a educação se constitui como direito fundamental essencial ao ser humano, estabelecido em vários dispositivos legais. Ora, a Lei de Diretrizes Bases para Educação Nacional-LDB, assegura que "é direito de todo ser humano acesso educação básica", todavia a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que "toda pessoa tem direito educação". Demonstra-se que esse direito básico consensual conduz para o Estado dois papeis fundamentais, ou seja, o de regulador de financiador. Contudo o que observamos é um papel muito mais de regulação do que de financiamento, como já dissemos anteriormente.

Determinada a impossibilidade de todas as famílias terem acesso equitativo à educação, compete ao Estado tomar para si essa responsabilidade do problema, e não delegar a terceiros. Por isso, nos perguntamos, o que as ações em relação a oferta da Educação Infantil nos maiores municípios de Santa Catarina pretendem, garantir direitos de forma equitativa, ou estimular um mercado que visa lucro?

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação Infantil. Parcerias Público Privadas. Compra de vagas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa Do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 20 abril. 2020.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB 1/2012**. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 10.

BRASIL. **Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm) Acesso em: 20 abril. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm) Acesso em: 20 abril. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em: 20 abril. 2020.

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases - LDB Lei nº 9.394 - 1996**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>> Acesso em 25 de abril de 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Lei Nº - 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < <http://www.anabb.org.br/novosite/download/leipp.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2020.

DIAS, C., O., **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas públicas**. Brasília, 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração –Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília.

FERREIRA, V. S. **A expansão da Educação Infantil e prováveis implicações**. Anais da XI Reunião científica Regional da ANPED. Curitiba, Paraná. 2016.

MADEIRA, J., S., S. **A relação público-privado na educação infantil: uma nova gestão pública**. Dissertação - Mestrado em Educação – Universidade da Região de Joinville. Joinville: UNIVILLE, 2019.

PERONI, V., M., V., Múltiplas formas de materialização do privado na Educação Básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/peroni.pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2020.

SÁ-SILVA, J. R., ALMEIDA, C. D., GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I Número I - Julho de 2009.

SANTOS, G.. S. SILVA, S. C. V., PAULA, W., E., E., de. Solidão/individualismo na docência da Educação Infantil: consequência ou projeto?. In: **Revista Zero-a-Seis** v. 22, n. 41 (Jan./Jul.2020). Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosais/article/view/1980-4512.2020v22n41p125> Acesso em: 25 de abril de 2020.

