



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

11455 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: O QUE REVELAM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS

Luizete Cordovil Ferreira da Silva - UFPA - Universidade Federal do Pará

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: O QUE REVELAM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS

INTRODUÇÃO

Em diferentes contextos de crise sistêmica do capital, é notório o protagonismo do Estado no processo de reconstrução do capitalismo, assumindo um papel econômico, político e ideológico estratégicos nas decisões globais. Nesta linha de análise, Boron (1994) mostra que, em oposição à tradição teórico-político liberal, que parte da premissa da *neutralidade classista do Estado* e da *ausência de concentração de poder político em grupos privilegiados*, o Estado é, ao contrário, “[...] a expressão mediatizada da dominação política nas sociedades classistas” (p. 249). Seu papel mediador nos interesses de classe é decisivo para que a supremacia econômica, política e ideológica da burguesia se projete no âmbito mais global da sociedade civil, constituindo-se ilusório seu fenecimento e a limitação de seu poder.

No contexto atual do capitalismo, o Estado brasileiro, guiado pela “onda” neoliberal, também vêm assumindo este papel imprimindo mudanças estruturais na sua dinâmica e funcionamento, por meio de arranjos jurídico-institucionais no sentido de se adequar à nova conjuntura de acumulação capitalista. No campo das políticas sociais, estas mudanças também se expressam na criação de um *Terceiro Setor* para quem a oferta de serviços públicos de interesse coletivo também passa a ser destinada, causando grande preocupação entre os pesquisadores da área, já que a oferta destes serviços passa a ser assegurada por meio de *parcerias* com instituições da sociedade civil ditas públicas não-estatais.

Nesta lógica, a educação, como todo serviço de interesse coletivo, por *não* mais

compor a nova estrutura da administração pública como “atividade *exclusiva* de Estado”, se constitui, no Brasil, desde o ano de aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), em uma oferta de *serviço concorrencial* entre as esferas **pública, privada** e a **pública não-estatal**.

Entretanto, não são recentes os embates político-ideológicos, e seus desdobramentos jurídico-normativos, em torno do tema da relação **Público-Privado** no campo da oferta de serviços sociais em nosso país. Na educação, em particular, os estudos mostram como esta relação vem se constituindo como resultado de uma lógica de apropriação da *esfera pública* pelos setores privados hegemônicos, em que a noção do *público*, tem se constituído, historicamente, como um espaço de manutenção de privilégios burgueses e de exclusão de direitos da maioria da população brasileira (PIRES, 2015).

Mas é na conjuntura atual que os embates em torno do tema das Parcerias Público-Privadas – PPPs na educação têm imposto grandes desafios às entidades de classe, a instituições de ensino e pesquisa e aos profissionais da educação em geral em seus movimentos de luta, construção e defesa de um projeto de educação pública como *política social* e como *direito*, dada a complexidade do tema e os riscos para a educação como política pública que este representa.

Este texto discute o tema das PPPs na Educação Infantil – EI nas produções acadêmicas da área, e objetiva apresentar os resultados destes estudos, analisando as implicações das parcerias para a garantia da educação de crianças pequenas como política social e como bem público.

MÉTODO

A pesquisa constitui-se em um estudo documental sobre as PPPs na Educação Infantil no Brasil. Trata-se de um mapeamento dos estudos já produzidos sobre estas parcerias neste nível de ensino específico, em todas as regiões do país. Para tanto, realizamos um levantamento de teses e dissertações em um diretório específico: a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando-se dois filtros básicos: “área de conhecimento” (Educação) e “tipo de documento” (Teses e Dissertações). Por tratar-se de um tema novo, optamos por não definir uma série histórica para a busca, objetivando levantar o maior número possível de estudos.

Para esse levantamento, utilizamos dois descritores de busca: 1- *Parceria Público-Privada* e 2- *Educação Infantil*. Com o objetivo de ampliar a busca, também consultamos o repositório de alguns Programas de Pós-Graduação em Educação em que há Grupos de Pesquisa que se dedicam ao tema “Relação Público-Privada e Educação” e da “Privatização da Educação Básica”, dos quais destacaram-se: o PPGes da UNESP, da UNICAMP e da UFRGS, onde há grupos de pesquisa coordenados por pesquisadoras nacional e

internacionalmente conhecidas por se ocuparem do tema da “Privatização da Educação Básica”, como a Prof^a Vera Peroni, que é coordenadora do grupo nacional de pesquisa sobre a Relação entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE/UFRGS) e membro da Rede Latino-Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação (ReLAAPPe); a Prof^a Theresa Adrão, que coordena o GREPPE/UNICAMP); a Prof^a Teise Gracia, que desenvolve pesquisas sobre Gestão Educacional no contexto da Privatização da Educação e coordena a Seção GREPP/Ribeirão Preto; e a Prof^a Raquel Fontes Borghi, que Coordena o GREPPE/Rio Claro e também é pesquisadora da ReLAAPPe.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Em suas análises sobre a criação de um “novo” setor e suas implicações para a garantia de direitos sociais universais, Montaño (2003) destaca que o Terceiro Setor constitui, hoje, a nova resposta do capital aos problemas sociais do mundo. Trata-se de uma estratégia ideológica de substituição do papel do Estado na oferta dos serviços sociais, a partir de políticas de **descentralização** e de **transferência** desta oferta para o setor privado, configurado em Organizações Não-Governamentais (ONGs) e fundações, nas quais a perspectiva de luta e confronto entre capital/trabalho é substituída pelo princípio da *parceria* entre classes com supostos interesses comuns.

Adrião (et. al., 2018), analisando as recentes políticas de parcerias implementadas no Brasil no campo educacional, é enfática ao afirmar que não cabe o uso do termo *parceria*. Como nos contratos firmados entre Organizações e governos Estaduais e/ou Municipais esta “parceria” não representa uma contrapartida das OSs para o governo envolvido, e que como para as OSs a contrapartida dos governos são as subvenções (recursos financeiros para a prestação do serviço), o termo *parceria* não se aplica. Na sua compreensão, o termo utilizado apenas escamoteia um amplo processo de *privatização da educação pública*, pela oferta do ensino privado, por meio da qual as investidas neoliberais, travestidas de interesses públicos e comuns entre as partes envolvidas, encontraram espaços mais frutíferos de sua implantação nos sistemas públicos de educação básica.

Na visão de Montaño (2003), estas políticas se configuram em um grande projeto de desmonte da atividade social estatal, já que a reformulação das responsabilidades sociais no trato da ‘questão social’, tem promovido a reversão dos direitos de cidadania por políticas e serviços sociais desenvolvidas pelo Estado (Ibid.), o que exige, especialmente de instituições de pesquisa, de sindicais, de entidades de profissionais e educadores em geral, uma análise cuidadosa e um enfrentamento da introdução dessa lógica na oferta de serviços públicos educacionais.

Assegurando a legalidade exigida à oferta dos serviços sociais pela via do Terceiro Setor, ou do Setor Público Não-Estatal, o governo federal tem construído um forte arcabouço legal que, de resto, tem “incentivado” os entes da federação a adequarem-se à nova política,

entre as quais destacamos a Lei Nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, nas três esferas de governo, para a consecução de finalidades de interesse *público e recíproco*, além de definir diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com estas organizações.

De outro lado, Estados e Municípios parecem não ter poupado esforços no sentido de redefinirem suas políticas sociais, optando (sob o discurso da responsabilidade fiscal) pela terceira via como tipo de oferta privilegiado para a garantia de serviços públicos à população brasileira, em diferentes campos, com destaque para a oferta de serviços educacionais, como oferta de vagas, currículo e gestão da educação, como revelam os estudos de Adrião e Garcia (2018).

As PPPs na EI tem sido objeto de análise de muitos pesquisadores do campo da Educação Infantil. O levantamento realizado sobre as produções na área revela que estes estudos estão concentrados nas Regiões Sul e Sudeste do país, com maior registro em Cursos de Mestrado dos Programas de Pós-Graduação em Educação da UFRGS e UNESP/Rio Claro.

O estudo das produções acadêmicas sobre a lógica das PPPs nos Sistemas Municipais de Ensino (oferta de serviços educacionais públicos *pelo* privado) revela que as parcerias apresentam limitações em vários aspectos da política, entre os quais destacam-se: 1- as **condições** (desiguais) **de acesso** à educação ofertada pelas instituições conveniadas, com cobrança de taxas ou contribuições “voluntárias” de pais e/ou responsáveis das crianças, como revelam os estudos de Susin (2005); 2- a (má) **qualidade da oferta**, expressa, significativamente, na falta de habilitação e formação dos professores que atuam nas Organizações-parceiras (SUSIN, 2009) e nas condições de trabalho dos profissionais (OLIVEIRA, 2013), (COSTA, 2014); 3- o **controle social** (inexistente) da aplicação dos recursos públicos investidos, negligenciados por órgãos de controle como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Ministério Público e Conselho Municipal de Educação dos municípios analisados (COSTA, 2018), (AZEVEDO, 2014); 4- as **ilegalidades/fragilidades dos Termos de Contratos** de Convênio e/ou Parcerias, que incluem OSs *com* fins lucrativos nas subvenções públicas no “processo de seleção” promovido pelas redes de ensino, que não definem, claramente, as condições da Rede para as subvenções propostas (OLIVEIRA, 2018), (PARZELON, 2011), (AZEVEDO, 2014) e 5- a *expansão* das matrículas da educação infantil *pelo privado*, observando-se uma **tendência de ampliação do acesso ao fundo público pelas organizações privadas** (PARZELON, 2011).

Do conjunto das experiências municipais objeto de análise nas produções levantadas, dois estudos em particular chamam maior atenção porque revelam, na experiência do município em análise (Porto Alegre), a *precariedade das condições de trabalho* em que professoras, lotadas em creches comunitárias conveniadas, são submetidos no exercício de seu trabalho.

Suzin (2009), ao dedicar-se à análise da qualidade da educação infantil de Porto Alegre em creches comunitárias conveniadas, constata que esse atendimento expressa uma história de ausência do Estado na garantia do direito de educação à infância, revelando, como limites dessa qualidade, problemas de habilitação e formação das professoras, além de péssimas condições de trabalho no espaço físico das quatro creches investigadas.

Os estudos de Prunier (2018), ao analisar o trabalho das professoras de educação infantil em instituições parceiras (também no município de Porto Alegre), dedicando-se à compreensão da configuração de seus regimes de trabalhos, nomenclatura de cargos, ao salário e à formação das professoras envolvidas no estudo, conclui que essa parceria “representa pouca valorização, formação e remuneração” das professoras, apresentando-se incompatíveis com a legislação vigente, além de produzir uma ausência de reconhecimento enquanto profissionais de educação infantil.

CONCLUSÕES

Partindo dos resultados das produções acadêmicas levantadas aqui neste estudo, concluímos que as PPPs na Educação Infantil representam um agravamento das mazelas da educação para a infância Brasil, já que elas têm ampliado as desigualdades no acesso educacional, além de não representarem melhoria nas condições de oferta, expressa, entre outros aspectos, na precariedade de funcionamento das instituições e na baixa qualidade na formação dos educadores. De outro lado, as PPPs têm imprimido uma outra lógica de oferta de serviços públicos, que parece dispensar controle social nas instituições parceiras, além de representarem destinação de recursos públicos para o setor privado apenas como uma “estratégia de gestão”.

Assim, as PPPs na EI impõem o fortalecimento da luta, por toda a sociedade, pela garantia da educação na infância como direito das crianças e como política de Estado. Os desafios impostos exigem que essa luta se expresse na disputa por um *fundo público* que assegure, de um lado, a ampliação da oferta de matrículas públicas em instituições públicas, e, de outro, uma oferta com condições adequadas de atendimento, o que, por sua vez, não se limita às *condições objetivas de realização do trabalho docente*, com condições físicas, materiais e pedagógicas adequadas às especificidades da educação de crianças pequenas (0-5 anos), mas também envolve condições adequadas de emprego aos educadores (regime de contratação, carreira, remuneração, relações de emprego) que impactem positivamente na qualidade dessa oferta.

As limitações da oferta de educação infantil via parcerias apresentadas nas produções acadêmicas levantadas neste estudo são reveladoras de que, longe de representarem eficiência na provisão dos serviços educacionais, as PPPs na EI não apenas revelam um retrocesso nos avanços que a luta dos educadores por uma educação infantil de qualidade, como política pública e como direito das crianças tem assegurado no país ao longo das últimas décadas, mas

também expressam o avanço das forças privatista no campo educacional, pela transferência de recursos públicos da educação *para* o setor privado via oferta de matrículas públicas por instituições ditas públicas não-estatais, revelando o papel mediador do Estado na disputa pelo fundo público.

PALAVRAS-CHAVE: Parceria Público-Privada; Educação Infantil; Política Pública

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, M. T.; PERONI, Vera (Org's). **Público e Privado na Educação:** novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, M. T.; GARCIA, T. (Org's). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira:** incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba-Paraná: CRV, 2018.

ADRIÃO, M. T. et al. **Mapeamento das estratégias de privatização da educação básica no Brasil** (2005-15), 2018. Disponível em: https://www.grepe.fe.unicamp.br/pf-grepe/download_do_e-book.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

AZEVEDO, Caroline de Fátima N. de Jesus. Parcerias entre Municípios Paulistas e Entidades Privadas com fins lucrativos para oferta de Educação Infantil: uma análise dos instrumentos jurídicos adotados. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2014.

BORON, Atilio A. Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo (Capítulo 8). In.: **Estado,**

Capitalismo e Democracia na América Latina. Tradução: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 243-272.

COSTA, Beatriz Aparecida da. O Programa Pro-Creche e atendimento público municipal: um olhar para as condições da oferta de Educação para a Primeira Infância. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro. Rio Claro: 2014.

_____. Programas de Privatização na Educação Infantil: a atuação do Ministério Público e dos Conselhos de Controle Social. **Tese** (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro. Rio Claro: 2018.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos. O atendimento Público e Privado Concessionário na Educação infantil: um olhar sobre as Condições de Oferta. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2013.

_____. O Público e o Privado em Políticas de Subvenção Estatal: Programa Bolsa-Creche e “Escuelas Autogestionadas”. **Tese** (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2018.

PARZELON, Giovani. A Relação Público-Privada na Educação Infantil: um estudo sobre os Convênios com Entidades Privadas na Rede Municipal de Educação de Joinville-SC. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o Público e o Privado nas políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, maio/ago. 2013, p. 234-255.

PIRES, Daniele de Oliveira. A construção histórica da Relação Público-Privada na promoção do direito à educação no Brasil. **Tese** (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. RGS, 2015.

PRUNIER, Simone Souza. A Parceria Público-Privada na Educação Infantil em Porto Alegre: suas implicações para o Trabalho Docente. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEDU. Porto Alegre, BR-RS, 2018.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. A Qualidade da Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas. **Tese** (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, BR-RS, 2009.

_____. A Educação Infantil em Porto Alegre: um estudo das Creches Comunitárias. **Dissertação** (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre: BR-RS, 2005.