

O ACESSO À PRÉ-ESCOLA VIA PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA

Adriana Valadão

adriavaladao01@gmail.com

Universidade Federal da Grande Dourados

Resumo

O objetivo desse estudo é realizar um mapeamento de teses e dissertações, com vistas a identificar as produções acadêmicas a respeito das parcerias público-privadas na educação infantil, tendo como foco a privatização no acesso à pré-escola. A pesquisa foi realizada por meio de um levantamento no banco de dados da BDTD, na Capes e nos repositórios das universidades federais, estadual e privadas de Mato Grosso do Sul. A partir dos resultados de pesquisas apresentadas nesse estudo, é evidenciado uma tendência de crescimento das parcerias público-privadas na educação infantil que vêm alicerçando o movimento da privatização nesse nível de ensino por meio do Programa Nave-Mãe e o Bolsa Creche; bem como, por meio de apostilamento, formação pedagógica e oferta de vagas nas creches.

Palavras-chaves: Parceria público-privada; Direito à educação; Educação Infantil.

Introdução

A educação como direito social foi normatizada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 determinando que a educação fosse um direito de todos e dever do Estado. Este momento foi um marco para as conquistas da educação, no qual se iniciou o discurso da democratização e o acesso à educação.

No campo do direito à educação no Brasil, ainda há que se buscar a universalização, permanência e conclusão compatíveis com uma educação de qualidade em todo o território nacional, o que requer uma ação conjunta de todos os entes federativos na garantia e efetivação do direito à educação com qualidade. Tal ação coletiva deverá promover o fortalecimento de um pacto federativo com o sentido de cooperação entre os governos, que se fundamente na intenção de "[...] equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado, ou cidade que habitam" (ARAÚJO, 2010, p. 755).

Apesar da Constituição Federal de 1988 definir a educação como um direito social, nem todos os níveis de ensino foram instituídos como obrigatório. Foi somente após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 2009 que o ensino médio e a educação infantil se

tornaram obrigatórios dos quatro aos dezessete anos de idade, passando a ser um dever do Estado, ofertada de forma gratuita e para todos que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009, Art. 208, I).

O artigo 208 da CF/1988 descreve o compromisso do Estado para com a oferta da educação:

I. educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009) [...] § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo [...] § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, 1988, art. 208).

Como pode ser constatado, o ensino obrigatório para crianças de quatro e cinco anos recebeu um tratamento diferenciado quando foi considerado direito público subjetivo. De acordo com Duarte (2004, p. 113-114) o direito público subjetivo “confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua com próprio”, podendo o seu direito ser pleiteado caso a sua oferta seja irregular ou insuficiente.

A garantia de efetivação de um direito subjetivo se “rege pelo princípio de que [...] a todo direito corresponde um dever (*obligatio*) da parte de outrem” para sua satisfação, no caso da garantia do acesso à educação obrigatória, a CF/1988 determinou o Estado como sujeito devedor desta prestação social (CURY, 2013, p. 201).

O artigo 205 da CF/1988 determina que a educação seja garantida em “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, de forma gratuita e com “garantia de padrão de qualidade”. De acordo com Cury (2013, p. 202) o direito à educação está ligado à função pública do Estado e somente ele “pode estender universalmente a escola para todos e assim atender o conjunto dos cidadãos com imparcialidade de modo a fazer cumprir os grandes objetivos da democracia e da justiça”.

O Plano Nacional de Educação 2014- 2024 reforça a importância da educação como um direito social determinando na Meta 1, que os sistemas de ensino municipais teriam até 2016 para universalizar “a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade”, assegurando a efetivação do seu direito à educação (BRASIL, 2014).

No entanto, ao mesmo tempo em que se tem a promulgação da Carta Magna valorizando e assumido a garantia dos direitos sociais, por outro, o Estado brasileiro assume um outro modelo de Estado baseado em "relações contratuais com o setor privado e responsável por

definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado" (PECI; et al, 2008, p. 42).

As redefinições no papel do Estado a partir desse momento, entre outros fatores, propiciaram o estreitamento dessa relação fundamentada em uma visão neoliberal e baseada na incapacidade do governo federal em garantir os direitos sociais (PERONI, 2012). Segundo a lógica do mercado, este tende sempre a ser mais eficiente que o próprio Estado para garantir a efetivação de tais direitos; dentre eles a educação (PERONI; CAETANO, 2012).

É dentro de um cenário de mudanças administrativas, políticas e econômicas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que surge o interesse da pesquisadora em estudar no doutorado a seguinte temática: "A efetivação do direito à educação via privatização do acesso à pré-escola" em municípios de Mato Grosso do Sul (MS).

Para fundamentar essa discussão e dar suporte ao estudo desenvolvido pela pesquisadora, o presente estudo tem como objetivo realizar um mapeamento de teses e dissertações, com vistas a identificar os problemas, as limitações e as lacunas existentes a cerca das relações estabelecidas entre os setores público e privado na efetivação do direito da criança ao acesso à pré-escola.

Aspectos metodológicos do estudo

De acordo com Castro e Werle (2004, p. 1045) o estado do conhecimento é definido como "[...] uma análise da produção acadêmica em uma determinada área que permite reconhecer e identificar o conhecimento produzido, as áreas de tensão e possíveis avanços na compreensão do tema em estudo". Dessa forma, com o intuito de conhecer os estudos já realizados sobre o tema, fez-se um levantamento das teses e dissertações obtidas via Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹, no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)² e nos repositórios das universidades federais, estadual e privadas de MS.

No levantamento das teses e dissertações foram usados os seguintes descritores: "Parceria público-privada" e "Educação infantil"; sendo selecionados os estudos dos programas de pós-graduação em educação – Mestrado e Doutorado. Após a definição dos descritores foi realizado a coleta de dados fazendo o mapeamento das teses e dissertações. Não foi definido

¹ Disponível em: < [http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/)

² Disponível em: < <http://www.ibict.br/informacao-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao%20/biblioteca-digital-Brasileira-de-teses-e-dissertacoes-bdtd/apresentacao>>

inicialmente um recorte temporal; no entanto, os trabalhos selecionados identificaram um período entre 1999 a 2016. A escolha dos estudos foi feita por meio da leitura dos títulos e resumos, e posteriormente organizados segundo o tipo de documento – teses e dissertações - identificando o quantitativo dos estudos.

Estado do conhecimento sobre as parcerias público-privadas no acesso à pré-escola

Na BDTD foram encontradas 4 teses e 14 dissertações com temas relacionados a privatização na educação. Das 4 teses encontradas apenas a tese intitulada de Maria O. Kroeff Susin, orientada por Vera Maria Vidal Peroni, intitulada "A qualidade da educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas" (2009) (UFRGS). Neste estudo, a pesquisadora realiza estudos sobre os limites e possibilidades da parceria público-privada analisando a qualidade dessa parceria como principal política para expansão da educação infantil. De acordo com Susin (2009) o poder público, via secretaria de educação, não oferece assessoria sistemática junto às creches, não fiscaliza periodicamente o planejamento; e não existe participação da comunidade nas decisões, sendo essas, centralizadas na direção da entidade privada. Segundo a autora, tal autoritarismo também é percebido na ausência de discussão sobre os critérios de seleção dos alunos com direito a frequentar uma creche comunitária.

Apesar deste estudo ser sobre as creches, os resultados encontrados fortalecem a proposição de que os convênios que são realizados entre as secretarias de educação e entidades privadas acabam por excluir o processo democrático e a igualdade de direitos no atendimento à oferta educacional, uma vez que não existe a participação da comunidade nas decisões educacionais.

Das 14 dissertações encontradas na BDTD sobre as parcerias público-privadas, 4 se relacionam ao tema da privatização na educação infantil: “O uso de material apostilado em creches municipais paulistas: a percepção dos professores” (2015) (UNICAMP) de Alexandra Frasso Ferrari, orientado por Theresa Maria de Freitas Adrião; “As parcerias entre o público e privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas” (2012) (UNESP), de Ana Lara Casagrande orientada por Raquel Fontes Borghi; a dissertação “Parcerias entre municípios paulistas e entidades privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil: análise dos instrumentos jurídicos adotados” (2013) (UNESP), de Caroline de Fátima Nascimento de Jesus Azevedo orientada por Raquel Fontes Borghi; e a dissertação “As ações

da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001-2008)” (2009) (UFSCAR), de Ana Cláudia da Rocha, orientada por Sandra Aparecida Riscal.

Nos resultados das pesquisas citadas são evidenciadas diversas anomalias no atendimento com igualdade e qualidade às crianças na educação infantil. Dentre elas, é esclarecido que os instrumentos jurídicos demonstram que as parcerias não têm o objetivo de atender provisoriamente as vagas da educação infantil, uma vez que a vigência dos contratos é longa com possibilidade de prorrogação. Os trabalhos mostram que além do avanço do setor privado no atendimento à educação infantil por meio das parcerias público-privadas, estas não buscam atender uma demanda imediata de uma política educacional, mas ao contrário, se estabelecem com objetivos mercantilistas sem a devida preocupação com a qualidade da educação ofertada.

A partir do levantamento realizado das dissertações e teses no banco da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram encontradas 5 teses e 21 dissertações sobre o tema de pesquisa. Dentre as 5 teses, a que mais se aproxima da privatização na educação infantil é "A cogestão dos Centros de Educação Infantil Naves-mãe: uma parceria público-privada analisada" (2016) (UNICAMP), de Cassia Alessandra Domiciano, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião. Essa pesquisa analisou o Programa “Nave-mãe”³ implementado em Campinas, demonstrando em seus resultados que este Programa se diferencia dos demais formatos de convênios estabelecidos para expansão do atendimento à educação infantil porque se trata de uma modalidade de convênio que apresenta um custo alto para o padrão de atendimento oferecido na educação infantil com superlotação de salas de berçário e pela precarização do trabalho docente das professoras que trabalham nesse programa.

Das 21 dissertações encontradas no site da Capes sobre a parceria público-privada na educação, 9 tratam da presença do setor privado na educação infantil, mas apenas 3 tratam da oferta de vaga na educação infantil por meio da privatização. A primeira é intitulada “Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público-privada” (2012) (UFJF), de Paulo de Tarso da Silva Reis, orientado por Maria Isabel da Silva Azevedo; a dissertação intitulada “O Programa 'Bolsa Creche’⁴ nos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba: uma proposta de alocação de recursos estatais à educação privada? (2009)

³ Segundo Domiciano (2016, p. 51) o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) ficou popularmente conhecido como Programa “Naves-mães”. Instituído em 2007 pela Lei n. 12.884, a “prefeitura construía a infraestrutura das creches, mas transferia a gestão dessas unidades educacionais às instituições privadas”.

⁴ O “Bolsa Creche” “é um mecanismo de financiamento pelo qual as prefeituras que o adota transferem recursos públicos à escola privada e, embora receba o nome de ‘Bolsa Creche’, financia toda a educação infantil” (DOMICIANO, 2009).

(UNESP), de Cassia Alessandra Domiciano, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião; e a dissertação “Parceira público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para o atendimento da educação infantil?” (2008) (UNESP), de Egle Pessoa Bezerra, orientada por Theresa Maria de Freitas Adrião.

Nas dissertações citadas encontram os seguintes resultados: um aumento do custo de 23,4% a mais para ampliação de Unidades Municipais de Ensino da Educação Infantil em Belo Horizonte firmada por meio das parcerias público-privadas; que as políticas de fundos instituída pelo Fundeb contribuem para o avanço da privatização na educação básica uma vez que permite a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas; e que o Programa “Bolsa Creche” mantém o atendimento precário oferecido pelas instituições sem fins lucrativos nos atendimentos à educação infantil, sendo seu funcionamento pautado por mecanismos que estimulam o mercado.

Depreende-se que embora as políticas educacionais tenham o intuito de atender a demanda da educação infantil, a legislação permite a entrada do setor privado no ensino público por meio do envio de recursos à entidades educacionais privadas e com um custo maior para o governo federal na oferta da educação: “a política de fundos instituída nos moldes do Fundeb contribui para o avanço da privatização das etapas mais substanciais da educação básica na medida em que viabiliza a transferência de recursos públicos às escolas privadas conveniadas” (DOMICIANO, 2009, p. 183).

Foi evidenciado nos resultados das dissertações do banco da CAPES um avanço do setor privado sobre o público pelas condições de financiamentos permitidas ao setor privado, e a inserção da lógica de funcionamento pautada em princípios que incentivam o desenvolvimento do mercado.

Esta pesquisa de doutorado será realizada em Campo Grande e Dourados e como não foram encontradas teses e dissertações na BDTD e CAPES defendidas no estado de Mato Grosso do Sul (MS) sobre as parcerias público-privadas na oferta de vagas na pré-escola, optou-se por fazer um levantamento nos Repositórios das universidades federais, estaduais e particulares do estado.

Foram encontradas teses e dissertações defendidas no estado de MS sobre as parcerias público-privadas na educação. Dentre elas, cita-se a dissertação de Andrêssa Gomes de Rezende Alves, intitulada “A inserção de critérios privados na política de gestão do sistema de ensino no estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013)” (2014) (UFMS) e orientada por Maria Dilneia Espindola Fernandes. Esse estudo analisou como se configuram as relações entre o público e

privado no âmbito das políticas educacionais na gestão do sistema de ensino materializadas pela SED/MS. Foi constatado que ocorreu uma substituição da gestão democrática por outra lógica de gestão orientados para organização com objetivo de alcançar a qualidade total da educação.

Na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) cita-se a dissertação de Débora Cristina Gonçalves, orientada por Vilma Miranda de Brito que trata da privatização relacionada a parceria público-privada realizada com o Instituto Ayrton Senna intitulada: "Terceiro setor e a educação: parceria entre o instituto Ayrton Senna e a secretaria municipal de educação de Campo Grande" (2015). Como resultados a pesquisa mostrou que o Programa Acelera Brasil⁵ apesar de se configurar como uma ação para correção do fluxo do Ensino Fundamental e de combate à repetência, não trouxe mudanças para a distorção idade-série.

Na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) foram encontradas duas dissertações orientadas por Tereza Regina Cestari de Oliveira sobre a presença do setor privado na educação pública intituladas: "Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: implicações da parceria público-privada (2005-2008)" (2011), defendida por Luciana Cristina Lopes Dantas; e "Parceria entre o Público e o Privado na Educação: implicações do Programa Escola Campeã para a gestão escolar" (2008), defendida por Ana Brígida Borges da Rocha.

No levantamento realizado nos repositórios das universidades não foram encontrados estudos sobre a garantia do acesso à pré-escola via privatização da educação no MS. Dessa forma, com o intuito de esclarecer as motivações da pesquisadora para desenvolver esta temática, destaca-se que entre os resultados da pesquisa desenvolvida no mestrado em quatro municípios do Mato Grosso Sul, foi constatado que os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no período de 2007 a 2010 - primeiro ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) - foram, em sua maioria, destinados ao Proinfância (VALADÃO, 2015). A priorização pela educação infantil pode ser justificada pela busca da efetivação da

E.C n. 59 de 2009 que altera o artigo 208 da CF/1988 quanto à ampliação do ensino obrigatório que exige a construção de mais escolas para educação infantil e creches (BRASIL, 2009, Art. 1º).

Apesar dos esforços da União em direcionar os recursos para a educação infantil na construção de creches, foi identificado que os municípios pesquisados contaram também com as parcerias com o setor privado para melhoria da infraestrutura nesse nível de ensino

⁵ O programa Acelera Brasil foi criado em 1997 e é “ destinado ao campo de atuação do Instituto Ayrton Senna no setor da educação formal. [...] é adotado como política pública nas redes estaduais de Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Sergipe” (GONÇALVES, 2015, p. 70).

(VALADÃO, 2015). Estas parcerias aconteceram por meio de financiamentos para construção de Centro de Educação Infantil Municipal (CEIM); bem como, para formação pedagógica realizada por meio de convênios entre a prefeitura e o SESI, SENAI e SENAC (IBID, 2015).

Nesse sentido, além do interesse da pesquisadora em dar continuidade às pesquisas desenvolvidas no mestrado sobre as parcerias público-privadas no MS, o estado do conhecimento aqui realizado contribui para a construção da presente tese que busca elucidar a influência do setor privado na educação neste estado, uma vez que já é percebido a presença de "convênios" e/ou contratos na gestão da rede pública de ensino nos municípios sul-mato-grossenses para efetivação do direito à educação quanto a universalização da pré-escola preconizada na E.C. n. 59/2009 e na Meta 1 do PNE (2014-2024).

Considerações Finais

A partir dos resultados das pesquisas e das lacunas apresentadas, é evidenciado uma tendência de crescimento das parcerias público-privadas na educação infantil que vêm alicerçando o movimento da privatização nesse nível de ensino por meio de diferentes programas, como o Programa Nave-Mãe e o Bolsa Creche. Outras formas de parcerias também foram realizadas entre o setor privado e público, como o apostilamento, a formação pedagógica e a oferta de vagas nas creches efetivadas por meio de convênios com instituições privadas fortalecendo uma tendência à privatização na educação infantil.

Nesse mapeamento de teses e dissertações também foram identificados estudos sobre as possibilidades e limites da parceria público-privada como uma política para expansão da educação infantil; estudos sobre os instrumentos jurídicos adotados para a oferta das vagas; as implicações do fundeb para o crescimento de matrículas na rede pública de ensino e conveniadas de municípios paulistas; e estudos sobre as condições de atendimento dos alunos da educação infantil nas escolas privadas.

No contexto das reformas ocorridas no país após a Constituição Federal de 1988 e os reflexos na efetivação dos direitos sociais, percebe-se que não basta o Estado brasileiro se constituir em um Estado Democrático de Direito e as políticas educacionais apresentarem um caráter social e participativo, pois existem as contradições entre público e privado que precisam ser compreendidas considerando que “cabe ao Estado assumir o dever de propiciar condições para o gozo destes direitos, desobstaculizando as barreiras que impedem o exercício dos direitos” (CURY, 2013, p. 201).

Considera, portanto, que o mapeamento das produções acadêmicas aqui apresentado contribui para desvelar as diversas faces da privatização na sua inserção no sistema público de ensino que por vezes, com uma visão empresarial, acabam por influenciar as mudanças na educação pública fazendo com que as escolas deixem de se constituírem em espaços públicos de decisão (LIMA, 2018).

Referências

- ARAUJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. /Set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: maio de 2014.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a emenda n. 59 de 2009. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: ago. de 2013.
- . **Lei n.13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014- 2024. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: jul. de 2014.
- CASTRO, M. L. S. de; WERLE, F. O. C. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, p. 1045-1064. 2004.
- CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBP AE**, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43518>> Acesso em: Dez. de 2017.
- DUARTE, C. S. **Direito Público Subjetivo e Políticas educacionais**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, 113-118, 2004.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S** - v. 15 - n. 46 – jul. /Set. 2008.
- PERONI, V. M.; CAETANO, R. M. Redefinições no papel do estado: Terceira via, novo desenvolvimento e as parcerias público-privadas na educação. In: **Anais..... 9ª Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul — ANPED-SUL**. Caxias do Sul–RS, ANPED-SUL 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home.php?link=grupos&acao=listar_trabalhos&nome=GT05%20-%20Estado%20e%20Pol%C3%ADtica%20Educativa&id=105>. Acesso em: jan. de 2016
- VALADÃO, A. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul**. 2015. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.