

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências da Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação**

Geovani Zarpelon

**A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO INFANTIL:  
UM ESTUDO SOBRE OS CONVÊNIOS COM ENTIDADES  
PRIVADAS NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE  
JOINVILLE/SC**

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Roselane  
Fátima Campos

Florianópolis  
2011



Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação em 07 de setembro de 2011,  
como requisito parcial para  
obtenção do Grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Roselane Fátima Campos

Florianópolis  
2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

Z38r Zarpelon, Geovani

A relação público-privada na educação infantil  
[dissertação] : um estudo sobre os convênios com entidades  
Privadas na rede municipal de educação de Joinville/SC /  
Geovani Zarpelon ; orientadora, Roselane Fátima Campos. -  
Florianópolis, SC, 2011.

247 p.: il., grafs., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-  
Graduação em Educação.

Inclui referências

1. Educação. 2. Educação infantil. 3. Administração  
pública. 4. Convênios. I. Campos, Roselane de Fatima. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-  
Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**"A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO  
SOBRE OS CONVÊNIOS COM ENTIDADES PRIVADAS NA REDE MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DE JOINVILLE/SC"**

Dissertação submetida ao Colegiado do Curso  
de Mestrado em Educação do Centro de  
Ciências da Educação em cumprimento parcial  
para a obtenção do título de Mestre em  
Educação.

APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA EM 09/09/2011

Dra. Roselme de Fátima Campos (CED/UFSC-Orientadora)

Dra. Rosánia Campos (UNIVILLE/SC-Examinadora)

Dra. Maria Otília Kreff Susin (SME/RS-Examinadora)

Dra. Rosalba Maria Cardoso Garcia (CED/UFSC-Examinadora)

Dra. Olinda Evangelista (CED/UFSC-Suplente)

**GEOVANI ZARPELON**

*Profa. Célia Regina Vendramini*  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Educação/CED/UFSC  
Portaria nº 989/GR/2010





## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Hilário e Zeny, pelo apoio e carinho incondicionais sem os quais não seria possível a realização do Mestrado, da Graduação e de tantas outras conquistas em minha vida.

À minha orientadora, Roselane Fátima Campos, que com sua indiscutível competência orquestrou a realização da pesquisa. Agradeço também a paciência e dedicação principalmente nas etapas finais da pesquisa, momentos tão exaustivos!

À Fernanda, namorada e amiga, que acompanhou e apoiou toda a trajetória da pesquisa.

À Secretaria Municipal de Educação de Joinville e a todas as entidades e pessoas que contribuíram no trabalho.

A todos os grandes e pequenos Mestres que participaram direta e indiretamente de minha formação acadêmica e pessoal.

Ao grupo de estudo GEPETO pelos encontros e debates.

Aos colegas do Mestrado e Doutorado do PPGE, que através de debates em sala e nos “corredores” também fizeram parte de minha caminhada.

Aos funcionários da UFSC (também os terceirizados e temporários), especialmente do PPGE, cujo trabalho e dedicação foram fundamentais para a realização desse trabalho.

A todos os autores citados neste trabalho.

Ao CNPq pela bolsa de estudos.

À Marlise e ao João, companheiros de guerra.

Enfim, a todos que, de uma forma ou de outra, estiveram presentes em minha trajetória...

Obrigado a todos e todas!



## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo compreender a política de conveniamento na Rede de Educação Infantil no Município de Joinville, Santa Catarina. A utilização do convênio pelo poder público municipal como instrumento jurídico para transferência de recursos voluntários às organizações da sociedade civil que oferecem serviços de creche e pré-escola em Joinville tem sido uma opção dos dirigentes locais desde o início dos anos de 1990, fortalecendo-se a partir de 2005, mostrando arrefecimento em 2010. As instituições conveniadas são Creches Comunitárias, “Creches Domiciliares” e, recentemente, um grupo de instituições particulares, abrigadas em um instituto de caráter filantrópico. Procuramos compreender esse fenômeno à luz das recentes transformações no papel do Estado em suas relações com a chamada “sociedade civil”. Nesse processo, a interseção do público e privado no provimento das políticas sociais constitui-se como uma opção estratégica para o projeto societário pensado pelos ideólogos da reforma, a saber, a vertente social-liberal. A pesquisa foi orientada pela perspectiva do materialismo histórico-dialético, método que nos ajuda a compreender os fenômenos para além de sua aparência, levando-nos a apreender as relações essenciais o que constituem. Mediante análise documental e entrevistas semi-estruturadas constatamos que a expansão da Educação Infantil em Joinville pela via do “conveniamento”, alinhada a orientação político-partidária dos dirigentes municipais das duas últimas décadas produziu um duplo efeito: a expansão das matrículas pelo setor privado com e sem fins lucrativos, materializando a opção do “baixo custo”; ao mesmo tempo, as organizações da “sociedade civil”, beneficiadas com essa estratégia, vêm ampliando consideravelmente seu escopo de ação, alargando tanto o rol de atividades desenvolvidas, quanto os segmentos sociais atingidos. Concluimos afirmando também que os convênios, instrumento destinado a regular estas ações da esfera pública com a privada, no caso estudado, evidenciam-se como dispositivos frágeis como decorrência da própria lógica que os constituem. A despeito de todas as orientações destinadas a guardar sua “transparência”, observa-se que os controles sociais relacionados ao seu controle pouco se efetivam. Acreditamos que esse tipo de “parceria” sendo regido por uma lógica bilateral, própria do setor privado e por isso mesmo sujeito às contingências que o circunscrevem, furtam-se por sua própria natureza ao controle público, exemplificando o que alguns autores vem denominando da “privatização da esfera pública”.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Política Educacional; Relação público-privada; Convênios.

## RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo entender la política de convenios de la red de educación preescolar (0 a 5 años) en la ciudad de Joinville, Santa Catarina (Brasil). El uso del convenio por el gobierno municipal como un instrumento jurídico para la transferencia voluntaria de recursos a las organizaciones de la sociedad civil para proporcionar atención y educación preescolar en Joinville ha sido una opción de los líderes locales desde comienzo de 1990, y cada vez más fuerte a partir de 2005, mostrando reducción en 2010. Las entidades convenidas son las instituciones de guardería de la comunidad (jardín de infancia comunitaria), instituciones de guardería domiciliarias (jardín de infancia domiciliarias), y recientemente un grupo de instituciones privadas, vinculado a un instituto filantrópico. Tratamos de entender este fenómeno a la luz de las recientes transformaciones en el rol del Estado en sus relaciones con la llamada "sociedad civil". En este proceso, la intersección de los sectores público y privado en la provisión de políticas sociales constituye una opción estratégica para el proyecto de sociedad diseñado por los ideólogos de la reforma, a saber, la perspectiva social-liberal. La investigación fue orientada por la perspectiva del materialismo histórico y dialéctico, un método que nos ayuda a entender los fenómenos más allá de su apariencia, y que nos lleva a comprender las relaciones esenciales que la constituyen. A través del análisis documental y entrevistas semi-estructuradas, se encontró que la expansión de la educación infantil en Joinville a través del "pacto" (convenios), incluidos con la orientación político-partidaria de los dirigentes municipales de las dos últimas décadas se ha producido un efecto doble: la expansión de la matrícula en el sector privado y sin fines de lucro, materializando la opción de "bajo costo"; al mismo tiempo, las organizaciones de la "sociedad civil", se beneficiaron de esta estrategia, se ha ampliado considerablemente el alcance de las acciones, tanto de ampliación de su rol, tales como los grupos sociales afectados. Concluimos diciendo también que los convenios, el instrumento para regular las acciones de la esfera pública con la privada, en el presente estudio, revelan cómo dispositivos frágiles, resultado de la misma lógica en ellos. A pesar de todas las directrices para mantener su "transparencia", se observa que los controles sociales en relación con su control poco se efectiva. Creemos que este tipo de "pacto" se rige por una lógica bilateral, propia del sector privado y por lo tanto sujeta a las contingencias que circunscriben, y escapa del control público, un

ejemplo de lo que algunos autores han llamado de "la privatización de la esfera pública."

**Palabras clave:** Educación preescolar; Política Educacional; Relación publico-privada; Convenios.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Instituições a serem conveniadas previstas no Programa Viva a Infância.....	200
Figura 2 - Mapeamento do convênio na Educação Infantil em Joinville, 2011.....	157

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Marcos regulatórios nacionais pesquisados.....	27
Quadro 2 – Documentos de regulação da Educação Infantil em Joinville.....	28
Quadro 3 – Documentos de orientação da Educação Infantil de Joinville.....	29
Quadro 4 – Sujeitos da pesquisa.....	29
Quadro 5 – Critérios para diferenciação do público e privado.....	48
Quadro 6 – Comparação entre a Lei da OSCIP e as legislações anteriores.....	67
Quadro 7 – Comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB.....	97
Quadro 8 - Critérios de consideração dos alunos da Educação Infantil na distribuição dos recursos do FUNDEB.....	98
Quadro 9 – Resumo das indicações dos organismos multilaterais para a educação das crianças pequenas.....	119
Quadro 10 – Comparação entre os Estatutos da AJOCRED e AJOCEDI.....	164
Quadro 11 – Quadro-síntese dos projetos desenvolvidos pelo Instituto Ajorpeme.....	178
Quadro 12 – Critérios e adequações constantes no Programa Viva a Infância.....	184
Quadro 13 – Comparação entre os convênios firmados com a AJOCEDI e com o INSTITUTO AJORPEME.....	189

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Taxas de matrículas de creche e pré-escola no período de 1995 a 2009.....105

Gráfico 2 – Valores repassados através de convênios às instituições de Educação Infantil de direito privado em Joinville – 2003 a 2010.....194

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de entidades sem fins lucrativos que estão em processo de renovação ou concessão da CEBAS, por Ministério responsável.....	70
Tabela 2 – Matrículas na educação pré-escolar por idade, Brasil 1969 a 1989.....	77
Tabela 3 – Número de matrículas no início do ano do ensino pré-escolar, segundo a dependência administrativa, Brasil 1971 a 1989.....	80
Tabela 4 – Taxas de frequência a Educação Infantil, considerando a dependência administrativa das regiões (dados de 2009).....	106
Tabela 5 – Matrículas, docentes e escolas na educação básica em Joinville/SC, 2005 e 2009. ....	125
Tabela 6 – Evolução demográfica da porcentagem da população de 0 a 19 anos em Joinville/SC, 2000 a 2010.....	126
Tabela 7 – Taxa de aprovação e abandono escolar no Ensino Fundamental e Médio em Joinville/SC, 2010. ....	126
Tabela 8 – Comparação entre as resoluções do CME quanto à organização de grupos nos CEIs em Joinville.....	128
Tabela 9 – Evolução das matrículas na Educação Infantil em Joinville, 2000 a 2010.....	133
Tabela 10 – Matrículas na creche de acordo com a dependência administrativa das entidades.....	135
Tabela 11 – Evolução do atendimento nos Ceris em Joinville – 1979 a 1994.....	146
Tabela 12 – Cronograma de implantação de creches domiciliares durante 4 anos em Joinville.....	156

Tabela 13 – Número de crianças atendidas pelos CEDIs associados à AJOCEDI, 2011.....	167
Tabela 14 – Número de crianças atendidas pelos CEIs associados ao Instituto Ajorpeme, 2011.....	181
Tabela 15 – Evolução dos valores, por faixa etária e período, repassado às instituições conveniadas em Joinville.....	185
Tabela 16 – Valores (em reais) repassados anualmente pelo município de Joinville às instituições privadas de Educação Infantil por meio de convênio – 2006 a 2010.....	195
Tabela 17 – Evolução do convênio da AJOCEDI, valores repassados e número de crianças atendidas, 1998 a 2011.....	196
Tabela 18 – Número de crianças atendidas pelos CEIs associados ao Instituto Ajorpeme, 2006 a 2011.....	197
Tabela 19 – Evolução do convênio com o Instituto Ajorpeme, valores repassados e número de crianças atendidas, 2006 a 2011.....	197



## LISTA DE SIGLAS

AEPI – Atenção e Educação da Primeira Infância  
AJOCRED – Associação Joinvilense de Creches Domiciliares  
AJOCEDI – Associação Joinvilense de Centros de Educação Domiciliar Infantil  
AJORPEME – Associação de Joinville e Região da Micro, Pequena e Média Empresa  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social  
CECEI – Centro de Educação Comunitário de Educação Infantil  
CEDI – Centro de Educação Domiciliar Infantil  
CEI – Centro de Educação Infantil  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CERI – Centro de Recreação e Educação Infantil  
COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil  
EC – Emenda Constitucional  
EI – Educação Infantil  
EPT – Educação Para Todos  
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante  
FASFIL - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-estar do Menor  
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Fundef – Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério  
IAS – Instituto Ayrton Senna  
ICM – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
IPPUJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville  
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Medida Provisória  
MLPC – Movimento de Luta Pró-Creches  
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização Funcional  
NEI – Núcleo de Educação Infantil da Ajorpeme  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OS – Organização Social  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OM – Organismos Multilaterais  
PL – Projeto de Lei  
PNEI – Política Nacional de Educação Infantil  
PROEPRE – Programa de Expansão do Pré-Escolar  
PSEC – Planos Setoriais de Educação e Cultura  
PVI – Programa Viva a Infância  
SINDFIR – Sindicato das Instituições Beneficentes, Filantrópicas e Religiosas do Estado de São Paulo  
SEC/Joinville – Secretaria Municipal de Educação de Joinville  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UPE – Utilidade Pública Estadual  
UPF – Utilidade Pública Federal  
UPM – Utilidade Pública Municipal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>1 POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA.....</b>	<b>32</b>
1.1 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITALISMO.....	32
1.2 SOCIAL-LIBERALISMO E AS NOVAS RELAÇÕES ENTRE A ESFERA PÚBLICA E PRIVADA.....	41
1.3 OS CONCEITOS PÚBLICO E PRIVADO: DA DICOTOMIA À INTERSECÇÃO.....	46
1.4 A REFORMA NO ESTADO NO BRASIL E A RECONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE.....	52
1.4.1 Os mecanismos de regulação das relações público-privadas no Brasil.....	57
<b>2 POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: A EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS PEQUENAS COMO FOCO PRIVILEGIADO.....</b>	<b>72</b>
2.1 ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DOS ANOS DE 1990.....	74
2.1.1 O histórico do conveniamento na Educação Infantil no Brasil .....	79
2.2 REGULAMENTAÇÃO DA EI NO FINAL DO SÉCULO XX: DA TRANSIÇÃO DA ASSISTÊNCIA PARA A EDUCAÇÃO AO CONTINUM DO CONVENIAMENTO.....	85
2.2.1 A transição da Educação Infantil para os sistemas de ensino.....	91
2.3 POLÍTICAS ATUAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A INSTITUIÇÃO DO CONVÊNIO COMO POLÍTICA NACIONAL.....	95
2.4 O FOMENTO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA: DA POLÍTICA ÀS ESTATÍSTICAS.....	105
2.5 DA AGENDA REGIONAL À POLÍTICA NACIONAL – VELHOS RECEITUÁRIOS E NOVAS PRÁTICAS?.....	110
<b>3 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOINVILLE.....</b>	<b>123</b>

3.1 A EDUCAÇÃO BÁSICA EM JOINVILLE.....	123
3.1.1 A Educação Infantil em Joinville .....	128
3.1.2 Os Centros de Recreação e Educação Infantil – CERI .....	139
3.1.2.2 – A Associação de Pais e Funcionários dos Ceris – APFA.....	151
3.1.3 A criação das Creches Domiciliares em Joinville.....	156
3.1.3.1. A criação da AJOCRED.....	162
3.1.3.1.1 - Da AJOCRED à AJOCEDI – continuidades e descontinuidades no modus operandi.....	164
3.1.4. A Associação de Joinville e Região da Pequena e Micro e Média Empresa - AJORPEME.....	173
3.1.4.1 O “Instituto AJORPEME - Ética e desenvolvimento”: o “braço social” da AJORPEME .....	177
3.2 - AS POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DOS CONVÊNIOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOINVILLE.....	183
3.2.1 OS RESULTADOS DA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DE JOINVILLE.....	194
3.3 – ALGUMAS CONTRADIÇÕES NA RELAÇÃO PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOINVILLE.....	199
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>210</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>216</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>232</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>243</b>

## INTRODUÇÃO

No presente trabalho tomamos como objeto de análise a relação público-privada na Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Joinville, Santa Catarina, tendo como objetivo compreender a política de conveniamento dessa Rede em seus múltiplos determinantes. Em Joinville, uma parcela significativa do atendimento na Educação Infantil (EI) é realizada via convênios com instituições privadas: em 2010 somou 27,2% das matrículas, o que corresponde a 5.342 crianças<sup>1</sup>. Embora o convênio seja uma estratégia comum entre muitos municípios para a expansão do atendimento na EI, há em Joinville uma característica peculiar: em sua maioria, os convênios são realizados não diretamente com as instituições que atendem as crianças, mas sim com entidades que congregam e representam estas instituições, quais sejam: a Associação Joinvilense dos Centros de Educação Domiciliar Infantil (AJOCEDI), na qual 63 instituições de EI estão associadas; e o Instituto Ajorpeme, criado pela Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Média Empresa (AJORPEME), no qual 28 instituições de EI particulares são contempladas com recursos do convênio. Portanto, essas duas entidades atuam como mediadoras entre a SEC/Joinville e as instituições de EI, recebendo e repassando os recursos públicos às unidades a elas vinculadas. Além desses dois “grandes convênios”, há mais 12 instituições de EI conveniadas, caracterizadas como Comunitárias, mantidas por associações de moradores ou instituições confessionais, que mantêm uma instituição de EI cada. Nesse trabalho, discutiremos apenas o caso da AJOCEDI e do Instituto Ajorpeme que, juntos, congregam 91 instituições de EI das 102 que são conveniadas no município.

Essas duas entidades – AJOCEDI e Instituto Ajorpeme – são privadas, sem fins lucrativos, mas possuem características muito diferentes: a AJOCEDI foi criada pela Secretaria de Assistência Social, em 1990, com o objetivo de congregar e obter maior controle sobre as Creches Domiciliares, fomentadas pelo poder público joinvilense desde início daquela década. Com o passar do tempo, essa entidade se “autonomizou” e se constituiu hoje com um caráter de organização da sociedade civil. Já o Instituto Ajorpeme foi criado em 2002 por uma associação de empresários, a AJORPEME, e se insere na perspectiva da Responsabilidade Social Empresarial, como uma espécie de “braço

---

<sup>1</sup> Informações fornecidas pela SEC-Joinville, correspondentes ao Censo de 2010.

social” dessa Associação que, além do convênio das instituições de EI com o município, possui outros “projetos sociais”.

Para compreendermos esse fenômeno em Joinville, tomamos como pressuposto que essas “parcerias” entre os Municípios e as entidades privadas de EI constituem um caso exemplar na reconfiguração da relação entre Estado e a sociedade civil no contexto de “ajustes neoliberais” e de reforma do Estado, aprofundadas na América Latina a partir dos anos de 1990 (BORÓN, 2003). Essas reformas têm incidido sobretudo nas políticas sociais, cuja execução é fomentada via o incremento das parcerias público-privadas em detrimento da oferta pública estatal. A educação, e em especial a Educação Infantil, também vêm sendo impactada de diversas formas neste processo. Tomamos, portanto, a Educação Infantil enquanto parte integrante das políticas sociais implementadas pelo Estado nos diferentes momentos históricos. Assim, a análise das políticas de Educação Infantil implica compreender também esse movimento de produção das políticas sociais em suas relações com os processos de acumulação predominantes, nas suas articulações com o Estado e classes sociais. No caso específico deste trabalho, falamos de políticas sociais adotadas nos países de capitalismo periférico, condição esta que determina também as políticas sociais em curso na América Latina e no Brasil.

A Educação Infantil no Brasil tem se desenvolvido mantendo algumas características que perpassam os diversos tempos e espaços históricos. Entre os principais embates constituintes dessa etapa da educação, podemos citar: a diferenciação do atendimento para crianças de diferentes classes sociais, resultando em instituições e perspectivas orientadoras do trabalho diferenciadas; a segmentação na faixa etária no interior da Educação Infantil, evidenciando um maior investimento no atendimento às crianças que estão em idade próxima ao ingresso no ensino fundamental, em detrimento das menores; a existência de um dualismo estrutural no atendimento, decorrentes, entre outros fatores, do estímulo a programas de baixo custo, na qual modelos “não-formais” de atendimento são consolidados, coexistindo à rede pública formal; e, por fim, o embate em torno das competências público e privada no provimento dessa etapa da educação. Nesse último embate é que centraremos nossas análises no presente trabalho, ainda que, como veremos, ele tenha relação com os demais embates da Educação Infantil.

A relação público-privada na Educação Infantil não é um fenômeno novo no Brasil<sup>2</sup>, remetendo-nos às primeiras instituições desse tipo que foram aqui criadas, por iniciativa de organizações privadas, sendo apenas posteriormente assumidas (parcialmente) pelo Estado (KUHLMANN JR, 1995). No entanto, apenas em meados dos anos de 1970 que pesquisadores e movimentos sociais passaram a tecer reflexões e críticas sobre essa relação, justamente quando ela recrudescia mediante o fomento de modalidades de atendimento “não-formais” e de “baixo-custo”. Foi um período em que organizações da sociedade civil que ofereciam educação e cuidado às crianças de 0 a 6 anos reclamavam outra forma de participação nas políticas públicas: autonomia pedagógica e de gestão, com financiamento público (VEIGA, 2001).

Nos anos de 1990, vivenciamos no Brasil uma ofensiva de cunho neoliberal cujo impacto nos direitos sociais básicos se deu principalmente pela inscrição da lógica de mercado, privatista, na execução das políticas sociais. Esse movimento recrudesciu a histórica relação público-privada na Educação Infantil brasileira, cujos principais marcos regulatórios<sup>3</sup> possibilitam, e até induzem, ao incremento dessas “parcerias” entre o público e o privado. Esse movimento não passou despercebido aos olhos atentos de alguns pesquisadores da Educação Infantil, pesquisas estas que consideramos importante resgatar, mesmo que brevemente, de modo a inserir nosso trabalho na esteira do debate que já vêm sendo realizado no Brasil.

Analisando as produções realizadas na pós-graduação brasileira nos últimos dez anos (Apêndice 1) percebemos que esse tema vem adquirindo visibilidade e vem se ampliando o debate sobre a relação público-privada na Educação Infantil e o papel do Estado no provimento direto dessa etapa.<sup>4</sup> Mediante esses trabalhos pudemos conhecer algumas estratégias utilizadas por alguns municípios brasileiros à expansão da Educação Infantil de forma indireta pelo poder público, via diversas formas de fomento da relação público-privada. De diferentes maneiras, os dirigentes municipais lançam mão de estratégias de

---

<sup>2</sup> Essa discussão será retomada no Capítulo 2.

<sup>3</sup> Referimo-nos à Constituição Federal de 1988, à LDB de 1996 e ao FUNDEB, de 2006, em que a possibilidade da expansão do atendimento via convênios é colocada, inclusive fomentada (no caso do Fundeb). Esses estatutos serão analisados no Capítulo 2.

<sup>4</sup> Muitos dos trabalhos encontrados tomam as instituições de Educação Infantil conveniadas com o poder público unicamente como *locus* da pesquisa, não sendo portanto essa “parceria” o objeto de estudo. A partir do ano de 2000, localizamos 19 Dissertações e 03 Teses que têm como objeto de estudo a relação público-privado ou que se aproxima deste.

“parcerias” público e privadas para a expansão da Educação Infantil. De todas elas, permanece a opção da atuação parcial e indireta do poder público<sup>5</sup>.

## O percurso da pesquisa

Nossa pesquisa foi estruturada basicamente em três momentos fundamentais: (a) pesquisa bibliográfica, (b) pesquisa documental e (c) entrevistas. Na pesquisa bibliográfica buscamos apreender o estado da arte das pesquisas que tem como objeto a relação público-privada, principalmente as que tinham como foco o estudo da Educação Infantil. Consultamos, sobretudo, o Banco de Teses e Dissertações da CAPES, onde se concentram as produções da pós-graduação *stricto sensu* brasileira.

A pesquisa documental foi dividida em duas partes: primeiro buscamos todas as informações que estavam disponíveis na *internet*. Foram diversos sites consultados, entre eles do Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), da Prefeitura de Joinville e o *Portal Leis Municipais* e *Portal da Transparência*, entre outros.<sup>6</sup>

Os principais documentos de âmbito Federal que foram por nós analisados estão dispostos abaixo:

---

<sup>5</sup> Destacamos aqui alguns dos estudos já realizados: Em Natal (RN), Salvino (2003) estudou a filantropia empresarial da ABN/AMRO BANK e a terceirização da Educação Infantil. Em Porto Alegre, Susin (2005) pesquisou sobre os convênios realizados entre a Secretaria de Educação e as creches comunitárias e, no doutorado, pesquisou a qualidade da educação nessas instituições (SUSIN, 2009). Em 2006, Marrafao (2006) pesquisou sobre o a privatização da gestão da Educação Infantil, mediante “parcerias” entre ONGs e o poder público curitibano. Em Hortolândia e Piracicaba (SP), Dominiciano (2009) problematizou a compra de vagas, pelo poder público, em instituições privadas mediante o programa “Bolsa Creche”. Ainda no estado de São Paulo, em Campinas, Souza (2009) pesquisou a construções de unidades escolares (as Nave-Mães, creches com capacidades de até 500 crianças!) cujo gerenciamento é realizado por entidades não-governamentais. E recentemente Vilanova estudou o Programa Primeira Escola, em Belo Horizonte (VILANOVA, 2010) e em Barcarena (PA), Cunha pesquisou o Público não estatal na educação infantil. (CUNHA, 2010). Ver Apêndice.

<sup>6</sup> A disponibilidade de informações via *internet* tem contribuído para a facilitar o acesso de cidadãos e pesquisadores, constituindo-se numa ótima ferramenta para acessar informações públicas e contribuindo no controle social. A título de exemplo, todas as peças orçamentárias municipais têm seu último destino a Câmara de Vereadores para sua aprovação ou não, sendo para isso transformadas em projeto de lei e depois em lei, caso aprovada. Logo, essas leis são disponibilizadas no portal *Leis Municipais* para consulta pública. Foi através desse portal que tivemos acesso à muitas informações sobre os convênios recentes que a SEC firmou com as instituições de EI.

Quadro 1 – Marcos regulatórios nacionais pesquisados

<b>Documento / Lei</b>	<b>Assunto</b>
<b>Decreto Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.</b>	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais [...]
<b>Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.</b>	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria [...]
<b>Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e Decreto nº 6.253/2007 e</b>	Legislação que instituiu e regulamentou o Fundeb.
<b>Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais [...] (MEC)</b>	Documento de orientação do MEC às Secretarias e Conselhos Municipais e Estaduais de Educação.

FONTE: Elaboração própria, a partir de documentos pesquisados.

A segunda parte da pesquisa documental teve a Secretaria Municipal de Educação como *locus* privilegiado, mas não o único. Nesta secretaria, estabelecemos contatos com técnicos dos setores de estatística, de convênio, de Educação Infantil e gabinete do Secretário. A partir desses primeiros contatos, fomos recebendo indicações de outras pessoas que poderiam nos ajudar. As principais legislações coletadas nessas visitas encontram-se dispostas a seguir:

Quadro 2 – Documentos de regulação da Educação Infantil em Joinville

LEI	CONTEÚDO
<b>LEI Nº 4379, de 25 de julho de 2001.</b>	Art. 1º Ficam criados, na Secretaria de Educação e Cultura, os Centros de Educação Infantil - CEIs, em substituição aos Centros de Educação e Recreação Infantil – CERIs.
<b>DECRETO Nº 11.295, de 22 de agosto de 2003</b>	Cria o Programa Viva a Infância <sup>7</sup> e dá outras providências [...]
<b>DECRETO Nº 12.124, de 23 de novembro de 2004.</b>	Dá nova redação ao art. 1º, Do decreto nº <u>11.295</u> , de 22 de agosto de 2003, que cria o Programa Viva a Infância.
<b>LEI Nº 5239/2005, de 23/06/2005</b>	Estabelece normas para repasse de recursos financeiros da secretaria de educação e cultura, às unidades escolares [...]
<b>LEI Nº 5417, de 21 de dezembro de 2005.</b>	Dispõe sobre o atendimento nos centros de Educação Infantil - CEIs do município.
<b>DECRETO Nº 12.847, de 24 de março de 2006.</b>	Estabelece valores para as unidades de centros de Educação Infantil, conveniadas através do programa viva a infância, criado pelo decreto nº <u>11.295/03</u> , alterado pelo decreto nº <u>12.124/04</u>
<b>LEI Nº 5629, de 16 de outubro de 2006.</b>	Estabelece as diretrizes do Sistema Municipal de Educação.
<b>DECRETO Nº 13.171, de 12 de setembro de 2006.</b>	Estabelece valores a serem repassados às unidades de centros de Educação Infantil, conveniadas através do programa viva a infância [...]
<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008.</b>	Dispõe sobre as diretrizes estratégicas e institui o plano diretor de desenvolvimento sustentável do município de Joinville.
<b>Conselho Municipal de Educação: Resolução Nº 007/1999 Resolução Nº 061/2008</b>	Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação de Joinville

FONTE: Elaboração própria.

<sup>7</sup> O Programa Viva a Infância é o principal regulador dos convênios na Educação Infantil em Joinville, conforme discutiremos no Capítulo 3.

Além da legislação local, analisamos também outros documentos que nos ajudaram a compreender a organização e gestão atual da EI em Joinville, conforme Quadro 3. Outros documentos complementares não oficiais também foram consultados, como revistas de época, jornais e sites.

Quadro 3 – Documentos de orientação da Educação Infantil de Joinville

<b>Competência</b>	<b>Título / Ano</b>
Secretaria de Assistência Social	Projeto Creches Domiciliares – 1989
Secretaria Municipal de Educação	Plano Municipal de Educação – 2004

FONTE: Elaboração própria.

O segundo momento da pesquisa de campo se constituiu na realização de entrevistas semi dirigidas com sujeitos intencionalmente escolhidos, realizadas pessoalmente pelo pesquisador<sup>8</sup>. Como a EI, até o ano de 2000, esteve em grande medida sob responsabilidade da Assistência Social, nossa seleção dos sujeitos não se restringiu ao campo da SEC-Joinville, sendo realizadas ao total oito entrevistas:

Quadro 4 – Sujeitos entrevistados na pesquisa

Sujeito 1	Técnico A da SEC-Joinville
Sujeito 2	Técnico B da SEC-Joinville
Sujeito 3	Técnico C da SEC-Joinville
Sujeito 4	Ex-Secretária da Assistência Social
Sujeito 5	Ex-coordenadora do CERIs Ex-conselheira do CME
Sujeito 6	Conselheiro do CME
Sujeito 7	Representante da AJOCEDI
Sujeito 8	Representante do Instituto Ajorpeme

FONTE: Elaboração própria.

<sup>8</sup> Somente no caso do conselheiro do CME a entrevista não foi realizada pessoalmente, devido à dificuldades de estabelecer contato com o mesmo e pela sua restrição de tempo. Enviamos um questionário via *email* para a obtenção das informações. Durante o período da pesquisa foi deflagrada uma greve pelos servidores públicos municipais da cidade, perdurando 40 dias, comprometendo o nosso acesso pleno a materiais e retorno para complementação de entrevistas com os nossos entrevistados.

Com a permissão dos entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas, visando um melhor aproveitamento de seu conteúdo. Após a gravação, as entrevistas foram transcritas e entregues aos entrevistados para que eles autorizassem o uso daquelas informações, sendo recolhidas após essa autorização. Somente após a autorização dos mesmos, é que nos debruçamos na análise dos dados.

A construção dos roteiros de entrevistas baseou-se na análise preliminar dos documentos reguladores, no qual buscamos elementos para compor os roteiros. Devido à heterogeneidade dos sujeitos entrevistados, os roteiros foram construídos de acordo com a posição que cada um ocupa no campo da Educação Infantil em Joinville.

Organizamos os capítulos da seguinte forma: no Capítulo 1, denominado **As políticas sociais no capitalismo dependente e a relação público-privada**, focamos nas discussões conceituais sobre as políticas sociais e Estado, assim como problematizamos a redefinição da relação público-privada no contexto de Reforma do Estado e de “ajustes neoliberais”. Fechamos o capítulo analisando como esses processos incidiram no Brasil através da reconfiguração da relação entre Estado brasileiro e entidades privadas.

O capítulo 2, **Políticas para a Educação Infantil no Brasil**, tem como objetivo discutir a relação público-privada presente na política de Educação Infantil no Brasil. Para tanto realizamos um breve resgate histórico da EI no Brasil, apresentando em seguida os marcos regulatórios atuais, focando nos aspectos indutores ao incremento da relação público e privado no provimento da Educação Infantil. Finalizamos o capítulo demonstrando as afinidades dessa política com as orientações dos Organismos Multilaterais.

No último capítulo, denominado de **A relação público e privado na Educação Infantil em Joinville**, temos como foco a discussão sobre constituição histórica desta etapa educativa, mostrando como as “parcerias” com o setor privado inscrevem-se em sua própria origem. Os indicadores quantitativos de crescimento das matrículas nesse setor mostram-nos o movimento de transferência do atendimento educativo, especialmente das crianças entre 0 e 3 anos de idade, para entidades privadas com e sem fins lucrativos, coadunando-se com o modelo de gestão gerencial adotado na gestão da educação municipal.

# **1 POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA**

No presente capítulo temos como objetivo discutir a reconfiguração das relações público-privadas no contexto de reforma do Estado, evidenciadas principalmente nas últimas décadas do século XX. Este processo implicou também, em grande medida, redefinição da relação da esfera estatal com as organizações da sociedade civil. Nesse contexto de “ajuste neoliberal” (BORÓN, 2003), orientado sobretudo por organismos multilaterais para toda a América Latina, tem-se debatido sobre o incremento das relações público-privadas nas políticas públicas perpetradas pelos países da região. No Brasil, a redefinição das relações público-privada teve seu marco principal nos governos de FHC (1995-2002) onde se operou uma ampla reforma no aparelho do Estado.

Portanto, tendo como objeto de estudo a reconfiguração da relação público-privada, tomando a EI como caso exemplar, desenvolveremos nossas análises nesse capítulo com foco na relação entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos no provimento das políticas sociais. Para tanto nos apoiaremos em autores críticos à reforma como Borón (2003) e Behring e Boschetti (2006), e também em intelectuais que comungam com essas reformas, como Bresser Pereira (1998a, 1998b) e Kuczynsky e Williamson (2004).

Organizamos o capítulo em três partes: Inicialmente discutiremos os conceitos de Estado e política social, buscando identificar os vários condicionantes que operam na definição das políticas sociais como produto de uma complexa relação entre Estado, sociedade civil e luta de classes; Em seguida trataremos sobre a redefinição da relação público-privada no contexto de “ajustes neoliberais” e como que os ideólogos da reforma vêm reposicionando esse debate, inscrevendo essa relação em tempos de redefinição do papel do Estado; Por fim, discutiremos como que essas reformas se deram no Brasil através do processo de reforma do Estado brasileiro, assim como pela construção das bases legais que sustentaram uma nova relação entre o público e o privado no provimento das políticas sociais.

## **1.1 Estado e políticas sociais em tempos de crise do capitalismo**

Um tema recorrente na Educação Infantil é sua democratização, entendida como acesso universalizado e permanência com qualidade para todas as crianças de 0 a 5 anos. No entanto, pesquisas e dados apontam que os avanços são lentos, persistindo uma dinâmica de atendimento que combina focalização na expansão ao lado de programas/ações de baixo custo (ROSEMBERG, 2002; CAMPOS, 2010). Para a compreensão dessa dinâmica, pretendemos abordar a Educação Infantil em sua dupla dimensão – como parte das políticas sociais mais amplas, uma vez que se trata de uma etapa da educação básica, e também como objeto de políticas educacionais específicas.

Não obstante as diversas convenções e tratados regionais e mundiais que têm proclamado os direitos sociais das crianças<sup>9</sup>, entre estes o da educação, as discrepâncias entre os discursos e as ações efetivadas são grandes. Ao contrário, o que se evidencia é o crescimento da pobreza e da violência contra as crianças nas várias regiões do mundo. A infância tende a se tornar cada vez mais uma “questão social”, a qual os diversos governos têm respondido com políticas e programas predominantemente de caráter focal e compensatório. No caso da Educação Infantil esse processo se manifesta na combinação da universalização do acesso para as faixas etárias mais próximas da escolarização e na difusão larga de programas não formais especialmente para as crianças entre 0 e 3 anos de idade (CAMPOS, 2010). Observamos que apesar de já muito criticados por especialistas de diversas áreas, os chamados programas de “baixo custo” têm sido uma via “preferencial” para o combate dos problemas que atingem a infância. Concordamos com Bobbio quando este afirma que a grande questão não é mais proclamar os direitos, mas de garanti-los.

Compreender essa situação de aparente contradição entre discurso e prática impõe a necessidade de apreendermos os determinantes das políticas sociais na dinâmica capitalista atual. Portanto, trataremos a Educação Infantil como parte das políticas sociais, ainda que objeto também de políticas e regulações específicas no âmbito da educação. Para bem compreender esta questão, pretendemos abordar nesta seção as relações entre a política social, Estado e o modo de acumulação capitalista, indicando que estas relações

---

<sup>9</sup> A Declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989); e no Brasil, podemos citar a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a I Conferência Nacional dos Direitos da Criança (1995).

assumem formas particulares que induzem e conformam também, por sua vez, modelos ou tipos de políticas sociais.

Nessa perspectiva é possível compreendermos distinções ou diferenças entre as políticas sociais implementadas em países onde predominaram os chamados “estados de bem-estar social” e aquelas em curso na América Latina. Ou seja, o particular desenvolvimento do capitalismo latino-americano conforma as políticas sociais na região, incluindo aqui aquelas desenvolvidas no Brasil. Segundo Faleiros (2009),

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o *obrigam* a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e em longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado. (p.59)

Ainda de acordo com o autor, as políticas sociais são comumente associadas às políticas e programas que tratam do provimento em saúde, educação, assistência, previdência social, para citar os mais conhecidos. No entanto, as políticas sociais não se esgotam nestes âmbitos, e “[...] cada dia surgem novos programas de assistência ao estudante, ao velho, ao índio, à criança, à mulher, ao deficiente, ao doente, ao prisioneiro, às cidades” (FALEIROS, 1991, p.09). Nesse sentido é que podemos caracterizar também a Educação Infantil como uma política social, posto ser a primeira etapa da educação e que no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>, constitui um direito das famílias e das crianças e um dever do Estado (BRASIL, Constituição Federal, art. 208, inciso IV).

De acordo com Behring e Boschetti (2006) o debate conceitual em torno da política social no Brasil teve seu amadurecimento no final da década de 1980 com o questionamento às abordagens teórico-

---

<sup>10</sup> Embora desde o início do século XX, no Brasil, tenha programas sociais para as crianças pobres, predominantemente executados por instituições privadas (KRAMER, 2001; KUHLMANN JR, 1998), apenas em 1988 a Educação Infantil foi inscrita na esfera do direito. Na década de 1970 ações estatais no sentido de generalização e massificação de programas e políticas dirigidas às crianças foram efetuadas no país (ROSEMBERG, 1989), porém sem se caracterizar como uma política de Estado.

metodológicas assentadas nas referências do marxismo de corte estruturalista, aprofundando-se e incorporando outros estudos, em especial Gramsci. Esta revisão dos “modelos de análise” objetivava, sobretudo, romper com a perspectiva determinista com que se abordava a política social. No entanto, conforme ressaltam as autoras, esta revisão tinha ainda alguns limites, principalmente “[...] por comportar certa subestimação das determinações econômicas da política social e uma presença apenas periférica do debate econômico em geral e da crítica marxiana e marxista da economia política [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.17). Os limites apontados pelas autoras são os seguintes:

- [a] Um tratamento da política social que separa a produção da reprodução social, apostando na política social como solução para a desigualdade, sem levar em conta a natureza do capitalismo, especialmente na periferia do mundo do capital;
- [b] Uma visão de política social que reduz à vontade política dos sujeitos, às regulações dos conflitos, à busca de legitimação e de consensos, à respostas às pressões dos movimentos sociais [...];
- [c] Um forte ecletismo teórico na análise sobre política social, seja em função de uma declarada referência à tradição marxista, mas sem assumir suas conseqüências principais [...] seja pela pouca qualificação de termos como cidadania;
- [d] Identifica-se também um certo estatismo [nas análises]. Se é verdade que a política social se refere ao Estado, do qual pode e deve ser reivindicada como direito, também é verdade que ela envolve instituições públicas e privadas, inscritas nas relações entre as classes e seus segmentos. (p.17-18)

Como sugere as autoras, a compreensão da política social como solução para a desigualdade social é resultante, entre outros fatores, de uma compreensão que toma como esferas separadas a produção e reprodução da vida social. Nessa lógica, a política social operaria apenas no nível da reprodução social, como mecanismo de correção de desequilíbrios produzidos no âmbito da produção econômica. Assim, intrínseca a esta concepção, é a tese de que os problemas sociais não resultam do modo de produção capitalista, que se funda essencialmente na expropriação e exploração do trabalhador, mas resultam de “defeitos

específicos" do capitalismo (MÉZSÁROS, 2008, p.62) que seriam passíveis de correção através de ajustes, neste caso, pelas políticas sociais. Essa é uma consideração importante, pois diz respeito a três coisas que estão intimamente relacionadas: os limites estruturais do capitalismo; a separação entre o "econômico" e o "político" (WOOD, 2003); e o lugar do Estado nesse processo.

É na análise da dinâmica dos processos acumulativos do capitalismo e seus limites estruturais que se situam os debates sobre as possibilidades e limites das reformas e das políticas sociais. Mézsáros (2008) argumenta que a perspectiva reformista estaria fadada ao fracasso devido ao "[...] fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem *irreformáveis* [...], porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente *incorrigível*" (p. 26-27. Grifos do autor). Behring e Boschetti (2006) também consideram que o reformismo pode e deve ser criticado, no entanto, as autoras apontam também que em países de capitalismo periférico, onde as desigualdades sociais são mais agudas do que nos países centrais, as reformas, citando como exemplo a reforma democrática, pode constituir uma tática importante de luta pela garantia dos direitos básicos. Corroborando com essa perspectiva, Borón (2004) argumenta que diante da conjuntura recente da América Latina, suas frágeis democracias e crise econômica e social, as reformas sociais podem vir a consolidar as bases para futuros desenvolvimentos, embora não devamos "[...] esquecer as lições do passado que ensinam que elas não servem para substituir os parâmetros básicos dos capitalismo realmente existentes" (BORÓN, 2004, p.182). Importante acrescentar que o autor não defende as reformas em si mesmas, mas uma reforma estratégica: sincera, genuína, "puntuales y fulminantes" (BORÓN, 2004, p.182), orientadas para e por um projeto societário justo<sup>11</sup>.

Nosso posicionamento é que as políticas sociais, assim como as reformas sociais, podem constituir maiores ou menores possibilidades de mudanças concretas nas condições de vida da população, condições essas tão solapadas em países de capitalismo dependente, embora não haja uma "conjugação positiva" entre modo de acumulação capitalista e o princípio da igualdade. Concordamos com a posição de Behring e Boschetti (2006, p.46), quando afirmam que

---

<sup>11</sup> Para maior conhecimento dos argumentos de Borón em defesa de uma reforma social estratégica para a América Latina, indicamos a leitura do capítulo 5 de seu livro *Estado, Capitalismo y Democracia em América Latina* (BORÓN, 2004).

Se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar em países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é a via de solução das desigualdades que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio a abundância.

Outra ideia subjacente à separação entre a produção e a reprodução social é a aparente separação, e até certo ponto real, entre o “econômico” e o “político” no capitalismo, encontrada tanto em algumas leituras do marxismo quanto (e principalmente) no pensamento liberal (WOOD, 2003). Neste sentido, Behring e Boschetti (2006, p.43) afirmam a relação intrínseca das “[...] políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo assim, um caráter histórico-estrutural.” Essa discussão é relevante para nosso trabalho, por dizer respeito novamente à natureza do capitalismo sob outro ângulo: desde a origem do capitalismo, a propriedade “recebe a forma puramente econômica pelo abandono de todos os ornamentos e associações políticos e sociais anteriores” (MARX, p.618 *citado por* WOOD, 2003). Ou seja, desenvolveu-se uma esfera privada, “econômica”, na qual os apropriadores assumem diretamente o controle nas formas de produção em prol de seus interesses privados e não mais se fazem

[...] acompanhar da obrigação de cumprir funções sociais e públicas. Há no capitalismo uma separação completa entre a apropriação privada e os deveres públicos; isso implica o desenvolvimento de uma nova esfera de poder inteiramente dedicada aos fins privados, e não aos sociais. (WOOD, p. 36, 2003).

Para cumprir essas funções sociais e públicas o Estado aparece como a instituição privilegiada para esses fins. Este é um dos marcos que fazem o “econômico” e o “político” constituírem dois momentos diferentes de um mesmo processo. O econômico, constituído das relações de produção, “privatiza-se”, enquanto o “político” é identificado com a figura do Estado, localizando e concentrando as “relações políticas” da sociedade e tornando-se “público” na medida em

que se iniciou a “socialização da política” com o sufrágio universal e outras conquistas pela classe trabalhadora (WOOD, 2003).

É neste processo que se explicita a função contraditória do Estado, que, ao mesmo tempo em que se constitui como base jurídica e coercitiva que torna possível e garante a “[...] expropriação do produtor direto, a manutenção da propriedade privada absoluta para o capitalista, e seu controle sobre a produção e expropriação” (WOOD, 2003, p.28), também é a instituição que trata das funções sociais e públicas como “[...] instrumento de desenvolvimento de formas que visam à diminuição da desigualdade social” (MONTAÑO, 2008, p. 30), devido ao seu caráter universalizante.

Esse caráter universalizante do Estado e sua constituição como Estado de direito e democrático não pode ser apenas creditado à lógica capitalista de acumulação, mas também devem ser

[...] pensados como produtos de fortes e permanentes luta de classes (manifestas ou não), demandando e pressionando a classe hegemônica e o Estado para dar tais respostas às necessidades dos trabalhadores e da população em geral. O Estado ora é pressionado a incorporar certas demandas como forma de pôr fim a uma luta que possa desestabilizar o sistema, ora antecipa-se estrategicamente para evitar o eventual início de um confronto social. (MONTAÑO, 2008, p.33).

Considerando, portanto, o caráter contraditório das relações entre Estado e políticas sociais, afastamo-nos da segunda crítica apontada por Behring e Boschetti (2006), qual seja, aquele que compreende as políticas sociais como resultado apenas da “vontade política” dos sujeitos sociais envolvidos, subestimando o papel das determinações econômicas que as constituem. Assim, não se pode afirmar *a priori* que a assimilação pelo Estado de direitos ou serviços sociais demandados pela população insere-se como objetivo primeiro na busca de consensos e a contenção de conflitos, embora esses objetivos *também* o componham.

A crescente pressão da classe trabalhadora, a partir do desenvolvimento das relações capitalistas, foi determinante para a mudança na configuração do Estado, que

[...] já não podia continuar sendo interpretado, pelo resto da sociedade, como “comité

administrativo” da burguesia. Essa passou a recompor sua hegemonia mediante um processo que levou à “politização” da sociedade civil, com o “deslocamento” da política para outros espaços, antes considerados “privados”. Houve o que podemos chamar de uma “explosão” da sociedade civil, um crescimento acelerado do tecido associativo que implicava maior complexidade da estruturação social e política. Também teve de se tornar mais complexa a estrutura do Estado. (ACANDA, 2006, p.171. Grifos do autor.)

Ainda segundo Acanda (2006),

Essa recomposição da hegemonia da burguesia fez os limites entre o público e o privado, e os papéis políticos, econômicos e sociais deixarem de constituir “fronteiras”, passando a ser *zonas de interseção* entre Estado e as organizações sociais (PORTANTIERO, 1987, p.22). Surgiram formas modernas de dominar, fundamentadas no que pode ser denominado *expansão molecular* do Estado, a partir do redimensionamento da base histórica de sua morfologia. O Estado capitalista se reestruturou por meio de um processo que assimilou o desenvolvimento complexo da sociedade civil à estrutura geral da dominação (p.171. Grifos do autor).

Foi Gramsci o intelectual que primeiro se dedicou ao estudo dessa nova forma do Estado burguês operar, em que não agia mais somente pela imposição, mas também pela direção político-ideológica das organizações da sociedade civil, denominando esse processo de “hegemonia” (ACANDA, 2006). Dessa forma Gramsci superou a divisão clássica liberal entre Estado e sociedade civil, oferecendo uma visão orgânica da sociedade ao integrar a sociedade civil em seu conceito de Estado. Porém, a sociedade civil em Gramsci não se constitui como um corpo homogêneo nem uniforme, mas composta de organizações cujos princípios políticos-ideológicos podem coincidir ou não com os da classe dominante, sendo portanto também um terreno de disputa, assim como o aparelho de Estado. Nesse sentido, “[...] a reflexão política dos grupos empenhados em subverter a hegemonia burguesa não deve centrar-se só na confrontação ‘sociedade civil *versus*

Estado’, mas também, e principalmente, na confrontação ‘sociedade civil *versus* sociedade civil’ (ACANDA, 2006, p.181).

As considerações dessas diferentes dimensões do Estado nos permitem escapar da chamada visão instrumentalista do Estado, na qual o considera ora como exclusivamente a serviço da classe dominante, presente no “marxismo vulgar”, ora como representante dos interesses universais, como no liberalismo (BORÓN, 2003). O Estado, muito além de ser um instrumento, é relação social, e enquanto tal é suscetível de ser um terreno de disputa, embora não o único. De acordo com Borón (2003, s/p),

Na tradição marxista, pelo contrário, o estado é, simultaneamente: (a) um “pacto de dominação” mediante o qual uma determinada aliança de classes construiu um sistema hegemônico suscetível de gerar um bloco histórico; (b) uma instituição dotada de seus correspondentes aparatos burocrático e suscetível de se transformar, sob determinadas circunstâncias, em um “ator corporativo”; (c) um palco da luta pelo poder social, um terreno no qual se dirimem os conflitos entre distintos projetos sociais que definem um padrão de organização econômica e social; e (d) o representante dos “interesses universais” da sociedade e enquanto tal, a expressão orgânica da comunidade nacional.

É essa materialidade do Estado enquanto relação social, imbricado na luta de classes e no desenvolvimento do capitalismo, que faz com que as políticas sociais se particularizem de acordo com o tempo histórico. No atual momento de crise estrutural do capitalismo as políticas sociais têm adquirido

[...] contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal do setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas. [...] as condições políticas e econômicas da década de 1990 em diante, e que implicaram um giro conservador para o neoliberalismo (Bravo, 2000), dificultaram em muito a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos a eles correspondentes [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.145)

O desenvolvimento das políticas sociais na América Latina tem sido marcado nas últimas décadas pelas reformas estruturais de corte neoliberal que desde o início dos anos de 1990 têm se intensificado e delineado estas políticas. As motivações para essas reformas e ajustes estruturais estão centradas no diagnóstico neoliberal de que o Estado teria entrado em crise e que essa crise seria de natureza fiscal, pois o Estado teria gastado mais do que arrecadado (BRESSER PEREIRA, 1991). As estratégias de superação dessa crise, segundo Peroni (2008) foram,

[...] principalmente, a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo e a Terceira Via. Todas elas redesenharam o papel do Estado. São movimentos diferentes e complementares, muitas vezes chamados de globalização ou neoliberalismo, mas com características específicas, e redefinem o papel do Estado, principalmente, para com as políticas sociais (2008, p.112).

Na América Latina, essas reformas foram orientadas, sobretudo, a partir dos anos de 1990 pelo chamado Consenso de Washington. Na seção seguinte discutiremos as principais características dessas reformas, sobretudo no que diz respeito à reestruturação do Estado.

## **1.2 Social-liberalismo e as novas relações entre a esfera pública e privada**

Nos últimos 30 anos os países latino-americanos vêm presenciando, resistindo e coadjuvando uma série de ajustes estruturais implementados pelos governos nacionais e orientados principalmente por agências supranacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe<sup>12</sup> (CEPAL). Foi no âmbito deste último que o

---

<sup>12</sup> Nesse processo houve a participação de um influente instituto de pesquisa, o *Institute for International Economics*. No site do Instituto constam informações sobre as "análises influentes" que o instituto já realizou: "[...] reforma econômica na Europa, Japão, os antigos países comunistas e América Latina (inclusive o Consenso de Washington), o choque econômico e social da globalização e respostas políticas para isto, *outsourcing*, comércio eletrônico, corrupção, investimento direto estrangeiro dentro e fora dos Estados Unidos, aquecimento global e política ambiental internacional e setores chave como agricultura,

chamado Consenso de Washington foi forjado, no início dos anos de 1990, quando uma agenda foi elaborada para a realização de "reformas liberalizantes" (WILLIAMSON, 2004, p.03) para os Estados da região.

Inicialmente, os aspectos essenciais dessas "reformas"<sup>13</sup> foram divididos por Naim (1994, *citado por* NAVIA, VELASCO, 2004), em reformas de primeira e segunda geração:

As reforma de primeira geração incluem os suspeitos habituais: estabilização macroeconômica, cortes de alíquotas e de orçamento, privatização e similares. As reformas de segunda geração compõem um grupo variado que engloba amplas reformas do Estado, do serviço público e o fornecimento de serviços públicos; das instituições que criam e mantêm o capital humano (como a escola e o sistema de saúde); e do ambiente no qual as empresas privadas operam (mais concorrência, melhor regulamento, direitos de propriedade mais fortes). (NAVIA, VELASCO, 2004, p.234)

A partir dessas "reformas", realizadas não de forma homogênea pelos países, a América Latina se converteu, na virada dos anos de 1980 para 1990, na terceira grande "cena de experimentação neoliberal" (ANDERSON, 1996, p.19), precedido pelos países da OCDE e do leste europeu<sup>14</sup>. O objetivo central desses ajustes, segundo seus defensores, era o crescimento econômico na região, que nos anos de 1980

serviços financeiros, aço, telecomunicações e têxtil." (PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2010, s/p. Tradução nossa). Apesar da natureza jurídica sem fins lucrativos, o orçamento anual do Instituto gira em torno de 10 milhões de dólares, provenientes de doações de "fundações caridosas, corporações privadas, doadores individuais e de ganhos nas publicações [...]". (PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2010, s/p. Tradução nossa).

<sup>13</sup> Quando nos referirmos às reformas propostas por organismos multilaterais e intelectuais que comungam os interesses do grande capital utilizaremos o termo entre aspas, pois se trata de um "deslizamento semântico" (BORÓN, 2004, p. 19). Como apontam Behring e Boschetti (2006, p.149) as ideias reformistas, concordemos ou não com essas estratégias, são um patrimônio da esquerda "[...] que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias". Uma observação interessante de Borón (1995, p.109) refere-se ao termo "ajuste", que é concebido como uma ação emergencial para corrigir "momentâneos desequilíbrios" econômicos, porém, quando essas políticas são duradouras, como é o caso dessa agenda para a América Latina, tomam a forma de projetos societários, muito além de meros ajustes, tornando assim muito maior o desafio de desconstruí-las.

<sup>14</sup> Embora o Chile de Pinochet tenha sido o país pioneiro nas experimentações neoliberais, a "[...] virada continental [latino-americana] em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em [19]88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em [19]89, da segunda presidência de Carlos Andrés Perez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em [19]90." (ANDERSON, 1996, p.19 *in* SADER, GENTILI, 1996).

apresentara baixos índices. No entanto, como aponta Anderson (1995), nem em seu objetivo mais limitado - o crescimento econômico - os ajustes tiveram êxito. Os fracassos desses ajustes foram reconhecidos e analisados pelos seus próprios ideólogos em 2003<sup>15</sup>, que localizaram o fracasso não na agenda do Consenso, mas em fatores exógenos a esta, principalmente responsabilizando as políticas econômicas adotadas pelos Estados, que não realizaram completamente a agenda proposta (WILLIAMSON, 2004).

Outro fator criticado também pelos arquitetos do Consenso de Washington diz respeito à inoperância destes países da região em articular crescimento econômico com “ajuste social”:

[...] o principal objetivo da política de formação era excessivamente estreito. Quer dizer, a política permaneceu focada na aceleração do crescimento, não no crescimento junto com equidade. Persistia uma pequena preocupação com a distribuição de renda ou com o social, apesar do fato de a renda da região ser mais concentrada do que a de qualquer lugar do mundo, excluindo alguns poucos países africanos (WILLIAMSON, 2004, p.06)

Não obstante à aparente “preocupação” dos ideólogos da reforma com o “social”, o que se evidenciou na América Latina foi um verdadeiro “holocausto social”, nos termos de BORÓN (2003).

Longe de ser portadoras do progresso social, as políticas neoliberais precipitaram um holocausto social sem precedentes na história da América Latina. Isto se traduziu num aumento dramático da exclusão social, na pobreza e na vulnerabilidade de amplos setores das sociedades latinoamericanas. Com efeito, no marco das políticas neoliberais [...] se observa uma intensificação sem precedentes da exclusão social e da pobreza (BORÓN, 2003, s/p. Tradução nossa.)

---

<sup>15</sup> Em 2003, John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski publicaram um livro denominado *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento na América Latina* (2004) em que expuseram uma análise retrospectiva das “reformas” e propuseram novos elementos na agenda para a região.

As consequências dessa agenda para a América Latina foi, portanto, desastrosa, muito além do baixo crescimento econômico. Analisando alguns aspectos pontuais dessa agenda, Borón afirma que

A abertura comercial, que supostamente seria correspondida por um movimento equivalente praticado pelos países capitalista desenvolvidos, terminou sendo um gesto autista, com catastróficas consequências nos níveis de emprego [...]. As privatizações consagraram o saque legal do patrimônio público e sua alocação a grandes monopólios [...]. Por último, a desregulação financeira [...] converteu a maior parte das economias da América Latina e Caribe em dependentes desse grande cassino mundial que, segundo Susan Strange, é o sistema financeiro internacional. (2003, p.17. Tradução nossa)

De especial importância para esse estudo são as chamadas "reformas de segunda geração", entendidas como sendo Dedicada a montar instituições – um serviço público e um Judiciário modernos, eficientes, não corruptos sendo, talvez, a mais central delas – que permitirão que essas funções básicas sejam cumpridas com eficiência (WILLIAMSOM, 2004, p.271)

A perspectiva dos ideólogos do Consenso é “reformular a reforma”, orientação prontamente defendida por organismos multilaterais que atuam na América Latina, sobretudo na reorientação das políticas econômicas, em que a atuação da CEPAL ocupa um lugar significativo.

No Brasil, é preciso destacar a atuação do então Ministro Bresser Pereira<sup>16</sup>, idealizador da reforma no Estado brasileiro e também difusor de seus postulados nos países da América Latina. Esse intelectual, orgânico ao pensamento social-liberal, discordava de alguns argumentos dos ideólogos do Consenso, ressaltando que a crise na América Latina dos anos de 1980 não foi uma crise de mercado, como, segundo ele, querem os neoliberais, mas "[...] uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado" (1998a, p.105). O autor argumenta que o "Estado do século XXI" não poderá ser o Estado liberal do século XIX, como querem os neoliberais,

---

<sup>16</sup> Bresser Pereira foi Ministro do governo FHC (1995-2002), comandando o então criado MARE – Ministério da Administração e Reforma do Aparelho de Estado.

segundo ele, e nem tampouco o Estado social-burocrático do século XX, pois este teria entrado em crise. O Estado por ele idealizado seria, então, o Social-liberal:

Será social porque seguirá sendo responsável pela proteção dos direitos sociais em matéria de educação, saúde e provisão básica. [...] Será liberal porque realizará estas tarefas de forma mais competitiva, deixando de oferecer à burocracia estatal o monopólio das partes orçamentárias para a educação, a saúde e a cultura. (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.108)

Sua proposta de Estado, não apenas para o Brasil, mas para a América Latina, sustenta-se em quatro pilares básicos, a saber:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação [...];
- (c) aumento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal [...], da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial [...];
- (d) aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo [...]. (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.98).

Desses quatro pilares, destacamos o emergente conceito de *público não estatal*, indicando uma nova forma de propriedade que se insere ao lado das formas clássicas de propriedade: a privada e a público-estatal.

Teorizado, portanto, na América Latina por Bresser Pereira (1998a, 1998b) e na Europa por Giddens (2001), este conceito está intimamente relacionado ao projeto de Estado pensado por esses intelectuais: Estado social-democrático ou social-liberal, que para

Bresser Pereira são expressões sinônimas (1998a, p.108-109). Bresser conceitua o Estado social-liberal a partir de suas diferenciações com a configuração dos Estados durante os últimos séculos:

No capitalismo mercantilista dos séculos dezessete e dezoito prevaleceu o Estado patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o patrimônio do príncipe e o do Estado que, não obstante, começava a ser questionada. No capitalismo competitivo do século dezenove foi dominante o Estado liberal, garantidor da propriedade e dos contratos: produtos apenas de bens estritamente públicos. No capitalismo monopolista deste século [XX] o Estado social burocrático assumiu três formas: o Estado benfeitor, nos países desenvolvidos, o Estado desenvolvimentista, nos subdesenvolvidos, e o Estado burocrático, nos países estadistas. (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.117.)

Nesta passagem fica evidente a perspectiva liberal de que a competição necessariamente gera qualidade, ao mesmo tempo em que desonera o Estado, contribuindo para seu ajuste fiscal. Em seu projeto de Estado as empresas produtoras de bens seriam privatizadas, as produtoras de serviços públicos seriam objeto de concessão a empresas privadas, e os serviços sociais seriam entregues, também com caráter competitivo, "[...] não a empresas privadas, mas às organizações públicas não estatais." (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.108).

O que se evidencia, portanto, é uma redefinição das prerrogativas do Estado e de sua relação com a sociedade através de uma resignificação do termo *público*. As organizações privadas da sociedade civil que atuam em atividades chamadas de “interesse público”, estariam então situadas no terreno do “público não estatal”, sendo subsidiadas e reguladas pelo Estado. Para melhor entendimento dessa retórica social-liberal sobre o *Estado* e o *público*, parece-nos importante discutir os sentidos tradicionais ou clássicos dos termos público e privado, o que faremos a seguir.

### 1.3 Os conceitos público e privado: da dicotomia à intersecção

Norberto Bobbio (1987) realiza um interessante resgate dos sentidos tradicionais da dicotomia público e privado, sendo esta uma importante distinção para o pensamento jurídico (direito público e direito privado) e também para as disciplinas sociais. No sentido de delimitar o campo de investigação, essa dicotomia é tradicionalmente pensada como "esferas" divididas, que

[...] se delimitam reciprocamente, no sentido de que a esfera do público chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa. [...] Um dos lugares-comuns do secular debate sobre a relação entre a esfera do público e a do privado é que, aumentando a esfera do público, diminui a do privado, e aumentando a esfera do privado diminui a do público [...]. (BOBBIO, 1987, p.14)

Essa dicotomia, segundo Bobbio (1987, p.17-18), tem dois significados básicos. O primeiro deles seria a correspondência de outras dicotomias, na qual nos interessa uma delas: a diferença entre lei (público) e contrato (privado)<sup>17</sup>. A primeira teria como fonte as normas técnico-jurídicas do direito público, emanada pelo detentor do supremo poder; enquanto o *contrato* é regido pelo direito privado, regulando uma relação recíproca entre duas partes, mediante acordos bilaterais.

Bobbio (1987, p.19) menciona uma interessante crítica de Hegel aos jusnaturalistas sobre a inviabilidade do Estado se fundar no instituto do direito privado, como o contrato, devido à própria natureza de o vínculo contratual possibilitar a revogação por uma das partes. Embora Hegel tenha feito essa crítica aos jusnaturalistas e tenha se referido aos fundamentos do Estado, ela pode ser pensada para os dias de hoje na medida em que o projeto de Estado social-liberal lança mão da estratégia contratual<sup>18</sup> para a realização das ditas "funções não exclusivas do Estado" (BRESSER PEREIRA, 1998b), quais sejam, os serviços sociais e científicos e a produção de bens de consumo. Então,

---

<sup>17</sup> As outras duas dicotomias correspondentes, apontadas por Bobbio, são: a sociedade de iguais (privada, como a família) e de desiguais (pública, como um governo em que há governantes e governados); e a outra está relacionada com a anterior: justiça comutativa (relação entre as partes da sociedade) e a justiça distributiva (relação entre o todo e as partes, ou seja, entre o governo e os governados). (BOBBIO, 1987, p.19-20)

<sup>18</sup> Estas estratégias contratuais, no âmbito do Estado brasileiro, definidas na forma dos "contratos de gestão", "Termos de parcerias" e "convênios", serão tratadas na seção 1.4.1, intitulada "Os mecanismos de regulação das relações público-privadas no Brasil".

como podemos compreender a adoção da figura contratual, de natureza privada, no âmbito da gestão da crise política? Na configuração do Estado social liberal, não estaríamos caminhando para isso?

Essa crítica se torna ainda mais relevante se pensarmos nos "serviços sociais" que ficariam delegadas às entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.16). A crítica que Osvaldo Iazzetta (2008) elabora contra essa perspectiva é certa:

Com efeito, se o social é convertido em fonte substitutiva do público estatal, corremos o risco de confiar a provisão de tais bens públicos a associações voluntárias, que não são nem permanentes nem imparciais e, conseqüentemente, verifica-se limites para garantir a reprodução das necessidades sociais. Deste modo, em sociedades desiguais e segmentadas, isso implica deixar-se a mercê de grupos sociais que dispõem de recursos materiais, simbólicos e organizacionais díspares para expressar duas demandas. (p.53. Tradução nossa.)

Um segundo sentido que a dicotomia público-privada comporta, apontado por Bobbio (1987, p.27-28), é o entendimento de público como "[...] aquilo que é manifesto, aberto ao público, feito diante de espectadores, e por 'privado', ao contrário, aquilo que se diz ou se faz num restrito círculo de pessoas [...]". Essa distinção é elaborada por Bobbio em sua análise sobre o poder político, quando compara as antigas monarquias – em que o poder ficava ocultado –, com as repúblicas modernas, em que se tem maior visibilidade do poder político. Não obstante destacar essa distinção, o autor não deixa de reconhecer o aspecto *formal* da república enquanto representante do povo e a resistência do poder invisível com relação ao poder visível, inventando "[...] sempre novos modos de se esconder e de esconder." (p.30). Essa é uma dimensão importante da luta tanto pela radicalização da democracia quanto pela defesa do provimento público dos direitos básicos, devido a esse significado que associa o "público" com o "acessível a todos".

Outro trabalho que resgata essa discussão sobre o público e privado é o de Nora Rabotnikof<sup>19</sup> (2008), que aborda alguns aspectos já

---

<sup>19</sup> Este trabalho de Rabotnikof integra um interessante dossiê sobre o público e privado publicado pela ICONOS – Revista de Ciencias Sociales, da Facultad Latinoamericana de

mencionados por Bobbio e outros novos. A autora enumera alguns critérios ou sentidos básicos para traçar as diferenças entre o público e o privado, que estão resumidos no Quadro 05.

Quadro 5 – Critérios de diferenciação do público e privado.

<b>Público</b>		<b>Privado</b>
Comunitário, comum e de interesse de todos.	↔	Singular, pessoal.
O que se desenvolve a luz do dia, visível a todos, manifesto.	↔	Secreto, preservado, oculto.
O que é de uso acessível para todos, aberto.	↔	Fechado, restrito.

FONTE: Elaboração própria, baseado em Rabotnikof (2008, p.38-39).

Rabotnikof afirma ainda que esses três sentidos associados ao “público” aparecem articulados de forma variada no debate político; no entanto, isso nem sempre tem sido tratado como problema explícito nas reflexões teóricas sobre o público e privado (RABOTNIKOF, 2008). Uma importante explicitação desse problema é a consideração que

[...] público e privado qualificam duas lógicas de ação e de interesses; uma que se orienta pela obtenção do *bem comum*, atua em função de regras e princípios gerais, torna explícito seus valores e aponta para a universalização; e outra que se orienta pelo cálculo individual, que busca a maximização do benefício particular e que defende o direito a subtrair-se do controle público. Em outro sentido, a dicotomia poderia aplicar-se a dois conjuntos de valores que orientariam essas lógicas de ação e de interesse. (RABOTNIKOF, 2008, p.39. Tradução nossa, grifo no original)

Essa é uma consideração fundamental para a análise e defesa das políticas públicas universais, que, como exposto acima, contém um viés valorativo orientado pelo *bem comum*, contraposto aos interesses egoístas e particularistas que orientam a lógica do privado.

O projeto de Estado social liberal têm um conceito fundamental, como já afirmado anteriormente - o público não estatal - que, entre as concepções tradicionais de público explora apenas uma de suas dimensões, a do *interesse público*:

[...] se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, é claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.67)

O que está sendo questionado pelo projeto de Estado social-liberal é a vinculação entre “Estado e público”, ou seja, o conceito de público considerado como exclusivamente estatal. O questionamento dessa vinculação foi realizado também pelo pensamento político latino-americano a partir dos anos de 1970, mas sob outra ótica (RABOTNIKOF, 2008). Nesse período, ao mesmo tempo em que os liberais europeus questionavam o Estado social-burocrático, a esquerda latino-americana<sup>20</sup> questionava o Estado ditatorial, de forma que nesse período, pode-se observar uma "cruzada antiestatal", nos termos de Nora Rabotnikof (2008, p.40). A busca por um espaço público “não exclusivamente estatal”, nessas duas vertentes, não eram, obviamente, orientadas pelas mesmas aspirações ético-políticas. Na América Latina, os regimes ditatoriais marcaram a busca por um espaço ou lugar público, na qual se invocou a sociedade civil como esse lugar privilegiado do *público* (RABOTNIKOF, 2008; COUTINHO, 2006; FONTES, 2006). Mas essa perspectiva, diferentemente da liberal, não identificava a sociedade civil com o mercado, mas com um espaço

[...] caracterizado como mediação entre Estado e sociedade (não apenas civil), como lugar de autorreflexão dessa sociedade, e como espaço de geração da comunidade política (RABOTNIKOF, 2008, p.41).

---

<sup>20</sup> Por esquerda latino-americana, dos anos de 1970-1980, entendemos os movimentos sociais, os intelectuais críticos, o movimento sindical, e alguns políticos e partidos “progressistas”.

Essa vertente em muito se diferencia daquela que pensava o *público não estatal* como alternativa ao Estado social-burocrático. Alguns elementos da perspectiva liberal *pareciam* convergir com algumas reivindicações daquela comentada acima, como o de *sociedade repolitizada* e a *indevida interferência estatal na sociedade*, que na perspectiva liberal é entendida como sociedade de mercado (RABOTNIKOF, 2008). A diferença entre essas duas vertentes nos ajudará a compreender as demandas e a luta dos movimentos sociais brasileiros dos anos de 1970 e 1980 de reivindicação por creches e pré-escolas, que será discutida no capítulo seguinte.

Portanto, a operação ideológica em torno do conceito de sociedade civil realizada pelos liberais se entrecruzou com a luta contra o Estado-autoritário, na qual facilitou que a retórica liberal “anti-Estado” e de invocação da sociedade civil adentrasse na América Latina (IAZZETA, 2008). Como afirma Lechner (1986, *citado por* IAZZETTA, 2008, p.42), na América Latina tem sido “o Estado autoritário (e não o Estado de bem estar keynesiano) o Leviatã frente ao qual se invoca o fortalecimento da sociedade civil”. No entanto, passados os anos de 1980 ficou claro que o que aconteceu não foi o fortalecimento da sociedade civil, mas o desmonte do papel regulador do Estado,

[...] produzindo uma colossal concentração de riqueza nos grupos econômicos privados que se beneficiaram com a venda dos ativos estatais; mas também trouxe junto um processo de crescente desigualdade e desproteção, que se traduziu em uma alarmante precarização da cidadania” (IAZZETTA, 2008, p.53. Tradução nossa).

Os crescentes índices de pobreza na região, como indicado acima, evidenciaram as severas consequências das “reformas” para a região, que na avaliação de Borón (2004, p.28), como indicado anteriormente, provocou um verdadeiro “holocausto social”. Numa região marcada pela pobreza, subordinação e dependência, o enfraquecimento do *público* Estatal implica sérias restrições e enfraquecimento dos já débeis direitos sociais.

No caso da Educação Infantil, os indicadores significativos acerca da privatização desta etapa educativa, especialmente na faixa etária de 0 a 3 anos, com destaque para a ampla utilização das “parcerias” entre o poder público e as entidades privadas do chamado

“Terceiro Setor”, essas críticas se tornam relevantes. Como concluiu Teresa C. Marrafao (2006) em sua pesquisa no município de Curitiba, a Educação Infantil, e aqui podemos incluir todos os bens públicos transferidos à execução de entidades privadas, fica sujeita à contingência histórica da gestão das entidades filantrópicas, ou seja, dessa forma não há uma garantia da oferta e, quando há, inexistente a garantia da constância de funcionamento daquelas entidades.

Isso se torna ainda mais problemático na medida em que atuando nesta etapa educativa, há uma grande variedade de instituições privadas sem fins lucrativos, conveniadas ou não com o poder público, que oferece o atendimento: desde instituições comunitárias, originadas no cerne dos movimentos sociais em suas lutas por direitos sociais, até instituições profissionais mobilizadas pela caridade cristã; apenas para citar dois exemplos de instituições que trazem em si princípios ético-políticos norteadores muito diferentes<sup>21</sup>. Fica aqui ilustrada a afirmação acima, de Iazzetta (2008), quanto à disparidade de recursos simbólicos, materiais e organizacionais que essas diferentes instituições dispõem.

Nessa redefinição das fronteiras entre o público e o privado vinculadas à reestruturação do Estado, os conceitos de "público" e de "sociedade civil" foram alvo de “deslizamentos conceituais”, segundo Rabotnikof (2008), além da forja de novos conceitos, como *público não estatal* e *terceiro setor*. No caso brasileiro, mais do que um “deslizamento conceitual”, criou-se um novo terreno e uma nova forma de propriedade – a pública não estatal – consubstanciada por um arcabouço jurídico que deu vida a novas figuras jurídicas, como é o caso das OSCIPs – Organização da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos. No item seguinte exploraremos como essa reconfiguração da relação entre Estado e sociedade se operou no Brasil.

#### **1.4 A reforma no Estado no Brasil e a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade**

No Brasil, durante os oito anos de presidência de FHC (1995-2002), operou-se uma ampla reconfiguração da relação entre Estado e sociedade através da criação de mecanismos tanto legais quanto

---

<sup>21</sup> Por mais que os municípios utilizem mecanismos que regulem e disciplinem essas instituições, através da emissão de normativas e fiscalizações, há todo um processo complexo de mediação e um movimento de assimilação-resistência que passa também pela lógica que orienta as instituições. Parte desse debate será aprofundada no capítulo 3.

conceituais. Um dos principais protagonistas desse processo foi o então criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo Luis Carlos Bresser Pereira à frente do ministério.

Antes mesmo de assumir o MARE, Bresser já delineava seu projeto de Estado para o Brasil e já apontava que a crise dos anos de 1980 era uma crise fiscal e administrativa do Estado (BRESSER PEREIRA, 1991). Mas foi a partir do novo ministério que Bresser refina seu projeto de reforma administrativa e intenta levar a cabo no Brasil. Foi lançado, já no primeiro ano do mandato de FHC (1995), o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995), definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma na administração pública brasileira<sup>22</sup> (BRASIL, 1995). Foi por duas principais vias argumentativas que se justificou a reforma na administração pública brasileira nos anos de 1990: por um lado, se tinha o argumento da “globalização”, pois a organização do Estado brasileiro não estava em condições de responder aos novos desafios colocados pelo desenvolvimento tecnológico e da globalização econômica (BRASIL, 1997); por outro lado, se criticavam os princípios do Estado burocrático, que estaria corrompido e ineficiente, e lançava-se mão dos princípios do Estado *gerencial*:

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. [...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 6-7. Grifos no original)

---

<sup>22</sup> Além do Plano Diretor, foram publicados os "Cadernos MARE da Reforma do Estado", contendo 17 volumes abordando os diferentes aspectos da "reforma". Disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=522&cat=238&sec=25>.

Estão evidentes, na descrição das bases do Estado gerencial, conceitos e instrumentos próprios do mercado, como o controle de resultados e eficiência. Mas uma das mudanças mais emblemáticas deste projeto é a inclusão da noção de cliente associada à de cidadão: se fala de um "cidadão-cliente" (BRASIL, 1995, p.17), substituindo a lógica de *direitos sociais*, associadas à noção de cidadão. Trata-se de uma lógica própria das relações de mercado, em que os cidadãos-cliente seriam os consumidores de *serviços sociais*. Como veremos adiante, essa mudança qualitativa na denominação dos cidadãos afina-se à estratégia da focalização dos serviços para os cidadãos de baixa renda, em detrimento do princípio da universalidade.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi considerada pelos reformadores como um "retrocesso", um corolário do "populismo patrimonialista" predominante, segundo os autores, nos anos 1980 (BRASIL, 1995, p.20). Portanto, a Constituição brasileira foi em grande medida submetida ao crivo do ajuste estrutural dos anos de 1990 (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), comprometendo significativamente sua plena execução, sobretudo sua perspectiva *universalista* de políticas sociais. Essa diferenciação é importante, pois na Carta Magna está afirmado um tipo de relação entre Estado e sociedade, enquanto que os governos eleitos pós Constituinte operaram ajustes estruturais que implicaram nova relação entre Estado e sociedade, afinada com a lógica de mercado e consoante com orientações de organismos multilaterais (reformas de segunda geração).

Um dos aspectos centrais da "reforma" do Estado pensada por Bresser é a diferenciação entre *atividades exclusivas* do Estado e *atividades não exclusivas* que constituem um aspecto central na "reforma". Além do *Núcleo Estratégico*<sup>23</sup>, as *Atividades Exclusivas* do Estado seriam: regulamentação, fiscalização, fomento, Segurança Pública e Seguridade Social Básica. Enquanto as *Atividades não exclusivas* seriam as Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus e serviços sociais em geral, como educação e saúde (BRASIL, 1995). Ou seja, mais do que a delimitação do papel do Estado, trata-se da promoção de mudanças em sua própria estrutura. Essas mudanças estruturais geram em consequência novos delineamentos no seu âmbito de ação assim como em seus instrumentos e formas de gestão. Por isso que os autores da reforma se referem à Constituição de 1988 como retrocesso, pois nesta o papel do Estado é central no provimento das

---

<sup>23</sup> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público (BRASIL/MARE, 1995).

políticas sociais, enquanto o projeto de Estado social liberal prevê uma atuação indireta nessas políticas.

É a partir dessa diferenciação das atividades do Estado que as organizações da sociedade civil terão um papel estratégico para o suposto bom funcionamento deste projeto de Estado, pois executariam as atividades *não exclusivas* do Estado. Ainda segundo o autor supracitado, essa seria a dimensão social do Estado social liberal, que não se ausentaria das funções sociais, como no projeto neoliberal ortodoxo, mas sim atuaria indiretamente por meio de subvenções às organizações da sociedade civil no cumprimento daquelas atividades ditas não exclusivas.

Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL/MARE, 1995, p.13).

Como podemos observar na reforma do Estado brasileiro (BRASIL, 1995; 1998), é enfatizado que a execução dos serviços sociais realizadas pelas organizações da sociedade civil, tendo o Estado como regulador, não se trata de uma privatização desses serviços, mas uma *publicização* (BRASIL/MARE, 1995, p.13).

Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal. A palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal. (BRASIL, 1997, p.25)

O conceito de “publicização” está vinculado, portanto, a uma nova forma de propriedade denominada de *público não estatal*, que não seria nem totalmente pública, nem totalmente privada. Nessa perspectiva, os serviços sociais ficariam delegados a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, de direito privado, que possuam uma finalidade de interesse público.

As justificativas para esse “deslocamento” da ação do Estado para a sociedade civil no provimento das políticas sociais apoiam-se em vários artifícios, dentre os quais vale destacar os dispositivos discursivos que re-semantizam termos como público, cidadania, política, etc. Estas re-significações ao difundirem novos significados para estes termos também os vinculam a outros campos semânticos re-significando também a natureza jurídica destas entidades e/ou organizações: sua natureza privada e seus objetivos ficam transfigurados em uma “nova natureza” qualificada como de “interesse público”. Portanto, esta nova forma de propriedade – “pública não estatal” – seria definida não tanto pela sua natureza, mas por suas funções, todas voltadas aos “interesses públicos”:

[...] se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, é claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.67)

No entanto, por mais que Bresser (1998a) insista que esse processo não deve ser entendido como privatização, mas sim “publicização” (p.66), termo criado justamente para diferenciar da privatização, essa assertiva não se sustenta, especialmente quando confrontada com os demais significados do termo público, como o faz Roberto Leher (2003, p.48): “[...] como faltam a essas organizações [sem fins lucrativos] os principais requisitos da esfera pública – a universalidade, a igualdade, os interesses gerais, a lei e os objetivos emancipatórios –, a Reforma pode ser considerada inequivocadamente privatizante”.

Esse processo de *publicização* foi realizado, como indicamos no início da seção, por meio tanto de uma operação conceitual-discursiva quanto pela construção de um aparato jurídico-normativo, que oferece,

então, as bases conceituais e legais para as transformações na relação Estado-sociedade no Brasil. Resta-nos, portanto, discutir os marcos jurídico-normativos que consubstanciam esse processo. Devido à amplitude dessas transformações, focaremos aqui as normativas que regulam o repasse de dinheiro público para entidades privadas sem fins lucrativos, objeto maior de nosso interesse.

#### **1.4.1 Os mecanismos de regulação das relações público-privadas no Brasil**

Como demonstrado anteriormente, a culminância do processo de mudança na relação entre Estado e sociedade no Brasil se deu durante os dois mandatos de FHC (1995-2002). Embora legislações no sentido de regular o repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos já existissem anteriormente a reformas do estado, para fins desse estudo interessa-nos explorar apenas a regulação implementada a partir da reforma do estado.

No Brasil, para que uma organização da sociedade civil tenha acesso a recursos públicos, ela deve ter um dos seguintes títulos ou qualificações:

- Utilidade Pública Federal (UPF), Utilidade Pública Estadual (UPE) ou Utilidade Pública Municipal (UPM);
- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
- Organizações Sociais (OS)

A qualificação de OSCIP foi a grande novidade criada nos governos FHC para regulamentar a relação entre Estado e entidades privadas. No entanto, ela não substitui as qualificações ou titulações anteriores, a saber, o Título de Utilidade Pública e o CEBAS, no qual entidades com essas diferentes qualificações coexistem. Como a OSCIP é a mais recente qualificação criada, a discutiremos por último.

A mais antiga qualificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil é a de Utilidade Pública Federal, criada pela Lei Nº 91, de 28 de agosto de 1935 (BRASIL, 1935), durante o governo Vargas, sendo regulamentada apenas em 1961, mediante o Decreto Nº 50.517 (BRASIL, 1961). Os títulos de Utilidade Pública Estadual e Municipal

são regulados por lei Estadual e Municipal. Cada Estado e Município criam suas leis para o reconhecimento de Utilidade Pública. Os principais benefícios concedidos a essas entidades são a isenção das contribuições sociais e a possibilidade de receber benefícios e subvenções do poder público (SINDFIR, 2011).

Com relação ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), até o ano de 2009 era o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o responsável pela concessão e renovação do certificado, independentemente da área de atuação das entidades<sup>24</sup> (assistência social, saúde ou educação). Em 2010, com a Lei Nº 12.101<sup>25</sup>, essa responsabilidade passou para os Ministérios relativos às áreas de atuação de cada entidade. Cada Ministério ficou responsável pela análise, decisão de concessão ou renovação da certificação, além de publicar todo o processo via *Internet* e manter atualizados os dados relativos aos certificados emitidos, incluindo os serviços prestados pelas entidades e os valores repassados (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 21).

Para serem consideradas beneficentes, passando a receber isenções fiscais<sup>26</sup>, as entidades devem se adequar a uma série de exigências que são diferenciadas dependendo da área de atuação das entidades: saúde, educação ou assistência. Nessas três áreas, há um critério comum que é a adequação às políticas nacionais de cada Ministério, pois segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), as entidades beneficentes seriam “[...] reconhecidas como rede complementar e parceiras na prestação de serviços.” (BRASIL/MDS, 2010, s/p). Além desse aspecto é comum às três áreas a prestação gratuita de serviços, na proporcionalidade do total de atendimentos realizados, condição necessária para beneficiarem-se das isenções fiscais.

Com relação a este último aspecto, no entanto, quando comparamos as exigências para as áreas de saúde, assistência e educação, percebemos que estas diferem de acordo com as áreas. Na saúde, por exemplo, se exige que no mínimo 60% dos serviços sejam prestados ao

---

<sup>24</sup> No Decreto Nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que foi revogado, constava o seguinte: “Art. 2º - Considera-se entidade beneficente de assistência social, para os fins deste Decreto, a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atue no sentido de: [...] IV - promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde;[...]” (BRASIL. Decreto Nº 2.536, de 6 de abril de 1998. Grifo nosso).

<sup>25</sup> Essa lei foi regulamentada pelo decreto Decreto Nº 7.237, de 20 de julho de 2010.

<sup>26</sup> O CEBAS possibilita a isenção fiscal da cota patronal ao INSS e de outras contribuições sociais, como CPMF, CSL, PIS, COFins.

Sistema único de Saúde (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 4º, inciso II). O mesmo critério se aplica as entidades que atuam na área da assistência social, cujos serviços prestados às pessoas com deficiência e idosos (casas-lar), devem reservar pelo menos 60% da capacidade de atendimento ao Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 18, § 2º). Ou seja, em ambas as áreas, o percentual autorizado para o atendimento privado é de 40% de sua capacidade. Já no caso da educação as exigências são outras:

Art. 13. Para os fins da concessão da certificação de que trata esta Lei, a entidade de educação deverá aplicar anualmente em gratuidade, na forma do § 1o, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita anual efetivamente recebida nos termos da Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999.

§ 1º Para o cumprimento do disposto no caput, a entidade deverá:

I - demonstrar adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE, na forma do art. 214 da Constituição Federal;

II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e

III - oferecer bolsas de estudo nas seguintes proporções:

a) no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes da educação básica; b) bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido. (BRASIL. Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 13, § 1º, inciso I, II e III)

Note-se que o percentual de atendimento gratuito exigido para as entidades que atuam na educação é menor do que aquele estabelecido para a saúde e assistência: se nestas últimas a exigência é de 60% de gratuidade, na educação é estipulado que apenas 20% da receita bruta arrecadada por estas instituições seja convertida em bolsas de estudos. Além dessa diferença substancial, é facultada ainda na educação a distribuição destes recursos em bolsas parciais, obrigando-se, em menor escala, a gratuidade total.

Ainda nesta legislação é permitido que as entidades complementem o cumprimento desse percentual contabilizando também o

[...] montante destinado a ações assistenciais, bem como o ensino gratuito da educação básica em unidades específicas, programas de apoio a alunos bolsistas, tais como transporte, uniforme, material didático, além de outros, definidos em regulamento, até o montante de 25% [...]. (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 13, § 3º).

Ou seja, estes artifícios da lei possibilitam que as entidades educativas beneficiadas com as isenções fiscais possam distribuir estes recursos de várias formas, diminuindo desse modo, “os custos” advindos da gratuidade total decorrentes das bolsas de estudos integrais: em tese, apenas 25% dos recursos seriam para bolsas integrais (25% despesas diversas de apoio aos estudantes e 50% de bolsas parciais, soma 75%).

Além disso, para as entidades que atuam na educação, há também uma indicação que não se encontra nas outras áreas, que é a de focalização:

Art. 14. Para os efeitos desta Lei, a bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas na forma da lei, vedada a cobrança de taxa de matrícula e de custeio de material didático.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a aluno cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de 1 1/2 (um e meio) salário mínimo.

§ 2º A bolsa de estudo parcial será concedida a aluno cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de 3 (três) salários mínimos. (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009, Art. 14, § 1º § e § 2º).

A indicação de gratuidade por meio de bolsas de estudos tem como destinatários, portanto, as famílias mais pobres, cabendo às entidades a aferição das informações sobre o perfil socioeconômico do “candidato”, e logo, também de definir a quem estas devem ser destinadas, conforme diz o Art. 15, § 2º (BRASIL, Lei Nº 12.101 de 2009.).

Os processos para o atendimento das exigências jurídicas, bem como as próprias certificações – a qualificação de “Utilidade Pública” e a de “entidade beneficente” (CEBAS)– foram qualificados como “burocráticos” e “ineficientes” pelos ideólogos da reforma do Estado no Brasil (FERRAREZI, 2000). Para dar agilidade e flexibilidade a estes processos entre o Estado e a esfera privada, foram criadas no final dos anos de 1990 duas novas qualificações: a de Organizações Sociais (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ambas sustentam o que Bresser Pereira vai chamar de *publicização*.

As “Organizações Sociais” - OS, foram criadas pela Lei N. 9.637 de 1996, que dispõe também sobre a criação do “Programa Nacional de Publicização”. A qualificação de OS é oferecida pelo Poder Executivo às

[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, Lei N. 9.637 de 1996, Art. 1º)

Essa lei dispõe sobre a extinção de atividades públicas exercidas pelo Estado e sua absorção pelas OS. Nesta absorção, tanto o patrimônio público quanto os servidores seriam não mais submetidos ao regime do Direito Público, sendo esse um claro mecanismo de fuga desse regime (PIETRO, 2001). O instrumento jurídico determinado para regular a “parceria” entre o Estado e as entidades qualificadas como OS é o contrato de gestão, conforme dispõe os artigos 5º e 6º da lei:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 7º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisor e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social. (BRASIL, Lei N. 9.637 de 15 de maio de 1998.)

O contrato de gestão, portanto, é instrumento privilegiado para o firmamento da “parceria” entre o Estado e a OS. Conforme nos explica Azevedo (1999), esse instrumento foi pensado, entre outros fatores, como uma substituição da figura do convênio:

*O contrato de gestão, portanto, é o instrumento jurídico básico dessa nova forma de parceria entre o setor público e o privado. Embora a lei denomine esse instrumento de contrato, na verdade, trata-se de um acordo operacional entre a Administração e a entidade privada – acordo de direito público que mais se aproxima de um convênio, em que as partes fixam os respectivos direitos e obrigações para a realização de objetivos de interesse comum. Mas como os convênios também ficaram desmoralizados (porque ninguém cumpria a sua parte e não havia sanções), resolveu-se procurar instrumento mais eficaz. (AZEVEDO, 1999, p.141. Grifo no original)*

Nos contratos de gestão, a ênfase é situada nos resultados, alinhados com os caros conceitos de eficiência e eficácia para os ideólogos da reforma. Além da ênfase nos resultados, a Lei da OS dispõe também sobre a

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;  
II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;  
III - controle social das ações de forma transparente. (BRASIL, Lei N. 9.637 de 1996, Art. 20º)

Dispensando a licitação (Lei N. 9.637 de 1996, Art. 12º), essa legislação facilita a realização dessa “parceria” e a transferência das responsabilidades que seriam do Estado. Segundo Azevedo (1999)

O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa, com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para as mesmas de certas atividades que vêm sendo

exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de *parceria*, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam sejam prestados pelos órgãos e entidades governamentais. (AZEVEDO, 1999, p.136)

Por mais que a lei das OS e o Plano Diretor de Reforma do Estado chamem esse processo de substituição da execução dos serviços sociais promovidos pelo Estado para as entidades privadas de “publicização”, [...] não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de *privatização* de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. (PIETRO, 2001, p.411).

Diferentemente das OS, que é um mecanismo para extinção de atividades do Estado e sua absorção pelas OS, as OSCIPs foram criadas com a finalidade de oferecer uma nova qualificação às organizações da sociedade civil, aquelas do chamado “terceiro setor”, e uma nova forma de relação destas com o Estado.

A qualificação de OSCIP foi criada pela Lei N. 9.790 de 1999 e regulamentada pelo Decreto N° 3.100 de 30 de junho de 1999. Essa lei também instituiu o “Termo de Parceria”, que consiste num novo instrumento jurídico para o firmamento “parceria”, exclusivamente entre as OSCIPs e o poder público. Assim como no caso das OS, as OSCIPs também são figuras jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Para o pedido de qualificação, as entidades devem enviar ao Ministério da Justiça os seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em Cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda; e
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CGC/CNPJ). (BRASIL, Decreto N° 3.100 de 30 de junho de 1999, Art. 1º)

O processo de qualificação de OSCIP é mais ágil em relação às qualificações de Utilidade Pública e CEBAs, que exigem uma

documentação maior. Somente serão qualificadas como OSCIP as entidades cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. (BRASIL, Lei N. 9.790 de 23 de março de 1999, Art. 3º)

Note-se que, comparada às outras qualificações (Utilidade Pública e CEBAS) que reconhecem apenas as entidades com a finalidade de assistência social, para a qualificação de OSCIP a lei prevê um leque muito maior de instituições que poderão se qualificar. Para a seleção das entidades pretendentes a essa qualificação, a legislação

recomenda que se utilize a figura do “edital de concurso de projetos”, conforme disposto no artigo abaixo:

Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria. (BRASIL, Decreto Nº 3.100 de 30 de junho de 1999)

Embora não seja obrigatório, esse processo de seleção via edital não poderá acarretar outra coisa senão a *competição* entre as entidades para serem selecionadas. Nesse sentido, questionamos se esse mecanismo seria o mais adequado para selecionar instituições que atuam provendo bens públicos como a educação, saúde, assistência, cultura, etc, já que estimularia a escolha da entidade que “mais faz por menos custos”.

A parceria da OSCIP com o Poder Público é regulada pelo “Termo de Parceria”, não sendo, no entanto, a única fonte de recursos das OSCIPs, que poderão ser os seguintes:

- I – Termo de Parceria, Convênios e Contratos firmados com o Poder Público pra financiamento de projetos na sua área de atuação.
  - II- Contratos e acordos firmados com empresas e agências nacionais e internacionais.
  - III- Doações, legados e heranças.
  - IV – Rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros, pertinentes ao patrimônio sob a sua administração.
  - V- Contribuição dos associados.
  - VI – Recebimento de direitos autorais etc.
- (BRASIL, Decreto Nº 3.100 de 30 de junho de 1999)

Há algumas cláusulas essenciais que deve conter nos Termos de Parceria, conforme exposto abaixo:

- I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;
- III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;
- IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento [...]
- V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;
- VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município [...]. (BRASIL, Lei N. 9.790 de 1999, Art. 10º)

Note-se que o Termo de Parceria é, em grande medida, centrado em metas e resultados, ao mesmo tempo em que há a pretensão de ser um instrumento “transparente”. Há também a possibilidade do firmamento de convênios paralelamente ao Termo de Parceria, assim como é possível a OSCIP firmar mais de um Termo de Parceria concomitante, dependendo de sua capacidade de oferta de serviços. Com relação à isenção fiscal dessas entidades, não há indicadores claros na legislação dispendo sobre quais tributos as OSCIPs estariam isentas. O que determina as isenções é o tipo de atividade realizada, podendo ser deduzido o Imposto de Renda Pessoa Jurídica, ICM, IPTU, etc (SEBRAE, 2011, s/p.).

Diferentemente das OS, a instituição da qualificação de OSCIP implica estratégia diferente do Governo. No caso das OSCIPs, na perspectiva de Pietro (2001),

Trata-se, no caso, de real atividade de fomento, ou seja, de incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado não está abrindo mão de

serviço público (tal como ocorre na organização social) para transferi-lo à iniciativa privada, mas fazendo parceria, ajudando, cooperando com entidades privadas que, observados os requisitos legais [...] que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem requisitos. (p.415)

Embora não concordemos com a afirmação de que o Estado não está abrindo mão de serviço público, concordamos com Pietro quando afirma que se trata de uma “real atividade de fomento” à iniciativa privada mediante parcerias público-privadas. A OSCIP, assim como a OS, ocupa um lugar importante no projeto de Reforma do Estado brasileiro: esta última por “transferir” serviços públicos para as OS, constituindo um caso exemplar de administração gerencial, enquanto as OSCIPs ocupam o terreno do “público não estatal”. Segundo um dos idealizadores,

A Lei das OSCIPs parte da ideia de que o público não é monopólio do Estado. De que existem políticas públicas e ações públicas que não devem ser feitas pelo Estado, não porque o Estado esteja se descompromissando ou renunciando a cumprir seu papel constitucional e nem porque o Estado esteja terceirizando suas responsabilidades, ou seja, não por razões, diretas ou inversas, de Estado, mas por “razões de Sociedade” mesmo (FERRAREZI, 2000, p.14)

No Quadro 6 elaboramos uma síntese apresentando as principais diferenças entre o processo de qualificação de OSCIP e as outras qualificações anteriores à criação desta – Cebas e utilidade Pública.

Quadro 6 - Comparação entre a Lei da OSCIP e as legislações anteriores

<b>Características</b>	<b>OSCIP</b>	<b>Outras</b>
<b>Acesso à qualificação</b>	Rapidez no ato da qualificação porque a qualificação é ato vinculado ao cumprimento das exigências da lei, isto é, se a documentação apresentada proceder a qualificação ocorre automaticamente.	Dependem de vários documentos, cujo processo é demorado com custo elevado.
<b>Procedimentos caso o pedido for negado</b>	Após fazer as alterações indicadas pelo Ministério da Justiça, o pedido pode ser reapresentado imediatamente.	Não há reapresentação imediata do pedido, tendo a entidade que esperar por um período definido legalmente.
<b>Entidades, segundo suas finalidades, que podem ser qualificadas</b>	Amplo leque de finalidades: educação, cultura, meio ambiente, defesa de direitos, assistência social, saúde, etc.	-Apenas assistência social, educação e saúde (CEBAS) - e associações que sirvam desinteressadamente à coletividade, para a Declaração de Utilidade Pública Federal
<b>Remuneração de dirigentes</b>	Permite, mas não obriga.	Proíbe a remuneração de dirigentes (CEBAS e UP)
<b>Acesso a recursos públicos</b>	Por meio do Termo de Parceria cujos requisitos são simples.	Por meio da celebração de convênios, requerendo uma série de documentos entre eles o registro no Conselho Nacional de Assistência Social.
<b>Controle</b>	Ênfase no alcance de resultados	O controle se concentra, prioritariamente, na forma de aplicação dos recursos.
<b>Legislação reguladora</b>	Possui legislação própria: Lei N. 9.790 de 1999 e Decreto Nº 3.100 de 30 de junho de 1999.	Regulamentação feita pelas instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional.

FONTE: Elaboração própria baseada em Ferrarezi (2000, p.30-33).

Nessa comparação notamos que os mecanismos para qualificação de OSCIP são, em grande medida, mais simples se comparados às outras qualificações. A instituição da qualificação de OSCIP deve ser entendida no âmbito do projeto de Estado pensado pelo governo FHC, que tem como um dos pilares a “publicização” do provimento de bens públicos mediante o incremento da relação público-privado. As OSCIPs foram pensadas para ocupar o terreno da propriedade “pública não-estatal”, eliminando algumas travas burocráticas encontradas nas legislações das outras qualificações.

Há, portanto, uma centralidade estratégica das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos neste processo de reconfiguração do Estado, seja executando ou controlando socialmente os chamados “serviços sociais”. Independentemente da qualificação dessas instituições – OSCIP, Utilidade Pública, Cebas -, seu fomento e o repasse de fundos públicos evidenciam que essas organizações estão

[...] legitimadas para administrar fundos públicos e intervir em temas que afetam o conjunto da sociedade, que afetam o bem comum ou o interesse público [...]. (PIERO, 2005, p.106, tradução e grifo nosso.).

Além da legitimação das organizações da sociedade civil, há uma noção explícita ou implícita de sociedade civil como sendo necessariamente ética, boa, sem conflitos ou interesses, ou seja, uma noção despolitizada de sociedade civil (PIERO, 2005).

Outro problema dessa transferência de responsabilidades do Estado para as organizações privadas decorre da grande heterogeneidade dessas organizações. Segundo Piero (2005), as principais características das organizações sem fins lucrativos, tanto os “novos movimentos sociais” quanto os “tradicionais”, são a dispersão e a heterogeneidade, tanto ideológica quanto metodológica, ou seja, as diferentes organizações possuem diferentes orientações ético-políticas (PIERO, 2005). Isso nos impede de afirmar que as organizações, em seu conjunto, constituem um *corpus* homogêneo e necessariamente ético, e assim questionamos a legitimidade *a priori* que essas organizações possuem tanto por parte do Estado quanto pela sociedade em geral, seja para administrar fundos públicos ou para intervir em temas de interesse público, como é o caso da Educação Infantil, por exemplo.

Conforme afirma Susin (2009, p. 275)

A naturalização do envolvimento da sociedade civil, por meio do terceiro setor, na oferta de políticas públicas, despolitiza os conflitos sociais, neutraliza a disputa de classes e os recoloca na perspectiva da solidariedade e sinergia entre poder público e sociedade civil. Desta forma, são neutralizados os conflitos e contradições que permitem avançar na luta de classes impedindo que os processos de exploração e subjugação, presentes nas sociedades capitalistas, sejam desvelados, reforçando a hegemonia burguesa na sociedade civil.

De forma geral, a argumentação geral sobre a legitimidade dessas organizações estaria agrupada em cinco pontos centrais: a transparência (manejo menos opaco dos fundos); a proximidade com os beneficiários; a operatividade (supostamente maior eficiência e eficácia); maior flexibilidade (sem estruturas hierárquicas rígidas); e o baixo custo, devido principalmente ao voluntariado (PIERO, 2005, p.105-106).

Os resultados dessa política de fomento das organizações da sociedade civil foi um significativo crescimento dessas instituições. Segundo dados do IBGE (2008), de 2002 a 2005 o número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) cresceu 22,6%. Em 2002 havia 275,9 mil instituições, enquanto que em 2005 se registrou 338,2 mil. No entanto, há uma distribuição desigual dessas entidades no território nacional: tomando como exemplo as instituições de assistência social sem fins lucrativos, das 16.089 entidades, 51,8% estavam, em 2006, localizadas na região sudeste do país, enquanto no Norte havia apenas 3,4% (IBGE, 2008).

A quantidade de entidades privadas sem fins lucrativos que estão em processo de renovação ou concessão da CEBAS<sup>27</sup> é expressiva, conforme Tabela 1:

---

<sup>27</sup> Das 1.488 entidades em processos de renovação ou concessão do CEBAS que o MEC está analisando ou que já analisou e protocolou, realizamos uma busca para saber quantas entidades oferecem atendimento na Educação Infantil, já não está discriminada no relatório. Através dos descritores “Educação Infantil” e “Creche”, localizamos 159 entidades, o que corresponde a 10,6% do total. Ressaltamos que a quantidade dessas entidades é maior do que esse número, posto que muitas delas são mantidas por associações de moradores, entidades confessionais, fundações, institutos, etc., constando apenas o nome da mantenedora no relatório do MEC.

Tabela 1 - Número de entidades sem fins lucrativos que estão em processo de renovação ou concessão da CEBAS, por Ministério responsável.

<b>Ministério</b>	<b>Número de entidades</b>
MEC	1.448
MS	1.825
MDS	464
<b>TOTAL</b>	<b>3.777</b>

FONTE: Elaboração própria. Baseada em BRASIL/MDS, 2011.

Esses números expressam a realização de um projeto societário em curso, um projeto social-liberal de reestruturação do Estado e de sua relação com as organizações da sociedade civil, assim como do papel que essas vêm cumprindo em tempos de retirada do Estado nas políticas sociais.

Na educação, o fomento pelas parcerias público-privadas tem sido uma estratégia recorrente do Estado brasileiro. Os objetos dessas parcerias vão desde a aquisição de “sistemas apostilados de ensino” (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009) a subvenções diretas às instituições privadas (PERONI, 2008; SUSIN, 2008; ARELARO, 2008).

No caso da Educação Infantil, como veremos no próximo capítulo, a histórica configuração do atendimento via parcerias público-privadas ganhou fôlego e novas regulações, a partir das reformas operadas nos anos de 1990, principalmente para a faixa etária de 0 a 3 anos. A Educação Infantil ocupa um lugar de destaque nesse processo de reconfiguração das relações público-privadas na educação e nas políticas sociais, conforme veremos em seguida.

## **2. POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: A EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS PEQUENAS COMO FOCO PRIVILEGIADO**

Pretendemos discutir neste capítulo as políticas voltadas para a Educação Infantil no Brasil, focalizando em especial dois aspectos: as relações do Estado com a esfera privada e o caráter compensatório e focalizado das mesmas. Como mostramos no capítulo anterior, as políticas nacionais são conformadas em grande medida por determinações nacionais e também supranacionais, articuladas em agendas acordadas entre governantes de diferentes países. No caso brasileiro, constatamos que desde a sua expansão, na década de 1970, até os dias atuais as indicações e/ou condicionalidades dos organismos multilaterais atuantes na região exercem significativa influência. Conforme bem demonstra Kramer (2001), a UNESCO e a UNICEF apresentavam já desde a década de 1960, indicações que foram assimiladas pelo governo brasileiro, delineando contornos que marcariam a EI ao longo das décadas seguintes (KRAMER, 2001; ROSEMBERG, 2002) dentre estes destacamos: a) a expansão sem os aportes financeiros necessários a tal empreendimento; b) a resolução desse impasse – expansão/ recursos, deveria ser resolvida mediante o desenvolvimento de ações conjuntas com as comunidades, especialmente com suas entidades, organizações, associações, etc. Isso gerou um “modelo” de expansão fortemente ancorado em ações de caráter compensatório, enraizadas na relação, via repasse de recursos, da esfera estatal com a privada, em especial aquela designada como “sem fins lucrativos”.

De fato, estudos mostram-nos que desde o início da República, a educação das crianças pobres foi objeto de iniciativas privadas especialmente da filantropia (KUHLMANN, 1998; KRAMER, 2001). Muito tardiamente, somente na década de 1990, é que o governo brasileiro manifesta as primeiras iniciativas para o tratamento desta etapa educativa no âmbito das políticas públicas, o que ocorre num contexto de forte ajuste estrutural, mais conhecido como “ajuste neoliberal”.

É nesse momento de ajustes e reforma do Estado brasileiro que novas regulações são adotadas redefinindo as relações entre a esfera pública e a “sociedade civil”, incidindo também na gestão da Educação

Infantil. De acordo com Rosemberg (2002), um novo ator passa a atuar também no cenário local - o Banco Mundial:

No caso das políticas educacionais brasileiras, a influência do BM se fez sentir na década de 90 mediante o aumento do volume de empréstimos [...].Ao lado dos empréstimos, a difusão de idéias, por meio de assessorias, continua ocupando posição proeminente na ação contemporânea do BM no setor educacional (p.32)

A educação adquiriu centralidade nesse processo, entendida como a panacéia para resolver os problemas sociais e a Educação Infantil tem sido cada vez mais tratada como uma estratégia para alívio da pobreza (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

No entanto, vale ressaltar que a prática da “prestação de serviços” por entidades privadas do tipo filantrópico, no âmbito da Educação Infantil, não é fato novo (ROSEMBERG, 1992, 2002). Como já destacamos anteriormente, constituiu-se como principal iniciativa estatal para a ampliação a “baixo custo” da Educação Infantil nas décadas de 1970 e 80. Essa fato combinado, entre outros fatores, com a ascensão das organizações da sociedade civil no mesmo período, levou a consolidação de duas redes de instituições na Educação Infantil, configurando um dualismo estrutural no provimento desse atendimento: o chamado “não formal”, o oferecido por creches comunitárias e domiciliares e o “formal” ou público, oferecido por instituições das redes públicas. Desse dualismo, decorre a opção do poder público em subvencionar as entidades privadas sem fins lucrativos como estratégia para a expansão da Educação Infantil em detrimento do incremento da rede pública.

Nesse sentido, iniciaremos o capítulo procurando mostrar como historicamente se constituiu essa política e como muitos elementos dessa história continuam presentes nas políticas atuais, principalmente na indução ao conveniamento e o conseqüente aumento do setor privado. Ao final discutiremos o alinhamento dessas políticas com as indicações de organismos multilaterais, mostrando também as tendências e perspectivas para essa próxima década.

Pretendemos mostrar nesse capítulo que as novas relações do Estado com a esfera privada afetam sobremaneira a educação (ARELARO, 2007; PERONI, OLIVEIRA; FERNANDES, 2009; ADRIÃO; PERONI, 2011), e de modo particular a Educação Infantil,

posto ser esta a etapa da Educação Básica com as taxas mais elevadas de privatização, especialmente no atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Isso se manifesta não apenas na presença significativa das creches privadas no sentido estrito, mas também no atendimento prestado pelas entidades “sem fins lucrativos”, que em “parceria” com o setor público, respondem por importante parcela da oferta educativa para este segmento etário.

## **2.1 Antecedentes das políticas dos anos de 1990**

Desde as primeiras iniciativas da filantropia e do Estado, a classe social foi um elemento diferenciador na organização da assistência à infância. A atenção à "criança" das classes abastadas, ou ao "menor" da classe pobre (RIZZINI, 1995, p.102), constituía-se como parte importante, ao menos ao nível de discurso, do processo de "civilização" da sociedade brasileira professado pelas autoridades no país (KRAMER, 2001), que desde a Independência (1822) e Proclamação da República (1989) iniciava esforços nesse sentido. Esse processo foi levado a cabo principalmente por filantropos e médicos ilustres que consideravam a assistência às crianças pobres como importantes para nação. (KUHLMANN, 1998, p.91). Portanto, o Estado brasileiro não assumiu integralmente essa responsabilidade, dividindo-a com a iniciativa privada que já vinha realizando ações nesse sentido (KRAMER, 2001). Característica essa que nunca será rompida em sua totalidade, permanecendo, com as peculiaridades de cada tempo histórico, até os dias de hoje.

A expressiva participação da área da Assistência Social na oferta de creches no Brasil marcou substancialmente o desenvolvimento e as características dessa instituição que se desenvolveu, até o fim dos anos de 1990, paralela aos sistemas educacionais de ensino. Conforme destaca Arelaro,

É importante lembrar que, historicamente, a área da Assistência Social exerceu um papel de destaque na criação e expansão das creches no Brasil, uma vez que sua origem se deu em função da vulnerabilidade das crianças desamparadas ou de famílias pobres, quando a mulher ou a chefe da família precisava trabalhar fora de casa. Esta origem das pré-escolas difere a creche das pré-

escolas, estas tradicionalmente originadas da própria área da educação (ARELARO, 2008, p.57)

Foi apenas nas décadas de 1970 e 1980 que encontramos iniciativas governamentais mais sistematizadas dirigidas à Educação Infantil, o que resultou numa significativa expansão do atendimento às crianças pequenas de origem assistencial. As principais estratégias para essa expansão foram o conveniamento do poder público com instituições filantrópicas, via programas como o Projeto Casulo, mantido pela Legião Brasileira de Assistência<sup>28</sup> (LBA). Essa expansão não se deu sem tensões e litígios, tanto na esfera acadêmica quanto nos movimentos sociais. Referindo-se a esse período, Rosemberg (1992) resume os dois principais embates na Educação Infantil que marcou aquelas décadas:

No plano das ações e das idéias, a educação da criança pequena consegue delimitar um campo no âmbito das políticas sociais enfrentando dois embates – o da pertinência funcional (assistência x educação) e o da competência (privada x pública) – que aparecem cristalizadas na Constituição de 1988. (p.22)

As diretrizes orientadoras dos programas durante o regime militar seguiram basicamente as orientações de dois trabalhos da UNESCO: a XXVI Conferência Internacional da Instrução Pública, em 1961; e através dos trabalhos da Comissão Faure, em 1972 (ROSEMBERG, 1992). O MEC absorveu desses organismos às sugestões para a extensão de vagas "através de soluções a baixo custo, informais e parcialmente assumidas pelas famílias" (ROSEMBERG, 1992, p.25).

---

<sup>28</sup> A Legião Brasileira de Assistência foi uma fundação de direito privado criada em 1942 pela primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo que auxiliar as famílias dos soldados enviados à II Guerra Mundial. Em 1977, essa fundação foi incorporada no Sistema Nacional de Assistência Social (SINPAS), através da Lei Nº 6.437 de 1º de setembro de 1977. A LBA passou a ter como objetivos “[...] prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente da vinculação destas a outra entidade do SINPAS. Parágrafo único - Os serviços de assistência complementar não prestados diretamente pelo INPS e pelo INAMPS aos seus beneficiários poderão ser executados pela LBA conforme se dispuser em regulamento.” (Art. 9º Lei Nº 6.437 de 1º de setembro de 1977). Seu projeto mais conhecido é o Projeto Casulo, que oferecia atendimento de creche mas, sobretudo, celebrava convênios com instituições e municípios, conforme discutiremos mais à diante. A LBA foi extinta em 1995.

Desde a lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971) que reformulou o ensino do antigo 1º e 2º grau, a prioridade do Estado centrou-se à faixa etária da educação obrigatória<sup>29</sup>, ampliada para oito anos (dos sete aos 14 anos), incumbindo os municípios à absorção das matrículas (Art. 20). Nessa mesma lei foi destinada a Educação Infantil apenas um breve e vago parágrafo, vinculado a um artigo que tratava do ensino de 1º grau: "Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam convenientemente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes"<sup>30</sup> (art. 19, 2º parágrafo). Os municípios, estando incumbidos do ensino do 1º grau na qual se vinculou a educação das crianças com menos de sete anos, passaram os municípios a ser também responsáveis por esse nível educacional.

Nos três *Planos Setoriais de Educação e Cultura* (PSEC) formulados nos anos de 1970 e 1980<sup>31</sup>, assim como na Indicação n.45 de 1974 e no Parecer Nº. 2.018 de 1974, do Conselho Federal de Educação (CFE.), a justificativa para o investimento na educação pré-escolar sustentou-se, sobretudo, na teoria da "privação cultural". Alegava-se que as crianças pobres, por procederem de um "ambiente privado de estímulo", teriam carências de ordem social, cultural e linguística, o que explicaria o seu insucesso escolar (KRAMER, 1982, p.56). A superação dessa situação deveria ocorrer mediante a "compensação" desta privação, cabendo à educação esta tarefa. Dessa perspectiva decorre a estratégia de focalizar o atendimento pré-escolar na pobreza, constituindo uma política compensatória, "[...] entendidas [como] aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação." (SANTOS, 1987, p. 52, *citado por* Germano, 1993, p. 92).

É explícita a estratégia do Estado nos anos de 1970 e 1980 de direcionar as políticas e programas educacionais pré-escolares para

---

<sup>29</sup> Em 1982 foram feitas algumas alterações nessa lei, porém, em detrimento de toda a mobilização popular e acadêmica pró creches evidenciada a partir da segunda metade dos anos de 1970, a lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 alterou apenas alguns dispositivos da lei anterior (lei 5692/71) no que se refere ao antigo 2º grau, deixando a regulamentação da educação de crianças de idade inferior a sete anos inalterada.

<sup>30</sup> O termo "entidades equivalentes" não desapareceu da legislação educacional brasileira, estando presente na atual LDB, de 1996, conforme discutiremos mais à frente.

<sup>31</sup> Em 1973 o Ministério da Educação e Cultura publicou o documento *A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura* (PSEC), que tinha o objetivo de orientar as políticas educacionais para o triênio 1972/1974. Esse documento foi o primeiro de uma série de três planos setoriais para a educação e cultura emitidos durante os governos militares: em 1976 foi lançado o II PSEC (quinquênio 1975/1979) e em 1981 o III PSEC (quinquênio 1980/1985).

pobreza. Encontramos essa focalização em muitos documentos que se referem à educação pré-escolar.

Na *educação pré-escolar*, objetivando efetivá-la progressivamente, pelo menos nas áreas mais carentes [...]; [...] iniciar a implantação de unidades e centros especializados, que servirão como núcleos de experimentação e atendimento à população de zonas urbanas periféricas. (BRASIL, II PSEC, p.57)

Trata-se de implementar uma verdadeira política de educação compensatória [...]. Ou seja, colocar a grande massa de crianças culturalmente marginalizadas num nível de relativa igualdade de desenvolvimento de que desfrutam, pela riqueza do "currículo escondido", as crianças das classes média e alta (CFE, Parecer n. 2.018 e 1974).

A segunda linha programática, complementar à primeira [rural], é a *educação nas periferias urbanas*, definidas estas como as áreas de concentração da população urbana mais carente. (BRASIL, III PSEC, 1980, p.15, grifo no original).

A focalização na pobreza era acompanhada também da priorização do atendimento às crianças em idades mais próximas da escolarização obrigatória. Os documentos abaixo citados atestam isso:

Desenvolver um processo progressivo para atendimento à população das zonas urbanas marginais, na faixa etária de 4 a 6 anos, de modo a assegurar maior adaptação sócio-pedagógica do educando ao ensino regular. (BRASIL, II PSEC, p.35)

[...] o atendimento ao pré-escolar carente objetivará diretamente a criança na faixa dos 5 e 6 anos, através de unidades educativas específicas e, indiretamente, a família, através da assistência social, nutricional e de saúde [...] (XIII Conferência do Conselho Federal de Educação, Reunião Conjunta dos Conselheiros de Educação, 1976)

Essa orientação política se expressaria posteriormente nas taxas mais elevadas de atendimento do segmento etário entre 4 e 6 anos. Essa característica permanecerá até os dias atuais, conforme mostraremos na seção 2.2 a dicotomia entre creche e pré-escola permanece como uma das marcas da política educacional brasileira. A tabela 2 mostra-nos essa dinâmica demográfica:

Tabela 2 - Matrículas na educação pré-escolar por idade, Brasil 1969 a 1989

<b>MATRÍCULA INICIAL</b>			
<b>ANO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>- 4 ANOS</b>	<b>6 ANOS</b>
<b>1969</b>	343.339	3.375	149.771
<b>1979</b>	1.198.104	102.963	403.101
<b>1989</b>	3.396.074	331.599	1.148.304

FONTE: Elaboração própria, baseado em Rosenberg (1999)

Nesse embate, relativo a pertinência funcional da educação das crianças pequenas (assistência ou educação), as creches se caracterizariam por predominar o caráter assistencial, enquanto na pré-escola o educacional. No entanto, na realidade dessas instituições essas funções poderiam se confundir:

A creche, por exemplo, funcionando em período integral, preenche a função de guarda; quanto à educacional, ela poderá ser mais ou menos satisfatória conforme o tipo de estimulação que oferece as crianças. A pré-escola propriamente dita, poderá responder mais ou menos a função de guarda de filhos, dependendo de seu horário de funcionamento. (CAMPOS, 1979, p.56)

Apesar da tentativa do Estado em formular um programa via Ministério da Educação, que atendesse em massa a pré-escola, foi a Legião Brasileira de Assistência com o Projeto Casulo, vinculada ao Ministério da Assistência Social, e o MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização Funcional), quem conseguiu atingir esse objetivo (ROSEMBERG, 1992). A LBA iniciou suas ações na educação de crianças pequenas já nos anos de 1970, e o MOBREAL na década seguinte, apoiará o desenvolvimento do PROEPRE – Programa de

Expansão do Pré-Escolar. Os dois projetos tinham como premissa o baixo investimento e modelos não formais de atendimento.

O MOBREAL, com uma organização baseada no voluntariado e auxílio da comunidade, "encaixou-se [...] no perfil do órgão ideal para cuidar da expansão do atendimento pré-escolar, defendida no III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (PSECD) [...]" (ARCE, 2008, p.383), que orientou as políticas educacionais de 1981 a 1985. O incentivo ao atendimento de baixo custo viabilizou que o MOBREAL realizasse grande parte do atendimento às crianças pequenas, quando este passou a não apenas ter os adultos como público alvo:

A utilização de recursos da comunidade e o voluntarismo, marcas do trabalho do MOBREAL com a educação de adultos, acabaram por encontrar na Educação Infantil um terreno fértil para a cristalização das mesmas. Desde o final da década de 1960, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) vinha, em seus documentos, adotando as marcas fundamentais do MOBREAL. Passar a Educação Infantil para as mãos do mesmo tornaria a sua expansão mais rápida e barata, respondendo assim aos anseios populares por este tipo de atendimento. (ARCE, 2008, p.380)

Para os objetivos do nosso estudo interessa-nos discutir mais o modo como a LBA, através do Projeto Casulo, atendia as crianças, pois atuava principalmente de forma indireta por meio de subvenção às entidades privadas filantrópicas.

### **2.1.1 O histórico do conveniamento na Educação Infantil no Brasil**

Foi nos anos de 1970 que as ações da LBA se destacaram, principalmente através do Projeto Casulo, criado em 1976. Naquele período, era o engenheiro Luis Fernando da Silva Pinto quem presidia a LBA e foi quem criou o projeto. Em entrevista concedida à Fundação Carlos Chagas, em 2002, relatou o que o motivou para a criação desse projeto:

[...] o Projeto Casulo significou uma libertação com relação à regulamentação das creches. As

creches eram regulamentadas pelo Ministério do Trabalho, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério da Saúde... enfim, pela Organização Mundial da Saúde. E eu vi que seria impossível fazer qualquer processo de alavancagem se fôssemos fazer creches nos padrões ditos técnicos. Porque tinha que ter azulejo até tantos metros, tinha que ter uma babá para cada seis crianças... Eu falei: “Isso não é a realidade brasileira! Então vamos fazer a creche pobre. Uma creche com o pé no chão, pé no barro.” E aí verifiquei que a melhor coisa era desenvolver um projeto novo. E desenvolvi o Projeto Casulo. (PINTO, 2002, p.3)

O Projeto Casulo teve uma rápida expansão, como afirma Pinto na entrevista: “[...] em menos de um ano e meio nós já tínhamos de 120 mil a 130 mil crianças encasuladas, de zero a quatro anos, em 3 mil unidades casulo” (PINTO, 2002, p.3). Além das próprias unidades “Casulos”, a LBA contribuiu para a essa expansão através do conveniamento:

Esta expansão seria garantida, fundamentalmente, por instituições privadas sem fins lucrativos, por intermédio de convênios firmados diretamente com essas instituições ou por meio das prefeituras. Esse processo de atendimento das crianças esteve em vigência por cerca de 20 anos, até a LBA ser extinta em 1995 (ARELARO, 2008, p.57)

Infelizmente, nas estatísticas oficiais da época, não é possível distinguir as matrículas nas instituições conveniadas, seja pela LBA ou outras instituições. As imprecisões nos dados estatísticos disponíveis sobre esse período no Brasil dificultam a realização de um retrato preciso da realidade no que se refere à evolução do número de matrículas ou instituições de educação das crianças pequenas, limitando-nos a uma apreensão das tendências do atendimento (ROSEMBERG, 1989). A autora destaca também que essa não é uma característica exclusiva das estatísticas da educação pré-escolar, porém os maiores problemas encontram-se neste nível educacional, apontando três principais motivos para isso:

[...] a duplicidade da forma de atendimento (creche e pré-escola), a imprecisão e variabilidade

dos conceitos de creche e pré-escola e a diversidade de unidades de coleta de dados utilizados pelos diferentes organismos (ROSEMBERG, 1989, p.37).

Em se tratando do número de instituições conveniadas com o poder público, os dados mostram-se ainda mais problemáticos. A variável "conveniada" inexistia nas pesquisas, inviabilizando-nos uma análise quantitativa consistente. Rosemberg (1989) alerta para a ambiguidade dos conceitos de creche pública e particular nas pesquisas, além da probabilidade das instituições conveniadas serem incluídas entre as instituições particulares.<sup>32</sup>

Não obstante essas limitações, na tabela 3 mostramos a expansão do atendimento nos anos de 1970 e 1980. Destacamos o crescimento exponencial do setor privado, principalmente nos anos de 1970.

Tabela 3 - Número de matrículas no início do ano do ensino pré-escolar, segundo a dependência administrativa, Brasil 1971 a 1989.

Anos	Total	MATRÍCULAS NO INÍCIO DO ANO			
		Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
<b>1971</b>	422 313	2 201	181 049	77 996	161 067
<b>1981</b>	1 544 781	10 602	379 117	464.053	690 075
<b>1989</b>	3.396.074*	-	-	1.471.825 *	-

FONTE: elaboração própria, baseado no IBGE (BRASIL, 1974; 1985) e Rosemberg (1999).

NOTAS: \* Informações retiradas de Rosemberg (1999).

- Informação não encontrada.

<sup>32</sup> É possível encontrar referências da inclusão das instituições conveniadas também na categoria "Estadual", mediante do cômputo das ações da LBA nesta esfera, como se constata na seguinte passagem do documento *Diagnóstico preliminar de educação pré-escolar* (BRASIL/MEC, 1975, p.50): "A participação dos Estados e Distrito Federal representa atualmente 32,8% de todo o atendimento pré-escolar do País [...]. O atendimento pré-escolar "estadual" inclui a educação pré-escolar oferecida pelas Secretarias de Educação, bem como, em escala menor, por outros órgãos públicos, de âmbito estadual, como os de Serviço Social, os da Legião Brasileira de Assistência, etc".

No documento denominado *Relatório de encontros regionais de educação pré-escolar*<sup>33</sup> (BRASIL/MEC, 1981), encontramos algumas estratégias que os diferentes estados utilizavam para manter e expandir o atendimento às crianças menores de sete anos. Entre as estratégias utilizadas para manter as instituições e expandir o atendimento, destacamos a variedade de convênios firmados entre as secretarias estaduais e diferentes entidades tanto públicas quanto privadas, assim como convênios interministeriais. A título de exemplo, o governo estadual do Piauí estabelecia convênio com sete entidades:

Quando ao atendimento as crianças não houve ainda uma solução, mas para minimizá-lo mantemos convênio com as seguintes entidades: LBA, CAC (Comissão de Assistência Comunitária), ASA (Ação Social Arquidiocesana), Secretaria do Trabalho e Promoção Social, CNAE, INAN e Polícia Militar do Piauí. Estas entidades nos ajudaram através de concessão de prédios, fornecimentos de gêneros alimentícios, fornecimentos de equipamentos. (BRASIL/MEC, 1981, p.130)

Essa estratégia de buscar várias fontes de recursos se evidenciou em muitos Estados. Entre as diferentes entidades com as quais os Estados firmavam convênios, destaca-se a presença da LBA em todo território nacional. Em alguns esta era a principal fonte de recursos. Os representantes de Minas Gerais, por exemplo, registraram a "guinada" ocorrida com a entrada da LBA no Estado:

Quando à alimentação, desejada como complemento calórico-protéico não foi possível e através de campanhas variadas do pessoal envolvido ofereceu-se às crianças apenas uma

---

<sup>33</sup> Esse relatório, publicado em 1982, registra os seis encontros ocorridos nas cinco regiões brasileiras. A região Nordeste foi contemplada com dois encontros, um em João Pessoa e outro em Natal. As outras cidades foram Curitiba (Sul), Porto Velho (Norte), Campo Grande (Centro-oeste) e Belo Horizonte (Sudeste), nos quais representantes de todos os Estados participaram. Esses encontros, coordenados pelo MEC através da SEPS/SEB/COEPRE e pelas Secretarias de Educação das Unidades Federadas, ocorreram entre junho e agosto de 1981, e foram desenvolvidos "[...] com o objetivo de apresentar o balanço das atividades da COEPRE e das Unidades Federadas no período de agosto de 1980 a junho de 1981, e de relatar novas experiências e/ ou projetos que atendam as necessidades regionais" (BRASIL/MEC, 1982, p.01).

merenda simples, pois não se conseguiu nenhuma ajuda até 28/11/1980 quando se recebeu a verba da LBA (Legião Brasileira de Assistência). Deu-se então uma guinada de 180 e as merendas restantes, em número de 720, foram enriquecidas do melhor modo possível. O número total de merendas foi de 1.800. (BRASIL/MEC, 1981, p.159)

Em Santa Catarina a LBA também atuou de forma significativa, através de dois projetos:

O projeto "Expansão e Melhoria da Educação Pré-Escolar" é voltado para a construção de três ambientes de educação Pré-Escolar em cada uma das 780 unidades escolares. O projeto "Casulo", executado em colaboração com a LBA, oferece atendimento psico-pedagógico e acompanhamento médico-odontológico às crianças de 6 anos de idade. O projeto "Atendimento Nutricional e Recreativo", desenvolvido junto com a LBA, teve início em agosto/80, em 343 Centros. (BRASIL/MEC, 1981, p.43)

Convênios com movimentos comunitários, de natureza privada, também foram registrados pelos representantes Estaduais, destacando-se o Estado do Espírito Santo na qual desde 1977 já realizava essa prática.

A SEDU mantém desde 1977 convênios com 20 Movimentos Comunitários. Esses convênios oportunizaram a implantação dos Centros do Atendimento ao Pré-Escolar (CEAPES). Durante este ano, tendo em vista o período de vigência do Convênio (5 anos), a SEDU está fazendo avaliação para tornada do decisão [sic] em termos de renovação do Convênios. A SEBS participa no trabalho de envolvimento da comunidade nas realizações dos CEAPES. (BRASIL, 1981, p.186 sem grifos no original)

Da análise dos documentos de orientação política na época, percebemos elementos comuns nas estratégias utilizadas pelas diferentes secretarias estaduais de educação para a expansão e manutenção da

educação para as crianças pequenas. Dentre estas, destacamos em especial a transferência da prestação do serviço para diversos tipos de entidades privadas, especialmente as filantrópicas. Isso foi tratado à época como uma “alternativa” eficaz à escassez de recursos providos da União. Como bem alertou Susin,

Isso faz com que a Educação Infantil tenha, desde o seu início, um histórico de ausência de investimentos, espaços improvisados e inadequados, prática de ações assistenciais que não asseguram direito às crianças pequenas, sem conteúdo educativo institucional e a carga de cidadãos de boa vontade que assumiam o cuidado destas crianças, na pessoa de educadores voluntários ou de educadores mal-remunerados, realidade ainda presente neste meio. (SUSIN, 2009, p.268)

Essa situação de provimento da Educação Infantil via programas de “educação não-formal”, ou “alternativos”, especialmente nas creches, prevaleceu como a via “preferencial” de atendimento até recentemente.

Nos anos de 1990, após a promulgação da Constituição de 1988 se intensificou o debate sobre os rumos da política educacional brasileira. A Educação Infantil foi reconhecida como direito e, embora constataremos avanços no que diz respeito a esse reconhecimento, os anos de 1990 foi um período de ajustes e reformas incidindo na garantia desses direitos.

É no contexto de uma análise economicista que o BM estabeleceu o ensino fundamental como o nível no qual deveriam se concentrar os recursos públicos, pois, de acordo com os argumentos do BM na época, as taxas de retorno do investimento público no ensino fundamental seriam maiores [...] (ROSEMBERG, 2002, p. 42)

Essa priorização no ensino fundamental, conforme discutiremos nas próximas sessões, fez com que demorasse a garantia de recursos públicos federais para a Educação Infantil, o que aconteceu apenas em 2006 com a instituição do Fundeb. No entanto, conforme veremos, algumas das características do atendimento que discutimos acima permaneceram, sobretudo para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

## 2.2 A regulamentação da EI no final do século XX: da transição da assistência para a educação ao *continuum* do convívio

Essa trajetória histórica da Educação Infantil no Brasil marcou significativamente seu posterior desenvolvimento. As reformas e ajustes iniciados nos anos de 1990 incidiram na Educação Infantil, principalmente por manter e reforçar a possibilidade da “divisão de tarefas” da gestão da Educação Infantil (CAMPOS, 2009), pois essa estratégia alinhava-se com reforma na educação que tinha a reforma na gestão como eixo. Nos anos de 1990 se evidenciam maiores iniciativas governamentais quando da elaboração do *Plano Decenal de Educação Para Todos* (1993), que era uma das metas previstas na Conferência Mundial de Educação Para Todos (EPT). Segundo Campos (2008), esse plano focalizava

[...] essencialmente o ensino fundamental, [e] a Educação Infantil fica subsumida nas estratégias destinadas à recuperação deste, reproduzindo antigas metas e concepções orientadoras dos Programas Nacionais de Educação Pré-escolar (1975, 1981). (p.154)

Além da valorização apenas do ensino fundamental, para Educação Infantil as recomendações indicavam um tratamento diferenciado às crianças de famílias de baixa renda, mediante a participação de “entidades não governamentais” (BRASIL, PLANO DECENAL, 1993, p.48).

Esse foi também um momento em que se vivenciou no Brasil uma possibilidade de mudanças significativas na política de Educação Infantil, quando Ângela Barreto e sua equipe assumiram a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), que dirigiu esforços na tentativa de forjar uma política nacional orgânica para a Educação Infantil. No âmbito dessa coordenação foi publicado o documento-base *Política Nacional de Educação Infantil* (PNEI) tendo como objetivos imediatos a expansão da oferta, fortalecer a concepção de Educação Infantil e a promoção da qualidade nas creches e pré-escolas (BRASIL, 1993).

Embora se registre avanços no delineamento das políticas para a Educação Infantil no período, observamos também continuidades com relação às estratégias políticas das décadas anteriores. Merece destaque

o reconhecimento dos direitos da criança, a preocupação com a precarização dos serviços e dos profissionais que ali trabalhavam, como pautas importantes naqueles anos, pois se buscava romper com algumas características históricas da Educação Infantil brasileira.

Não obstante esses avanços, Campos (2008) observou vários nexos dessa política com a agenda da Conferência Mundial de Educação para Todos, da qual se desdobrou o Plano Decenal brasileiro. Entre elas estão a focalização nas famílias de baixa renda e às indicações para a realização de acordos e parcerias para o provimento da Educação Infantil. No que se refere ao primeiro aspecto, o documento “Educação Infantil no Brasil: situação atual” traz a seguinte recomendação:

[...] embora o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos tenha apresentado expansão no país, as taxas ainda são baixas especialmente para a população de menor faixa de renda e a que reside na zona rural. Assim, é necessário cumprir o objetivo estabelecido na Política de Educação Infantil de expandir a oferta para as crianças de zero a seis anos, dando especial atenção às demandas de Educação Infantil postas pelas famílias afetadas por situações agudas de pobreza e instabilidade, conforme preconiza o Plano Decenal de Educação para Todos. (MEC, 1994, p.11)

Esta recomendação é também corroborada no documento PNEI (1993), constando dentre as ações prioritárias (definição de metas e estratégias para a expansão da melhoria da qualidade da Educação Infantil). Ainda neste mesmo documento e seção faz-se referência as alianças entre o Estado e as organizações não governamentais, apontando-se para a necessidade de uma melhor articulação entre ambos:

O atendimento educacional à criança na faixa de zero a seis anos tem envolvido uma multiplicidade de organizações governamentais e não-governamentais, o que tem permitido maior alcance das ações. Verifica-se, entretanto, a necessidade de que os esforços sejam integrados no sentido de otimização dos meios e resultados. Impõem-se, portanto, a consolidação de alianças entre Governo, instituições não-governamentais e

representações da Sociedade Civil para que os objetivos alcançados sejam almejados. (BRASIL, 1994, p. 23)

O I Simpósio Nacional de Educação Infantil<sup>34</sup> realizado em 1994, sob a coordenação do Ministério de Educação, também apontava dentre suas recomendações, o fortalecimento desta relação, conforme segue:

A omissão do Estado tem levado a ocupação de certos espaços pelas organizações não-governamentais, o que, no entanto, não exime a responsabilidade do Poder Público. Cabe ao Estado a formação de políticas mais amplas, o planejamento e explicitação de normas, devendo buscar, nas parcerias com outras organizações, a transparência no repasse de recursos e prestação de contas, com critérios negociados entre as partes. Há necessidade de se criarem mecanismos de avaliação do impacto e do processo de atuação das organizações não-governamentais, cujas fontes de financiamento e prioridades de ação devem-se tornar públicas e transparentes. Deve-se superar o risco de que essas organizações tornem-se um fim em si mesmas, fortalecendo-se interna e corporativamente, em detrimento do fortalecimento dos movimentos sociais. (BRASIL, 1994, p.36. Grifos nossos).

Embora as diretrizes gerais desses documentos indiquem o poder público como o principal responsável pelo financiamento e execução das políticas, foi mantida a estratégia anterior de expansão da oferta da Educação Infantil em “parceria” com as chamadas organizações não governamentais. Essas indicações para que o poder público defina regulações mais claras no repasse de recursos se deve, por um lado, ao reconhecimento de que “[...] o atendimento prestado pelas não-governamentais é extremamente diversificado, e a qualidade é, muitas vezes, precária” (BRASIL, 1994, p.36), e por outro, lado, pela necessidade de lembrar que tais proposições foram produzidas também no âmbito dos compromissos do governo brasileiro com a agenda da

---

<sup>34</sup> O I SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL foi realizado no âmbito da Conferência Nacional de Educação pra Todos, em agosto de 1994, em Brasília. Seu objetivo era produzir propostas na área de Educação Infantil a serem apresentadas na Conferência Nacional de Educação Para Todos (EPT), que daria origem ao Plano Decenal de Educação.

Conferência Mundial de Educação para Todos, marco essencial às reformas educacionais que se seguiram, então, na perspectiva do ajuste “neoliberal”.

Assim, não obstante ao caráter inovador das políticas propostas pelo COEDI, os anos de 1990 se configuraram como tempos de ofensiva neoliberal na redefinição das políticas públicas e da relação entre Estado e sociedade, conforme discutimos no capítulo anterior. Exemplifica as contradições e embates que marcavam o campo educacional nesse período, aprovação da LBD em 1996 que ocorrera na contramão dos debates que estavam sendo travados pelos movimentos sociais organizados da sociedade civil. Desconsiderando a forte mobilização que culminou na produção e apresentação da proposta conhecida como “Projeto Jorge Hage”, elaborado no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, foi aprovado um projeto substituto apresentado pelo então senador Darcy Ribeiro, em consonância com os interesses do poder executivo, do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O projeto aprovado contemplou parcialmente as propostas construídas de forma democrática por amplos movimentos sociais e profissionais da área da educação (SAVIANI, 1997).

No que diz respeito a Educação Infantil, a nova LDB 9394/96 a incorporou como a primeira etapa da educação básica, atendendo, desse modo o preceito institucional que a determinava como direito das crianças de 0 a 6 anos, definindo também as instituições responsáveis por seu provimento: creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos). No entanto, creches e pré-escolas foram definidas diferentemente:

Art. 30. A Educação Infantil será oferecida em: I – creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade (BRASIL, Lei n° 9.394 de 1996, grifo nosso).

Vale ressaltar que o termo “entidades equivalentes”, que abre possibilidades para diferentes tipos de instituições oferecerem serviços de creche, não é novo. Conforme vimos na seção anterior, na lei educacional de 1971 o termo “equivalente” já era usado sugerindo a existência de outros tipos de entidades provedoras do atendimento infantil, além das públicas e das “particulares”.

Segundo Campos (2009), seriam três grandes motivos para a inclusão do termo “entidades equivalentes” no texto da nova LDB:

a) a presença significativa de crianças atendidas em entidades co-financiadas com recursos da assistência social e a incapacidade dos sistemas municipais absorverem essas matrículas de modo imediato; b) as pressões dos movimentos sociais de creches que almejavam manter suas identidades e formas organizativas, embora integradas aos sistemas; c) a incorporação dos novos marcos regulatórios advindos da reforma do estado e as pressões do chamado “ajuste neoliberal” que pressupunha a transferência da execução dos serviços educacionais para “organizações da sociedade civil”, reservando-se ao estado apenas o papel de regulador. (s/p.)

No que se refere a transferência de recursos públicos para entidades privadas, a LDB de 1996 institui que:

**Art. 77.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

**I** - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

**II** - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

**III** - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

**IV** - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos. (BRASIL, Lei N. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.)

Além da possibilidade de repasse de recursos públicos para instituições filantrópicas e do reconhecimento de instituições “equivalentes” às creches, autorizando-as a prestar o atendimento educativo às crianças de 0 a 3 anos, a LDB dispôs também sobre a transição da Educação Infantil para a esfera das Secretarias de Educação, já que até esse período, por parte das creches, estava vinculada à assistência social. Essa determinação coadjuvou-se com a

atribuição da responsabilidade desta etapa educativa aos municípios, estabelecendo de modo precário os mecanismos que deveriam propiciar a “municipalização” do ensino fundamental e da Educação Infantil (LDB, art. 11º). Todavia, esses avanços chocaram-se com uma das principais diretrizes da reforma educacional dos anos de 1990: a focalização no ensino fundamental. Desse modo, embora a Educação Infantil fosse incluída como primeira etapa da educação básica, não se beneficiou de uma política pública de financiamento, ficando sob a responsabilidade dos municípios os custos decorrentes de sua oferta. Essa orientação encontra-se na importante seção "Dos Recursos Financeiros", afirmando que

**Art. 74.** A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. (BRASIL, Lei N. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Grifo nosso.)

Quatro dias depois da aprovação da LDB, foi sancionada a lei n. 9.424 de 14 de Dezembro de 1996 que instituiu o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que viria a confirmar a prioridade do governo com o ensino fundamental, pois esse fundo não previa recursos financeiros para a Educação Infantil. A instituição do FUNDEF induziu a que os municípios aprofundassem as alternativas de expansão da Educação Infantil através de “modelos não formais”, principalmente mediante a subvenção de instituições privadas.

Em decorrência das disposições da LDB, que incluiu a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, o governo publicou, em 1998, o documento *Subsídios para Credenciamento de Instituições de Educação Infantil*, em dois volumes. Esse teve como objetivo oferecer subsídios para os sistemas de educação quanto à regulamentação da Educação Infantil e referenciais para a o funcionamento das instituições (BRASIL, MEC, 1998). Conforme é afirmado nesse documento, a inclusão da Educação Infantil é de responsabilidade do MEC

Devido às características que assumiram no Brasil os programas de Educação Infantil, com diferentes órgãos promovendo programas

paralelos, adotando orientações diversas e muitas vezes conflitantes, atuando diretamente ou através de convênios com entidades privadas, comunitárias e filantrópicas, as novas medidas regulamentadoras vão incidir em redes bastante diversificadas e complexas.(BRASIL/MEC, 1998, p.60-61)

Essa configuração da regulamentação da Educação Infantil no final dos anos de 1990 induziu a continuidades nos padrões de financiamento e de políticas desenvolvidos nos anos de 1970 e 80: sem recursos próprios para sua expansão e manutenção, o conveniamento do poder público com entidades privadas continuou sendo uma das principais estratégias de expansão de vagas.

Em síntese, das mudanças na regulamentação da Educação Infantil, a municipalização foi a que menos impactou nesse nível de ensino, considerando que os municípios, desde os anos de 1970, já vinham gradualmente absorvendo as matrículas. Foi a transição da responsabilidade administrativa e financeira da esfera assistencial para a educacional que mais repercutiu na EI, seja pelos custos financeiros que esta transferência significava, mas também pelas decorrência das novas exigências como: mudanças de orientação e concepção pedagógica, exigências de formação profissional, submissão aos conselhos de educação a autorização para funcionamento, para citar algumas. Por considerar que esta transição implicou a emergência do novo, mas também a permanência do “velho”, dedicaremos a seção seguinte a uma apresentação deste processo.

### **2.2.1 A transição da Educação Infantil para os sistemas de ensino**

Segundo a LDB 9394/96, a transição da EI do âmbito da assistência social para a educação deveria se concretizar até dezembro de 1999:

Artigo 89º: as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se aos respectivos sistemas de ensino. (BRASIL, Lei N. 9.394 de 20 de dezembro de 1996)

Tendo passado o prazo de transição (até dezembro de 1999), e não tendo ocorrido em sua totalidade, conforme determinava a LDB 9394/96, em 19 de julho de 2000 o Ministério da Assistência Social lançou a Portaria Nº . 2.854<sup>35</sup> afirmando que garantiria o atendimento em creches e pré-escolas até que os sistemas municipais assumissem (BRASIL/MDS, Portaria Nº 2.854/2000, Art.4º). Também afirmava que os recursos financeiros utilizados nas modalidades de creche e pré-escola, assim como em outras modalidades<sup>36</sup>, que segundo a lei já deveriam ser transferidas para Ministério da Saúde poderiam ser utilizados nas novas (e não poucas<sup>37</sup>) modalidades criadas pela mesma portaria. Ou seja, essa portaria pode ser entendida também como uma sinalização que os recursos destinados às creches e pré-escolas seriam restringidos uma vez que estas modalidades, nos termos da lei, já deveriam ter sido transferidas para seus respectivos ministérios<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Foram vários documentos e portarias publicadas relacionadas à transição da Educação Infantil para os sistemas de ensino. Entre elas estão 1) Ação Compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos, de 1999, produzido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social/ Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS)/Gerência de Projetos de Zero a Seis Anos. 2) MEC/MPAS/SEAS. Ação Compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos (2000), distribuída na forma de cartilha pelo MEC. 3) MEC/CNE/CB. Parecer 04/2000, institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, em 16/02/2000. 3) Instituições de Educação Infantil do PSB/Infância: pareamento de dados dos cadastros do MDS e do MEC (agosto de 2005). 4) Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades. Relatório do GT 5) Orientações sobre a transição da Rede de Educação Infantil financiada com recursos da Assistência Social para a educação. Produzido em 2008, pelo MDS/SNAS/DPSB. Discutiremos apenas alguns desses documentos nesta seção.

<sup>36</sup> As outras modalidades a que a portaria se refere são "[...] Prevenção das Deficiências – Tratamento Precoce, Habilitação e Reabilitação – Atendimento Integral e Parcial, Distúrbio de Comportamento e Bolsa Manutenção [...]" (BRASIL/MDS, 2000, Art.4º).

<sup>37</sup> Com relação ao atendimento a "pessoa portadora de deficiência", a portaria criava as seguintes modalidades: "[...] Atendimento de Reabilitação na Comunidade, Atendimento Domiciliar, Atendimento em Centro-dia, Residência com Família Acolhedora, Residência em Casa-lar e Atendimento em Abrigo para Pequenos Grupos." (art. 6º); e as novas modalidades do atendimento a pessoa idosa era: "[...]Residência com Família Acolhedora, Residência em Casa-lar, Residência em República, Atendimento em Centro-Dia, bem como a manutenção e implementação do Atendimento em Centros de Convivência e do Atendimento Domiciliar" (BRASIL/MDS, Portaria N. 2.854/2000, art.5º).

<sup>38</sup> Em 2002, o MEC/SEF publicou o documento *Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas*, que tinha o objetivo principal de divulgar cinco experiências de municípios que haviam realizado a integração da EI nos sistemas de ensino e que estas experiências servissem como subsídio para o debate. Enviou a todos os municípios um questionário com o objetivo de realizar uma "sondagem de informações sobre a integração das creches aos sistemas de ensino" (BRASIL/MEC, 2002, p.90).

Com a finalidade de orientar os municípios para a incorporação da rede de Educação Infantil para seus sistemas municipais de educação, o Conselho Nacional de Educação publicou o documento *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil* (BRASIL/MEC/CNE, 2000). Nesse documento estão dispostas informações sobre os direitos das crianças, formação de professores, proposta pedagógica, espaço físico, etc. Esse parecer também tinha o objetivo de impelir os sistemas de ensino municipais a iniciarem o processo de regulação da Educação Infantil.

- a. Compete ao respectivo sistema de ensino, através de seus órgãos próprios, autorizar, supervisionar e avaliar, segundo a legislação municipal ou estadual pertinente, as instituições de Educação Infantil, públicas e privadas. [...]
- b. As instituições de Educação Infantil, públicas e privadas, devem estar, preferencialmente, integradas ao respectivo sistema municipal de ensino.
- c. A partir da homologação e publicação deste Parecer, novas instituições de Educação Infantil somente poderão entrar em funcionamento, se autorizadas pelos órgãos próprios, dos respectivos sistemas de ensino, considerando o decurso do prazo estabelecido no Art.89.  
[...] (BRASIL/MEC/CNE, 2000. Grifo nosso.)

No entanto, foi somente em 2005, com a Portaria Interministerial n. 3.219, de 21 de setembro de 2005, que foi criado um Grupo de Trabalho formado por integrantes do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para apresentar uma proposta de transição (BRASIL/MDS, 2005).

No relatório produzido por esse Grupo de Trabalho, foi concluído que:

Apesar de algumas iniciativas de aproximação entre os setores de Educação e de Assistência Social no âmbito do Governo Federal, com vistas a uma atuação conjunta, observa-se que ainda há um vácuo de diretrizes nacionais articuladas entre as duas áreas. Isso se reflete na ausência de uma

orientação padronizada para estados e municípios no que se refere ao financiamento e ao acompanhamento às instituições que recebem recursos do FNAS (Rede PAC) e à adequação das mesmas às exigências feitas em regulamentações da área da educação. (BRASIL/MDS, 2006, p.24)

Em 2006 o MEC e o MDS realizaram um pareamento dos registros de instituições vinculadas a Educação Infantil, cadastradas em cada Ministério. Neste estudo constatou-se que 64,2% das instituições constavam nos cadastros de ambos ministérios, o que corresponde a 16.231 instituições. Destas, 1.985 estavam registradas no Censo Escolar como instituições de Educação Infantil privadas sem fins lucrativos, e o restante como públicas, ou seja, 19,1% (BRASIL, MDS, 2006). Das 13.627 instituições que recebiam recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) em 2005, 8.859 (65%) também constavam no censo escolar do INEP, identificadas, portanto, como instituições de Educação Infantil. Destas 8.859 instituições de Educação Infantil, 80,3% constavam no censo como “instituições públicas”, sendo que apenas 19,7% constavam como “instituições privadas”. Considerando o total de matrículas (instituições declaradas como públicas e privadas), registrou-se o número de 892.981, sendo que destas, predominantemente, eram na pré-escola (73%) e apenas 27% de crianças que frequentavam a creche (CAMPOS, 2009).

Em 2008, o MDS publicou o documento *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a educação* visando orientar os municípios, sobretudo as Secretarias e Conselhos de Assistência, não mais financiar as instituições de Educação Infantil e sim priorizarem o financiamento dos programas do MDS. Nesse documento, as orientações do MDS destacam para a transição da rede conveniada:

A Secretaria de Assistência Social do município ou DF deve apresentar estas orientações ao Prefeito e negociar com a Secretaria Municipal de Educação para que as matrículas da rede conveniada, financiadas com recursos do FNAS, tenham prioridade no processo de transição. (BRASIL/MDS, 2008, p.24. Grifo no original.)

Esse destaque para a transição da rede conveniada tem relação com o *Plano Decenal – SUAS Plano 10*<sup>39</sup> (BRASIL/MDS, 2007), que possui, entre outras, a meta nacional de “Concluir 100 % da transição da oferta de serviços correlatos da área da Educação Infantil e saúde, financiados pela assistência social” (BRASIL/MDS, 2007, p.3) até o ano de 2009.

A rede conveniada de Educação Infantil, não obstante seu longo processo de transição, foi inserida na política educacional em 2006, quando da instituição FUNDEB<sup>40</sup>. Na seção seguinte discutiremos os principais marcos regulatórios da política atual de Educação Infantil destacando o lugar privilegiado que foi destinado à relação público-privada na regulação dessa etapa, principalmente para a faixa etária de 0 a 3 anos.

### **2.3 Políticas atuais de Educação Infantil: a instituição do convênio como política nacional**

Os debates em torno da transição das creches e pré-escolas, públicas e privadas, co-financiadas com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social, foram constrangidos por novas regulações, dentre as quais destacamos o Plano Nacional de Educação (BRASIL, Lei 10.171, de 9 de janeiro de 2001) e pela legislação que passou a normatizar o financiamento público da educação brasileira. Deste último aspecto, destacamos a criação do FUNDEF e, posteriormente, do FUNDEB, cuja novidade com relação ao primeiro foi a inclusão das creches e pré-escolas, públicas e privadas sem fins lucrativos, como beneficiárias dos recursos públicos.

O Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001, sob a forma da Lei Nº 10.172/2001, estabeleceu metas e diretrizes para a Educação Infantil. Como meta aprovou-se

Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de

---

<sup>39</sup> As metas e estratégias desse Plano Decenal do SUAS foram deliberadas na V Conferência Nacional de Metas do Governo Federal, em 2007.

<sup>40</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo do Fundef, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência até 2020

até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, PNE, 2001).

Com metas extremamente diferenciadas para as duas faixas etárias, o PNE alinhava-se à política já estabelecida nos anos de 1990, principalmente à valorização do ensino fundamental, mediante o FUNDEF, e também na priorização do atendimento às crianças de 4 a 5 anos em detrimento das de 0 a 3. Vejamos o que consta no PNE 2001-2010, com vistas ao cumprimento das metas acima apresentadas:

14. Incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos.

[...]

17. Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

[...]

21. Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil. (BRASIL, PNE, 2001)

Essa última diretriz sobre as fontes do financiamento da Educação Infantil é reiterada na seção destinada ao Financiamento, indicando-se na 8ª. meta:

“[...] estabelecer nos Municípios, a Educação Infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados ao ensino fundamental”. (BRASIL, PNE, 2001)

Em 2006, o MEC apresenta um novo documento de orientação às políticas de Educação Infantil. Intitulado de *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a seis a nos à educação* (BRASIL, 2006), as metas do PNE são reafirmadas, indicando-se também estratégias para sua consecução. Dentre estas indicações destacamos aquela voltada à participação das organizações da sociedade civil no provimento da Educação Infantil: “Estabelecer parceria com órgãos governamentais e não-governamentais [...]” (PNEI, 2006, p.23). Da mesma forma o estabelecimento dessa se encontra nos objetivos da política:

Fortalecer parcerias para assegurar, nas instituições competentes, o atendimento integral à criança, considerando seus aspectos físico, afetivo, cognitivo/lingüístico, sociocultural, bem como as dimensões lúdica, artística e imaginária. (BRASIL, PNEI, 2006, p.20)

Desde a “brecha” deixada na LDB para a inclusão de “entidades equivalentes” no provimento da Educação Infantil, passando pelo FUNDEF e sua focalização no Ensino Fundamental e, posteriormente, pelas contradições do PNE 2001-2010 (quando metas são estabelecidas sem previsão de recursos públicos), observamos um fomento direto e indireto do atendimento em Educação Infantil via entidades privadas sem fins lucrativos. Direta pelo fato de o fortalecimento dessa estratégia estar presente nos próprios documentos-base das políticas, e indireta pelo estabelecimento de prioridades para o ensino fundamental, ou no melhor dos casos, para as crianças maiores de quatro anos. Essa opção induz os municípios a buscarem formas alternativas de financiamento e de serviços, principalmente para as crianças menores de três anos.

Também temos em 2007 a aprovação do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação que representou um marco importante para a política de Educação Infantil brasileira, por incluí-la no financiamento com recursos federais da educação. Assim como o Fundef, o Fundeb é um fundo de natureza contábil<sup>41</sup>, no entanto algumas diferenças fundamentais os distinguem, conforme resumimos no quadro 7:

---

<sup>41</sup> Segundo a medida provisória Nº 339/2006, as fontes do Fundeb serão os impostos: ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, entre outros, assim como receitas da dívida ativa tributária e ganhos auferidos em decorrência de aplicações financeiras.

Quadro 7 – Comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB

<b>Parâmetro</b>	<b>FUNDEF</b>	<b>FUNDEB</b>
<b>Vigência</b>	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (até 2020)
<b>Alcance</b>	Apenas Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio/Modalidades
<b>Contribuição de Estados e Municípios</b>	(Não)	Sim
<b>Utilização dos recursos</b>	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do Ensino Fundamental	Mínimo de 60% para profissionais da Educação Básica

FONTE: Elaboração própria baseada na Cartilha do Fundeb, Tribunal de Contas de Pernambuco (2007, p.23-24).

Embora tenha inserido a Educação Infantil, o Fundeb trata de forma diferente o financiamento para o atendimento das crianças de zero a três anos e o de quatro a cinco anos, especialmente no que tange a relação da esfera pública com a privada. No artigo 8º parágrafo 3º do Fundeb (BRASIL, 2007), consta que as instituições de pré-escola (quatro a cinco anos) de direito privado, conveniadas com o poder público, apenas poderão receber esses recursos das Secretarias Municipais de Educação até 2011. Já com relação às creches (zero a três), o financiamento das conveniadas está previsto até o final da vigência do Fundeb, ou seja, até 2020, conforme artigo 8º parágrafo 1º. Além deste aspecto, poderão receber recursos somente as pré-escolas que em 2007 já mantinham convênios, uma vez que conforme a Lei 11.424/2007 e o Decreto 6.253/2007, somente poderiam ser computadas as matrículas já existentes em 2006; o mesmo não se observou para as creches a quem se faz referência somente a sua condição de “conveniada” com o poder público. No quadro 08, estão dispostas essas informações de modo a facilitar a compreensão.

Quadro 8 - Critérios de consideração dos alunos da Educação Infantil na distribuição dos recursos do FUNDEB

Segmento da Educação Infantil	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (a partir de 2008)
Creches	Não	Sim	Sim	Sim (até 2020)
Pré-Escolas	Não	Sim	Sim	Sim* (até 2011)

FONTE: Elaboração própria, baseada nos dados do Fundeb (BRASIL, 2007).

NOTAS: O convênio com a pré-escola estava previsto para ser realizado apenas com as entidades que estavam conveniadas em 2006, não podendo os municípios conveniar com novas entidades.

A garantia de recursos para as entidades conveniadas de Educação Infantil, e também Educação Especial, segundo Marcelino Pinto (2007), poderia resultar na ampliação da estratégia do conveniamento:

O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. (p.888)

E acrescenta que

Esse risco de uma expansão da Educação Infantil pela via dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos ficou ainda mais concreto quando a Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, por pressão dos governos estaduais, estabeleceu, para 2007, como fator de ponderação das creches, um índice que corresponde a apenas 80% do custo-aluno das séries iniciais do ensino

fundamental (fator 0,8) (PINTO, 2007, p.889)<sup>42</sup>

No entanto, para que as instituições de Educação Infantil, filantrópicas ou sem fins lucrativos, possam receber os recursos do Fundeb, devem se submeter às seguintes condicionalidades:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento (Lei Nº 11.494, DE 20 de Junho de 2007, Art. 8, § 2º. Grifos nossos)

Como veremos no Capítulo 3, muitas entidades privadas que são conveniadas com o poder público não atendem a essas condicionalidades, o que impele os municípios a subsidiarem essas entidades através de recursos próprios, e não do Fundeb<sup>43</sup>. A distinção nas condicionalidades estabelecidas para as creches e às pré-escolas no FUNDEB tendem a fortalecer a opção dos governos municipais pela expansão do atendimento de 0 a 3 anos via entidades conveniadas, especialmente pelas restrições impostas aos convênios da pré-escola. Como alerta Arelaro,

---

<sup>42</sup> O fator de ponderação a partir do qual se estabelece o valor/ano recebido por criança sofreu alteração em 2010 com a Portaria 873/2010 do MEC, passando a se constituir da seguinte forma: creche em tempo integral: pública 1,20 e conveniada 1.10.

<sup>43</sup> A estimativa para Joinville do FUNDEB de 2011 é: R\$ 136.205.794,44. Creche Integral: 3.450,00, e pré-escola integral é 1.610,00

É difícil imaginar que, com todas as facilidades que a regulamentação do Fundeb concedeu às relações público e privadas na educação, as esferas públicas empenhem-se para construir alternativas de atendimento diferentes das que vêm consagrando como as mais ágeis e viáveis para o atendimento, em especial o emergencial, das crianças pequenas, com a significativa (des)responsabilização do Estado pelo atendimento educacional direto (2008, p.62)

A consequência destas distinções já pode ser antecipada: crescimento das matrículas de 4 e 5 anos em instituições públicas, enquanto que as matrículas das crianças de zero a três anos são induzidas a crescer em instituições privadas conveniadas com o poder público. Essa tendência pode ser também reforçada pela EC Nº 59 de 11 de novembro de 2009, que institui a obrigatoriedade da pré-escola, uma vez que o Inciso 3º do Artigo 3º estabelece que:

A distribuição dos recursos públicos assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (BRASIL, 2009. Grifos nossos)

Ou seja, não sendo prioridade o repasse de recursos para a educação das crianças de zero a três anos, temos mais um fator indutor para que o conveniamento de instituições privadas pelo poder público continue sendo uma estratégia dos municípios para a expansão do atendimento a esta faixa etária.

A constatação do crescimento dessa situação parece ter mobilizado também os gestores do MEC, levando-os a divulgar em 2009<sup>44</sup> um documento orientando os municípios a organizarem uma “política de conveniamento” atendendo os critérios estabelecidos pelo Fundeb. Esse documento, denominado *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias*,

---

<sup>44</sup> No documento não está explicitado o mês exato de sua publicação. No entanto na versão disponível para *download* consta, em suas margens, informações técnicas sobre a diagramação do arquivo, informações que geralmente são suprimidas no momento da impressão. Entre essas informações encontra-se a data “30/1/2009”, sugerindo que a conclusão do documento foi realizada nesse período.

*confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*, é destinado especificamente a Secretarias de Educação e Conselhos Municipais de Educação, responsáveis respectivamente pela execução e regulação desta etapa educativa nos municípios, enfatizando tratar-se “[...] única e exclusivamente desta forma de repasse de recursos [Fundeb], não havendo propósito de abordar outras questões ou formas de parceria público-privado” (BRASIL, 2009, p. 8). Por isso seu objetivo é

[...] orientar secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação nas questões referentes ao atendimento de crianças de zero a seis anos de idade, realizado por meio de convênio na Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação com instituições privadas, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais. (BRASIL/MEC/SEB, 2009, p.9).

Os três pontos básicos que balizam as políticas de Educação Infantil no Brasil são afirmados nesse documento: o papel das instituições de direito privado conveniadas como poder público na oferta do atendimento da EI; a obrigação do Estado em prover este atendimento; e a implantação do Fundeb (BRASIL, 2009). Observe-se que ainda na introdução do documento faz-se referência à trajetória histórica da Educação Infantil no Brasil, quando se reconhece que

o Estado formulou e estimulou uma política de atendimento baseada na parceria com instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, principalmente no que diz respeito às crianças de zero a três anos, como forma de não ficar ausente deste atendimento.”(BRASIL, 2009, p.7, grifos nossos).

Essa "parceria" entre as instituições de direito privado e o poder público no atendimento da Educação Infantil materializada, na maioria das vezes, na forma de convênio, é de fato uma característica da Educação Infantil brasileira desde sua origem no país e intensificada a partir das décadas de 1960 e 1970 (KUHLMANN JR, 1998; KRAMER, 2001; ROSEMBERG, 1992), conforme discutimos no início do capítulo. Note-se que na referência acima destacada, reconhece-se não apenas a existência desta situação, mas afirma-se também que esta foi uma

política formulada e estimulada pelo governo federal, situação esta que o documento ora em análise não evidencia qualquer ruptura, conforme bem salienta a passagem seguinte:

Assim posto, mesmo estando claro que a obrigação do Estado com a Educação Infantil deve ser efetivada pela expansão da rede pública, o convênio entre o poder público e instituições educacionais sem fins lucrativos foi e é uma realidade que assegura, na maioria dos municípios, o atendimento a um número significativo de crianças, em geral, da população pobre e vulnerabilizada. (BRASIL, 2009, p.7, Grifos nossos.)

Nosso entendimento sobre o conveniamento das instituições privadas com o poder público é que se não se trata apenas de uma *estratégia* induzida pelo governo federal e assimilada pelos municípios no provimento da educação das crianças pequenas, em especial para aquelas entre 0 e 3 anos de idade, como se quer fazer crer. Trata-se de fato, de uma política para a expansão da Educação Infantil, e não simplesmente de uma estratégia dentro da política. Observe-se que no documento esta questão apresenta-se de modo ambivalente, tanto aparecendo menção a “estratégia” quanto a “política”. Assim, no item “O que caracteriza o convênio?”, responde-se:

O convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da Educação Infantil. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns – atendimento educacional à criança – e prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos (BRASIL, 2009, p.14, Grifos nossos).

No entanto, contradizendo essa perspectiva da “estratégia”, e afirmando a da “política”, encontramos várias passagens no documento:

Nesse contexto, o MEC, cumprindo o papel de coordenador nacional da educação e comprometido com a adequada implantação do Fundeb, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um texto orientador que se

constituísse em referência para os municípios na construção de política de convênio. (BRASIL, 2009, p.7. Grifo nossos.)

A Parte II propõe a realização de um diagnóstico do atendimento local da Educação Infantil, condição indispensável para que o governo municipal estabeleça, reveja e aprimore sua política de convênio. (BRASIL, 2009, p.9. Grifo nosso.)

Essas informações [referentes ao diagnóstico sugeridos aos municípios] permitem que o governo municipal trace uma política de convênio coerente com a legislação educacional, legitimando as ações de cada área. Como os recursos do Fundeb são gerenciados pela Secretaria Municipal de Educação, cabe a ela a coordenação e gestão da política de convênio com creches e pré-escolas. Portanto, é preciso que a instituição mantenha convênio com a Secretaria de Educação. (BRASIL, 2009, p.19. Grifos nossos.)

Interessante observar nas passagens acima a linguagem utilizada. Observe-se como o termo *política de convênio*, no segundo excerto, é precedida pelos verbos em tom imperativo – *estabeleça, reveja e aprimore*, utilizados aqui de forma a indicar uma ação aos governos municipais. Compreendemos essa afirmação, então, do seguinte modo: se o governo municipal não possui uma *política de convênio*, ou ela é incipiente, ele deve *estabelecê-la*; se já tem, deve *revê-la* e *aprimorá-la*. Estes efeitos discursivos ficam reforçados pela posição de poder dos interlocutores: de um lado, o governo federal e de outro, os governos municipais, que em tese, subordinam-se, na hierarquia do estado, aos primeiros.

Desde essas colocações, inferimos que o documento pode estar inclinado a contribuir na elevação do "*status*" do convênio, de uma *estratégia* para uma *política*. O próprio Fundeb, ao garantir recursos às instituições convênidas que atendem crianças de zero a três anos, induz ao aumento da prática de convênio. Estaria o documento aqui analisado formalizando a noção de *política de convênio*, indiretamente induzida pelo Fundeb e pela EC Nº 59/2009. O dualismo estrutural discutido anteriormente permanece

garantido pelo Fundeb até 2020 para a faixa etária de zero a três anos. Em uma publicação anterior, o MEC já reconhecia essa problemática.

A convivência de duas redes – a municipal e a conveniada – com profissionais, salários e direitos diferenciados, com formas de acompanhamento e supervisão distintas e com infra-estrutura e condições de trabalho desiguais, dentro de um mesmo sistema, constitui um grande problema a ser superado pelos municípios. (BRASIL/MEC, 2002, p.84)

Diante desses recentes marcos regulatórios da Educação Infantil, percebemos que a histórica segmentação nas faixas etárias e o dualismo estrutural no atendimento vêm sendo, sob novas regulações, continuado em grande medida. A obrigatoriedade da pré-escola e a garantia de recursos até 2020 para as creches conveniadas induzem a uma configuração do atendimento que se inclina a ser público para as crianças maiores enquanto que para as menores tendem a serem fomentadas à esfera privada conveniada com o poder público. Percebemos também que o conveniamento na faixa etária de 0 a 3 anos vem sendo tratado pelo MEC como “orgânico” à política de educação, e não como uma estratégia emergencial. Em seguida apresentaremos os desdobramentos dessa política no provimento da Educação Infantil.

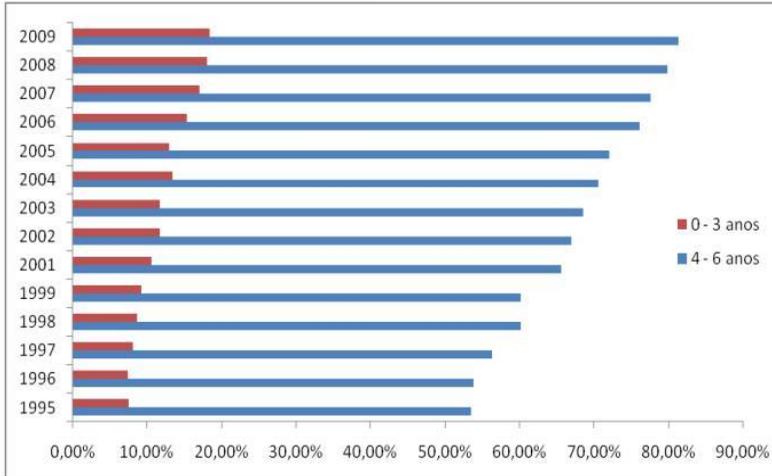
## **2.4 O fomento da relação público-privada: da política às estatísticas**

Os resultados ou efeitos dessa política que discutimos nas seções anteriores têm produzido impactos na oferta e democratização da educação básica, porém de forma distinta em cada etapa. A focalização do ensino fundamental, em detrimento das outras etapas e modalidades da educação básica, aumentou significativamente as matrículas naquele ano, registrando em 2007 que 97,6% das crianças e jovens estavam matriculados no ensino fundamental, levando os especialistas a declararem que se cumpre, como política pública, sua efetiva universalização. Apesar de essa etapa ter praticamente se universalizado, estudos apontam que 56,2% dos jovens não concluem o ensino fundamental (ABRAHÃO, 2009, citado por CAMPOS, 2010).

No que se refere a Educação Infantil, os efeitos dessa focalização levou a uma expansão lenta, sobretudo no que diz respeito às matrículas

das crianças de 0 a 3 anos de idade, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 . Taxas de matrículas de creche e pré-escola no período de 1995-2009



FONTE: Campos (2010,p. 305), baseado nos dados do IPEA (2010).

O crescimento desigual das matrículas na creche e pré-escola, expressa as opções pela expansão das matrículas das crianças de 4 a 5 anos, que chegou a 80%. No entanto, esses dados escondem muitas diferenças regionais no acesso à Educação Infantil. Nas matrículas de 4 a 5 anos, por exemplo, Ceará e Piauí registram 90,7% de matrículas, enquanto Acre, Amapá e Rio Grande do Sul não ultrapassam a faixa de 52% (CAMPOS, 2010).

A desigualdade no acesso, concentrada na faixa etária de 4 a 5 anos, foi reforçada após a EC 59/2009, discutida anteriormente, que instituiu a obrigatoriedade da oferta com possibilidade de cumprimento até 2016. Nesse sentido, os municípios são impelidos a priorizar vagas na pré-escola obrigatória, em detrimento das vagas para crianças menores. Na creche, o atendimento passa a ficar minimizado e relegado à iniciativa privada com e sem fins lucrativos, reforçando a histórica diferença no acesso e na qualidade de atendimento oferecido.

De acordo com o IBGE (2010), em 2009, 59,1% das crianças de 0 a 3 anos que frequentavam a Educação Infantil, o faziam na rede pública, ao passo que 40,9% estavam em instituições privadas. Para a faixa etária de 4 a 5 anos, esses indicadores são mais favoráveis: 71,8% na rede pública e 32,2% na rede privada. Estes indicadores se

diferenciam de acordo com as diversas regiões do país, sendo que os percentuais para a pré-escola (4 -5) são sempre mais favoráveis, tanto em termos de taxas de matrícula quanto na oferta pública. Para três regiões do país, o percentual de privatização de 0 a 3 anos ultrapassa a faixa de 40%; observe-se que também os indicadores da pré-escola, no que se refere a privatização, embora menores do que aqueles da creche, são também elevados, considerando-se que se tem até 2012 para se cumprir a obrigatoriedade – ou seja, 100% das crianças desta faixa etária matriculadas.

Tabela 4 - Taxas de frequência a Educação Infantil, considerando a dependência administrativa das regiões (dados de 2009).

<b>Região</b>	<b>Etapa da EI</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<b>Norte</b>	0 – 3 anos	58,4%	<b>41,6%</b>
	4 – 5 anos	75,5%	24,5%
<b>Nordeste</b>	0 – 3 anos	53,0%	<b>47,0%</b>
	4 – 5 anos	70,3%	29,7%
<b>Sudeste</b>	0 – 3 anos	62,6%	<b>37,4%</b>
	4 – 5 anos	72,7%	27,3%
<b>Sul</b>	0 – 3 anos	59,1%	<b>40,9%</b>
	4 – 5 anos	71,7%	38,3%
<b>Centro-oeste</b>	0 – 3 anos	61,6%	<b>38,9%</b>
	4 – 5 anos	70,0%	30%

FONTE: IBGE. Indicadores Sociais (2010)

A situação da Educação Infantil, já discutida por muitos especialistas em termos das medidas necessárias à sua universalização – cumprimento do direito constitucional, não parece ter sido ainda objeto de maior atenção do poder executivo. Se observarmos as metas do PNE, percebemos que as matrículas na creche ficaram muito aquém das expectativas; reafirmou-se a meta de atendimento de apenas 50% das crianças na creche, recolocando a meta não atendida do PNE 2001-2010. O percentual de atendimento deste segmento etário foi de 18,45 em 2009, muito aquém dos 30% estabelecidos como a primeira meta do PNE que ora finaliza (CAMPOS, 2010). Já na pré-escola, embora a meta de 80% tenha sido alcançada, há muitas diferenças regionais, conforme discutimos anteriormente.

Se observarmos o projeto do novo Plano Nacional de Educação que está em discussão, evidenciamos a manutenção dessa tendência:

Meta 1 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos. (BRASIL, PNE, 2010).

Note-se que a meta do primeiro PNE, de atender 50% da população até três anos até 2010, foi mantida, estendendo o prazo até 2010. Quanto à meta para as idades de 4 e 5 anos, esta se mostra compatível com a EC 59/2009. Fica evidente a concentração de esforços para as idades obrigatórias, sobretudo se observarmos algumas das estratégias para se atingir essa meta:

1.4) Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação.

[...]

1.6) Estimular a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a Educação Infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de 4 e 5 anos. (BRASIL, PNE, 2010. Grifos nossos.)

Nessas duas estratégias percebemos a indução à segmentação da Educação Infantil, tanto na gestão quanto nas práticas pedagógicas. Nesse sentido, as creches saem perdendo duplamente: tanto pelo estímulo “à oferta de matrículas por meio da concessão de entidades beneficente”, privatizando a gestão dessa etapa e retirando o Estado desse provimento, quanto pelo estímulo à articulação da pós-graduação e dos cursos de formação somente para “os avanços das ciências no atendimento da população de 4 e 5 anos”.

Outro exemplo do fortalecimento desta perspectiva da via “não formal” foi o Projeto de Lei 75/2011 de Luiz Pitiman (PMDB), felizmente rejeitado, que visava a (re)implementação das creches domiciliares para atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Nesse projeto, para receber a “certificação de mãe crecheira”, bastava à interessada

fazer um curso de capacitação de no mínimo 20h (Projeto de Lei 75/2011, Art.2º, §1º). Embora esse projeto não tenha sido aprovado<sup>45</sup>, sua elaboração expressa a ofensiva conservadora que está em curso e que destina às crianças menores de três anos um lugar secundário na política educacional.

A permanência, com tendência ao agravamento, da escassa participação da esfera pública no atendimento das crianças de 0 a 3 anos deve ser entendido também como decorrente dos custos de manutenção, uma vez que os recursos necessários às creches são mais elevados do que os da pré-escola:

Como os custos das creches diretas são efetivamente mais altos que os das privadas – particularmente os das filantrópicas e comunitárias - , considerando-se as exigências dos profissionais do magistério, a manutenção dos estabelecimentos e, ainda, a implementação dos projetos pedagógicos, é de supor que a busca pela manutenção e expansão das parcerias firmadas com o setor privado sejam consolidadas (ARELARO, 2008, p.61)

Observamos, deste modo, a indução da expansão via “conveniência” contida na própria lógica do Fundeb, que tenderá a recrudescer a postura dos municípios, ofertando o atendimento de 4 a 5 anos na rede pública e fomentando o atendimento de 0 a 3 anos mediante a transferência de recursos financeiros às entidades privadas do tipo “sem fins lucrativos”. Em síntese, o que se evidencia é que está em curso um severo processo de segmentação na Educação Infantil, tanto pedagógica quanto da gestão (CAMPOS, 2010), e tende a se aprofundar cada vez mais essa segmentação.

Nas políticas educacionais, em especial aquelas dirigidas à Educação Infantil, está se conformando à reconfiguração do Estado no Brasil. O aprofundamento da relação público-privada no provimento desta etapa, principalmente às crianças de 0 a 3 anos, fortalece a constituição do chamado “espaço público não-estatal”, afinados com o projeto de Estado social liberal discutido no capítulo anterior.

Essa tendência não se restringe apenas ao Brasil, conforme apontam estudos sobre alguns países na América Latina (CAMPOS,

---

<sup>45</sup> A interdição do projeto foi feita pela relatora do mesmo, que percebeu seu retrocesso para a Educação Infantil, nem chegando a ser apreciado pelas Câmaras.

2008; CAMPOS, 2009, 2010). Essa tendência continental é em parte explicada por indicações e recomendações de organismos multilaterais e pelas agendas supranacionais produzidas nas reuniões de Chefes de Estado (CAMPOS, 2008).

Como afirma Rosemberg (2002), tais agências têm se constituído como verdadeiras “agências epistêmicas”, produtoras de conhecimentos. No entanto, são complexas as mediações existentes entre uma indicação produzida em espaço supranacional e a sua adesão ou não por parte de Estados em suas políticas, uma vez que os próprios Estados são signatários de muitos documentos e/ou possuem uma “cadeira” nas diferentes agências internacionais. Mais do que uma “adesão”, devemos olhar para a política como uma “bricolage” (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2004), em que se agregam elementos de vários discursos diferentes, não raras vezes contraditórios.

Recentemente novas orientações para a educação das crianças pequenas na América Latina foram publicados por agências supranacionais, a saber, a OEI (2010) e a UNESCO (2010). Entre elas, destacamos as *Metas Educativas 2021*, elaboradas no âmbito da OEI no qual os chefes de Estado latinoamericanos se comprometeram em efetivar. Por isso mesmo, consideramos importante analisá-las, mesmo que brevemente.

## **2.5 Da agenda regional à política nacional – velhos receituários e novas práticas?**

Os “enlaces” entre a política nacional e aquela desenvolvida regionalmente, constituindo o que Campos (2008), inspirando-se no conceito de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) de Roger Dale, denominou de “Agenda Regionalmente Estruturada para a Educação Infantil”, podem ser observados nas indicações contidas em dois recentes documentos divulgados pela Unesco e OEI. Trata-se do documento *Construir a riqueza das nações* (UNESCO, 2010), formulado a partir da *Conferência Mundial sobre Atenção e Educação da Primeira Infância (AEPI)*, coordenada pela UNESCO e realizada em setembro de 2010 em Moscou; e as *Metas educativas para 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* (2010), elaboradas no âmbito da OEI conjuntamente com a CEPAL e a Secretaria Geral Ibero-Americana, aprovada em dezembro de 2010 na

XX Cúpula Ibero-Americana pelos chefes de Estado e Governo, realizada na Argentina<sup>46</sup>.

Vale destacar aqui, rapidamente, as indicações contidas para a Educação Infantil no documento da OEI *Metas Educativas 2021* (conhecido como Metas do Bicentenário): as metas específicas para esta etapa (meta 6 e 7), inseridas na terceira meta geral denominada *Aumentar a oferta da educação inicial e potencializar seu caráter educativo*, estabelecem: “aumentar a oferta de educação inicial para crianças de 0 a 6 anos” (meta específica 6), estabelecendo as seguintes metas intermediárias: em 2015 recebe atenção educativa inicial entre os 50% e os 100% das crianças de 3 a 6 anos, e 100% a recebe em 2021. Em 2015, entre 10% e 30% das crianças de 0 a 3 anos participavam de atividades educativas, e entre 20% e 50% o faz em 2021. (OEI, 2010, p.150).

A meta em si parece-nos promissora, na medida em que pretende aumentar a oferta de educação inicial para as crianças de 0 a 6 anos. Nos entanto, ao observarmos o número de matrículas que se pretende alcançar até 2021, a universalização está prevista apenas para as crianças de 3 a 6 anos, estabelecendo para as crianças de 0 a 3 anos a tímida meta de 20% a 50%. Essa é uma meta extremamente modesta para as crianças menores e revela o desinteresse político para com essas crianças e famílias. Se em 2021 apenas 20% dessas crianças estiverem em programas educativos, os chefes de Estado e os organismos multilaterais que elaboraram essas metas poderão exaltar seu cumprimento, mesmo sendo minimamente alcançada. O que podemos observar aqui é a indicação de que os governos nacionais signatários da agenda focalizem as ações e políticas para a educação das crianças acima de três anos de idade. Ressaltamos ainda que para as crianças de 0

---

<sup>46</sup> A elaboração desse documento contou com a participação da CEPAL, mas foi coordenado pela OEI e a Secretaria Geral Ibero-Americana, tendo também a participação da sociedade e da comunidade em sua elaboração. A versão final da proposta foi aprovada em 2010 pela XX Cúpula Ibero-americana de 2010 (Argentina), e foi qualificada como “[...] instrumento concertado para abordar os principais desafios educativos da região [...]” (XX CUMBRE IBERO-AMERICANA, 2010). Suas metas gerais são: 1ª) Reforçar a participação da sociedade na ação educadora; 2ª) Obter a igualdade educativa e superar toda forma de discriminação na educação; 3ª) Aumentar a oferta da educação inicial e potencializar seu caráter educativo; 4ª) Universalizar a educação primária básica, e ampliar o acesso a educação secundária superior; 5ª) Melhorar a qualidade da educação e o currículo escolar; 6ª) Favorecer a conexão entre a educação e o emprego através da educação técnico-profissional (ETP); 7ª) Oferecer a todas as pessoas oportunidades educativas ao longo da vida; 8ª) Fortalecer a profissão docente; 9ª) Ampliar o espaço ibero-americano do conhecimento e fortalecer a pesquisa científica; 10ª) Investir mais e investir melhor; 11ª) Avaliar o funcionamento dos sistemas educativos e do projeto “Metas Educativas 2021” (OIE, 2010).

a 3 anos, indica-se que sejam inseridas em “atividades educativas”, termo demasiadamente amplo, que não especifica nem seu caráter institucional, quanto mais a formalização nos sistemas educativos (OEI, 2010).

No que se refere às indicações sobre o financiamento desta etapa educativa, as recomendações também avançam no sentido das focalizações mais próximas da escolarização “primária” ou “fundamental”. Esta focalização se expressa, por exemplo, na orientação para distribuição de recursos entre as diferentes áreas dentro da educação, dirigindo estes de setores menos prioritários para setores mais prioritários. Cita-se como exemplo desta orientação o deslocamento de recursos de áreas em que está diminuindo a população em idade escolar e alocando-os para outras áreas em crescimento, aproveitando o “bônus demográfico”<sup>47</sup> (OEI, 2010, p.208-209).

Para evidenciar um pouco mais as vinculações entre as orientações atuais da política brasileira para a Educação Infantil, e aquelas propugnadas pelos Organismos Multilaterais (OM), mostramos ainda, do documento das “Metas Educativas”, a estimativa de gastos previstos para a esta etapa educativa na América Latina. Para 2011, os recursos estimados não evidenciam grandes “brechas” entre as diferentes faixas etárias, embora seja maior para 3 a 6 anos. Na medida em que avançam os anos, essa distância vai aumentando, até que se atinge o montante de quase 3 bilhões de dólares a mais para a educação das crianças de 3 a 6 anos em 2021. Esses valores são coerentes com as metas estabelecidas para essas idades, em que se prioriza a educação das crianças próximas em idade escolar.

Enfim, recomenda-se que os governantes complementem os recursos públicos destinados a educação com outras fontes alternativas: a cooperação internacional, como a ação da Ajuda Oficial de Desenvolvimento (AOD), iniciativas de cooperação bilateral e multilateral, como o Banco Mundial e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), destacando as ações de Cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento (OEI, 2010, p.204); e também contribuições da esfera privada, inclusive as famílias, a

---

<sup>47</sup> Essa recomendação também foi feita alguns anos antes por Laurence Wolff e Cláudio de Moura Castro (2004, p.164), referindo-se especialmente às crianças: “A população em idade do ensino secundário crescerá apenas 6% de 1995 a 2010 [...]. A população total em idade escolar permanecerá, de fato, estável [...] e a porcentagem de crianças declinará dos mais de 30% atuais para 20% em 2040 [...]. Este momento oferece a oportunidade para aumentar a poupança e, portanto, para um crescimento econômico mais rápido, dando igualmente a oportunidade para elevar os gastos com educação por crianças em idade escolar, sem custos proibitivos.”

Responsabilidade Social Empresarial, e estímulos a “alianças público-privadas” consolidando as que já existem, promovendo onde não exista, removendo obstáculos para sua execução (OEI, 2010, p.210). Com relação as entidades privadas sem fins lucrativos, a indicação é que se pode associar suas ações com

[...] a administração de centros educacionais e também com a gestão de recursos provenientes do setor público ou empresarial. Quanto aos recursos necessários para investir em educação, estes organismos podem se transformar em intermediários relevantes na relação entre as fontes de financiamento e os processos educativos que requerem isso. (OEI, 2010, p.213)

Aqui essas organizações são consideradas necessariamente idôneas, pois se sugere que sejam intermediários tanto de recursos públicos quanto empresariais<sup>48</sup>. Novamente, aqui está presente o ideário social-liberal que considera as organizações da sociedade civil como necessariamente éticas, legitimando-as para administrar recursos públicos e privados. Complementar e implicitamente também se encontra a ideia de que o Estado não seria o ente mais apto para essa administração, seja pela noção de burocratização seja pela de corrupção, assim como as empresas privadas, com fins lucrativos, também não estariam aptas pela sua lógica de obtenção de lucros. Nesse fomento das entidades privadas sem fins lucrativos, reside uma configuração da sociedade composta por três setores: Estado (ineficiente em alguns serviços), mercado (egoísta por natureza) e a sociedade e suas organizações sem fins lucrativos (necessariamente ética).

Diferenciando-se um em alguns aspectos da “agenda” da OEI, o documento *Atencion y Educacion de la Primera Infancia (AEPI): Construir la Riqueza de las Nações*, informe regional da Unesco para a Conferência Mundial sobre Atenção e Educação da Primeira Infância (AEPI), realizado em 2010 na cidade de Moscou<sup>49</sup>, nos fornece “pistas”

---

<sup>48</sup> Iniciativas nesse sentido já existem no Brasil, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola, no qual pais e professores foram impelidos a criar ou refuncionalizar as APPs – Associação de Pais e Professores -, para receberem recursos e administrá-los.

<sup>49</sup> Essa conferência teve como objetivos: fazer um balanço do primeiro objetivo do Compromisso Educação para Todos (EPT), que é o de “estender e melhorar a proteção e educação integral da primeira infância, especialmente as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas” (UNESCO, 2010, p.13); identificar as dificuldades que impedem seu cumprimento; estabelecer indicadores de referência e metas mais concretas do que as do EPT,

importantes sobre a agenda deste organismo para a região. Vale lembrar aqui que esta agência teve uma participação histórica importante na “virada” das políticas da Educação Infantil no Brasil nas décadas de 1960-1980 (KRAMER, 2001; ROSEMBERG, 1992). Destacamos algumas conclusões e análises destes organismos sobre a AEPI:

A primeira infância tem adquirido maior visibilidade na região, mas não se tem conseguido ainda instalar no conjunto da sociedade uma concepção de criança como ator social e sujeito de direitos, prevalecendo a ideia de criança como objeto de proteção, e mera receptora de serviços. A expansão da cobertura no intervalo de idade de 3 a 5 anos tem sido muito significativa, não sendo assim para os menores de 3 anos, mas existem diferenças importantes entre e no interior dos países (p. 67-68).

A região se encontra em uma etapa de transição desde um enfoque assistencial e instrumental para um enfoque que considera a AEPI como um etapa com entidade própria orientada para a atenção integral [...]. Todavia, é freqüente que haja um desequilíbrio entre as ações de cuidado e de educação que se oferecem às crianças dependendo do grupo etário (maior ou menor de 3 anos) e das modalidades e dependência dos programas. As políticas, a oferta de programas e serviços e os recursos humanos e financeiros estão mais focalizados no grupo dos maiores de 3 anos [...].

Os países estão realizando esforços de distinta envergadura para aumentar o investimento na AEPI, através de uma variedade de modalidade que incluem o setor público e privado, mas os níveis de investimento são insuficientes [...].

Os níveis de qualificação dos profissionais variam muito entre países e são sensivelmente menores no caso das modalidades não convencionais, o

qual pode afetar a qualidade destes programas e ampliar a desigualdade [...]. A formação está mais orientada à atenção das crianças maiores de três anos e há carências importantes em temas tais como a atenção à diversidade, a interculturalidade, a pesquisa, o trabalho intersetorial, a aprendizagem dos menores de três anos, entre outros. (UNESCO, 2010a, p. 67-69. Tradução e grifos nossos).

Essas conclusões tocam em pontos sensíveis da atual configuração do atendimento educacional às crianças pequenas em nosso continente. Todas as conclusões levantadas pela UNESCO, os quais selecionamos, são justamente o objeto de crítica de nosso trabalho: a desconsideração das crianças como atores sociais e sujeitos de direito; a priorização das crianças de 4 a 6 anos, em detrimento das menores nas políticas e programas; a pouca formação dos profissionais que atuam nas modalidades não convencionais de atendimento; o dualismo de programas assistenciais e educacionais para diferentes faixas etárias e a variedade de modalidades no atendimento. Mas não podemos deixar de lembrar que a UNESCO, assim como outras agências, têm produzido indicações nesse mesmo sentido, como vimos no início desse capítulo.

Os desafios apontados pelo UNESCO no documento que ora analisamos, obviamente, vai ao encontro das conclusões listadas acima:

Instalar no conjunto da sociedade a noção de crianças como ator social e sujeito de direitos, e consolidar um enfoque integral da AEPI como etapa com entidade própria e não como mera preparação para a educação primária.

Estabelecer a AEPI como uma prioridade e política de Estado que garanta a atenção integral das necessidades e direitos da primeira infância, dando maior prioridade à faixa etária das crianças menores de três anos, aumentando o investimento e garantindo a sustentabilidade.

Reduzir as brechas existentes aumentando o acesso a uma AEPI de qualidade semelhante, especialmente para os menores de 3 anos e populações em situação de vulnerabilidade, e desenvolver um sistema de EAPI mais inclusivo

que contribua para reduzir precoce e oportunadamente as desigualdades e a segmentação social.

Melhorar a qualidade da AEPI desenvolvimento marcos de referência e enfoques de qualidade pertinentes para esta etapa, e estabelecendo critérios de qualidade exigidos para todos os programas e serviços, tanto do âmbito público e privado.

Fortalecer a participação da sociedade civil e das famílias na definição, desenvolvimento e acompanhamento das políticas e programas, e seu papel na defesa, promoção e proteção dos direitos das crianças. (UNESCO, 2010a, p. 71. Tradução e grifos nossos.)

No segundo desafio acima, afirma-se a necessidade de se estabelecer a AEPI como política de Estado, o que remete ao caráter predominantemente público dessa política. No entanto, no último item é indicado o fortalecimento da sociedade civil e das famílias na definição, desenvolvimento e acompanhamento dessas políticas. O que o documento não deixa claro é qual a parcela ou o papel dessa participação da sociedade civil e das famílias nas políticas, pois ao recomendar a participação dessas esferas também no “desenvolvimento” dessas políticas, ao lado da definição e acompanhamento, remete-nos a ideia de sociedade civil executora de políticas, portanto, à noção de “terceiro setor”. Também está presente, no terceiro item, a ideia de redução da pobreza e das desigualdades via políticas e programas para a infância, subjazendo à perspectiva do “ciclo intergeracional da pobreza”, ou seja, que a pobreza é transmitida culturalmente pelas famílias e que é possível romper com esse “ciclo”.

Por último, as recomendações encontradas no documento da UNESCO são divididas em vários eixos, no qual destacaremos os elementos mais relevantes para nossa investigação. No primeiro eixo: *Desenvolver políticas, programas e mecanismos para efetivar a prática dos direitos das crianças*, é afirmada a urgência de uma mudança cultural na concepção de infância, para que consideremos “[...] as crianças como sujeitos de direito e atores sociais, que tem um papel ativo em seu próprio desenvolvimento e no das sociedades” (UNESCO, 2010a, p.72. Tradução nossa) e que consideremos o ponto de vista das

crianças na hora de formular políticas e programas. Nesse mesmo eixo é afirmada a necessidade de fortalecer o papel dos Estados como “[...] principais garantidores dos direitos em colaboração com a sociedade civil.” (UNESCO, 2010a, p.73. Tradução nossa). Ainda sobre a participação da sociedade, sugere-se que atue em todas as etapas das políticas: “definição, implementação e monitoramento”, sendo qualificada como “questão chave” para sua sustentabilidade (UNESCO, 2010a, p.73). Um pouco mais à frente é dado maior relevo na participação da sociedade civil não na definição das políticas, mas no desenvolvimento e monitoramento destas:

Fortalecer a participação da sociedade civil no desenvolvimento e monitoramento de políticas e programas, especialmente em relação às ações de auditoria social, em coordenação com as defensorias, que garantam os direitos das crianças e da qualidade dos serviços. O papel da sociedade civil nas políticas públicas e sua relação com o Estado é um debate pendente na região que não se pode manter postergando (UNESCO, 2010a, p.74. Grifos e tradução nossas.)

Embora não concordemos que exista um “debate pendente” sobre o papel da sociedade civil em sua relação com Estado nas políticas públicas, mas sim que existe uma disputa sobre qual tipo de relação que estes devem estabelecer no provimento das políticas públicas, é sugerido uma ampla participação da sociedade civil, com uma ênfase no desenvolvimento e monitoração das políticas. Essa recomendação fica mais evidente no eixo denominado *Fortalecer o desenvolvimento de políticas intersetoriais, o trabalho colaborativo entre diferentes atores e setores do governo e a articulação interinstitucional a nível local:*

A atenção integral não significa que cada programa ou instituição ofereça todos os serviços, senão estabelecer estratégias efetivas de articulação e colaboração entre distintos setores da administração a nível nacional e local (saúde, nutrição, educação, trabalho, justiça e bem estar social), e o trabalho conjunto com a sociedade civil (mundo acadêmico, ONGs, organizações religiosas, empresas, etc) e o setor privado. (UNESCO, 2010a, p.74. Tradução nossa.)

A participação da sociedade civil está inserida aqui como parte da atenção integral, sendo esta entendida, portanto, como integralidade das necessidades das crianças e também como a integração dos diferentes atores sociais na colaboração para essa atenção. Note-se que neste trecho, a noção de sociedade civil está separada do setor privado, constituindo-se basicamente de organizações sem fins lucrativos, reiterando a ideia de sociedade dividida em três setores. Essa divisão de responsabilidades entre setores é associada também a ideia de “governabilidade” da AEPI, indicando que haja uma nova relação entre os níveis central e local, e uma

[...] clara definição de funções e distribuição de responsabilidades entre o Estado, sociedade civil, famílias, comunidades e programas, assegurando a complementaridade de ações (UNESCO, 2010, p.78. Tradução nossa.).

Não obstante essas considerações, para os programas e políticas para as crianças menores de três anos, a indicação é para o fortalecimento da participação do Estado. Obviamente que a indicação de “fortalecimento” não o implica e nem mesmo sugere a obrigatoriedade deste com a oferta desta etapa educativa:

[...] o fortalecimento da participação do Estado na atenção dos menores de 3 anos desde o ponto de vista dos marcos normativos, dos recursos, dos suportes técnicos, a profissionalização dos recursos humanos e do investimento, dado que estes são anos críticos para sentar as bases do desenvolvimento humano e de uma maior igualdade (UNESCO, 2010, p.74. Tradução e grifos nossos).

Com relação a universalização do atendimento, no documento é sugerido uma estratégia onde se combinam a universalização e focalização do atendimento:

Desenvolver sistemas integrais de proteção que combinem prestações básicas universais para todas as crianças e suas famílias com apoio e recursos complementares e adicionais para

atender as necessidades dos grupos sociais e contextos em situação de maior vulnerabilidade (UNESCO, 2010, p. 76. Tradução nossa).

Mas se atentarmos para a definição de “atenção integral” discutida anteriormente, na qual se incluem não apenas atenção a todas as necessidades básicas das crianças, mas que diferentes setores e atores sociais participem desse processo, inferimos que a universalização aqui proposta não está relacionada necessariamente ao provimento via serviços públicos, mas sim à dimensão quantitativa do atendimento, podendo ser esta cobertura pública, privada ou a combinação de ambas.

Sintetizando as recomendações encontradas no documento analisado, podemos constatar que há uma maior preocupação com o estabelecimento dos direitos das crianças menores de três anos, tanto no âmbito educativo quanto nos demais direitos. Também há a indicação para que se considerem as crianças como sujeitos de direito e não meros receptores de políticas e programas. Sobre a participação do Estado, recomenda-se o fortalecimento do seu papel na atenção às crianças menores de três anos, embora também se afirme e se enfatize que a participação de diferentes atores e setores da sociedade são imprescindíveis para a efetivação dos direitos da criança. Nesse sentido, há um fomento para a atuação da sociedade civil, identificada com as organizações sem fins lucrativos, conjuntamente com o Estado, em todas as etapas das políticas e programas destinados às crianças, sobretudo no desenvolvimento e acompanhamento dos serviços.

Embora constatem algumas diferenças entre os três documentos que analisamos, sobressaltam-se algumas semelhanças entre eles. No Quadro 9 elaboramos algumas comparações entre as recomendações presentes nos documentos, no que diz respeito ao provimento da Educação Infantil pelos Estados latinoamericanos:

Quadro 9 – Resumo das indicações dos organismos multilaterais para a educação das crianças pequenas.

Autores dos documentos	Idade privilegiada	Papel do Estado e da sociedade civil
OEI	4 a 6 anos	<p>Não explicitado, porém recomendando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento público com “responsabilidade fiscal” (eficácia e eficiência): mudança na política tributária e remanejamento intersetorial de recursos.</li> <li>- Busca de recursos extra-orçamentários: cooperação internacional, empresas, organizações sem fins lucrativos e o investimento das famílias.</li> </ul>
UNESCO	0 a 3 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralidade do papel do Estado nas idades entre 0 e 3 anos, porém com fomento da participação da sociedade civil em todas as etapas da política, com ênfase no desenvolvimento e acompanhamento dos programas.</li> </ul>

FONTE: Elaboração própria, baseada na análise dos documentos.

Considerando que o primeiro documento analisado, as *Metas Educativas 2021*, foi aprovado pelos ministros e chefes de Estado dos países da região, ele tem uma relevância maior em relação aos outros dois, que são apenas indicações aos países. Infelizmente, são as crianças próximas a idade escolar o objeto de maior atenção naquele projeto. Com exceção do documento da CEPAL, nos outros há um grande fomento para que a educação seja provida através da parceria de “diferentes setores e atores”, afinando-se com o projeto social-liberal que privilegia as parcerias público-privadas na execução e financiamento das políticas públicas. Com relação ao documento da UNESCO, este se apresenta como uma inflexão entre as recomendações das diversas agências internacionais que se propõe a elaborar “recomendações” aos países ao privilegiar a educação das crianças menores de três anos, e também por inserir essa discussão na esfera do direito, e não ao racionalismo econômico presente nos documentos da OEI e CEPAL.

Diante do exposto, percebemos claras afinidades entre a política brasileira e as indicações dos OM: fortalecimento da parceria com organizações da sociedade civil, principalmente no atendimento de 0 a 3 anos, e a priorização do atendimento público para as crianças maiores. Diante da realidade da política brasileira e dessas orientações dos OM, cabe resgatar as indagações de Arelaro (2008, p.65):

[...] não seriam as creches conveniadas opção permanente de política para a Educação Infantil? Não seriam as tentativas persistentes de várias gestões do governo federal, de oferta de bolsa-creche, bolsas-família, bolsas mãe-crecheiras, expressão da verdadeira política de atendimento às crianças de 0 a 3 anos? Não se constituiriam as creches diretas, sob responsabilidade do poder público, uma excrescência a ser gradativamente extirpada, pelo seu alto custo e mau exemplo, pois geram permanente mobilizações sociais?

Ao que tudo indica, as creches conveniadas parecem ser uma opção política permanente para a Educação Infantil. Conforme discutido nesse capítulo, podemos perceber que a Educação Infantil

[...] não é apenas objeto do conjunto de regulamentações e orientações advindas do poder central, mas é também resultante dos contextos locais, cujas determinações históricas, sociais, políticas e econômicas modulam ações e iniciativas políticas, configurando arranjos institucionais variados com repercussões em aspectos como cobertura de atendimento, formação docente, organização do trabalho do professor, recursos financeiros, propostas curriculares, focalização de populações a serem atendidas, para citar alguns. (CAMPOS, 2009)

Nesse sentido, no capítulo seguinte discutiremos como essas tendências, regional e nacional, se expressam no município de Joinville, “misturando-se” à sua história e às práticas locais, conformando características peculiares nesse município.

### 3 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOINVILLE

Conforme discutimos no capítulo anterior, as tendências da política de Educação Infantil, tanto em âmbito nacional quanto regional, têm se inclinado para o fomento de “parcerias” público e privado, sobretudo para a faixa etária de 0 a 3 anos. Vimos também que muitos elementos da trajetória da Educação Infantil no Brasil permanecem sob novas regulações. A instituição do Fundeb possibilitou que recursos públicos fossem garantidos para a Educação Infantil, porém privilegiando a oferta pública às crianças em idade próximas a escolarização. A obrigatoriedade da pré-escola também foi um forte indutor para essa política de focalização. Em grande medida a política de Educação Infantil no Brasil está alinhada com as recomendações dos organismos multilaterais, e na perspectiva do futuro próximo, considerando o projeto do novo PNE, não se evidenciam rupturas nessa política, mas sim aprofundamento no incremento das relações público e privado no provimento da Educação Infantil.

Essas tendências vão de encontro à afirmação da Educação Infantil como direito. A afirmação de Norberto Bobbio (1987) que o maior problema dos “direitos” na atualidade não é sua justificação, mas sim sua garantia e, portanto, é um problema político e não mais filosófico, ajusta-se bem ao caso dos direitos à Educação Infantil (EI). Considerando os inúmeros eventos e convenções internacionais que trataram dos direitos das crianças, que passaram a ser comum, principalmente a partir dos anos de 1990, no Brasil os direitos das crianças e adolescentes se estabeleceram legalmente com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Em relação aos direitos das crianças à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, consagrou a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica. Conforme Cury (2002),

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo. (CURY, 2002, p.259)

Dessa existência concomitante da afirmação do dever do Estado e o fomento de “parcerias” entre o Estado e entidades privadas no provimento da Educação Infantil, pretendemos discutir nesse capítulo, como a relação público e privado se faz presente na Educação Infantil no Município de Joinville, Santa Catarina. Inicialmente procuramos realizar uma caracterização geral do município, mostrando como transformações recentes, bem como a rápida industrialização, incidiu na necessidade de construção de um espaço de cuidado e educação para os filhos das famílias da classe trabalhadora e uma breve caracterização da Rede Municipal de Educação de Joinville. Mediante o resgatar da construção histórica da relação público-privada na Educação Infantil, procuraremos em seguida mostrar como o fomento do setor privado na Educação Infantil produziu um rápido crescimento no atendimento da Educação Infantil por entidades privadas conveniadas. Por fim, discutiremos a regulação atual do atendimento na Educação Infantil em Joinville, sobretudo a relação entre o poder público municipal e entidades conveniadas.

### **3.1 A Educação Básica em Joinville**

Discutir a Educação Infantil em Joinville implica apreender as grandes mudanças ocorridas nesse município no último quarto de século, aceleradas a partir dos anos de 1970: rápido crescimento populacional, intensa industrialização e expressivo crescimento econômico. Todas essas grandes mudanças incidiram direta ou indiretamente na educação das crianças pequenas, seja pela necessidade das famílias, principalmente da crescente classe trabalhadora, seja pelos interesses do empresariado ou do próprio poder público municipal. Sendo as creches (incluindo aqui a pré-escola) um “problema” próprio das sociedades industriais e dos grandes centros urbanos, Joinville o vêm testemunhando pelo menos desde os anos de 1970, quando se fez as condições necessárias para que a demanda por essa instituição surgisse como um “problema”.

A industrialização “pesada” (metal-mecânica) em Joinville teve seu início já nos anos de 1950, no contexto pós-guerra, quando

[...] o Brasil deixou de receber os produtos industrializados da Europa. Isso fez com que a cidade se transformasse em pouco tempo em um

dos principais pólos industriais do país, recebendo por isso a denominação de "Manchester Catarinense" (referência à cidade inglesa de mesmo nome). O crescimento desordenado trouxe também problemas sociais que persistem até os dias atuais, como desemprego, miséria, criminalidade, falta de segurança pública e infraestrutura deficitária [...] (SANTOS, p.59, 2005).

Devido à instalação de várias empresas e indústrias na região, principalmente a partir da década de 1970, muitas famílias vislumbraram uma oportunidade de uma vida melhor e arriscaram migrar para Joinville, o que por vezes era custeado pelo próprio município “[...] quando ônibus e caminhões partiam de Joinville à busca de trabalhadores, principalmente no Paraná e circunvizinhanças” (COSTA, 2003, p.55). O resultado dessa campanha foi o rápido e desordenado crescimento populacional no município: se em 1970 havia cerca de 130 mil habitantes em Joinville, em 1980 passou a ter quase 250 mil; e em 1990 se registrou 350 mil (IBGE, 2010). No último Censo Demográfico foram registrados 515.288 mil habitantes (IBGE, 2010).

Contendo uma grande massa de trabalhadores nas grandes indústrias e empresas, Joinville apresenta-se como uma cidade de contrastes e contradições, próprias de um pólo industrial.

O fato de Joinville não ter favelas na entrada da cidade, como é o caso de grandes cidades industriais, dá a impressão aos mais desavisados, que acompanham sua História como observadores, que Joinville superou as dificuldades antagônicas da industrialização. [...] Do outro lado da Cidade das Flores moram os operários, homens e mulheres que foram incentivados a abandonar a agricultura e ingressar nas prósperas indústrias de Joinville. Sem a preocupação das autoridades políticas, os trabalhadores foram ocupando os mangues e construindo suas casas, sem planejamento e sem infra-estrutura. (COSTA, 2003, p.57)

Essa rápida industrialização e o conseqüente crescimento econômico, possibilitado e sustentado pelo suor de milhares

trabalhadores, fez de Joinville o maior pólo industrial do sul do Brasil<sup>50</sup>, responsável por 20% das exportações de Santa Catarina e um dos maiores índices de Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil<sup>51</sup> (JOINVILLE, IPPUJ, 2009, p.11). Embora apresente elevados índices na produção de capital, a cidade das flores<sup>52</sup> não consegue esconder por detrás do perfume das orquídeas a grande desigualdade na distribuição de renda: aproximadamente 51,4% dos joinvilenses residentes na área urbana recebem de um a três salários mínimos, e 18,7% recebem até um salário (IPPUJ, 2009, p.80). Ou seja, quase 100 mil joinvilenses recebem até um salário mínimo, e outros tantos recebem um pouco mais do que isso. Se utilizarmos o critério dos Objetivos do Milênio<sup>53</sup>, Joinville teria 8,3% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza, o que corresponderia a quase 43 mil pessoas (PNUD, 2010).

No entanto, indicadores mais gerais registram que o município apresenta índices relativamente bons, como o Índice de Desenvolvimento Humano (0,857), se comparado ao município que têm o melhor IDH brasileiro: São Caetano do Sul (0,919) (PNUD, 2010). Especificamente com relação à educação, assim como a maioria dos municípios brasileiros, é na Educação Infantil a maior demanda por vagas.

A Educação Básica em Joinville, especialmente aquela cuja competência recai para o governo municipal – a Educação Infantil e o ensino fundamental e suas modalidades –, constituem o Sistema Municipal de Educação de Joinville, instituído em dezembro de 1999, através da Lei Nº 4.077, de 23 de dezembro de 1999, conforme prazo estabelecido pela LDB de 1996. Em 2003 foi aprovado o Plano Municipal de Educação<sup>54</sup> (JOINVILLE, 2004), que tinha como finalidade:

[...] nortear todas as ações de planejamento, formulação e implantação de políticas

---

<sup>50</sup> Embora Joinville seja conhecida por seus parques industriais, o último Censo do IBGE (2010) revelou um município que está em transformação: em 2010, o crescente setor de Serviços no município foi responsável por mais da metade do PIB do município.

<sup>51</sup> Segundo dados do IPPUJ (2009), o PIB de Joinville, em 2008, foi de R\$ 10.282.096.000,00. De 1998 a 2008, o PIB do município cresceu mais de 270%.

<sup>52</sup> Joinville é conhecida como cidade das flores devido a tradicional Festa das Flores, que este ano realiza sua 73ª edição. Em 2010 a festa foi instituída como festa oficial do município, através da Lei Nº 6.728 de 10 de julho de 2010.

<sup>53</sup> O critério usado pelo PNUD para delimitar a linha da pobreza foi: se a renda per capita em uma família for menor do que meio salário mínimo, ela está abaixo da linha da pobreza (PNUD, 2010).

<sup>54</sup> Mais à frente aprofundaremos a discussão sobre o Plano Municipal de Educação de Joinville.

educacionais, favorecendo a realização dos objetivos e metas estabelecidos com características de Plano Decenal. (PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, JOINVILLE, 2004, p.20).

Dados recentes publicados pelo IBGE, resultantes já do Censo Populacional de 2010 informam acerca das taxas e crescimento das matrículas no período de 2005 a 2009, conforme Tabela 5:

Tabela 5 - Matrículas, docentes e escolas na educação básica\* em Joinville/SC, 2005 e 2009.

<b>ETAPA</b>	<b>Ano</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Docentes</b>	<b>Escolas</b>
<b>Pré-escola</b>	2005	9.814	624	174
	2009	10.424	693	222
<b>Ensino Fundamental</b>	2005	74.509	3.314	144
	2009	71.928	2.711	147
<b>Ensino Médio</b>	2005	24.895	1.155	42
	2009	20.860	992	48

FONTE: Elaboração própria baseada no IBGE, Censo Demográfico 2010.\*

NOTA: Exceto creche (0 a 3 anos).

Se observarmos a evolução recente das matrículas, dos docentes e de construção de escolas em Joinville percebemos que a única etapa que cresceu de 2005 a 2009 foi a Educação Infantil. Tanto no Ensino Fundamental quanto no Médio evidencia-se uma queda na taxa de matrículas. Essa queda corresponde à própria mudança no perfil demográfico da população joinvilense, que assim como a América Latina de forma geral (CEPAL, 2010), em Joinville também se evidencia o crescimento no número de pessoas em idade de trabalhar e a diminuição do número de crianças e de jovens, conforme podemos perceber na Tabela 6.

Tabela 6 - Evolução demográfica da porcentagem da população de 0 a 19 anos em Joinville/SC, 2000 a 2010.

Idade	Ano	
	2000	2010
<b>1 a 4 anos</b>	8,80%	6,60%
<b>5 a 9 anos</b>	9,30%	6,90%
<b>10 a 19 anos</b>	19,70%	16,90%

FONTE: Elaboração própria baseada no Censo Demográfico (IBGE, 2000; 2010.)

Note-se que o número de crianças de 0 a 4 anos também está diminuindo no município, assim como as outras idades, no entanto o número de matrículas, docentes e escolas continuam aumentando conforme visto na tabela anterior. Essa expansão da Educação Infantil, aparentemente paradoxal, é uma expressão da grande demanda reprimida nessa etapa em Joinville, que faz com que os números de matrículas, docentes e escolas continuem aumentando embora o número de crianças venha diminuindo. Atualmente em Joinville, há 34.288 crianças de 0 a 4 anos, sendo que 19.645 dessas crianças estão frequentando alguma instituição de educação (IBGE, 2010; INEP, 2010).

Consideramos importante incluir informações sobre taxas de aprovação e abandono escolar, pois o acesso aos sistemas de ensino é apenas uma dimensão da democratização da educação. Na Tabela 7 podemos perceber que as taxas, tanto de reprovação quanto de abandono, são maiores na etapa final da Educação Básica.

Tabela 7 - Taxa de aprovação e abandono escolar no Ensino Fundamental e Médio em Joinville/SC, 2010.

Rede	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Aprovação	Abandono	Aprovação	Abandono
<b>Estadual</b>	93,2	0,3	79,5	6,6
<b>Municipal</b>	94	0,2	--	--
<b>Público</b>	93,8	0,2	79,5	6,6
<b>Particular</b>	97,5	0,1	94,8	0
<b>Total</b>	93,8	0,3	80,2	6,3

FONTE: Elaboração própria baseada no INEP (2010).

Embora o Sistema Municipal de Educação (SME) tenha sido aprovado em 1999, foi apenas em 2005 que se criou uma Coordenação de Educação Infantil na SEC-Joinville. Conforme nos relatou um técnico da SEC-Joinville, antes de 2005 já havia um grupo de pessoas responsáveis pela Educação Infantil, no entanto, não vinculados a uma coordenação específica. Na seção seguinte, abordaremos de modo específico a Educação Infantil no município, enfatizando seus dispositivos de regulação.

### **3.1.1 A Educação Infantil em Joinville**

A oferta da Educação Infantil em Joinville, tanto pública quanto privada, está regida por regulamentação própria desde a implementação do Sistema Municipal de Educação. As primeiras orientações acerca de suas finalidades, objetivos, organização e gestão foram consubstanciadas na Resolução N° 007/1999, aprovada em 14 de Setembro de 1999, pelo Conselho Municipal de Educação (CME). Posteriormente, em 26 de novembro de 2008, foi aprovado novo instrumento normativo: a Resolução N° 061/2008, que passou a substituir aquela aprovada em 1999.

Analisando as duas resoluções, e compreendendo que ambas expressam concepções e orientações políticas próprias dos consensos e tensões de cada época, observamos diferenças substanciais entre os dois documentos, que merecem aqui ser registrada. Uma dimensão importante de se ressaltar é o caráter “minimalista” da Resolução N° 061 de 2008: enquanto a primeira tinha 32 artigos, no último há 19. Destacamos a supressão nesta última resolução do capítulo inteiro “Da Supervisão”, constante na Resolução de 1999. Neste capítulo se afirmavam que as competências da supervisão eram de responsabilidade do próprio Sistema Municipal de Educação e do CME, competindo acompanhar e avaliar, entre outras coisas, o cumprimento da legislação educacional: proposta pedagógica, condições de matrículas e permanência das crianças, qualidade dos espaços físicos, regularidade dos registros de documentação e arquivos (CME, Resolução 007/1999, Art.27). Ainda consta em parágrafo único, que as “[...] irregularidades serão apuradas e as penalidades aplicadas de acordo com a legislação específica do sistema de ensino, assegurando o direito à ampla defesa” (CME, Resolução 007/1999, Parágrafo único Art. 27).

As normas atuais diferem, também, quanto à organização de grupos de idade das crianças nas creches e pré-escolas, conforme apresentado na tabela 8:

Tabela 8 - Comparação entre as resoluções do CME quanto a organização de grupos nos CEIs em Joinville

<b>Resolução 007/1999</b>		<b>Resolução 061/2008</b>		
Idade	Número de Professores	Idade	Número de Professores	Número de Auxiliares
0-1 ano	2	0-1 ano	1	1
1-3 anos	2	1-2 anos	1	1
3-5 anos	1	2 anos	1	1
5-6 anos	1	3 anos	1	1
-		4 anos	1	-
		5 anos	1	-

FONTE: Elaboração própria baseada na Resolução 007/1999 e 061/2008 do CME.

Na Resolução de 2008 surge a figura do auxiliar de sala, ausente na de 1999. Outra mudança foi a diminuição da razão professor/aluno para as faixas etárias de 2 a 3 anos, que em 1999 contava com apenas um professor e em 2008 acrescentou-se o auxiliar de sala.

Uma última alteração relevante que destacamos é a supressão de muitas informações contidas no capítulo “Da criação e da autorização de funcionamento”. Nas normas antigas há um detalhamento grande sobre o processo de autorização do funcionamento dos CEIs, constando, por exemplo, a relação de documentos necessários que as instituições devem apresentar para serem autorizadas, tais como: comprovação de propriedade do imóvel, registro do mantenedor, relação do mobiliário, relação dos recursos humanos, laudo da vigilância sanitária, dos bombeiros, entre outros (CME, Resolução 007/1999, Art. 23). Já na nova resolução, consta apenas um artigo que trata da criação e autorização:

Art. 17 Entende-se por criação o ato próprio pelo qual o mantenedor formaliza a intenção de criar e manter uma instituição de Educação Infantil e se compromete a sujeitar seu funcionamento às

normas do sistema (CME, Resolução 061/2008, Art. 17)

Parte dos elementos suprimidos no capítulo acima discutido, encontram-se na Resolução de 2008, no capítulo destinado ao espaço físico, instalações e equipamentos. Outro aspecto que nos chamou a atenção, em ambas resoluções, é a não referência às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, principal documento orientador para as instituições construírem seus currículos.

Outro documento importante de regulação da EI é o Plano Municipal de Educação, elaborado em 2004, contendo objetivos, metas e diretrizes para toda a Educação no Município. Por ser um documento que representa a proposta e o compromisso do governo com a educação do município pelo período de 10 anos, nos deteremos na análise dos aspectos referentes à Educação Infantil.

O documento apresenta um breve diagnóstico sobre a Educação Infantil no município, reconhecendo-se “A matrícula na Educação Infantil expressa uma defasagem de atendimento [...]” (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004, p.26), apresentando as metas do Plano Nacional de Educação como referência. Não obstante essa constatação, na seção que trata dos “Compromissos” da Secretaria Municipal de Educação, há apenas uma referência à Educação Infantil:

IV – A ampliação e a oferta de vagas na Educação Infantil, provendo a infra-estrutura necessária para atendimento com qualidade (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004, p.21)

Dos 31 compromissos apresentados, apenas o citado acima se refere à Educação Infantil, e 14 se referem ao Ensino Fundamental. Conforme estudo realizado por Soares (2010), a elaboração desse Plano se deu enquanto a SME-Joinville mantinha parceria com o Instituto Ayrton Senna<sup>55</sup>, que tem como foco privilegiado o Ensino Fundamental.

---

<sup>55</sup> O Instituto Ayrton Senna (IAS) é um a organização não governamental, sem fins lucrativos, fundado em 1994 e presidido por Viviane Senna. Segundo consta no site do Instituto, “Atuando desde 1994, o Instituto desenvolve soluções para combater os males da educação pública, que impedem milhões de crianças e de jovens de seguirem com sucesso seus estudos. Seus programas educacionais colaboram para reduzir o analfabetismo, a reprovação e o abandono escolar, provocando uma mudança positiva no aprendizado do aluno e na gestão das redes de ensino.” (IAS, 2011, s/p). O IAS tem como missão: “Tendo como fundamento a vida e os ideais de Ayrton Senna, interferir positivamente nas realidades de crianças e adolescentes

Conforme buscamos demonstrar no capítulo anterior, a prioridade no Ensino Fundamental foi um dos principais aspectos da reforma educacional brasileira, implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso, mantendo-se até recentemente, quando a aprovação do FUNDEB abriu perspectivas para ampliação de matrículas nas demais etapas da educação básica.

Nas diretrizes do Plano, consta que a EI será oferecida:

- I – Nos Centros de Educação Infantil, denominados CEI's, para crianças de 0 a 6 anos;
- II – Nas unidades de Educação Pré-Escolar, denominados Jardins de Infância, para crianças de 4 a 6 anos;
- III – EM unidades do Ensino Fundamental, em que haja espaço adequado, para crianças de 6 anos de idade;
- IV – Em Centros de Educação Domiciliar Infantil (CEDEI), Centros Comunitários de Educação Infantil (CECEI), em creches domiciliares e comunitárias, através de convênio, com a PMJ, para crianças de 0 a 6 anos de idade (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004 p.25, sem grifos no original).

Três diretrizes se referem à relação público-privada no atendimento das crianças de 0 a 5 anos, especialmente a diretriz 3.2.11:

- 3.2.5 No processo de Educação Infantil, são co-responsáveis a União, o Estado, o Município, a Família, a Comunidade;
- 3.2.8 Garantir alimentação escolar para crianças atendidas na Educação Infantil nos estabelecimentos públicos e conveniados;
- 3.2.11 Paralelamente serão firmados convênios com Centros de Educação Domiciliar Infantil (CEDEIs), Centros Comunitários de Educação Infantil (CECEIs), em creches domiciliares e comunitárias, como o propósito de garantir a ampliação de vagas, o cuidar e o educar a

---

brasileiros, dando-lhes condições e oportunidades para o desenvolvimento pleno como pessoas, cidadãos e futuros profissionais.” (IAS, 2011, s/d). Estudos vêm analisando as “parcerias” entre diversas redes de escolas públicas e o Instituto como uma modalidade de privatização do ensino público brasileiro (SOARES, 2010; ADRIÃO, PERONI, 2011)

crianças, observando parâmetros de qualidade da Educação Infantil. (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004, p.26)

Além da estratégia de conveniamento, a expansão da Educação Infantil está prevista para ser realizada prioritariamente através da construção de CEIs em “[...] regiões com maior demanda, concedendo vagas, prioritariamente, às famílias com menor renda” (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004 p.26).

O critério de admissão das crianças foi estabelecido na Lei Municipal Nº 5.417 de 21 de dezembro de 2005, que dispõe que enquanto não houver vagas para todas as crianças, serão seguidos os seguintes critérios:

- I - crianças cujos pais ou responsáveis exerçam alguma função remunerada, devidamente comprovada;
- II - crianças em situação de risco;
- III - crianças cuja renda familiar não ultrapasse a três (3) salários-mínimos. (Art. 3)

Ainda com relação ao PME, em seus objetivos e metas para a Educação Infantil a expansão está prevista para ser prioritariamente mediante a rede pública:

3.3.1 Ampliar a matrícula de 0 a 3 anos, em creches públicas, correspondendo a 5% ao ano, das crianças ainda não atendidas, cerca de 1000 novas matrículas/ano.

3.3.2 Ampliar a matrícula de 4 a 6 anos, em pré-escolas, correspondente a 2,5% ao ano, das crianças não atendidas, cerca de 320 novas matrículas/ano.

3.3.3 – Construir por ano, 6 Centros de Educação Infantil, para atender, prioritariamente, crianças de 0 a 3 anos de idade, cada um com 6 salas de aula e complementos. (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004p.27)

Ao lado desses objetivos de expansão via o incremento da rede pública, encontram-se três metas que se referem à rede conveniada:

3.3.6 Estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas, visando ocupar salas ociosas para incrementar a matrícula na Educação Infantil; e priorizar o atendimento em período integral.

3.3.10 Garantir formação continuada aos profissionais da Educação Infantil e das creches conveniadas, visando o aperfeiçoamento técnico-pedagógico e educação de qualidade às crianças [...].

3.3.12 Prosseguir com a ação de apoio técnico, financeiro e pedagógico, às creches domiciliares e comunitárias, visando o incremento da matrícula e o aprimoramento do processo de cuidar-educar. (JOINVILLE, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2004, p.27)

Note-se que há objetivos e metas específicas que tratam do conveniamento com as creches comunitárias e domiciliares. Essas indicações no PME sugerem que a estratégia do conveniamento faz parte da política municipal de Educação Infantil, não constando nenhuma referência como sendo uma “estratégia emergencial” para resolver a falta de vagas em instituições públicas. Ou seja, embora no Plano Municipal o convênio com as entidades privadas seja apresentado como uma estratégia para resolver a grande demanda por Educação Infantil na cidade, de fato, o tratamento dado à esta “estratégia” em seus objetivos e metas reafirmam sua posição como um importante componente da política municipal, preconizada pelo governo municipal para esta etapa educativa. Tal situação não causa estranheza se lembrarmos, como já mencionamos anteriormente, que este Plano foi elaborado e aprovado no período em que a Secretaria Municipal de Educação adotava o modelo gerencial do Instituto Ayrton Senna, cujo enfoque na relação público-privado foi estudado por Soares (2010).

A estratégia do conveniamento como parte da política municipal e não apenas como medida emergencial fica corroborada no próprio Decreto Nº 11.295/2003 que criou o “Programa Viva a Infância” e que dispõe sobre o repasse de recursos públicos às instituições privadas. Neste decreto, conforme discutiremos posteriormente, o Programa não está caracterizado como resposta a uma “emergência” e sim como parte da política de Educação Infantil. Corroboram esta nossa análise os dados referentes à evolução das matrículas na Educação Infantil, evidenciando os efeitos desta política de privatização nesta etapa educativa na cidade:

Tabela 9 - Evolução das matrículas na Educação Infantil em Joinville, 2000 a 2010.

Ano	Total	CRECHE (0 a 3 anos)				PRÉ-ESCOLA (4 a 5 anos)			
		Pública	Privada	Total	%	Pública	Privada	Total	%
2000	11.111	<b>1.089</b>	<b>336</b>	1.425	12,8	<b>7.053</b>	<b>2.633</b>	9.686	87,2
2001	13.473	1.185	1.300	2.485	18,4	7.112	3.876	10.988	81,6
2002	13.822	1.168	1.318	2.480	17,9	7.405	3.931	11.336	82,1
2003	12.442	1.216	1.552	2.768	22,2	5.159	4.515	9.634	77,8
2004	12.758	1.398	1.717	3.115	24,4	5.210	4.433	9.683	75,6
2005	13.523	1.499	<b>2.210</b>	3.709	27,4	5.490	4.324	9.814	72,6
2006	16.069	2.676	<b>3.028</b>	5.704	35,5	5.908	4.457	10.365	64,5
2007	16.913	1.343	<b>4.270</b>	5.613	33,1	7.340	3.960	11.300	66,9
2008	17.907	2.076	<b>4.718</b>	6.794	37,9	7.260	3.853	11.113	62,1
2009	18.689	<b>1.940</b>	<b>4.789</b>	6.729	36,0	7.968	3.992	11.938	64,0
2010	19.645	<b>4.424</b>	<b>4.883</b>	9.307	47,4	<b>6.439</b>	<b>3.899</b>	10.333	52,6

FONTE: Elaboração própria baseada no Censo Escolar da Educação Básica do INEP (2001 a 2010). Fornecido pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Joinville.

Nota: Em negrito são valores por nós destacados, analisados no texto que segue.

Como podemos observar, o número de matrículas na Educação Infantil cresceu 43,4% nos últimos dez anos em Joinville. Se tomarmos como referência a média na evolução das matrículas no Estado de Santa Catarina<sup>56</sup>, que cresceu apenas 16,6% no mesmo período (INEP, 2009), pode-se considerar significativa a expansão da Educação Infantil em Joinville. No entanto, quando consideramos a distribuição das matrículas por faixas etárias (0-3 e 4-5 anos), percebemos que também aqui se mantém um padrão semelhante aquele existente em nível nacional: as taxas da pré-escola tendem a ser mais elevadas do que aquelas referentes a creche, sendo esta diferença bastante significativa no início dos anos 2000, quando do total de matrículas na Educação Infantil, apenas 12,8% de crianças frequentavam as creches, enquanto que na pré-escola este percentual atingia 87,2%. Em 2010, essa diferença diminuiu significativamente, chegando a 47,4% e 52,6% de matrículas em creches e pré-escolas, respectivamente. De fato, o número de matrículas das crianças de zero a três anos aumentou mais rapidamente do que as de quatro a cinco, conforme pode ser conferido na tabela 9: passou-se de um total de 1.425 matrículas em 2000 (considerando tanto a rede pública como a privada) para um total de 9.307 em 2010, o que representou um crescimento da ordem de 553,1%. Já na pré-escola esse crescimento foi muito menor: em 2000 havia 9.686 matrículas e no ano de 2010 registrou-se 10.338 matrículas, representando um crescimento de apenas 6,7%.

Não obstante, ao verificarmos a evolução das matrículas na rede pública e na privada, percebemos que tanto na creche quanto na pré-escola o número de matrículas na rede privada cresceu de 2000 em diante, principalmente na faixa etária de zero a três anos, evidenciando a crescente privatização desta etapa educativa. Os indicadores evidenciam o desenvolvimento da política preconizada pelo poder executivo, conforme expresso no Plano Municipal de Educação, onde se previa a expansão do atendimento via convênios com entidades privadas. Os dados a seguir evidenciam isso:

---

<sup>56</sup> Apesar do baixo índice na evolução das matrículas no Estado de Santa Catarina, o estado ocupa um lugar de destaque entre os estados brasileiros com relação ao número de crianças de zero a cinco anos que frequentam estabelecimentos de ensino. Segundo o IBGE/PNAD (2010), 49% das crianças na faixa etária de zero a cinco anos estavam frequentando algum tipo de estabelecimento de ensino no ano de 2009. Em segundo lugar encontra-se o Estado de São Paulo, com 46,4% das crianças frequentando a Educação Infantil. O Estado brasileiro com menor índice é o Amapá, com apenas 19,6% (IBGE/PNAD, 2010).

Tabela 10 – Matrículas na creche de acordo com a dependência administrativa das entidades

ANO	CRECHE (0 a 3 anos)				
	Total	Pública	%	Privada	%
2000	1.425	1.089	76,4%	336	23,5%
2001	2.485	1.185	47,6%	1.300	52,3%
2002	2.480	1.168	47,0%	1.318	53,1%
2003	2.768	1.216	43,9%	1.552	56,0%
2004	3.115	1.398	44,8%	1.717	55,1%
2005	3.709	1.499	40,4%	2.210	59,5%
2006	5.704	2.676	46,9%	3.028	53,0%
2007	<b>5.613</b>	<b>1.343</b>	<b>23,9%</b>	<b>4.270</b>	<b>76,0%</b>
2008	6.794	2.076	30,5%	4.718	69,4%
2009	6.729	1.940	28,8%	4.789	71,1%
2010	9.307	4.424	47,5%	4.883	52,4%

FONTE: Elaboração própria baseada no Censo Escolar da Educação Básica do INEP (2001 a 2010), fornecido pela Secretaria Municipal de Educação de Joinville.

Como podemos constatar na Tabela 10, em 2000 havia mais matrículas em creches públicas do que em privadas. A partir de 2001, a rede municipal passou a oferecer praticamente apenas a metade das vagas, ficando o restante para as entidades privadas. A partir de 2007 esta situação tornou-se alarmante quando as matrículas na rede pública foram de apenas 23,9% do total, que se manteve até 2009, quando então, têm-se uma “virada” nos indicadores público e privado, aproximando-se daquele registrado no início da década.

Essas estatísticas expressam o significativo crescimento do setor privado na Educação Infantil, principalmente do setor “sem fins lucrativos”. Tendo seu ápice em 2007, essa situação começou a se tornar expressiva a partir de 2005, durante os governos da coligação do PSDB e PMDB quando assumiu a prefeitura municipal Marco Antônio Tebaldi (2002 a 2008), atual Secretário Estadual de Educação de Santa Catarina.

Durante seu governo, os recursos públicos repassados às instituições de Educação Infantil conveniadas aumentaram mais de 700%.

Apenas de 2009 para 2010 as matrículas da rede pública aumentaram dando um salto de mais de 2 mil matrículas de um ano para o outro. Segundo informações de dirigentes da Rede Municipal de Educação, esse crescimento se deu devido à construção de cinco novas instituições e à construção de salas em CEIs já existentes. Foi nesse período que houve uma mudança histórica no governo de Joinville, entrando pela primeira vez um governo de “centro-esquerda” no município<sup>57</sup>.

O crescimento nas matrículas das crianças de zero a três anos em instituições privadas foi evidenciado também em um estudo de Campos e Campos (2008). As autoras relacionaram esse crescimento ao incremento das relações entre a esfera pública e privada, através do conveniamento de instituições privadas com o poder público, mas também pela reorganização do tempo de atendimento às crianças, em que muitas instituições passaram a atender em período parcial ao invés de integral (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

Os motivos para a privatização da Educação Infantil em Joinville, conforme mostramos acima, em que entidades privadas, com e sem fins lucrativos passam a ser as principais provedoras desta etapa educativa, evidenciando uma situação absurda em que o setor privado passou a ser o principal provedor e a esfera pública atuou de modo apenas complementar, podem ser encontrados no próprio desenvolvimento histórico desta etapa educativa na cidade.

No final dos anos de 1980, paralelo à criação de creches pública vinculadas à época a esfera da assistência social, a prefeitura de Joinville elaborou um projeto para fomentar a criação de uma modalidade “alternativa” de atendimento: as creches domiciliares, projeto este semelhante ao que já estava em curso no Estado de Santa Catarina, o “Pró-Criança”, criado no governo Amim (MERÊNCIA, 2005). Tratava-se de uma expansão a baixo-custo, incentivando famílias a cuidarem das crianças do bairro em seus próprios lares. Os recursos que mantinham essas creches domiciliares vinham no início, em sua maior parte, da prefeitura, sendo complementados com recursos da LBA. A própria Secretaria da Assistência Social estimulou a criação de uma associação

---

<sup>57</sup> Trata-se da eleição de Carlito Merss, pelo Partido dos Trabalhadores. Os governos anteriores foram: Marco Antônio Tebaldi do PSDB (2002 a 2008), Luis Henrique da Silveira do PMDB (1997 a 2002), Wittich Freitag do PFL (1993 a 1996 e 1983 a 1988), e Luiz Gomes (1989 a 1992).

privada sem fins lucrativos que congregasse todas as creches domiciliares. Nascia assim a AJOCRED – Associação Joinvilense de Creches Domiciliares. A partir de 2010, com novo estatuto, a AJOCRED passou a denominar-se AJOCEDI – Associação dos Centros Domiciliares de Educação Infantil e as creches domiciliares de CEDIs – Centro de Educação Domiciliar Infantil. Trataremos dessa Associação na sequência deste capítulo, em seção específica. No início dos anos de 1990, quando se iniciou a expansão das creches domiciliares em Joinville, computaram-se mais de 100 unidades.

Outra modalidade de atendimento surgida também nos anos de 1990, porém com menor expressão, foram as Creches Comunitárias. Permanecendo ainda nos dias atuais, essas entidades são mantidas por associações de moradores, instituições confessionais ou organizações semelhantes, sendo os recursos complementados com mensalidades dos pais e em alguns casos o convênio com a prefeitura de Joinville<sup>58</sup>.

Além da manutenção dos convênios com os CEDIs e CECEIs, recentemente, em 2005, a prefeitura de Joinville firmou convênio com uma rede particular de instituições de Educação Infantil. Trata-se dos centros de Educação Infantil particulares, ou seja, privados no sentido estrito ou com fins lucrativos, associados da AJORPEME - Associação de Joinville e Região de Pequenas, Micro e Médias Empresa. Para dar legalidade a transferência de recursos para entidades privadas com fins lucrativos, o que é vedado constitucionalmente, foi criado 2003 o “Instituto Ajorpeme”, este sim, figura jurídica sem fins lucrativos, conforme consta em seus estatutos, com quem a Secretaria Municipal de Educação estabelece o convênio, atendendo por essa artimanha as determinações legais que orientam o repasse de recursos públicos na educação. Assim, mediante o convênio com o Instituto Ajorpeme, a SEC-Joinville convenia atualmente 28 instituições particulares, conforme mostraremos em seção específica destinado a este Instituto.

Para concluir esta análise, destacamos que a relação da esfera pública municipal com entidades privadas esteve presente, em grande medida, na origem e no provimento posterior da Educação Infantil em Joinville, sobretudo a partir dos anos de 1990, acelerando esse processo depois de 2004 e 2005. A não construção de novos Ceis nos anos de 1990 e o fomento de modelos não formais implicou o crescimento tanto

---

<sup>58</sup> Não aprofundaremos as discussões sobre as Creches Comunitárias devido às limitações de tempo e espaço de nossa pesquisa e também porque não é nessas instituições que o poder público de Joinville concentra a maior parte dos recursos dos convênios para a Educação Infantil. Para mais informações sobre as Creches Comunitárias em Joinville ver Campos (2001).

do setor privado nessa área, quanto do sem fins lucrativos. A própria Lei Orgânica do município<sup>59</sup> induzia à não participação do poder público na Educação Infantil ao priorizar apenas o ensino fundamental:

Art. 132 - O ensino oficial do Município de Joinville, será gratuito e atuará prioritariamente no ensino fundamental de 1º grau e pré-escolar. (JOINVILLE, 1990, art. 132)

No entanto, no artigo seguinte que trata do “dever do Município”, a educação pré-escolar não estava mencionada, e sim apenas o ensino fundamental. Os Ceris, vinculados à assistência social, foram contemplados na lei orgânica, porém não como um dever exclusivo do Município, mas sim que este prestaria, “[...] em cooperação com o Estado, a União e a comunidade, assistência social a quem dela necessitar [...]” (Lei Orgânica de Joinville, 1990, Art. 148).

Dessas quatro modalidades de atendimento – Jardins-de-infância, CERI, Creches Domiciliares (CD) e Creches Comunitárias (CC) – por ora daremos destaque para duas delas, quais seja, os Ceris e as CD. Procuraremos mostrar as origens e concepções que orientaram a criação das creches em Joinville, evidenciando seu caráter avançado para a época, vinculado a uma concepção de assistência social não “conformista”. Destacaremos brevemente a força da Associação de Pais e Funcionários dos CERIs (APFA) e sua transformação, modelando-se nos últimos anos a uma concepção de agente privado de gestão das unidades públicas. Por fim, mostraremos que as creches domiciliares nascem também como iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário, tornando-se, na atualidade, as maiores destinatárias dos recursos públicos repassados via o conveniamento em Joinville. Após estas análises, apresentaremos também os convênios firmados com o Instituto Ajourpeme nos quais há repasse de recursos públicos para escolas de Educação Infantil privadas, em sentido estrito.

### **3.1.2 Os Centros de Recreação e Educação Infantil – CERI**

---

<sup>59</sup> No mesmo ano em que a Lei Orgânica é elaborada, é criado o Conselho Municipal de Educação (CME) (JOINVILLE, Lei Nº 2.329, de 4 de abril de 1990), conforme estabelecido na Constituição de 1988. Em 1997, uma comissão de Educação Infantil é criada no âmbito do CME (JOINVILLE, Lei Nº 3.602, de 20 de novembro de 1997).

As primeiras instituições de Educação Infantil em Joinville remetem aos anos de 1970. As primeiras a surgirem foram os jardins-de-infância<sup>60</sup>, que eram totalmente públicos e surgiram vinculados não à Secretaria de Educação, mas à Fundação Municipal Albano Schimdt (FUNDAMAS). Criado em 1966 e existente até hoje, o FUNDAMAS era responsável pelos jardins-de-infância e também oferecia educação profissional, área em que atua até os dias de hoje. Foi apenas em 1974 e 1975 que esses jardins começaram a ser transferidos à Secretaria de Educação. Os jardins-de-infância em Joinville eram semelhantes aos descritos por Kuhlmann Jr. (1998) em seus estudos sobre a história da Educação Infantil no Brasil: atendiam apenas em período parcial, tinham como público as crianças maiores (4 a 6 anos) pertencentes à famílias financeiramente mais abastadas. Conforme nos relatou uma ex-professora desses jardins, havia também fortes diferenças nas orientações teórico-metodológicas em relação às instituições que surgiram posteriormente, conforme veremos a seguir.

Ainda na primeira metade da década de 1970, foi criada outra instituição de educação para crianças pequenas, porém no âmbito da Assistência Social e especificamente destinada a atender as crianças de famílias cujas mães trabalhavam fora do lar: tratava-se dos Ceris – Centro de Educação e Recreação Infantil. Segundo relato de uma educadora e ex-coordenadora, em 1972 um grupo de assistentes sociais começou a estudar a necessidade e a importância de se implantar uma rede de creches que atendesse a demanda da classe trabalhadora, pois havia apenas uma creche no município, a Conde Modesto Leal, existente até hoje. Assim, em 1974, esse grupo de assistentes sociais criou os Ceris, vinculados à Assistência Social, que na época era denominada Secretaria do Desenvolvimento Comunitário<sup>61</sup>. Além do público e da secretaria na qual era vinculado, os Ceris diferenciavam-se dos jardins-de-infância pelas idades atendidas, posto que os primeiros abrangiam de 45 dias a 6 anos, em período integral, ao passo que os segundo atendiam dos 4 aos 6 anos, em jornada parcial; diferenciavam-se também pela

---

<sup>60</sup> Não aprofundaremos a discussão sobre os antigos jardins-de-infância, pois eram totalmente públicos. Focaremos nossas análises nas instituições em que o público e o privado, de alguma forma, imbricavam-se.

<sup>61</sup> Em Joinville a Secretaria da Assistência Social tinha a denominação de Secretaria do Desenvolvimento Comunitário nos anos de 1970 e 1980, e de Secretaria do Bem Estar Social nos anos de 1990. De modo a não confundir o leitor, quando nos referirmos a essa secretaria, em qualquer dos períodos, utilizaremos a denominação “genérica” de Secretaria da Assistência Social.

orientação teórico-metodológica adotada, que se aproximava da perspectiva de educação popular de Paulo Freire.

A maior parte dos recursos que os mantinham vinha da prefeitura, sendo complementado por uma pequena taxa mensal cobrada das famílias para pagamento de despesas como alimentação e manutenção e também com convênios com a LBA e Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM). Com o crescimento dos Ceris, foi criado, em 1984, a APFA – Associação de Pais, Funcionários e Amigos dos Ceris, uma associação do tipo privado sem fins lucrativos, com objetivos semelhantes às atuais Associações de Pais e Professores (APP), porém com diferenças substanciais, conforme veremos mais à diante.

Como indicados anteriormente, os Ceris foram criados especificamente para atender crianças de famílias de baixa renda, cujas mães trabalhassem fora do lar. O projeto foi criado por um grupo de Assistentes Sociais em 1974, coordenado pela assistente social Rosemary Cardoso<sup>62</sup>.

[...] nesta ocasião Joinville começava a absorver a mão de obra feminina, foi quando a mulherada começou nessa década a sair para trabalhar. Então esse grupo de assistentes sociais se encontrou, estudaram uma forma de fazer uma rede de creches, tinham intenções, depois, de levantar dados, onde que as mulheres moravam, onde estavam trabalhando [...] (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

A necessidade da criação de uma instituição para as crianças da classe trabalhadora esteve diretamente relacionada à questão do trabalho feminino, ocorrendo inclusive um estudo prévio nos bairros para levantamento de demandas das famílias. De fato, como relata uma ex-coordenadora do Ceris, estes eram organizados tendo como referência as necessidades das famílias trabalhadoras.

Então trabalhávamos das 6 às 18 horas. E de segunda a sexta feira, sem férias, sem nada [...], não fechávamos no final do ano [...]. Em janeiro fechávamos algumas unidades para dar férias [aos profissionais], mas aqueles pais que não tinham

---

<sup>62</sup> Rosemary Cardoso, poucos anos depois do início do funcionamento dos Ceris, foi presa pela “Operação Barriga Verde”, na qual vários integrantes do Partido Comunista foram presos em Santa Catarina durante a ditadura militar.

férias, às vezes andavam um pouquinho mais e levavam as crianças para as unidades [que abriam durante as férias]. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011)

A implantação do projeto Ceris não se deu sem dificuldades em seu início. Depois desse grupo de assistentes sociais enviar o projeto a várias entidades em busca de apoio (SESI, empresas locais, ao bispo diocesano) e receberem recusa, foi o então prefeito Pedro Ivo Figueiredo de Campos que, em 1974, aceitou a proposta. A Mitra Diocesana cedeu espaços físicos em algumas igrejas, assim como uma associação de moradores também cedeu alguns espaços, ao passo que "[...] a prefeitura assumiu a manutenção, isto é, a contratação de pessoal, materiais de expediente e didático, limpeza e conservação de prédios, enquanto os pais mantinham a alimentação das crianças" (JOINVILLE, 1994, p.5). Desde sua origem, portanto, os Ceris funcionavam através da participação da esfera pública, a Prefeitura Municipal (via Secretaria do Desenvolvimento Comunitário), e contribuições do âmbito privado, mediante doações de espaços físicos por uma instituição religiosa e a contribuição mensal dos pais das crianças.

O financiamento do projeto, conforme nos relatou a ex-coordenadora, era em sua maioria público:

[...] cerca de 92% dos recursos que mantinham o projeto vinham da prefeitura, destinado ao pagamento dos educadores e o material pedagógico. O restante dos recursos vinham da mensalidade dos pais, que era destinado à alimentação, sendo cobrado e também do estabelecimento de parcerias com empresas e, nos anos de 1980, de convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e com a FUNABEM (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

As mensalidades cobradas dos pais eram aproximadamente de 4 a 5% da renda familiar, havendo também alguns casos de gratuidade. Além dessa participação no financiamento, as famílias participavam fazendo pequenos consertos e ajudando em festas.

Ao ingressar no CERI, os pais passam automaticamente a contribuir com o pagamento da

taxa alimentícia, a participar das reuniões administrativas, pedagógicas e/ou sociais, de eventos e festas e fazer pequenos concertos e serviços necessários na unidade [...] (JOINVILLE, 1994, p.30).

Na opinião de uma ex-educadora do Ceris<sup>63</sup>, a cobrança de uma mensalidade dos pais contribuía para uma maior participação dos mesmos nas atividades do Ceris, pois era justamente o trabalho com a família da criança o principal objetivo dessa instituição. Segundo ela, quando por exigências da LDB de 1996 eles tiveram que deixar de cobrar, isso afetou a relação com a família, afirmando que quando os pais pagavam havia um maior compromisso com as atividades da escola.

Cabe aqui ressaltar que a participação do poder público no projeto limitava-se ao financiamento, pois os responsáveis pelo projeto não seguiam qualquer diretriz “oficial” e assim tinham autonomia para criar sua própria metodologia e formação, inspiradas na educação popular de Paulo Freire, conforme nos relatou uma ex-coordenadora: “[...] o próprio poder público não apoiava muito nosso projeto, só deixava nós fazer, nos deram toda a liberdade [...]”.

Os locais escolhidos para a implantação do Ceris eram construções simples, intencionalmente escolhidos de forma a não se diferenciar muito dos locais onde as crianças atendidas viviam.

[...] as creches eram em casas, às vezes de madeira, com mobília simples, mas com cardápio extremamente bem elaborado e com metodologia educacional diferente, essa era a essência do que a gente queria fazer (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Muito mais do que um espaço para “guarda” de crianças enquanto seus pais trabalhavam, os Ceris foram criados com um caráter marcadamente pedagógico. As bases teórico-metodológicas utilizadas eram extremamente avançadas na época, conforme relatou-nos uma ex-coordenadora do Ceris.

---

<sup>63</sup> Como indicamos na Introdução, entrevistamos três pessoas que atuaram como educadoras no Ceris, das quais uma delas é técnica da SEC nos dias atuais e outra é diretora de um CEI municipal, que anteriormente era uma unidade do Ceris.

Então foi um misto de Neil, Paulo Freire e outros... Freinet, que nós usamos um pouco na época, nós queríamos fazer uma revolução na verdade, então nós começamos a trabalhar em quatro unidades CERIs, nos espalhamos, as oito educadoras (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Os locais em que os CERIs eram implantados eram nos bairros, em casas ou espaços cedidos pela comunidade, próximos das famílias cujas crianças eram atendidas. Embora os locais fossem simples, eles tinham “vida”, conforme relatou a entrevistada:

[...] a gente trouxe todas as crianças em situação de risco para dentro de uma unidade simples, fisicamente falando, mas extremamente elitizada no que diz respeito à educação. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

O público e as bases teórico-metodológicas eram as principais diferenças entre os Ceris e os Jardins-de-infância que existiam na época, cujas metodologias deste último foram qualificadas por duas entrevistadas de “tradicionais”, e o público como sendo “de elite”. Embora nosso foco não seja as questões político-pedagógicas não podemos deixar de mencionar que os trabalhos nos Ceris eram orientados por uma perspectiva marcadamente crítica, criado em plena ditadura militar. No excerto abaixo, retirado do documento *Análise da filosofia e metodologia da Divisão de Desenvolvimento Comunitário*, que aborda o processo de criação dos Ceris, podemos ter uma clara noção da perspectiva política que norteava o projeto:

Com o crescimento acelerado e desordenado da população municipal (ocasionado pela necessidade de mão-de-obra, para as empresas aqui instaladas), ampliam-se, entre a classe trabalhadora, as necessidades básicas como habitação, saneamento, saúde, escola, creches, transportes, lazer, etc. Diante deste quadro, a Prefeitura assume a responsabilidade de solucionar algumas dessas necessidades, tornando-as como metas de governo. Só que não as incorpora para atender diretamente à plena

condição de cidadania da classe trabalhadora, mas sim, para utilizá-las como políticas sociais atreladas à estrutura econômica vigente, visando, implicitamente garantir através da acumulação e reprodução do capital, a opressão política e econômica das classes subalternas. É desta forma que surgem no âmbito municipal, os projetos CERI [...] e CERJ<sup>64</sup> (1978), que vieram ao encontro tanto das necessidades da classe trabalhadora como as da classe empresarial [...]. (JOINVILLE, 1992, p.3-4).

Enquanto as orientações do Governo Federal nos anos de 1970 e 1980, para a Educação Infantil, eram “[...] soluções a baixo custo, informais e parcialmente assumidas pelas famílias” (ROSEMBERG, 1992, p.25) e com a perspectiva de “educação compensatória” (BRASIL/CFE, Indicação nº45 de 1974), os Ceris funcionavam sob uma perspectiva política diferente. Embora os Ceris tivessem algumas dessas características, como a participação das famílias no financiamento e a infraestrutura simples, a lógica que regia seu funcionamento era outra, identificada com a educação popular de Paulo Freire.

Diferente de um simples espaço para guarda de crianças, como era a ideia fomentada pelo Governo Federal, os Ceris eram um espaço privilegiadamente educacional, tendo como foco o trabalho com as famílias. No próprio nome da instituição está inscrita essa perspectiva, ao inserirem o termo “Educação” ao lado e antes de “Recreativo”. Conforme nos relatou uma ex-educadora, o Ceris foi pensado

[...] não [com] um foco voltado apenas à assistência, mesmo vinculado à Assistência ele já era, vamos dizer, contemporâneo para a época. Por que? Primeiro se constituiu com o nome de creche, que a creche já tinha uma história. Quando se discutiu já se pensou em ter um outro nome que não vinculasse a creche (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Além dessa perspectiva mais ampla do que espaços para guarda, a metodologia de trabalho era democrática. Em plena ditadura militar, nos Ceris se faziam eleições democráticas para o cargo de coordenador,

---

<sup>64</sup> Os CERJs eram os Centros de Educação e Recreação Juvenis, que atendiam jovens de 7 a 12 anos no período em que não estavam nas escolas.

equivalente ao atual cargo de diretor<sup>65</sup>. Além da inserção do elemento “educativo” como central, buscava-se outra relação com a família, sendo ela de fato, o centro da proposta:

[...] no começo atendia meio período, mas a essência era trazer os pais para dentro das unidades, então nós trabalhávamos de segunda a sexta com crianças, mas aos sábados nós nos reunimos com os pais e estudávamos um texto qualquer, que nós entediávamos assim naquela oportunidade: que nós estávamos tirando as crianças de uma convivência familiar, cada um com a sua educação, e nós queríamos e entendíamos que nós tínhamos que educar as crianças educando os pais também e que nós não podíamos criar uma pedagogia ou uma metodologia que fosse muito diferenciada da vivência familiar e socioeconômica deles [...] (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Não demorou a que o trabalho realizado nos Ceris fosse (re)conhecido inclusive em outros municípios e estados<sup>66</sup>. A crescente visibilidade do projeto causou várias tensões no município, conforme nos relatou uma ex-coordenadora do Ceris:

[...] eu tive dedos embaixo do meu nariz dizendo: “O que que tu queres?” Porque nós tínhamos um custo, cada criança custava um salário mínimo para o poder público, já naquela época. “O que que tu queres? Criar uma educação de elite? Nem o Bom Jesus em Joinville dá uma educação de qualidade para filho de mães trabalhadoras!”. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

---

<sup>65</sup> Apenas no final dos anos de 1980, com o crescimento das unidades, esse processo foi alterado, transformando-se em “processos seletivos” (JOINVILLE, 1994). Na avaliação de uma ex-coordenadora do Ceris, com o crescimento do número de pessoas envolvidas ficou difícil de realizar eleições diretas, pois quando era um grupo menor, as pessoas se conheciam e era mais fácil eleger alguém cujo trabalho e competência já eram conhecidos.

<sup>66</sup> A equipe responsável pelos Ceris foi convidada a implantar creches em Blumenau e Lages, além de serem convidadas a participar de congressos para relatar a experiência que desenvolviam em Joinville. Houve também interesse em cidades de Minas Gerais, conforme nos relatou a entrevistada, ex-coordenadora do Ceris.

Além dessas tensões originadas pelo tipo de educação que era oferecida aos filhos de trabalhadores, como se para essas crianças não fosse necessário uma educação de qualidade, havia embates também com a Secretaria de Educação:

Como nós já estávamos trabalhando dentro de uma linha de Paulo Freire, a Secretaria de Educação tinha uma linha extremamente tradicional de fazer educação, e aí nós criamos uma briga interna dentro da prefeitura, Secretaria de Educação versus Secretaria do Bem Estar Social porque os Ceris estavam vinculados à Secretaria do Bem Estar Social, tidas como uma unidade social de atendimento as pessoas carentes e não propriamente dito como um programa de educação né. [...]. O que aconteceu, nós não éramos tidos, nós éramos da área da assistência, a educação, como eu te disse corria paralelo com uma educação, modesta a parte, o processo de metodologia era, o nosso era muito melhor, as crianças estavam preparadas (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Embora fosse portadora de uma perspectiva inovadora no município, causadora de debates e embates, a expansão do projeto era lenta e não dava conta da demanda pelo atendimento. Na tabela 11 mostramos a evolução das matrículas nas unidades no período de 15 anos:

Tabela 11 - Evolução do atendimento nos Ceris em Joinville – 1979 a 1994

<b>Ano</b>	<b>Unidades</b>	<b>Crianças Atendidas</b>
<b>1979</b>	07	600
<b>1989*</b>	-	1030
<b>1994</b>	25	1900

FONTE: Revista Programa CERI 20 anos: 1974-1994 (JOINVILLE, 1994).

NOTA: O número de unidades Ceris em 1989 não está disponível na revista.

Reconhecidos como educadores, porém não como professores, estes profissionais tiveram dificuldades para ingressar na carreira do

magistério público municipal. As reivindicações no sentido da paridade com os professores que atuavam nos jardins de infância geraram mobilizações, constituindo-se também em foco de tensão. A não existência do cargo/ função de “educador”, seja na carreira do magistério ou naquela em que ingressavam os profissionais da Secretaria do Desenvolvimento Comunitário, levou inclusive a arranjos administrativos como sua admissão na categoria dos técnicos administrativos, tentativa de serem reconhecidos por seu trabalho também em nível de carreira e salários. Todavia, conforme uma de nossas entrevistadas, ex-coordenadora de CERI, esse arranjo apenas prejudicou os educadores, o que mobilizou para o movimento de transferência dos Ceris para a educação, pois seria a única forma destes profissionais se inserirem na carreira do magistério. Este foi o motivo que fez com que a transição dos Ceris para a educação tenha antecipado a própria LDB de 1996, que dispunha sobre isso:

Aí nós fizemos todo um estudo e brigamos e fizemos um dia de greve para que o prefeito nos desse, criasse o cargo de educador, aí fomos reconhecidos, passou pela câmara, então nós éramos chique porque fomos reconhecidos pelo poder público que éramos educadores.

[...]

Só que o nosso salário continuou aqui e nós não éramos reconhecido e nós não conseguíamos entrar no plano de carreira do magistério. Enquanto que os professores de jardim de infância conseguiu entrar no plano do magistério. Foi travado uma briga [...] (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

A transição do Ceris para o sistema de educação ocorreu antes mesmo do período estipulado pela LDB/96, que a previa até o término de 2000. Joinville se antecipou nessa transição e, conforme discutido anteriormente, tal foi motivada pela luta dos trabalhadores por reconhecimento profissional e salarial:

Aí fui exonerada politicamente e vou para a área de recursos humanos, e lá na área de recursos humanos começo a receber os companheiros educadores para reivindicar a passagem deles para o plano de carreira. Só havia uma forma, era os

CERIs saírem da secretaria do bem estar social, irem para a educação para que fossem reconhecidos pelo MEC e o município passasse a receber os recursos do MEC para.. discutimos muito isso na época se nós devêssemos aqui, nessa oportunidade, a secretaria da educação já estava discutindo Paulo Freire, vinte anos antes depois já tinha os cartazinhos lá com Paulo Freire, tal e tal, e esse pessoal do CERIs estava num estágio bastante avançado. Isso acabou acontecendo nas minhas mãos dentro dos recursos humanos, tiramos da secretaria do bem estar social, foi a para a educação, os educadores que já tinham formação pedagógica passaram, adentraram no plano de carreira do magistério. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Embora as entrevistadas tenham apontado alguns aspectos da transição como “retrocessos”, essa transição teve um impacto grande na carreira dos profissionais, conforme nos relatou um entrevistado:

[...] inclusive a formação delas... Porque a transição, esse impacto não foi apenas na rede conveniada - AJOCEDI, mas ele foi também na rede municipal, porque os nossos educadores quando vieram para a educação eles também começaram a se sentir diferenciados, porque eles tinham um plano específico para eles, e ser professor era algo que tem... socialmente ele tem uma aceitação muito maior do que você ser educador. Então o status social deles também mudou, a vontade e o desejo de quem não estava estudando, correu estudar porque tinha um plano de carreira, então.. E a rede conveniada, no caso a AJOCEDI, para a manutenção do próprio convênio, elas viram que as coisas teriam também que ir ampliando (TÉCNICO “A” da SEC-JOINVILLE, 2011)

Essa transição, ocorrida entre os anos de 1995 e 1997, no entanto, não foi realizada sem tensões. Nas palavras de uma ex-educadora, quando os Ceris foram transferidos para a Secretaria da Educação, eles se “oficializaram”, adotando o currículo e as diretrizes

“oficiais” da educação, havendo um “retrocesso” nesse processo<sup>67</sup>. De acordo com outra de nossas entrevistadas, embora muitos coordenadores dos Ceris tenham permanecido na direção dos mesmos, agora transformados em CEIs, possibilitando continuidade em algumas atividades, os CERIS “[...] tiveram que se adequar a um novo modelo de educação, um modelo oficial [...]” (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011). Fica evidente que a perspectiva freiriana, de educação popular, que orientava o trabalho no CERIs, e tão cara aos seus idealizadores e educadores, conforme pudemos constatar durante nossas entrevistas, opondo-se à educação tradicional, oficializada, apresentava também um cunho anti-Estatal, resquício do próprio modo como nasceram, no cerne da ditadura militar. Os Ceris já tinham toda uma história constituída, uma metodologia própria e um conhecimento acumulado, características essas que se “chocaram” com as dos jardins de infância:

[...] a gente sempre brinca que eles adotaram um filho grande. No começo deu muito choque na parte pedagógica nossa e os antigos jardins, porque eles eram parciais e nós integrais. Então nós éramos os filhos pobres que eles tiveram que engolir. Mas era a visão que a gente tinha, pois eles viam nós como os filhos pobres, por atender a classe, no caso, baixa renda e eles viam desse jeito. E os jardins, elite. Então a gente teve assim muitos anos... agora ainda tem ainda alguns resquícios ainda, já se passaram dez anos mas ainda tem essa questão (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Um dos aspectos destacado em documentos e entrevistas de nossa pesquisa foi a participação dos pais nas antigas unidades CERI's, posteriormente, CEI's. Reunidos em uma associação específica – a APFA, estas unidades gozaram de bom tempo de autonomia e quase independência com relação a esfera pública – em especial, das

---

<sup>67</sup> Conforme nos relatou a ex-educadora, os Ceris tinham uma perspectiva “revolucionária”, sendo Paulo Freire uma das principais referências. Todos os sábados pela manhã, segundo a entrevistada, os profissionais que atuavam no Ceris, educadores, auxiliares, cozinheira e faxineira, se reuniam para discutir textos, combinar estratégias de trabalho, e conversar sobre os trabalhos da semana. No sábado à tarde, eram realizadas reuniões com as famílias das crianças. A entrevistada afirmou que muitas famílias abastadas chegaram a procurar os Ceris para inserirem seus filhos, reconhecendo a qualidade do trabalho realizado. Outros municípios também se interessaram pelo trabalho desenvolvido nos Ceris, procurando conhecê-lo.

Secretarias de Desenvolvimento Comunitário e depois, da Educação, no que se refere as atividades de gestão administrativa e financeira. Pela importância da APFA neste processo, e por se constituir já na década de 1980 em uma espécie de “unidade executora”, tal como temos hoje nas escolas, dedicaremos uma atenção, ainda que breve, a sua atuação.

### **3.1.2.2 – A Associação de Pais e Funcionários dos Ceris – APFA**

Com a criação dos CERIs foram instituídas também várias comissões cujo intuito era tanto auxiliar nas diversas tarefas administrativas e pedagógicas, quanto fomentarem a participação e educação dos pais. Assim, em 1980 foi criada a “comissão de administração”, composta por um representante dos pais de cada unidade; sua função era aproximar os pais das tarefas administrativas, e, sobretudo levando-os a fiscalizar a utilização das taxas alimentícias cobradas das famílias (JOINVILLE, 1994). Por ação desta comissão, todas as taxas cobradas nas unidades passaram a compor uma espécie de “fundo único” dos CERIs, criando um sistema unificado de compras e distribuição de alimentos, de acordo com as necessidades de cada unidade.

Em 1984 esta comissão, que atuava até então de maneira “informal” do ponto de vista jurídico, se constituiu como associação – Associação de Pais e Funcionários dos Ceris – APFA. De acordo com informações contidas na Revista Ceris 20 anos (JOINVILLE, 1994, p. 30)

Com a ampliação do programa reconhecendo-se a ilegalidade do procedimento administrativo adotado até então, criou-se em 1984 a Associação de Pais, Funcionários e Amigos dos Ceris (APFA) para centralizar e administrar as taxas alimentícias, enquanto órgão cooperador e de apoio aos Ceris. A APFA surge, então, como uma figura jurídica de natureza privada, sem fins lucrativos. Segundo consta ainda na Revista (JOINVILLE, 1994), sua criação foi também o resultado de um processo da gestão coletiva que já vinha sendo realizado nos Ceris:

O processo de participação das famílias foi ganhando proporção, principalmente através das

comissões de pais, não só pelo número de unidades, mas também pelo amadurecimento das pessoas preocupadas em assegurar o efetivo envolvimento dos pais no gerenciamento do programa. (JOINVILLE, 1994, p.06)

Então, surgida a partir das comissões de gestão interna de cada unidade, inicialmente a APFA era mais do que a administradora dos recursos, mas também um espaço de decisões democráticas, de colaboração coletiva envolvendo família e comunidade. Com o passar dos anos, a APFA passou a ter um papel cada vez mais decisivo na gestão do trabalho com os Ceris.

[A APFA] Representa hoje a participação, o envolvimento direto dos usuários e comunidade local na administração dos Ceris, não só no sentido de fiscalização, mas de construir em conjunto com o órgão público um programa que atenda às suas necessidades. (JOINVILLE, 1994, p.30)

A APFA passou então a centralizar todos os recursos que chegavam aos Ceris, tanto aqueles de origem pública como também os provenientes das taxas cobradas das famílias. A APFA era composta de uma equipe financeira, responsável pela supervisão e orientação administrativa das unidades; uma equipe de compras e abastecimento, responsável pela requisição de materiais, pesquisa de preço e compras; e a equipe de horta, responsável pelo plantio e colheita de verduras (JOINVILLE, 1994).

A criação da APFA parece ter significado uma “profissionalização” e separação da gestão financeira das unidades, o que nos leva a questionar se o intuito que levou a criação das comissões em cada unidade ainda era preservado:

[...] esse grupo de pais geriam aquele recurso, aquela mensalidade quem cuidavam eram eles e também com eles nós colocávamos uma pessoa experiente em contabilidade. Tudo era educação. Então ia alguém ensinar eles a fazer contabilidade quando não podíamos gastar mais do que se ganha e eles faziam a contabilidade deles assessorados sempre por alguém, mas os pais tinham que fazer isso dentro de cada unidade. E depois vinha para

um caixa único onde esse conselho de pais daquelas unidades tinham que discutir o financeiro. Eles [a APFA] decidiam onde comprar, eles faziam preço, então nós, de tudo, nós transformávamos num processo pedagógico [...] (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011).

Neste relato, fica evidente a autonomia das comissões internas de cada CERI com relação aos recursos arrecadados por sua unidade: a contribuição dos pais e de outras fontes era gerida coletivamente, aproximando-se do que hoje chamamos de gestão democrática. Com o passar dos anos, a APFA passou a se constituir como um órgão centralizador de praticamente todas as questões que envolviam os Ceris, inclusive deliberando quais famílias poderiam estar isentas da mensalidade em algumas circunstâncias.

Na época da APFA a família ganhava três meses [de isenção na mensalidade], se estava desempregada, para procurar emprego. Se não arranjasse tinha que se desligar, mas estava tudo no contrato, às vezes você deixava mais tempo, porque você via a questão da família indo atrás, procurando [emprego]. Pois teve uma época de muita crise e a gente protelava, quem decidia isso era lá na APFA, os pais, aqueles tantos CERIs que tinham na época, não era eu como diretor que definia. (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011. Grifos nossos.)<sup>68</sup>

Mesmo com a transição para a Secretaria Municipal de Educação, a APFA manteve suas atividades tal como vinha fazendo ao longo dos anos desde sua criação, porém em 2004-2005, a cobrança de taxas das famílias foi proibida pela Câmara de Vereadores<sup>69</sup>, aplicando-se a legislação atual que proíbe a cobrança de qualquer tipo de mensalidade

---

<sup>68</sup> A APFA, segundo nos relatou uma ex-coordenadora do Ceris, chegou a ser a maior associação deste tipo em Santa Catarina em número de membros. A APFA, que iniciou com objetivos específicos, como a gestão dos recursos públicos e das mensalidades, passou a ser a grande mantenedora e gestora dos Ceris.

<sup>69</sup> Segundo relato da entrevistada, os antigos Ceris, que depois de 2000 passaram a se chamar Ceis, ainda cobravam uma taxa dos pais, a saber, de 5 a 7% do orçamento familiar. Foi em 2005 que um vereador denunciou esse ocorrido e então passaram a não mais cobrar mensalidade.

ou taxa em escolas ou unidades educativas públicas. Segundo uma entrevistada isso significou:

[...] os projetos que a gente faz aqui no CEI [...] todo esse material pedíamos para a APFA. E depois, vai pedir pra quem? Foi assim, agosto parou de pagar [os pais] e setembro a prefeitura teve que assumir, e na época nós éramos em 32 CEIs, não lembro quanto que era, então em menos de um mês eles [Secretaria de Educação] tiveram que assumir a alimentação, material de higiene e material pedagógico. Da onde tirar isso? E daí é assim, por meio da prefeitura tudo licitação, eles não tinham... daí fazer o que? E nós como vínhamos da APFA, nós fazíamos só um evento, durante o ano, e isso a APFA também exigia, só podia ter um evento durante o ano com fins lucrativos, [...] Na época da APFA já podia fazer, mas eles não eram a favor, mas só podia fazer um por ano, não podia fazer mais do que um. Nós aqui, eu, continuamos com esse pensamento, e daí na época fizemos uma rifa para poder ter dinheiro para poder começar, até a prefeitura se estabilizar, porque a prefeitura também não tinha culpa. (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011).

Em 2005, cada unidade passou a ter que criar sua própria APP, com estatuto próprio e outras exigências, conforme estabelece a Lei. As APPs passaram então, a funcionar como unidades executoras, quando as unidades de Educação Infantil passaram a receber recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como o Programa Dinheiro Direto na Escola:

Aí nós tivemos que criar o estatuto da APP, ir atrás disso para ver como que funcionava. Daí a gente teve que ir atrás da secretaria da educação para ver como era a APP, como que funcionava, como que era, porque tinha que transformar tudo, gastamos muito porque agente tinha que ter um novo contrato, teve que registrar estatuto, registrar a APP, e bem batalhado para descobrir tudo como é que funcionava. Daí acho que depois, em 2007, que a gente ganhou um dinheiro que veio da prefeitura, tipo assim no CEIS, que hoje é o

PDDE, Programa Dinheiro Direto na Escola (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011).

Quando a APFA atuava gerindo os recursos dos Ceris, segundo a entrevistada, as unidades tinham mais autonomia para gerir seus recursos e também havia mais rapidez na requisição de materiais. Na opinião da entrevistada, com a transição, esse processo se burocratizou e tornou mais demoradas as requisições, limitando a autonomia que tinham.

E eles discutiam lá [na APFA], ‘ah tá liberado, pode fazer’. É a mesma questão assim, material de limpeza. Acabou aqui você ligava e no dia seguinte tava aqui. Hoje não, tem um processo, aí primeiro faz licitação, tem que ver quem vai ganhar a licitação, e até liberar isso para nós, e a gente tem que sobreviver hoje da doação dos pais. Você não pode exigir, você pode pedir, que na época ele assinava um contrato e até o dia 10 ele tinha que pagar aquele valor. Mas se você parar para pensar, 500 reais, 5% dá 25 reais por mês, para o filho ficar o dia inteiro e tudo. E tinha uma ligação nos CEIs (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011).

Na avaliação da entrevistada, o fato de os pais pagarem mensalidades, o que ocorreu até 2005 em Joinville, fazia com que eles participassem mais das atividades da escola, o que diminuiu com a não contribuição.

[...] eu te diria que isso foi um grande retrocesso porque quando os pais deixam de participar com a mensalidade [e] deixa de existir a APFA, parou aquele processo pedagógico com aquele grupo, os educadores que estavam na educação deixaram de participar daquele processo aqui dentro da área social [...](EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011).

O impedimento de cobrança de taxas e/ou mensalidades acabou provocando uma desarticulação na APFA que viu sua principal fonte de recursos ser cortada com a criação das APPs por unidade e o fim das contribuições das famílias. A APFA deixou de ter função, o que levou à

extinção, no que diz respeito a sua atuação junto às unidades, a Secretaria Municipal de Educação e sociedade de um modo geral.<sup>70</sup>

Enfim, para finalizar essa seção, cabe-nos ressaltar que de modo contraditório, na mesma Secretaria e com os profissionais que estiveram envolvidos com a criação dos CERIS, também se forjou a proposta das creches domiciliares para atender a crescente demanda de Educação Infantil. Destacamos este fato pois acreditamos que isso revele a atuação de diferentes grupos com diferentes perspectivas políticas, e as disputas internas, em uma mesma Secretaria, por projetos educacionais e sociais distintos. Ao invés do investimento nos Ceris, o poder público optou por um modelo de baixo custo e de baixa qualidade, através do fomento da criação de creches nos próprios lares das famílias. Alinhava-se desse modo, com as indicações presentes na política para a Educação Infantil do governo militar, materializada no PROEPRE – Programa de Expansão do Pré-Escolar. É sobre isso que trataremos a seguir.

### **3.1.3 A criação das Creches Domiciliares em Joinville**

Devido à crescente demanda por creches e pré-escolas, em 1989 o município criou, também no âmbito da assistência social, o “Projeto Creches Domiciliares” (JOINVILLE, 1989), fomentando a expansão dessa modalidade de baixo custo para o atendimento às famílias de baixa renda. A justificativa de criação do Projeto era a falta de vagas na rede pública e o grande número de famílias, principalmente de baixa renda, demandantes deste serviço. O projeto deveria ser implementado nos bairros onde não havia o projeto Ceri ou onde este não dava conta da demanda (JOINVILLE, 1989).

O objetivo do Projeto Creches Domiciliares era proporcionar

[...] um atendimento diurno a crianças de 3 meses a 6 anos, oriundas de famílias com renda familiar de até três salários mínimos, através de lares auxiliares da comunidade, durante a jornada de trabalho de seus responsáveis. Em outras palavras, pode-se dizer, que o mesmo se constitui basicamente pela forma de um sistema simples e natural em que as crianças são atendidas por uma família vizinha [...]. (JOINVILLE, 1989, s/p)

---

<sup>70</sup> Em 2009, conforme Portaria Nº. 3736/2009, do Ministério da Justiça, a APFA teve o título de “utilidade pública” cassado.

O cronograma de implantação dessas creches era ambicioso, conforme podemos observar na Tabela 12:

Tabela 12 - Cronograma de implantação de creches domiciliares durante 4 anos em Joinville.

<b>Mês/Ano</b>	<b>Unidade/Ano à implantar</b>	<b>Total/Ano implantadas</b>	<b>Total/Ano crianças atendidas.</b>
<b>Julho/89</b>	12 creches domiciliares	12 creches domiciliares	72 crianças
<b>Janeiro/90</b>	24 creches domiciliares	36 creches domiciliares	216 crianças
<b>Janeiro/91</b>	24 creches domiciliares	60 creches domiciliares	360 crianças
<b>Janeiro/92</b>	24 creches domiciliares	84 creches domiciliares	504 crianças

FONTE: Projeto Creches Domiciliares (JOINVILLE, 1989, Anexo II).

O projeto contava com uma série de critérios para a inscrição e a seleção das pessoas que tinham interesse em fazer de suas casas uma creche domiciliar. Era realizada uma entrevista em que se observava, entre outros, os seguintes critérios: morar no mesmo local; família possuir outra fonte de renda; habitação devia apresentar condições mínimas de segurança e higiene; o marido ou companheiro deveria exercer atividade fora do lar; ser indicada e aprovada pela comunidade; a crecheira deveria ter, preferencialmente, o 1º grau completo; dispor-se a participar de treinamento (JOINVILLE, 1989, s/p.).

Quanto à obrigação das “crecheiras” no Projeto, é destacada uma série de itens, entre eles:

- manter o lote e a casa em boas condições de higiene;
- participar das reuniões sistemáticas da coordenação [...];
- levar a vida regular que não desabone sua conduta moral;
- [...]
- manter as crianças em bom estado de higiene. Dar 1 (um) banho por dia;

- preparar 3 (três) refeições diárias [...]
- comunicar desistência de participação do projeto com o prazo de 30 dias;
- dispensar à criança atenção, carinho e afeto;
- [...] (JOINVILLE, 1989, s/p.)

Note-se que as obrigações das “mães crecheiras” eram constituídas de critérios mínimos de higiene e alimentação, assim como a “conduta moral” da responsável era considerada. Essa avaliação era realizada por meio de entrevistas com a candidata à mãe crecheira, visita na residência e a consulta de vizinhos e comunidade sobre a “conduta moral” da pretendente (PCD, 1989). Estava previsto também o acompanhamento do atendimento nas creches domiciliares, organizados em três momentos:

- Orientação as crecheiras e mães através de reuniões sistemáticas e ou visitas domiciliares;
- Reciclagem e treinamento em serviço de monitores de campo;
- Admissão da criança no projeto e acompanhamento sistemático. (JOINVILLE, 1989, s/p.)

Esse acompanhamento era feito pela equipe de coordenação municipal, na Secretaria da Assistência Social, que tinha como atribuições:

- Elaborar diretrizes que nortearão o projeto;
- Conjuguar esforços dos órgãos públicos e privados procurando sistematizar a participação e prestação de serviços;
- Mobilizar e selecionar as famílias de baixa renda que participarão do projeto
- treinar as crecheiras e monitoras de campo;
- Promover e/ ou executar as reciclagens, para monitoras de campo e crecheiras. [...]
- (JOINVILLE, 1989, s/p.)

Além da atuação da coordenação municipal e das mães crecheiras, previa-se também a figura do “Monitor de Campo”, pessoa selecionada na própria comunidade que atuaria na elaboração de relatórios mensais, previa e confeccionava materiais didáticos para a

creche, recrearia as crianças durante a reuniões com as mães crecheiras, colaborava na supervisão do preparo e administração de alimentos, entre outras funções (JOINVILLE, 1989). Diferente das mães crecheiras, as exigências para admissão do Monitor de Campo eram mais rigorosas no que dizia respeito à formação escolar:

- Ter o 2º grau completo com formação de magistério ou similar;
- Morar na comunidade (ou imediações);
- [...]
- Gostar de crianças;
- Demonstrar possuir: criatividade, responsabilidade, organização e sociabilidade;
- Saber andar de bicicleta;
- Possuir bicicleta ou condução própria;
- Dispor-se a cursos de treinamento, especialização em período noturno ou final de semana. (JOINVILLE, 1989, s/p.)

Exceto o critério “saber andar de bicicleta”, os critérios aqui estabelecidos assemelham-se aos utilizados às mães crecheiras, baseando-se não tanto na formação escolar, mas sim em “gostar de crianças” e ter “sociabilidade” e “boa conduta moral”.

As fontes dos recursos previstos para a manutenção dessas creches eram as seguintes: 71% provenientes da prefeitura; 22% da LBA; e 7% da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Assim como nos Ceris, a prefeitura era responsável pela maior parte dos recursos e o restante vinha através de convênios. No entanto, no caso das creches domiciliares, a porcentagem repassada via convênios era muito maior do que nos Ceris, e mais importante ainda, eram lógicas bem distintas que regiam essas duas instituições. Esse projeto foi o início da expansão das creches domiciliares em Joinville que, segundo informações da SEC-Joinville, chegaram a ter 100 unidades no início do ano de 2000.

Consta ainda no Projeto, advertências com relação a possíveis desvantagens do mesmo. Embora extensa, vale a pena reproduzir na íntegra as desvantagens citadas no projeto, pois são extremamente pertinentes:

- Baixa qualificação profissional da mãe crecheira;
- Equipe técnica distante dos Centros de Atendimento;

- Demora de soluções urgentes a nível técnico;
- Baixo nível cultural da crecheira;
- Impossibilidade do desenvolvimento integral das potencialidades das crianças;
- Possibilidade de cinco crianças ficarem desassistidas no caso de socorro médico ou internamento hospitalar urgente;
- Possibilidade de que as exigências satisfeitas por ocasião da criação da creche domiciliar persistam permanentemente;
- A dificuldade de desativar uma creche-domiciliar, quando instalada, podendo gerar protestos de largas consequências;
- A necessidade de efetivas suas tarefas domiciliares além de assistir, na medida de sua capacidade e possibilidade;
- Possibilidade de, eventualmente, ser gerado um clima de discórdia e brigas no lar da crecheira, gerando insegurança e traumas nas crianças;
- Ser a mãe crecheira, movida por interesses financeiros e prestar serviço ao projeto e dificilmente fazê-lo por ideal;
- Impossibilidade de atendimento às crianças no caso de problemas de saúde da mãe crecheira. (JOINVILLE, 1989, s/p.)

Muito além da precarização do trabalho dessas mulheres e da questão da qualidade do trabalho realizado com as crianças, essas limitações abordam inclusive riscos iminentes que essas crianças poderiam estar sujeitas, caso as várias intempéries citadas viessem a ocorrer. O que se estava fomentando era um legítimo espaço de guarda de crianças, senão um “depósito”, um verdadeiro retrocesso.

Não obstante a pertinência desses limites, o Projeto Creches Domiciliares foi levado à cabo em Joinville, que chegou a ter mais de 100 unidades. Conforme relato da ex-dirigente da Assistência Social, que atuava naquela época, esse projeto tem relação com as creches domiciliares que a Ângela Amim estava fomentando no estado:

[...] aquilo que a Ângela Amim criou lá era pequenininho<sup>71</sup>, o Freitag quis expandir para

---

<sup>71</sup> Trata-se do projeto governamental Pró-Criança, implementado na década de 1980 em Santa Catarina. Ver Merênci (2005) para mais informações.

evitar a criação de novos Ceris por conta do custo deles, que eram muito caros... e aí começou a crescer a rede de creches domiciliares. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Note-se que o que foi feito em Joinville foi uma versão ampliada daquele projeto em curso no Estado de Santa Catarina, além de alinhar-se com a política incentivada em nível nacional, que era a expansão quantitativa a baixo custo. Ambos os projetos – tanto o do governo estadual quanto o municipal – estavam inscritos na perspectiva da educação compensatória, tendo a focalização nas crianças de baixa renda como eixo, estando em consonância com outros projetos fomentados pelo Governo Federal, como as Creches Casulos, discutidas anteriormente, e com o PROEPRE – Programa de Educação Pré-escolar, desenvolvido nos anos de 1980.

O início do processo de expansão das creches domiciliares em Joinville, portanto, está atrelado, em grande parte, à opção política do então governo Pedro Ivo, que o criou, e do Freitag, seu sucessor. Este, empresário e proprietário da Cònsul, inseriu mecanismos gerenciais na administração da prefeitura de Joinville, ficando conhecido como o empresário que colocaria “as contas do município em dia” (CAMPOS, 2008). A intenção dos dirigentes municipais naquela época era também de transformar os Ceris em creches domiciliares, de modo a baratear seus custos, o que causou resistências por parte dos funcionários dos Ceris.

Quando a Ângela Amim começou a criar as creches domiciliares no Estado nós fomos chamados em várias reuniões do estado porque havia um interesse, naquela oportunidade, de transformar, de fazer já com que os CERIs deixassem de ser CERIs e se transformassem em creches domiciliares. (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Com o objetivo de obter um controle maior sobre as crescentes creches domiciliares, a própria Secretaria de Assistência Social, à época, criou uma associação, a AJOCRED – Associação Joinvilense de Creches Domiciliares, uma entidade privada sem fins lucrativos, para centralizar e aglomerar essas creches, facilitando a supervisão e o

repassse de recursos. Essa associação existe até hoje, porém o “Recreativo” foi retirado do seu nome, tornando-se AJOCREDI.

### **3.1.3.1. A criação da AJOCRED**

Interessante o fato de que a criação da AJOCRED, em 07 de maio de 1990, foi uma iniciativa da Secretaria de Assistência Social, e não das “mães-crecheiras”, tratando-se nesse sentido, de fomentar sua organização social de “cima para baixo”. Surgiu com o intuito de facilitar o repasse de recursos, a supervisão e orientação às creches domiciliares, e também congregar numa associação as creches domiciliares que já existiam. Com o passar do tempo a Associação adquiriu autonomia, sendo hoje uma das entidades privadas sem fins lucrativos que mais recebe recursos públicos municipais em Joinville.

Como afirmamos acima, com o crescimento das creches domiciliares a Secretaria de Assistência Social criou a Associação Joinvilense de Creches Domiciliares (AJOCRED), entidade privada sem fins lucrativos. Sua criação é justificada por uma das entrevistadas como uma condição para que o convênio entre o órgão público e as “creches domiciliares” fosse firmado. Todavia, acreditamos que o repasse de recursos não exigisse tal associação, o que poderia ser feito para unidades individualmente, tratando-se de uma estratégia da então Secretaria de Desenvolvimento Comunitário para ter melhor controle e acompanhamento das mesmas:

Aí nós criamos uma associação, na época se chamava AJOCRED, em Joinville, e todas as creches domiciliares, se elas quisessem ter recursos do município elas precisavam estar associadas a essa associação, e a secretaria do bem estar social disponibilizava um assistente social e uma pedagoga pra fazer a supervisão dessas creches. E na medida do possível nós chamávamos essas mães, começamos a chamar essas mães crecheiras para também desenvolver com elas um projeto mínimo pedagógico para que a gente pudesse ter a certeza mínima que essas crianças estavam tendo um mínimo de uma educação assim mais ou menos orientada. (EX-SCRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Assim, o recebimento de recursos de convênio pelas creches passou a ficar condicionado a sua vinculação a essa associação. A Associação, por sua vez, para poder receber recursos públicos, necessitou cumprir a legislação em vigor, sendo declarada em 1991 como de “Utilidade Pública”, mediante a Lei Nº 2.568 de 15 de outubro de 1991.

Desde o início da criação da AJOCRED o município repassava um determinado valor, que eu não saberia te dizer [...] que eram normalmente valores que as mães crecheiras cobravam, mas era normalmente valores que o município passava bolsa de alimentação e os valores que normalmente cobriam essa diferença para que as crianças tivessem uma alimentação decente, o convenio não era para pagar pessoal porque elas eram de graça né (EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Assim, segundo o relato acima, os recursos repassados no convênio com a AJOCRED eram destinados somente para a alimentação das crianças, sendo que o trabalho das mães crecheiras era voluntário. Não sabemos ao certo se naquela época as mulheres que se dispunham a fazer de seus lares creches domiciliares recebiam alguma remuneração, embora conste em seu primeiro Estatuto que os recursos deveriam ser destinados inteiramente às finalidades das instituições.

No estatuto da AJOCRED, constava que suas finalidades eram as seguintes:

- 1º Representar perante as autoridades administrativas, legislativa e judiciária, os interesses da Associação [...], ou os interesses individuais de seus associados.
- 2º Estabelecer convênios com órgãos públicos e particulares.
- 3º Deverá [...] dentro de sua programação, promover, reuniões, conferências, palestras ou atividades que possibilitem os pais, crecheiras, pessoas da comunidade, oportunidade de discutir sobre educação e assuntos afins.

4º. Promover as famílias, através do trabalho da mãe fora do lar; zelando pela educação das crianças.(ESTATUTO AJOCRED, 1990, art. 2º)

Os associados que compunham a Associação eram classificados em três categorias: “Sócios Efetivos” (mães crecheiras, os pais ou responsáveis), “Facultativos” (membros da comunidade que venham a participar direta ou indiretamente das creches domiciliares) e “honorários” (qualquer cidadão que quisesse contribuir com as mesmas) (ESTATUTO AJOCRED, 1990, art. 4º). Por sua vez, as creches que se associavam à AJOCRED deveriam se comprometer à:

- a) empregar todos os recursos recebidos através da Associação Joinvilense de Creches Domiciliares nas finalidades estabelecidas e exclusivamente no município de Joinville.
- b) Remeter relatórios das atividades semestrais à Associação Joinvilense de Creches Domiciliares. Conselho Deliberativo e fiscal. (ESTATUTO AJOCRED, 1990, Art.24)

A partir do Decreto 12.124 de 24 de novembro de 2004, que cria o “Programa Viva a Infância”, objetivando regulamentar o repasse de recursos às conveniadas, a terminologia adotada pela SEC-Joinville passou a ser Centros de Educação Domiciliar Infantil – CEDIs (Art. 1º), assim como as creches comunitárias passaram a se denominar Centros Comunitários de Educação Infantil – CECEIs. Interessante notar que a AJOCRED permaneceu com essa nomenclatura de Creches Domiciliares até o ano de 2010, quando um novo estatuto foi elaborado e tornaram-se AJOCEDI – Associação Joinvilense de Centros de Educação Domiciliar Infantil. É sobre essa mudança que trataremos em seguida.

### **3.1.3.1.1 - Da AJOCRED à AJOCEDI – continuidades e descontinuidades no *modus operandi***

Como afirmamos anteriormente, em 2010 a AJOCRED elaborou um novo estatuto alterando alguns aspectos no qual nos centraremos nesse momento. Primeiramente o que mudou foi o nome da associação, em que a expressão “Creche Domiciliar” foi substituída por “Centros de Educação Domiciliar Infantil” – CEDI (AJOCEDI), conforme a

denominação que a legislação municipal passara a estabelecer para designar essas instituições. Outra alteração substancial entre os dois estatutos se refere às finalidades da Associação, espectro ampliado consideravelmente no último estatuto, conforme quadro 10:

Quadro 10 – Comparação entre os Estatutos da AJOCRED e AJOCEDI

AJOCRED 1990	AJOCEDI 2010
<p>1º Representar [...] os interesses da AJOCRED, ou os interesses individuais de seus associados;</p> <p>2º Estabelecer convênios com órgãos públicos e particulares;</p> <p>3º Deverá a AJOCRED, dentro de sua programação, promover reuniões, conferências, palestras,[...] para pais, crecheiras, pessoas da comunidade, oportunidade de discutir sobre educação e assuntos afins. (ESTATUTO AJOCRED, 1990, Art 2º)</p>	<p>I - Organizar e congregar os Centros de Educação Infantil Domiciliar Infantil – CEDIS vinculados ao “Programa Viva a Infância” [...]</p> <p>II – Estabelecer convênios, acordos e parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, instituições não governamentais de âmbito nacional ou internacional, empresas públicas, privadas, fundações e pessoas físicas[...]</p> <p>III – Promover cursos, palestras, e atualizações de estudos [...]</p> <p>IV – Administração do movimento financeiro dos seus associados referentes aos subsídios públicos ou privados [...]</p> <p>V – Administração e supervisão da aplicação do material didático, pedagógico e assistencial [...]</p> <p>VI – Poderá fomentar, desenvolver e fiscalizar outras atividades curriculares [...]</p> <p>VII – Promover palestras, conferências [...] aos pais, funcionários e as pessoas da comunidade a oportunidade para oferecer melhor educação às crianças, inclusive promover o voluntariado.</p> <p>VIII – Estabelecer convênios com universidades públicas e particulares, faculdades, monitorando estágio de atividade profissional [...]” (ESTATUTO AJOCEDI, 2010, art. 2º)</p>

FONTE: Elaboração própria baseada os Estatutos da AJOCRED (1990) e AJOCEDI (2010).

Perceba-se que no último Estatuto a finalidade que se refere ao firmamento de convênios é mais detalhada do que no primeiro, apontando-se para um leque maior de instituições com as quais se poderá, potencialmente, firmar convênios. Além disso, há um espectro de finalidades que não continham no anterior, como a supervisão das associadas, a administração e supervisão dos materiais pedagógicos, administração da movimentação financeira, a por fim, o estabelecimento

de convênio com universidades e faculdades para a realização de estágios. Destacamos a primeira finalidade constante no novo Estatuto, pois faz referência à política municipal de conveniamento, no caso o Programa Viva a Infância. Conforme discutiremos à frente, esse é o programa que foi criado por lei em Joinville para regulamentar o repasse dos convênios, logo, a AJOCEDI, em seu novo Estatuto, estabelece como primeira finalidade a organização e a congregação dos CEDIS especialmente para esse repasse:

I - Organizar e congregar os Centros de Educação Infantil Domiciliar Infantil – CEDIS vinculados ao “Programa Viva a Infância” criado pelo Governo Municipal e regulado pelo Decreto nº 12.124, de 23 de novembro de 2004), bem assim com vinculação a outros projetos que beneficiem crianças de 0 (zero) a 5 anos, 11 meses, 29 dias de idade, criados e/ou mantidos por qualquer entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira; (ESTATUTO AJOCEDI, 2010, Art. 2º, alínea I)

Embora esteja previsto também o estabelecimento de convênio com outras instituições, parece-nos significativo que uma Associação se constitua como tendo a primeira finalidade o recebimento de recursos de um programa específico da SEC-Joinville. Ou seja, houve um ajustamento das finalidades da AJOCEDI ao Programa Viva a Infância, o que corrobora nossa hipótese de que esse programa não se constitui como uma estratégia emergencial, mas uma parte da política de Educação Infantil em Joinville.

Outra alteração é a supressão do termo mãe crecheira no Estatuto. Por exemplo, nos membros efetivos, a referência é aos “Representantes de CEDIS”, que são as proprietárias do mesmo. Um artigo novo, que não aparece no Estatuto antigo, refere-se às “obrigações indispensáveis do responsável pelo CEDI”:

I – Dedicar-se exclusivamente à criança no período de funcionamento do CEDI, não podendo exercer outras atividades;  
 II – Poderá residir no imóvel, próprio ou mediante locação com prazo mínimo de dois anos, onde deve funcionar o CEDI;

- III – Empregar os recursos recebidos através da AJOCEDI nas finalidades estabelecidas;
- IV Apresentar as escrituras para confecção do livro caixa da AJOCEDI, e as notas fiscais para a prestação de contas;
- V – Ter formação em magistério ou pedagogia (ESTATUTO AJOCEDI, 2010, Art.9º)

Ainda nesse artigo há uma disposição sobre a adequação à legislação em vigor e o limite de crianças atendidas nos CEDIs:

Parágrafo 2º - As atuais associadas deverão se adequar à legislação em vigor de imediato, quanto às normas internas dessa associação, quanto ao número de atendimentos e condições inerentes, sendo o limite de 50 (cinquenta) crianças [ao total], não ultrapassando 30 (trinta) crianças em atendimento [por período]. (ESTATUTO AJOCEDI, 2010)

Segundo relato de uma técnica da SEC-Joinville, esse limite no número de crianças foi um combinado entre a Secretaria e a AJOCEDI, pois aquela havia constatado que, quando a AJOCEDI passou da Assistência para a Educação, era atendido um número muito grande de crianças, chegando a atender até 100 crianças.

Outra alteração importante no novo estatuto foi o limite de associados, conforme nos explica uma representante da AJOCEDI:

Hoje em dia não se abre mais creche domiciliar. Quando eu entrei vinha a presidente da associação e uma pedagoga da Secretaria do Bem Estar Social. Antes a AJOCEDI era vinculada ao Bem Estar Social, em 2004 que ela passou para a Educação. Então elas vinham, faziam uma visita, observavam o ambiente, era feito uma entrevista com a pretendente, aí se avaliava e chamava, a nova proprietária, numa reunião da AJOCEDI e era apresentada ao grupo (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Em síntese, o que mudou nos Estatutos da AJOCEDI foi: suas finalidades, que foram ampliadas e adaptadas à regulamentação do conveniamento da SEC-Joinville; ampliação do raio de ação da

Associação para com suas associadas, como fiscalização e supervisão; ampliação das possibilidades de conveniamento e subvenções com diferentes instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais; e a exigência de que as associadas tenham o magistério ou pedagogia. Atualmente são 63 unidades CEDI que estão associados à AJOCEDI<sup>72</sup>, no qual atendem 2.068 crianças das seguintes faixas etárias:

Tabela 13 - Número de crianças atendidas pelos CEDIs associados à AJOCEDI, 2011

<b>Idades</b>	<b>Período</b>	<b>Número de crianças</b>	<b>Total de crianças</b>
0 a 3 anos	Parcial	347	1.356
	Integral	1.009	
4 a 5 anos	Parcial	290	722
	Integral	432	

FONTE: Plano de Trabalho da AJOCEDI.

A grande maioria do público atendido são crianças de 0 a 3 anos em período integral. Segundo a representante da AJOCEDI, a demanda por vagas nessa faixa etária é maior, e tomando como exemplo seu próprio CEDI, explica que toda semana aparecem no mínimo duas famílias buscando vagas. Conforme discutiremos à frente, os valores repassados pela SEC às conveniadas é maior para a faixa etária de 0 a 3 anos, o que induz para que as conveniadas procurem atender mais nessa faixa etária.

O perfil das famílias atendidas não mudou desde sua origem, conforme nos relatou a representante da AJOCEDI:

São famílias praticamente que [...] tem uma renda um pouco mais baixa. 80% da nossa clientela é de um a três salários mínimos, é uma clientela que não consegue vaga no CEI público mas também não tem condições econômicas, financeiras para frequentar um CEI particular. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011).

<sup>72</sup> Se nos anos de 1990 essas instituições eram “Creches Domiciliares”, a partir de 2003 passam a ser denominadas, pela SEC/Joinville, de Centros de Educação Domiciliar Infantil. As adequações à nova legislação, como o fato de não poder residir no mesmo lugar que se presta o atendimento às crianças, constituem hoje as maiores dificuldades das unidades CEDIs, como será aprofundado mais à diante.

Todas as 63 unidades CEDIs cobram mensalidade dos pais, que se situa em torno de 130 reais. Como explica a representante da AJOCEDI, há uma taxa de 30% de gratuidade nos CEDIs, no entanto essa taxa de gratuidade não está formalizada:

A AJOCEDI sempre prima por atender as famílias que não conseguem pagar o particular e não tem acesso à rede pública. Então é um combinado dentro da associação, que vai ser colocado no novo estatuto, que venha a tornar formal esses 30%, mas toda a creche tem esse... como vou dizer, esse critério. A maioria tem. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Essa é a contrapartida da AJOCEDI pelo recebimento de recursos públicos: a gratuidade de 30% no atendimento. Conforme o estabelecido no Estatuto, as unidades não podem atender mais de 50 crianças em turno parcial e 30 em turno integral. Com relação ao número de professores e auxiliares, variam de acordo com a capacidade do CEDI, conforme nos relatou uma representante da AJOCEDI.

A média é trinta crianças, então a gente distribuiu tantos funcionários para atender essas trinta crianças, sempre tem um padrão né. Tem creches que atendem menos, que atendem 17 crianças, então também cai o número de funcionários. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Embora constatem mudanças no Estatuto da AJOCEDI, sua função básica de conveniar com o Município e repassar os recursos para as unidades associadas se mantêm. Em síntese, a AJOCEDI é uma entidade sem fins lucrativos, de direito privado, que tem como objetivo a organização e congregação dos CEDIs. O convênio é firmado entre a SEC e a AJOCEDI, que repassa os recursos para as unidades CEDIs, de acordo com o número de crianças atendidas em cada uma. Estas unidades não se constituem como figuras jurídicas autônomas, mas sim aparecem como “sócios efetivos” da associação. Por essa condição, o convênio é firmado com a AJOCEDI, e não diretamente com as unidades. A AJOCEDI recebe os valores respectivos ao total de crianças matriculadas nas unidades e repassa esses valores para cada uma, conforme nos explicou uma representante da AJOCEDI:

A AJOCEDI entrega a documentação relativa a AJOCEDI, e é firmado [convênio] com a AJOCEDI. Então esse convênio é praticamente para a compra de alimentação e pagamento de funcionários. Como os funcionários são todos vinculados com a AJOCEDI, ela faz o pagamento de cada funcionário, compra a alimentação e repassa para cada unidade. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011).

Além do convênio com a SEC, a AJOCEDI mantém parcerias com outras instituições, conforme nos relatou uma representante da Associação:

A gente tem parceria com o SESC, através do programa Mesa Brasil, né, doação de alimentos, e às vezes a gente busca um parceiro, um supermercado, busca uma loja, a gente é associado ao CDL, Câmara Dirigente Lojistas, a gente tem parceria com o Instituto Amar, que oferece toda a parte odontológica para as crianças, oferece tratamento odontológico gratuito. Assim a gente firma parcerias bem interessantes. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011).

Portanto, as fontes de recursos da AJOCEDI são: o convênio com a SEC, onde os recursos são destinados ao pagamento de professores e alimentação para as crianças; mensalidade cobrada de aproximadamente 70% das famílias; e as parcerias acima descritas, com o SESC, a CDL e o Instituto Amar<sup>73</sup>.

Muitas dessas mudanças na Associação, discutidas acima, são frutos do próprio processo de transição para a educação. Essa transição

---

<sup>73</sup> O Instituto Amar é uma OSCIP, fundado em 11 de junho de 2003. Segundo consta em seu site, “[...]foi criado e inspirado na necessidade de promover a valorização da pessoa humana. O Instituto é formado por uma diretoria que atua voluntariamente. Dentre seus diversos fins, o Instituto prioriza melhorar a condição de vida da população vulnerável através de programas especiais voltados às famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Incentiva a comunidade no processo de desenvolvimento social, para uma maior participação; organiza a ação do voluntariado, para melhoria dos serviços sociais prestados pelas entidades à população; orienta as entidades na elaboração de projetos sociais; apóia e desenvolve ações de promoção de defesa de direitos; e estabelece o intercâmbio com instituições afins, promovendo atividades de educação não-formal, de pesquisa e aperfeiçoamento.” (INSTITUTO AMAR, 2011, s/p). Atualmente o Instituto Amar é presidido pela ex-primeira dama Dilamar Teresinha Gallina Tebaldi. Endereço eletrônico do Instituto: [www.institutoamar.org.br/](http://www.institutoamar.org.br/) .

das creches da Assistência Social para a Educação ocasionou um impacto grande naquelas instituições, pois passaram a ser reguladas pela legislação educacional com exigências e critérios mais rigorosos, como por exemplo, formação mínima para os professores e adequações às resoluções do CME.

Para transição das unidades associadas a então AJOCRED, e também das creches comunitárias, foi designada uma comissão específica composta por técnicos da SEC-Joinville, da Assistência Social, da Vigilância Sanitária e de representantes das unidades. Segundo consta no documento *Orientações Pedagógicas: para as instituições do programa Viva a Infância*, havia 54 creches domiciliares vinculadas à AJOCEDI, à época da transição. O diagnóstico realizado pela comissão de transição verificou que das 54 creches,

[...] apenas 15 estavam em condições satisfatórias de funcionamento, as demais, necessitavam de uma série de adaptações e algumas até deveriam, ser interditadas. Neste ponto, solicitou-se também a participação da Vigilância Sanitária nas discussões. (JOINVILLE, 2004, p.04).

Conforme vimos na seção anterior, as creches domiciliares foram criadas com critérios mínimos de exigência, tanto que apenas 15 delas estavam em condições de funcionamento. Um detalhamento maior sobre as condições em que se encontravam as creches domiciliares no período de transição é encontrado na Lei que criou o Programa Viva a Infância, lei que regula o conveniamento na atualidade:

[...] Considerando que cerca de 20.000 crianças em Joinville encontram-se em creches e pré-escolas, o que não atende à demanda existente, fazendo surgir creches domiciliares e creches comunitárias, funcionando muitas vezes sem atendimento a normas adequadas, quanto à orientação pedagógica, às condições físicas, sanitárias e de segurança;

[...]Considerando que existe um número expressivo de possíveis locais de atendimento domiciliar infantil e creches comunitárias funcionando de forma clandestina;

Considerando que a falta de habilitação específica

dos responsáveis por tais creches, está em desacordo com a LDB, Lei nº 9.394/96, em detrimento dos cuidados que as crianças merecem; Considerando que mesmo após ter sido realizadas visitas, entrevistas e observações "in loco" às creches domiciliares e comunitárias, por técnicos das Secretarias de Educação e Cultura e de Bem Estar Social e da Diretoria da AJOCRED [...] com o objetivo de diagnosticar a situação atual e verificar os ambientes, competência pedagógica, condições de trabalho e número de crianças que estão sendo atendidas, concluiu-se que há necessidade de uma forte retomada de orientações de cunho pedagógico, administrativo e de assistência social, psicológica e nutricional;

Considerando a ocorrência de denúncias, principalmente sobre o "risco criança", aos órgãos competentes; [...] (JOINVILLE, Decreto Nº 11.295, de 22 de agosto de 2003. Grifos nossos.)

Nessa descrição das condições em que se encontravam as unidades da AJOCRED à época da criação do Programa Viva a Infância, fica evidente o quanto as instituições estavam aquém de um padrão mínimo de qualidade e também de segurança (haja vista o “risco criança”), afirmando haver necessidade de uma “forte retomada” em todos os aspectos do atendimento às crianças. Esse processo de adequação às exigências da legislação educacional ainda não está acabado, conforme veremos mais à frente, e compõe um dos grandes embates na política atual de Educação Infantil no município. Até o momento, a AJOCEDI e suas unidades não possuem autorização do Conselho Municipal de Educação por não estarem adequados às normas, portanto, atuam na ilegalidade.

Resta-nos ainda tratar de uma última instituição conveniada antes de discutirmos mais profundamente a política de regulação dos convênios em Joinville. Recentemente, em 2005, a SEC firmou convênio com um grupo de Ceis particulares vinculados ao Instituto Ajorpeme, associação privada sem fins lucrativos criada pela Ajorpeme – Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Média Empresa. Assim como a AJOCEDI, o Instituto Ajorpeme tem um papel de agregar instituições de Educação Infantil, porém, de instituições particulares. É sobre essa instituição que discutiremos a seguir.

### 3.1.4 A Associação de Joinville e Região da Pequena e Micro e Média Empresa - AJORPEME

Em 2005, o poder público de Joinville visando a expansão de vagas na Educação Infantil, firmou convênio com uma rede de Ceis particulares vinculados ao Instituto Ajorpeme, este que foi criado pela quarta maior associação de micro e pequenas empresas da América Latina, a AJORPEME (AJORPEME, 2011). Essa associação foi criada em 1984, a partir da reunião de 35 empresários, tendo como objetivos “[...] agregar empreendedores, fortalecer seus negócios e lutar pela regulamentação do setor, mostrando-se sensível aos desafios impostos pela realidade brasileira [...]” (AJORPEME, 2011, s/p.). Portanto, sua natureza é estritamente privada, visando o fortalecimento dos “negócios” de seus associados. Com o passar dos anos, essa Associação se fortaleceu, tendo hoje um amplo espectro de representatividade, inclusive em âmbito federal<sup>74</sup>. A composição da direção executiva expressa o tamanho dessa Associação:

- a) Presidente;
- b) Vice-Presidente para área Administrativa/Financeira;
- c) Vice-Presidente para área Comercial, Comunicação & Marketing;
- d) Vice-Presidente para a área de Negócios;
- e) Vice-Presidente para a área de Patrimônio e Unidades Avançadas;
- f) Vice-Presidente para a área de Assuntos Políticos;
- g) Vice-Presidente para a área de Treinamento e Núcleos;
- h) Vice-Presidente para a área Social;
- i) Diretoria Administrativa;
- j) Diretoria Comercial;
- k) Diretoria de Comunicação & Marketing;
- l) Diretoria Financeira;

---

<sup>74</sup> No site da AJORPEME, lemos que “De uma entidade de classe conceituada apenas localmente, alcançou altos índices de representatividade Municipal, Estadual e Federal, sendo referência tanto na esfera empresarial, quanto política. Hoje a Ajorpeme participa de vários conselhos e câmaras municipais e estaduais e se faz presente também no Fórum Nacional e Estadual das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, além de ter acesso ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio” (AJORPEME, 2011).

- m) Diretoria de Negócios;
- n) Diretoria de Núcleos;
- o) Diretoria de Patrimônio;
- p) Diretoria Social;
- q) Diretoria de Treinamento;
- r) Diretoria de Unidades Avançadas (ESTATUTO AJORPEME, 2010, Art. 67)

A Ajorpeme tem como missão “Oferecer às pessoas de Micro, Pequenas e Médias empresas oportunidades de solução em gestão, conhecimento e negócios por meio do associativismo, cooperativismo e representatividade, promovendo o desenvolvimento sustentável” (AJORPEME, 2011). Qualquer empresa de pequeno porte pode se associar, passando automaticamente a contribuir com uma taxa mensal e usufruir os serviços prestados por essa associação, tais como convênios médicos, odontológico, alimentação, crédito, seguros, publicidade, serviços de advocacia, entre outros (AJORPEME, 2011).

Entre os objetivos atuais da AJORPEME, conforme seu Estatuto, destacamos os seguintes:

- a) Promover, estimular e propor medidas que permitam às empresas o desenvolvimento e fortalecimento harmônico de suas atividades [...];
- b) Defender, amparar, orientar e coligar as pequenas, médias e micro empresas e autônomos que se dediquem a qualquer atividade econômica devidamente legalizada perante os órgãos competentes [...];
- c) Apresentar e defender junto aos Poderes Públicos as medidas necessárias e suficientes para o bom desempenho e desenvolvimento econômico e social das Micro, Pequenas e Médias Empresas [...];
- d) Facilitar o acesso a serviços especializados à orientação e assistência aos Associados;
- e) Promover e incentivar a solidariedade e união entre empresários e demais entidades congêneres que venham de encontro com os objetivos da Associação, na promoção do desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, na defesa intransigente da livre iniciativa, da Democracia e da Propriedade Privada;
- f) Incentivar e promover continuamente o desenvolvimento de seus associados, através do

- aperfeiçoamento técnico, profissional e gerencial, visando a segurança, racionalização, qualidade, produtividade e o justo lucro;
- g) Zelar pelo bem-estar cívico, cultural, social e moral da comunidade;
  - h) Promover a defesa dos interesses das Micro, Pequenas e Médias Empresas em todas as instâncias constitucionais na esfera judicial e extrajudicial [...];
  - i) Celebrar convênios e parcerias na área da educação visando o desenvolvimento e a capacitação da classe empresarial e de seus funcionários, especialmente nas áreas do ensino fundamental, de 1º e 2º e 3º graus, bem como à nível de pós graduação e especialização; (ESTATUTO AJORPEME, 2002, Art. 2º. Grifos nossos.).

Embora não tenha o objetivo de lucro e sua figura jurídica seja “sociedade civil sem fins lucrativos”, conforme consta em seu Estatuto, pelos seus objetivos podemos constatar que a AJORPEME se constitui como uma associação que visa o sucesso econômico das empresas a ela associadas, “na defesa intransigente da livre iniciativa, da Democracia e da propriedade privada”. Esse é um caso exemplar de que a figura jurídica de uma entidade pouco revela sobre seu funcionamento, conforme nos indica Piero (2005), e por esse motivo devemos estar atentos à sua metodologia de ação para conhecê-la.

Em si, a AJORPEME não angaria lucros, porém seu objetivo é fazer com que seus associados angariem mais facilmente, seja através de capacitações e cursos, seja através de compras coletivas.

Podemos dizer rapidamente que ser associado AJORPEME significa: apoiar e contribuir com quem defende e busca por soluções para sua empresa, aumentar sua competitividade, ter vantagens para sua empresa, investir no potencial de seus colaboradores e aprimorar sua liderança (AJORPEME, 2011, s/p. Grifos nossos.)

No entanto há também objetivos como “Zelar pelo bem estar físico, cultural, social e moral da sociedade”, assim como sua missão é “promover o desenvolvimento sustentável” (AJORPEME, 2011). Nesse sentido, a AJORPEME executa projetos sociais através do “Instituto

Ajorpeme – Ética e Desenvolvimento Social”, inserindo-se no chamado movimento de Responsabilidade Social Empresarial<sup>75</sup> (MARTINS, 2009).

No âmbito da AJORPEME, estão constituídos vários Núcleos formados por empresários do mesmo ramo de negócios. Conforme vão crescendo o número de associados, vão se criando núcleos comuns dentro da AJORPEME para discutir problemas e necessidades comuns daqueles empresários. Atualmente há 18 Núcleos, entre eles estão os de Restaurantes, de Saúde, de Tecnologia, de Advogados, Imobiliário, de Educação Infantil, entre outros.

Os objetivos dos núcleos são o de “Quebrar o isolamento das empresas; Fortalecer a cultura do associativismo; Promover o desenvolvimento da empresa, do seu setor e da economia” (AJORPEME, 2011). Esses núcleos realizam reuniões quinzenalmente,

Aplicando metodologias de condução de reuniões (metaplan) com um consultor/moderador que auxilia os empresários reunidos para: Identificar os problemas existentes; Identificar suas necessidades; Trocar informações e experiências; Buscar soluções em conjunto (AJORPEME, 2011, s/p.).

É com as instituições de Educação Infantil do Núcleo de Educação Infantil que o poder público de Joinville mantém convênio desde 2005, conforme discutiremos mais adiante. Esse núcleo, embora operante desde 2000, foi oficializado em 14 de maio de 2003, tendo como missão:

Oferecer uma educação de qualidade, mostrando o diferencial das escolas particulares de Educação Infantil, promovendo desafios aos profissionais da área para obter um trabalho de qualidade junto à sociedade. (AJORPEME, 2011, s/p.)

Atualmente há 35 Centros de Educação Infantil particulares associados à Ajorpeme, sendo que 28 são participantes do Núcleo de Educação Infantil (NEI) e recebem recursos do convênio. Segundo a entrevistada, os Ceis vinculados ao Instituto são de pequeno porte, situados em diferentes bairros da cidade, cujas mensalidades variam de

---

<sup>75</sup> Para saber mais sobre o RSE, ver Martins (2009) e Neves (2005).

R\$ 260 a R\$ 380 para período integral, e R\$ 180,00 a R\$ 220,00 em período parcial. Conforme nos relatou uma representante do Núcleo:

Tem escolas que estão associadas a AJORPEME, mas não são participantes do Núcleo de Educação Infantil. Aí a proposta pode ser com convênio ou sem convênio. Sendo escola instituída pode participar do Núcleo de Educação Infantil, porque a gente troca experiências, troca vivências, troca gestão escolar, entre uma e outra, tem o seu foco né, é um grupo de pessoas de escola de Educação Infantil. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011, s/p.)

O convênio não é firmado diretamente com o Núcleo ou com as instituições a ele vinculadas, e sim com o Instituto Ajorpeme, de forma semelhante como ocorre com a AJOCEDI, mas com algumas diferenças. É sobre esse Instituto e o conveniamento com a SEC que discutiremos em seguida.

### **3.1.4.1 O “Instituto AJORPEME - Ética e desenvolvimento”: o “braço social” da AJORPEME**

A Ajorpeme, através do Instituto Ajorpeme, se inscreve no recente movimento empresarial chamado de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Segundo o Instituto Ethos, a RSE é definida como uma

[...] forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais. (INSTITUTO ETHOS, 2011, s/p.)

A ideia de “protagonismo empresarial” não é nova, no entanto ganhou força no Brasil a partir dos anos de 1990:

A emergência do neoliberalismo e o consequente esvaziamento do Estado promovido pelo Governo Collor (1990–1992) e pelos dois mandatos (1995–2002) do presidente Fernando Henrique Cardoso criaram, na década de 1990, o caldo de cultura no qual a ação social empresarial ganhou força [...]. (LEITE, 2010, p.85)

Esse movimento da “direita para o social” (MARTINS, 2009) não deve ser considerado apenas como “altruísmo” dos empresários, mas, sobretudo, como um mecanismo que agrega valores nobres ao nome das empresas (LEITE, 2010). Conforme nos indica Leite (2010, p.85),

[...] Não há nada de tão alvissareiro nos mandamentos da RSE. O Código de Defesa do Consumidor, posto em prática, garantiria a maior parte do que é defendido por essa organização.

Foi sob a égide da Responsabilidade Social que nasceu o Instituto Ajorpeme, que segundo consta em seu site, sua criação foi motivada pela finalidade de

[...] trabalhar junto aos associados a Responsabilidade Social, seus benefícios e suas obrigações, bem como junto à comunidade de Joinville e Região. Através da busca de conhecimento, troca de informações e procurando conhecer a realidade social da cidade (através das visitas às entidades sociais e à secretaria do bem estar social) os membros do Instituto descobriram que não seria necessário criar projetos sociais próprios, haja vista que existem inúmeras entidades do terceiro setor atuando na região com excelentes iniciativas, necessitando tão somente de apoio e capacitação. (INSTITUTO AJORPEME, 2011, s/p.)

Em seu Estatuto consta que a finalidade do Instituto é

Artigo 2º - O Instituto tem por finalidade trabalhar junto aos associados da AJORPEME a Responsabilidade Social, seus benefícios e suas

obrigações, bem como junto à comunidade de Joinville e região, na área da Educação através de Projetos Sociais específicos no sentido de:

I – Prestar atendimento e orientação técnica aos associados da AJORPEME, na área social;

II – Promover atividades sociais;

III – Promover campanhas educativas em áreas específicas;

IV – Promover periodicamente Projetos Sociais específicos, na área da Educação;

V – Realizar parcerias com entidades, empresas ou governo municipal estadual e/ou federal. ” (ESTATUTO INSTITUTO AJORPEME, 2011)

Ao todo são cinco projetos sociais realizados pelo Instituto Ajorpeme, conforme resumimos no Quadro 11.

Quadro 11 – Quadro-síntese dos projetos desenvolvidos pelo Instituto Ajorpeme

<b>PROJETOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Projeto Bota a Pilha Aí!	Visa o descarte de pilhas inutilizáveis. Consiste na distribuição de recipientes específicos para o descarte de pilhas, que quando cheios, a pessoa leva até o Instituto que entrega à empresas especializadas no descarte.
Programa Miniempresa – Junior Achievement	Tem como público jovens do ensino médio e tem o objetivo de aproximar esses jovens de experiências empreendedoras através da criação de uma miniempresa.
Junior Achievement	Tem como objetivo “inspirar jovens a empreender”, através de educação prática em economia e negócios. <sup>76</sup>
Projeto Repensar	“Apresentar a Sustentabilidade como uma ferramenta para a geração de lucro é o principal objetivo do Programa Repensar” (INSTITUTO

<sup>76</sup> Segundo consta no site da AJORPEME, o Junior Achievement “[...] é a maior e mais antiga organização de educação prática em economia e negócios, envolvendo 9,3 milhões de jovens por ano em 120 países. Criada em 1919, esta organização sem fins econômicos tem como missão “ inspirar jovens a empreender”, despertando nos alunos do ensino fundamental e médio, de instituições públicas e particulares, o espírito empreendedor, estimulando seu desenvolvimento pessoal e proporcionando uma visão realista de como funciona a economia”(AJORPEME, 2011)

	AJORPEME, 2011, s/p.)
Convênio CEI's	Convênio realizado com a Secretaria de Educação de Joinville, visando a oferta de bolsas de estudo para famílias de baixa renda nos CEIs vinculados ao Instituto.

FONTE: Site do Instituto Ajorpeme (2011).

Três desses projetos têm relação direta com o mundo empresarial, sendo dois deles destinados ao público jovem e um destinado à apresentar a “Sustentabilidade como uma ferramenta para a geração de lucro”. Há ainda o projeto ambiental de descarte de pilhas e o Projeto Convênios CEI's, o qual focaremos este último nesse momento. Para a realização desses projetos e manutenção do próprio Instituto, estão previstas em seu Estatuto as seguintes fontes de recursos:

- I – Auxílio, subvenções, legados ou doações espontâneas, direitos reservados, concedidas, concedidos por pessoas física ou jurídicas de direito público ou privado;
- II - Receita de serviços e publicações
- III - Receitas de iniciativas, campanhas de recolhimento de fundos [...]
- IV - Receitas por convênios com órgãos e entidades governamentais ou instituições privadas, para custeio de projetos de interesse social nas áreas de atividades do Instituto;
- V - Por contrato de gestão firmado com a união através do Ministério competente;
- VI - Por contratos de produção e/ou comercialização de bens e serviços desenvolvidos pelo Instituto tais como, venda de selos, brindes e similares;
- VII - Por doações, legados e heranças destinados a apoiar as atividades do Instituto;
- VII - Por contribuições voluntárias. (ESTATUTO INSTITUTO AJORPEME, 2011, Art. 47º)

Conforme nos relatou uma representante do Núcleo de Educação Infantil (NEI) da Ajorpeme, a criação do Instituto Ajorpeme e do Núcleo de Educação Infantil se deu concomitantemente:

Já se havia uns estudos através da AJORPEME, até para fazer essa parte social, de educar para a sustentabilidade. Mas para firmar o convênio com a prefeitura precisava ter esse Instituto, acho que casou as duas coisas, a vontade da AJORPEME e a necessidade do Núcleo de Educação Infantil.[...]. Mas o título instituto, basicamente surgiu, praticamente junto quando o Núcleo de Educação Infantil firmou parceria com o município (REPRESENTANTE DO INSTITUTO AJORPEME, 2011)

Interessante notar que um dos motivos para a criação do Instituto foi o firmamento de convênio do NEI com a prefeitura. Conforme relato da entrevistada, legalmente não seria possível a Secretaria Municipal de Educação firmar convênio com as unidades educativas associadas da Ajorpeme, sendo este um dos motivos para a criação do Instituto. O interesse inicial de firmar convênio com a prefeitura partiu do próprio Núcleo de Educação Infantil (NEI), em 2003. Conforme nos relatou a entrevistada, o Núcleo fez uma proposta para a SEC-Joinville, que foi num primeiro momento negada:

O Núcleo de Educação Infantil começou por volta do ano de 2000. Aí o grupo foi crescendo, [...] aí tinha que fazer o núcleo para a coisa interagir, e o próprio Núcleo de Educação Infantil montou uma proposta na época pra Secretaria de Educação, se oferecendo como prestador de serviço e tal, meio que um serviço com o parecido com a AJOCEDI, mas nós com a empresa já formal, não na informalidade, mas na formalidade. E num primeiro momento foi negado e esse projeto ficou arquivado. Passando um ano ou um ano e meio mais ou menos houve a necessidade. Tinha muita demanda, o município não conseguia atender e precisava desse atendimento para as escolas. Aí eles mandaram um documento nos procurando, o Núcleo de Educação Infantil, para fazer essa parceria. Aí houve um processo todo de documentação, e foi aprovado no final de 2004. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011)

Portanto, por mais que o interesse inicial tivesse partido do NEI, foi a SEC-Joinville quem procurou o Instituto para o firmamento de convênios. Inicialmente foram 11 instituições conveniadas, e na atualidade são 28 unidades que atendem 1.350 crianças distribuídas nas seguintes faixas etárias:

Tabela 14 - Número de crianças atendidas pelos CEIs associados ao Instituto Ajorpeme, 2011

<b>Idades</b>	<b>Período</b>	<b>Número de crianças</b>	<b>Total de crianças</b>
0 a 3 anos	Parcial	60	990
	Integral	930	
4 a 5 anos	Parcial	60	360
	Integral	300	

FONTE: Plano de trabalho do Instituto Ajorpeme.

Para que um CEI associado à Ajorpeme possa participar do NEI e receber recursos dos convênios, basta demonstrar interesse e começar a participar das reuniões, conforme nos relatou a entrevistada:

Então a gente se apresenta, se apresenta ao grupo e começa a ser frequentadora do Núcleo de Educação Infantil, e a partir do momento que assume esse compromisso tem que estar participando das reuniões, pode até faltar uma vez ou outra, mas aí já não é tão atuante. Existe mais uma preocupação da presidente ou do presidente estar ligando para ver se esta acontecendo alguma coisa, para estar participando. É mais um compromisso. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011)

O fato de ser conveniada, ou seja, participar do Núcleo de Educação Infantil, implica alguns compromissos dos quais as vinculadas somente à AJORPEME não têm:

[...] Então todas as escolas são supervisionadas pela Secretaria de Educação e ela elabora algumas necessidades de curso, onde que todas as escolas são convidadas a participar. Mas sendo conveniada ela meio que tem uma obrigação de participar nos cursos de profissionalização, de

formação continuada da Secretaria de Educação, pra sempre manter uma qualidade e manter o pessoal mais alinhado aos objetivos da Secretaria de Educação (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011).

Nesta seção procuramos caracterizar as duas instituições privadas que mais recebem recursos públicos via conveniamento em Joinville na área da Educação Infantil – a AJOCEDI e o Instituto Ajorpeme. Procuramos demonstrar suas formas de funcionamento, principais características, assim como a origem de cada uma. Na próxima seção aprofundaremos a discussão sobre a regulação do conveniamento pela SEC-Joinville, focando no conveniamento com as duas entidades acima discutidas.

### **3.2 As políticas de regulação dos convênios na Educação Infantil em Joinville**

Conforme discutimos anteriormente, as modalidades de atendimento na Educação Infantil em Joinville que existiam antes da transição para a educação, e que estavam sob responsabilidade da assistência social, eram as seguintes: os Ceris, que eram “quase públicos”, pois cobravam uma pequena mensalidade dos pais; e as instituições conveniadas: as creches domiciliares associadas à AJOCRED e, em menor quantidade, as Creches Comunitárias.

A transição dos CERIs em fins dos anos de 1990 para a Secretaria de Educação, não implicou também a transferência das creches domiciliares, até então sob responsabilidade da assistência social. Até meados dos anos de 2000, essa situação se manteve, quando então, por restrição de recursos oriundos da esfera federal, pressões para o estabelecimento de convênios com a Secretaria de Educação passaram a ser feitas<sup>77</sup>. Aliado a isso, tinha-se também a pressão social por vagas na Educação Infantil, cuja estagnação da ampliação de vagas públicas já foi mostrada anteriormente, na seção que tratamos sobre a regulação da Educação Infantil no município.

Em 2003, o executivo apresenta e a Câmara de Vereadores posteriormente aprova o “Programa Viva a Infância” (Decreto N°

---

<sup>77</sup> Conforme discutimos no capítulo 2, a transição e o “corte” de recursos vindos da assistência para entidades educativas permaneceu praticamente até a aprovação do Fundeb, em 2007.

11.295, de 22 de agosto de 2003), que passou, desde então, a constituir-se no principal marco regulatório dos convênios que a SEC-Joinville firma com as instituições privadas de Educação Infantil. Em 2004 foi dada nova redação a esse Decreto, através do Decreto Nº 12.124 de 23 de novembro de 2004<sup>78</sup>, na qual discutiremos a seguir.

O Programa Viva a Infância, ainda em vigor, foi destinado a:

[...] apoiar, com recursos financeiros e técnicos, os CEDI's - Centros de Educação Domiciliar Infantil (atuais creches domiciliares), que atendem a crianças de zero a 06 anos, em residências particulares, com espaços exclusivos, e os CECEI's - Centros Comunitários de Educação Infantil (atuais creches comunitárias), que atendem a crianças de zero a 06 anos, em espaços anexos às Associações de Moradores, Clubes de Serviço, Igrejas, Empresas e outras instituições, atendidas as seguintes exigências (JOINVILLE, Decreto Nº 12.124, de 23 de novembro de 2004, Art. 1º)

Basicamente o Decreto que cria o Programa Viva a Infância (PVI) é composto de uma série de critérios que as instituições devem seguir para que o convênio possa ser firmado. Entre eles estão a proposta pedagógica, infraestrutura, instalações sanitárias, entre outras. Destacamos no Quadro 12 os principais critérios contidos no documento-lei.

---

<sup>78</sup> Há poucas diferenças entre os dois Decretos. A principal delas é que no primeiro decreto constam algumas justificativas para o firmamento do Decreto. Por isso, quando nos for útil, utilizaremos algumas informações do primeiro decreto, por mais que ele tenha sido substituído.

Quadro 12 – Critérios e adequações constantes no Programa Viva a Infância

<b>Critérios e adequações</b>	
Formação dos professores	Graduação em pedagogia ou magistério em nível médio.
Espaço físico	1,20 metros quadrados por criança
Razão professor/criança	0-2 anos: 12 crianças, 2 profissionais 2-4 anos: 15 crianças, 2 profissionais 4-6 anos: 20 crianças, 1 profissional
Elegibilidade das crianças	a) proveniente de famílias residentes próximas aos CEDI's; b) filhos de pais trabalhadores; c) provenientes de famílias sob atendimento de Assistência Social; d) na faixa etária de 0 a 6 anos.

FONTE: Elaboração própria, baseada no Decreto Nº 12.124, de 23 de novembro de 2004.

Os critérios destacados no quadro acima são destinados tanto aos CEDIs quanto aos CECEIs. No entanto, há dois itens específicos que são destinados a cada uma das duas modalidades: “Normas especiais aplicáveis aos CEDIs” e as “Normas aplicáveis aos CECEIs”. Quanto às normas para os CECEIs, lê-se o seguinte:

Os CECEI deverão obedecer às normas destinadas às entidades de Educação Infantil, constantes das normas do Ministério da Educação e do Município (JOINVILLE, Decreto Nº 12.124, de 23 de novembro de 2004, Art. 1º, Item 09).

Já para os CEDIs, são destinados 13 itens que contém normas detalhadas sobre: exclusividade do espaço, compatibilização da creche quanto ao terreno, áreas de circulação, requisitos técnicos, tipos de materiais de construção e acabamentos, instalações sanitárias, local de repouso, solário, cozinha, recreação descoberta, aspectos relativos à saúde e segurança, limpeza e desinfecção, e obrigações outras (Decreto Nº 12.124, de 23 de novembro de 2004). Essas exigências detalhadas, ausentes nas normas para os CECEIs, são decorrentes da avaliação *in*

*loco* que a comissão de transição fez nas creches domiciliares e comunitárias, conforme consta na primeira versão do Decreto que criou o Programa Viva a Infância. Esta comissão concluiu que na maioria destas instituições “[...] há necessidade de uma forte retomada de orientações de cunho pedagógico, administrativo e de assistência social, psicológica e nutricional” (Decreto Nº 11.295, de 22 de agosto de 2003).

Portanto, o apoio financeiro e técnico aos CEDIs e CECEIs, visando a expansão do atendimento na Educação Infantil, não era o único objetivo do programa, que também buscava disciplinar essas instituições que se apresentaram aquém dos padrões adequados de funcionamento. Os valores referenciais por criança e por jornada de atendimento foram crescendo ao longo dos anos, conforme tabela 15.

Tabela 15 – Evolução dos valores, por faixa etária e período, repassado às instituições conveniadas em Joinville

Ano	Idade	Período	Valor
2006	0-3 anos	Integral	R\$ 75,00
		Parcial	R\$ 37,50
	4-5 anos	Integral	R\$ 54,00
		Parcial	R\$ 27,00
2011	0-3 anos	Integral	R\$ 170,00
		Parcial	R\$ 85,00
	4-5 anos	Integral	R\$ 138,00
		Parcial	R\$ 69,00

FONTE: Elaboração própria baseada na legislação municipal.

Note-se que os valores para a faixa etária de 0 a 3 anos são maiores do que os valores para 4 a 5 anos. Segundo um representante da SEC-Joinville, esses valores foram pensados especificamente visando à expansão das matrículas de 0 a 3 anos:

[...] as crianças pequenas até três anos, o valor é maior do que as crianças de 4 a 5. Para 4 e 5 nós já damos um pouco conta do atendimento. Devido à nossa maior demanda de 0 a 3 anos o convênio tem esta diferença de valores. Pagamos mais para as crianças menores. O custo é maior também. [...]. Mas antes mesmo da obrigatoriedade nossos dados estatísticos nos apontam que, nossa

demanda... o grande problema é 0-3, então o convênio, se você observar o foco dele é pagar mais até três anos. Pra que? pra estimular que o atendimento nessas unidades fosse até três anos, que é o nosso grande problema. (TÉCNICO A DA SEC-JOINVILLE, 2011).

Para o firmamento do convênio, a instituição pretendente ou aquela que quer renovar o convênio, deve apresentar na SEC-Joinville uma série de documentos, dos quais destacamos os seguintes:

- Plano de trabalho (ANEXO 1)
- CNPJ da entidade
- Autorização do Conselho Municipal de Educação
- Balancete financeiro
- Relatório de atividades a serem realizadas no período do convênio
- Cópia autenticada da Lei que reconhece a entidade como Utilidade Pública;
- Certificado de Regularidade do FGTS
- Certidão Negativa de débito do INSS
- Certidão de regularidade da Receita Federal
- Alvará Sanitário
- Declaração de contrapartida (ANEXO 2)
- Declaração de adimplência (ANEXO 3)
- Certidão negativa de débito de prestação de contas.<sup>79</sup>

Como o convênio é celebrado nos últimos meses do ano, as instituições devem apresentar o Plano de Trabalho para o ano seguinte. No Plano de Trabalho deve conter, entre outras informações, o número de crianças que a instituição pretende atender, assim como sua distinção por faixa etária, pois os valores diferem. Quando uma instituição conveniada pretende expandir o número de matrículas no convênio do ano seguinte, seja através da ampliação de salas ou no aumento do número de associadas (no caso da Ajorpeme), essa instituição procura a SEC-Joinville para saber do interesse e da disponibilidade desta para essa expansão, conforme nos relatou uma representante do Núcleo de Educação Infantil da Ajorpeme:

---

<sup>79</sup> Informações cedidas pelo Setor de Convênios da SEC-Joinville.

[...] antes de fazer todo o planejamento é meio que consensado com a Secretaria de Educação: “você tem interesse que o núcleo cresça? Que se expanda o número de escolas, ou alguma região que vocês gostariam de fossemos convidar alguma escola?” Aí eles dão essas dicas para a gente, senão ficamos sem chão, [senão] daí convidamos uma pessoa e fica o processo de frustração. Primeiro a gente conversa com a Secretaria de Educação qual é o interesse deles, aí dão alguma vertente pra gente aí a gente coloca.[...]. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011).

No entanto, há algumas regras que são diferentes para o firmamento de convênio com o Instituto Ajorpeme e com a Ajocedi. Conforme nos relatou um representante da SEC-Joinville, pelo fato de as instituições associadas à esse núcleo da Ajorpeme serem privadas, os critérios de repasse de recursos são diferentes daqueles utilizados nos outros convênios, a saber, com a AJOCEDI e às Creches Comunitárias, assim como confirma a representante do Instituto Ajorpeme:

[...] 50% das crianças podem receber convênio e 50% tem que manter a escola... manter a escola que digo é manter o valor que foi estipulado para [a mensalidade da] tua escola. Se eu tenho 100 crianças, 50 crianças podem ter bolsas, as outras crianças não. Então tem que trabalhar com dois públicos. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011).

Ou seja, do total de crianças matriculadas em unidades educativas vinculadas a Ajorpeme, limita-se em 50% o percentual apto a receber o benefício. O contrário ocorre com as crianças que frequentam os CEDIS da AJOCEDI, cuja cobertura do convênio atinge 100% das crianças. Conforme nos relatou um representante da SEC-Joinville, a justificativa desse critério é o fato de os Ceis serem particulares:

Eles recebem recursos, mas como são instituições privadas, parte do atendimento dele é privado, cobrando mensalidades, e nós exigimos que uma

parte seja... que o valor que a secretaria repasse subsidia aquelas crianças com maior índice de carência. (REPRESENTANTE INSTITUTO AJORPEME, 2011).

Assim, o repasse de recursos para as associadas da Ajorpeme ajusta-se a forma de “bolsas” ou “descontos” nas mensalidades; trata-se, de fato, de subsídio público a instituições privadas. Os descontos concedidos nas mensalidades giram em torno de 30% dos valores das mensalidades, sendo que as mensalidades, para serem subsidiadas não podem extrapolar o teto máximo de R\$ 520,00. A seleção de elegibilidade das famílias que se beneficiarão do desconto é realizado diretamente pelas direções das unidades, estabelecendo-se como critério que a renda familiar não ultrapasse cinco salários mínimos.

Apesar das distinções, nos dois casos o convênio é celebrado com as Associações, figuras jurídicas sem fins lucrativos, que tomam parte nos termos do convênio como a entidade “conveniada”. Ou seja, tanto nos convênios estabelecidos com a Ajocedi quanto com a Ajorpeme, suas associadas não participam como unidades isoladas ou como figuras jurídicas autônomas. No caso do Instituto Ajorpeme, isso nos parece constituir-se em um artifício para criar as condições de legalidade, exigidas em convênios dessa natureza, posto que todas as suas associadas são figuras jurídicas constituídas legalmente, como entidades privadas, como microempresas registradas, com CNPJ próprios, etc. Para facilitar a comparação entre os convênios firmados com essas duas instituições, resumimos essas informações no Quadro 13:

Quadro 13 - Comparação entre os convênios firmados com a AJOCEDE e com o INSTITUTO AJORPEME

	<b>AJOCEDE</b>	<b>INSTITUTO AJORPEME</b>
<b>Redistribuição dos recursos do convênio às unidades</b>	Sim	Sim
<b>Utilização dos recursos para pagamento de pessoal e alimentação</b>	Sim	Sim.
<b>Cobrança de mensalidade</b>	Sim.	Sim.
<b>Teto máximo no valor da mensalidade</b>	Não há referências explícitas, sendo a média R\$ 120,00.	Sim, não podendo passar de R\$ 520,00.
<b>Elegibilidade das famílias beneficiadas</b>	Até 3 salários mínimos.	Até 5 salários mínimos.
<b>Convênio sobre todas as matrículas</b>	Sim.	Não. Até 50% das crianças matriculadas podem receber benefícios do convênio.
<b>Contrapartida das unidades</b>	Oferecer 30% de gratuidade.	Oferecer bolsas para 50% das crianças, atribuindo aproximadamente 30% desconto sobre o valor da mensalidade.
<b>Crianças atendidas (2011)</b>	2.068 crianças	1.350 crianças
<b>Planos de Trabalho (pedagógico)</b>	Não há planos por unidade, apenas um Plano geral da AJOCEDE	Sim, cada unidade tem plano próprio.
<b>Autorização do CME</b>	Não.	Sim.
<b>Denominação das unidades</b>	CEDIs – Centros de Educação Domiciliar Infantil	CEIs – Centros de Educação Infantil (particulares).

FONTE: Elaboração própria.

Depois que o Programa Viva a Infância foi criado, o número de convênios aumentou significativamente, como veremos mais adiante. As legislações municipais que surgiram posteriormente ao Programa Viva a Infância também corroboraram para o fomento do conveniamento. Em 2006 foram elaboradas novas Diretrizes Municipais de Educação, na qual as instituições privadas conveniadas foram incluídas no Sistema Municipal de Educação (JOINVILLE, Lei N. 5.629, de 1 de outubro de 2006, Art. 4º, parágrafo II). Na seção específica sobre esta etapa, foi instituído que a Educação Infantil seria ministrada em:

I - creches ou entidades equivalentes, para crianças com idade de até 3 (três) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias;

II - centros de Educação Infantil, para crianças com idade de 45 (quarenta e cinco) dias a 5 (cinco) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias.

III - pré-escolas, para crianças com idade de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias;" (JOINVILLE, Lei Nº 5.629, de 1 de outubro de 2006, Art. 38. Grifo nosso.)

Note-se que o termo "entidades equivalentes", termo também presente na LDB de 1996, possibilita a inclusão de modelos não formais de atendimento, como as creches domiciliares (CEDIs) e as comunitárias (CECEIs), no provimento da Educação Infantil. Não obstante, destacamos o caráter público da Educação Infantil afirmada nessas diretrizes e o dever do Poder Público Municipal em garantir a expansão deste nível de ensino (Lei Nº. 5.629, de 1 de outubro de 2006, Art. 39), apesar da prioridade oferecida ao ensino fundamental (Art. 40).

No entanto, dois anos depois da elaboração das diretrizes municipais de educação, o governo municipal lançou uma lei traçando as diretrizes estratégicas e instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município de Joinville (Lei Complementar Nº. 261, de 28 de fevereiro de 2008). Nessa lei, diferentemente do que afirmava as diretrizes municipais para a educação discutida acima, é explicitada a articulação entre o poder público e a iniciativa privada na promoção da educação:

Art. 18 - Para a Educação que, conforme a Constituição Federal, é direito de todos e dever do Estado, incluído o Poder Municipal e a família,

tem por objetivo promover o ensino infantil, básico, fundamental e profissionalizante, com excelência, priorizando indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social, inovando por meio da articulação com as demais esferas do governo e com a iniciativa privada. (JOINVILLE, Lei Complementar Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008. Grifos nosso.)

Qualificada como inovadora, a articulação entre poder público e a iniciativa privada é, pela primeira, vez explicitada nos textos da lei municipal de Joinville como estratégia para ampliação da oferta da educação como um todo, conforme a citação acima, e também da Educação Infantil:

[...] ampliar a oferta de Educação Infantil, em creches e pré-escolas particulares, mediante convênio com o Poder Municipal. (JOINVILLE, Lei Complementar Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, Art. 18, alínea IX. Grifo nosso).

Nessa alínea é formalizada uma política que já vinha sendo realizada pelo município e que foi aprofundada no início dos anos 2000, principalmente depois da criação do Programa Viva a Infância, discutido anteriormente. No artigo seguinte, sobre a "efetividade das ações relacionadas à educação e inovação", é reforçada a ideia de articulação entre o público e o privado na educação através do estímulo a

[...] ampliação do número de parcerias produtivas entre instituições educacionais e entidades empresariais." (JOINVILLE, Lei Complementar Nº 261, de 28 de fevereiro de 2008, Art. 19, alínea VII. Grifo nosso).

Note-se que nesse último excerto as "parcerias produtivas" são exaltadas com entidades empresariais, ou seja, com fins lucrativos. De fato essa parceria com instituições empresariais já existia, desde 2005, quando a SEC-Joinville firmou convênio com o Instituto Ajourpeme, que congrega CEIs particulares.

Assim, desde o Programa Viva a Infância bem como a produção de toda a legislação posterior, que fomenta e induz às parcerias público-privadas na educação observa-se que esta foi uma opção construída

durante o período em que esteve no governo a coligação do PSBD e PMDB, mais especificamente nas duas gestões do prefeito Marco Antônio Tebaldi (PSDB). Logo, estas iniciativas devem ser compreendidas também em seu alinhamento que caracteriza as políticas da social-democracia brasileira e também pelo seu alinhamento com as reformas do aparelho do Estado, evidenciando bem como podem ser operadas a transferência da oferta pública da educação pelo setor privado subsidiado. Embora sem condições de uma análise mais apurada devido a própria temporalidade ainda em curso, observa-se que desde 2009, quando assume a prefeitura de Joinville o governo petista de Carlito Merss, há indicações de que novas orientações passaram a orientar a gestão na política de Educação Infantil. Conforme nos relatou um técnico da SEC-Joinville,

[...] Então na verdade o que nós procuramos nesse período é dar continuidade nos convênios que haviam sendo realizados, agora assim, exigindo maior compromisso com a qualidade. É isso que nós temos feito. A nossa fiscalização, nossa supervisão ela é mais rigorosa, diria assim, é mais criteriosa. Há também, eu acho assim, uma maior participação do CME, tanto na liberação, na autorização dessas creches particulares em vista do conveniamento, então nós temos procurado aumentar a oferta de vagas públicas, gratuitas, mas paulatinamente. Nossa intenção seria, conforme você vai aumentando a oferta das vagas públicas, paulatinamente diminuindo os conveniamentos, o que não vem acontecendo porque mesmo aumentando bastante o atendimento na EI, ainda há uma demanda reprimida muito grande, você não tem como eliminar esse conveniamento, você não dá conta de atender todo mundo. (TÉCNICO “C” DA SEC-JOINVILLE, 2011)

Embora a opção política da nova gestão, conforme relato acima, seja a diminuição paulatina dos convênios e o incremento da rede pública, no Programa de Governo da atual gestão de Joinville, lemos o seguinte sobre a Educação Infantil:

- Universalizar o atendimento da Educação Infantil, com a construção de novos CEIs, com a

ampliação dos convênios com creches comunitárias e domiciliares, sempre conectadas com o Projeto Político Pedagógico da Secretaria de Educação.

- Cumprir o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público e construir cinco novos CEIs em 2009. (PLANO DE GOVERNO, p.43)

Ao observarmos as estatísticas do conveniamento, embora os dados sejam preliminares, percebemos que o número de crianças atendidas em instituições conveniadas vem diminuindo desde a nova gestão, aumentando em contrapartida as vagas na rede pública. Na seção seguinte apresentaremos os resultados dessa política de expansão do conveniamento discutida anteriormente, através dos dados estatísticos da expansão do conveniamento e dos valores repassados.

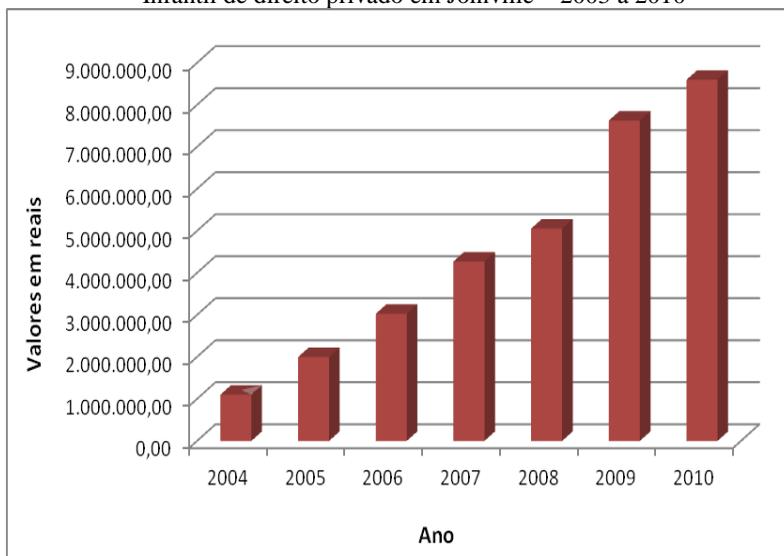
### **3.2.1 Os resultados da política de conveniamento de Joinville**

Desde o Programa Viva a Infância, passando pelas legislações que fomentam as “parcerias” público e privada, aumentou significativamente o montante de recursos públicos repassados para as entidades privadas, conforme mostra Gráfico 2.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> A fonte de financiamento dos convênios provém dos recursos municipais, que segundo nos relatou uma técnica da SEC-Joinville são provenientes dos 25% dos recursos municipais<sup>80</sup>, regulamentado pelo Programa Viva a Infância, e não de recursos federais do Fundeb. Apenas uma instituição de Educação Infantil de Joinville, mantidas pelo GASP (Grupo de Assistência Social Paraíso), recebe recursos do Fundeb desde o ano passado. Portanto, com exceção da instituição mantida pelo GASP, a regulação das instituições conveniadas é realizada através da legislação e de recursos municipais, e não do FUNDEB. A complementação das informações acerca das fontes dos recursos será feita no período destinado aos ajustes finais da dissertação, após sua defesa, conforme prazo regimental do PPGE/UFSC.

Gráfico 2 - Valores repassados através de convênios às instituições de Educação Infantil de direito privado em Joinville – 2003 a 2010



FONTE: Elaboração própria baseada na Legislação Municipal (2003 a 2009).

NOTAS: Para elaboração do gráfico foram analisados os documentos disponibilizados pela prefeitura de Joinville via internet. É possível que haja outros documentos de convênios e, assim sendo, os valores repassados podem ser maiores.

Ao distinguirmos os valores repassados por instituição, temos o seguinte:

Tabela 16 - Valores (em reais) repassados anualmente pela SEC-Joinville às instituições privadas de EI por meio de convênio

<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>AJOCEDI</b>	1.340.400,00	2.088.000,00	2.522.137,50	3.518.760,00	3.831.840,00	3.367.811,92
<b>INST. AJORPEME</b>	299.996,00	552.000,00	617.700,00	1.750.800,00	2.077.800,00	2.504.880,00
<b>Conde Modesto Leal</b>	250.214,00	294.600,00	426.288,00	467.340,00	494.520,00	499.080,00
<b>Bakhita</b>	178.650,00	283.200,00	313.500,00	415.920,00	470.880,00	469.620,00
<b>AMORABI</b>	123.174,00	177.660,00	194.040,00	194.464,14	297.456,00	182.496,00
<b>ADIPROS</b>	-	-	73.150,00	194.760,00	234.000,00	234.000,00
<b>Querubins</b>	92.232,00	158.280,00	264.792,00	247.320,00	273.600,00	129.360,00
<b>Lar Maria Ofélia</b>	79.542,00	119.280,00	126.834,00	168.600,00	211.560,00	219.744,00
<b>Criança Feliz</b>	89.856,00	128.400,00	134.160,00	183.144,00	207.336,00	207.336,00
<b>Cantinho Feliz</b>	63.684,00	88.500,00	109.410,00	173.880,00	182.580,00	151.980,00
<b>A.M. Adhemar Garcia</b>	298.000,00	165.000,00	124.140,00	158.112,00	177.048,00	155.244,00
<b>Criança Canela</b>	64.698,00	103.680,00	109.944,00	161.124,00	171.132,00	171.132,00
<b>GASP</b>	15.030,00	24.300,00	18.180,00	55.608,00	123.370,80	120.489,60
<b>Bethesda</b>	33.858,00	49.860,00	52.116,00	67.908,00	76.932,00	75.396,00
<b>AMA</b>	-	-	-	-	41.164,42	41.164,42
<b>Com. Evangélica</b>	96.183,15	38.940,00	40.680,00	63.547,20	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.025.517,15</b>	<b>4.271.700,00</b>	<b>5.127.071,50</b>	<b>7.821.287,34</b>	<b>8.871.219,22</b>	<b>8.529.733,94</b>

FONTE: Legislação Municipal (2005 a 2011).

NOTAS: O símbolo “-” significa que o convênio com a SEC-Joinville não foi firmado, embora possa ter sido firmado com outras Secretarias. Os convênios com a AMA teve como objeto a locação de duas Vans para transporte de alunos com necessidades especiais para o trajeto residência-AMA-residência. Ele foi incluído porque os recursos utilizados nesse convênio, para os anos de 2010 e 2011, são da Educação Infantil.

As instituições que mais recebem recursos são a AJOCEDEI e o Instituto AJORPEME, concentrando 69% dos recursos repassados em 2011. Se observarmos apenas a evolução do convênio da AJOCEDEI, percebemos a rápida expansão nos últimos dez anos, conforme Tabela 15.

Tabela 17 - Evolução do convênio da AJOCEDEI, valores repassados e número de crianças atendidas, 1998 a 2011.

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>	<b>Crianças atendidas</b>
<b>1998</b>	30.000,00	-
<b>1999</b>	30.000,00	800
<b>2000</b>	15.000,00	800
<b>2001</b>	60.000,00	-
<b>2002</b>	-	-
<b>2003</b>	-	-
<b>2004</b>	728.865,60	1.139
<b>2005</b>	1.098.378,00	1.740
<b>2006</b>	1.340.400,00	2.500
<b>2007</b>	2.088.000,00	2.200 + 300
<b>2008</b>	2.521.760,00	2.500
<b>2009</b>	3.518.760,00	2.600
<b>2010</b>	3.831.840,00	2.342
<b>2011</b>	3.367.811,92	2.078

FONTE: Legislação Municipal (1998 a 2011)

NOTAS: Em setembro de 2007 foi feito um Termo Aditivo ao Convênio, através da LEI Nº 5912, de 21 de setembro de 2007, acrescentado 300 crianças no termo de convênio.

Em dez anos, mais do que triplicou o número de crianças atendidas nas creches domiciliares vinculadas à AJOCEDEI. Se em 1999 havia 800 crianças, em 2008 havia 2.500 crianças, diminuindo a partir desse ano. Observando a evolução do convênio, percebemos que desde a instituição do Programa Viva a Infância, tanto os valores quanto o número de crianças atendidas aumentou, atingindo o ápice de 2.600 crianças atendidas em 2009. A atual gestão municipal iniciou em 2009,

quando o termo de convênio para esse ano já estava firmado em dezembro de 2008.

Ao distinguirmos as crianças atendidas por faixa etária, percebemos que a indução do conveniamento para as crianças menores de três anos, mediante maior valor no termo de convênio, teve resultados na expansão de matrículas nessa faixa etária:

Tabela 18 - Número de crianças atendidas pelos CEIs associados ao Instituto Ajorpeme, 2006 a 2011

<b>Ano</b>	<b>0 a 3 anos</b>	<b>4 e 5 anos</b>
<b>2007</b>	1.300	900
<b>2008</b>	1.530	970
<b>2009</b>	1.850	750
<b>2010</b>	1.542	800
<b>2011</b>	1.353	722

FONTE: Planos de Trabalho da AJOCEDI, 2006 a 2010.

Podemos observar que até 2009 teve um aumento significativo e constante do atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Já em 2010 e 2011, período da nova gestão municipal, esses números vêm diminuindo progressivamente.

Com relação à evolução dos convênios com o Instituto Ajorpeme, também se evidencia um rápido crescimento desde o estabelecimento do primeiro convênio:

Tabela 19 - Evolução do conveniamento com o Instituto Ajorpeme, valores repassados e número de crianças atendidas, 2006 a 2011.

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>	<b>Crianças atendidas</b>
<b>2006</b>	R\$ 200.000,00 R\$ 99.996,00	500
<b>2007</b>	R\$ 552.000,00	600
<b>2008</b>	R\$ 617.700,00	600
<b>2009</b>	R\$ 1.750.800,00	1.500
<b>2010</b>	R\$ 2.077.800,00	1.250
<b>2011</b>	R\$ 2.504.880,00	1.350

FONTE: Elaboração própria baseada na legislação municipal.

Na seção seguinte, teceremos algumas críticas com relação à essa política que, em detrimento do incremento da rede pública, fomenta as parcerias público-privada para a expansão das matrículas na EI.

### 3.3 Algumas contradições na relação público-privada na Educação Infantil em Joinville

A partir do exposto acima, teceremos aqui algumas críticas à política de Educação Infantil no município de Joinville. Conforme descrevemos nas sessões anteriores, a SEC-Joinville firma a maior parte de seus convênios não diretamente com as instituições de Educação Infantil, e sim com entidades que as congregam – AJOCEDI e Instituto Ajorpeme. No entanto, no Programa Viva a Infância (PVI), principal decreto que regula o conveniamento na Educação Infantil em Joinville, esta situação não está prevista. No PVI, em seu Artigo 1º, estão previstos convênios exclusivamente para as unidades, conforme nosso esquema abaixo:

Figura 1: Instituições a serem conveniadas, previstas no Programa Viva a Infância.



FONTE: Elaboração própria.

Conforme podemos perceber, o decreto prevê que o convênio seja firmado diretamente com dois tipos de instituições: CEDIs e CECEIs. O conveniamento com a AJOCEDI, portanto, não está previsto no Decreto, e sim com as *unidades* que a AJOCEDI congrega – os CEDIs. Os convênios com os CECEIs são os mais adequados à legislação: como, em sua maioria, são mantidos por associações de moradores e entidades confessionais, os convênios são firmados diretamente com as mantenedoras, que não mantém mais do que uma unidade de creche ou pré-escola.

Já no conveniamento com o Instituto Ajorpeme e suas unidades CEIs, observamos um “desvio de regra” maior do que no caso da AJOCEDI, pois aqueles não se enquadram nem nas unidades domiciliares nem nas comunitárias. No esquema abaixo, mostramos como é operado o conveniamento na prática:

Figura 2: Mapeamento do conveniamento na Educação Infantil em Joinville, 2011.



FONTE: Elaboração própria.

A AJOCEDI e o Instituto Ajorpeme cumprem um papel semelhante de “redistribuidores” dos recursos do convênio às entidades. Há uma espécie de *monopólio* por essas duas instituições – AJOCEDI e Instituto Ajorpeme – porque apenas os CEDI associados à AJOCEDI recebem subvenção pública, assim como recebem apenas os CEIs particulares vinculados ao Instituto Ajorpeme. Nenhum CEDI que não esteja vinculado à AJOCEDI é conveniado com a SEC-Joinville.

As instituições vinculadas ao Núcleo de Educação Infantil (NEI) do Instituto Ajorpeme são privadas no sentido estrito, e por essa condição seria inconstitucional o conveniamento diretamente com as unidades de EI particulares. O Instituto Ajorpeme cumpre um papel de “mediador legal” para uma “subvenção inconstitucional”, ou seja, sua criação foi parte de um arranjo legal para que a SEC-Joinville pudesse conveniar com essas unidades particulares e ampliar vagas na Educação Infantil. Essa afirmação sustenta-se no fato de que o Instituto foi criado justamente com o objetivo de possibilitar esse convênio, combinado com o interesse da própria AJORPEME em criar uma entidade desse tipo, conforme nos relatou um representante do NEI. O Instituto foi criado em 2003, no mesmo período que o NEI da AJORPEME enviou uma proposta à SEC-Joinville para a celebração do convênio, o que foi negado num primeiro momento. Em 2005, foi a SEC-Joinville que

procurou a Ajorpeme para essa realização: em Junho de 2005 o Instituto recebeu o título de Utilidade Pública Municipal (Lei Nº 5224, de 06 de junho de 2005), e em Dezembro do mesmo ano foi firmado o primeiro convênio da SEC-Joinville com o Instituto. Ou seja, tanto a criação do Instituto quanto sua titulação de Utilidade Pública Municipal estavam relacionados ao firmamento de convênio.

De acordo com dois técnicos da SEC-Joinville entrevistados, devido às unidades do NEI serem particulares, o valor do convênio é calculado sobre 50% das matrículas e não 100% como ocorre com os CEDIs e CECEIs.

[...] se você observar as unidades vinculadas à AJORPEME, temos todas dentro da legalidade, autorizadas pelo COMED, mesmo que se questione que o núcleo da AJORPEME atende instituições particulares, mesmo que são particulares de pequeno porte, são particulares [...] elas sabem que existem um tempo e que é emergencial, que são vinculadas a população maior nos bairros e precisam de um OK da secretaria, a supervisão vai lá, avalia-se a demanda, como é que é, o diferencial desse convênio é que não pagamos para todas as crianças [...]. (TÉCNICO “A” DA SEC-JOINVILLE, 2011, Grifos nossos)

Embora aqui afirmada como um caráter emergencial, vimos nas discussões anteriores que nos textos da lei e nos demais documentos reguladores da Educação Infantil de Joinville a opção pelo conveniamento não está inscrita com esse caráter emergencial, mas sim como diretriz para a política de Educação Infantil. Se confrontarmos a política municipal com aquela estabelecida nacionalmente, observamos que há alinhamento com esta última, especialmente se considerarmos o FUNDEB e as orientações produzidas pelo MEC no documento *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*, de 2009, sobre as orientações aos municípios em relação ao conveniamento, sobretudo para a faixa etária de 0 a 3 anos, conforme discutimos no capítulo anterior.

O conveniamento com o Instituto foi realizado cinco meses após o Ministério Público ter firmado, em 2005, o Termo de Compromisso de

Ajustamento de Conduta<sup>81</sup> (TAC) com a SEC-Joinville, em que esta se comprometeu na ampliação de vagas na Educação Infantil. Portanto, consideramos que o convênio com o Instituto tem relação com o firmamento do TAC, além de ser a opção política dos dirigentes municipais à época em expandir as vagas mediante “parcerias” público e privadas.

O fato de Joinville conveniar com entidades particulares extrapola inclusive o que Bresser Pereira havia pensado como o ideal para a propriedade “pública não estatal”:

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. (BRASIL, 1995, p.43)

Além de a propriedade privada ser subsidiada, Bresser (1996) afirma que essa propriedade é regida pelas leis do mercado, enquanto que na propriedade “pública não estatal” “[...] há outros valores além do econômico (e o mercado só controla a eficiência econômica) [...]” (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.77), sendo por isso que os “serviços sociais”, como a educação, devem pertencer à propriedade pública não estatal, e não à propriedade privada.

A celebração do primeiro convênio da SEC-Joinville com os CEIs particulares, mediante o Instituto Ajorpeme, marcou o início de um processo de “hibridização” dessas instituições: a natureza jurídica das unidades continuou sendo privada com fins lucrativos, no entanto, passaram a receber subsídios públicos e serem fiscalizadas, supervisionadas e orientadas pela SEC-Joinville. Esses CEIs particulares passaram a ocupar, contraditoriamente, o terreno da propriedade “pública não estatal” e o terreno da propriedade privada. Isso apenas foi possível devido a existência da figura do Instituto Ajorpeme que, embora sem fins lucrativos, os CEIs à ele associados têm a finalidade de lucro.

A condição da AJOCEDI não é tão clara como é a do Instituto Ajorpeme. Aquela cumpre um papel semelhante à do Instituto ao se

---

<sup>81</sup> TAC é um instrumento extra-jurídico que o Ministério Público firma com os Estados e os Municípios quando estes deixam de cumprir algum preceito constitucional. No caso de Joinville, o TAC tinha como objeto a abertura de vagas na Educação Infantil.

constituir como uma entidade que congrega instituições de EI, no entanto há algumas diferenças substanciais. A mais significativa talvez seja o fato de que os CEIs vinculados ao Instituto Ajorpeme possuem autonomia jurídica, possuem CNPJ, autorização do Conselho Municipal de Educação e a qualquer tempo possuem condições de se desvincularem do Instituto Ajorpeme e darem continuidade aos seus trabalhos. Ao contrário, os CEDIs associados a AJOCEDI estão na condição de “associados” deste e não “existem” enquanto empresa, portanto, seu funcionamento está condicionado à existência da AJOCEDI.

Desde que a AJOCEDI passou a ser regulada pela educação, iniciou-se um processo de adequação às normas do Conselho Municipal de Educação. Conforme discutimos anteriormente, a SEC-Joinville havia constatado que apenas 15 creches domiciliares estavam em condições de funcionamento em 2003, enquanto as demais não estavam minimamente adequadas. Segundo relato de uma representante da AJOCEDI, o maior desafio para as unidades CEDIs são as questões de infraestrutura das instituições. Isso porque nos anos de 1990, quando as creches domiciliares foram criadas, uma das exigências era que esta fosse criada junto à residência da “mãe crecheira”:

Está sendo feito todo um processo de mudança do nome da AJOCEDI para se tirar o domiciliar, porque domiciliar era porque morávamos junto, era domicílio compartilhado. Então tiramos [o termo domiciliar], foi uma exigência da secretaria de educação por causa de uma lei federal que o espaço da Educação Infantil tem que ser exclusivo. (AJOCEDI, 2011. Grifos nossos).

Há unidades CEDIs em que esse processo de adequação é mais difícil do que em outros, nas palavras de uma entrevistada: “Como foi citado num treinamento, às vezes é melhor colocar um trator e derrubar a casa e fazer uma nova do que tentar remendar aquela que tá ali.” (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Decorre desse processo que as unidades associadas a AJOCEDI não possuem autorização do Conselho Municipal de Educação para funcionar, e considerando o que estabelece a LDB 9394/96, em tese, estariam impedidas de atuar na oferta da Educação Infantil e, de modo específico, ao estabelecimento de convênios, conforme prevêm as orientações produzidas pelo MEC/COEDI. Segundo relato de um

técnico da SEC-Joinville, o que a Secretaria tem feito é estender os prazos para que as instituições se adequem minimamente:

Boa parte dos CEDIs, das domiciliares e dos comunitários tinham algumas, digamos assim, irregularidades, não estavam plenamente de acordo com a legislação, sanitários, instalações, e o que nós temos feito é acompanhado, através de prazos, de ações, pra que eles possam se regularizar, para que eles possam atender melhor, atender as condições legais. (TÉCNICO “C” DA SEC-JOINVILLE, 2011)

Esse mesmo “afastamento temporário” do poder público, possibilitando um tempo maior para a adequação dessas instituições, também foi realizado pela Vigilância Sanitária:

Mesmo estas unidades, sem ter autorização do conselho, até 2008 e meados de 2009 elas eram ainda acompanhadas pela vigilância sanitária. A vigilância então, se afastou um pouco, até outubro de 2010, pra que elas pudessem então... a secretaria fazer todo o acompanhamento e elas pudessem se adequar. Mas isso não foi possível assim, no geral isso não aconteceu [...]. (TÉCNICO “A” DA SEC-JOINVILLE, 2011)

Segundo relato de uma ex-conselheira do Conselho Municipal de Educação, a partir de 2007 o CME passou a atuar mais ativamente nas questões relativas a irregularidade da AJOCEDI. No Ofício nº 33/2007 do CME, endereçado ao Secretário de Educação e emitido em 04 de dezembro de 2007, o CME manifestava

[...] preocupação com referência à emissão de Certificados de inscrição para fins de convênio. Já na referida data as unidades conveniadas à AJOCEDI não preenchem os requisitos necessários e eram consideradas creches clandestinas. (CME, Ofício nº 33/2007. Grifos nossos).

Se as unidades da AJOCEDI ainda hoje não têm Certificação pelo CME, podemos considerá-las ainda “clandestinas”. Portanto, a maior

parte da subvenção pública para instituições de EI em Joinville são realizados com creches clandestinas. Se somarmos todo o montante de recursos públicos que foi repassado via convênio, considerando apenas o período posterior a essa manifestação do CME, somam-se mais de 13 milhões de reais transferidos a creches clandestinas.

Não obstante essa manifestação do CME naquele ano, o convênio foi firmado para os anos seguintes, segundo nos relatou uma ex-conselheira do CME:

[...] eu não lembro se foi em 2008 ou 2009 nós procuramos pressionar a AJOCEDI [...] eles tinham que se adequar para poder ganhar autorização do Conselho, do COMED. E o que aconteceu [...] eles queriam o selo mas para a AJOCEDI, só que a AJOCEDI tinha cento e poucas creches domiciliares, e tinha creches domiciliares que não dava. [...]. E o que aconteceu, nesse tempo nós chamamos a AJOCEDI no conselho, porque nós não íamos assinar o certificado para eles ganhar o convênio no ano seguinte. (EX-CONSELHEIRA DO CME, 2011)

Neste ano de 2011, o convênio com a AJOCEDI demorou mais de cinco meses para ser firmado com a SEC-Joinville, mas foi por motivos outros. Embora ainda não tenha a Certificação do CME, essa demora no firmamento do convênio se deu devido a não prestação de contas da AJOCEDI que estava em débito com o INSS. Segundo nos relatou a representante da AJOCEDI, o fato de terem registrado formalmente e retroativamente as pessoas que atuam em suas unidades, ocasionou uma dívida para essa associação:

Porque a AJOCEDI vinha, há anos, nesse processo para regularização dos funcionários, e ninguém tinha coragem de registrar, porque não tinha dinheiro, não tinha verba. Nos demos um salto no escuro e registramos 205 funcionários. [...] Como nós registramos as funcionárias retroativo a janeiro de 2010, nós tivemos que refazer todas as prestações de contas, de uma tarefa que já tava feita. Oito meses já estava pronto e as contas aprovadas. Nos refazemos e fizemos tudo aquilo e gerou bastante trabalho. Foi

muito trabalho, pois antes a gente prestava conta com cópia de 64 cheques, e hoje a gente presta conta com comprovantes de INSS, FGTS, PIS e 205 folhas... Então, demorou muito tempo até a gente conseguir reunir toda essa documentação, se levava para a prefeitura, a prefeitura apontava se tinha algum erro alguma coisa, retornava para a associação e quando tivesse tudo sanado, se devolvia. Foram de 4 a 5 meses que a gente demorou pra resolver todo esse processo. Mas agora a associação não tem mais esse problema de estar mais com funcionário ilegal. (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Desse processo de registros de funcionários - professores, acrescenta a entrevistada que uma dívida grande foi assumida pela AJOCEDI:

Nós assumimos um passivo de uma dívida e 800.000 reais. Já pagamos quase metade, mas, ainda falta um pouco. Mas agora ta todo mundo sossegado né, tem os seus direitos, esta garantido pela lei. Antes tinha uma rotatividade muito grande de funcionários, eles não tinham assim uma garantia. Hoje não, hoje a gente ta com um efetivo bem legal mesmo (REPRESENTANTE DA AJOCEDI, 2011)

Por fim, o projeto de lei que tratava da celebração do convênio com a AJOCEDI foi aprovado pela Câmara de Vereadores de Joinville (CVJ) em 28 de maio de 2011, mesmo sem ter a prestação de contas em dia. Na seção da CVJ em que foi a provado o convênio, das três comissões daquela casa<sup>82</sup> que analisaram o projeto, apenas no parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia foi feito referência a prestação de contas:

Cabe destacar por último e não menos importante que as certidões e documentos mencionados no item 2 da cláusula 4<sup>a</sup>, não se encontram acostados ao projeto, constado apenas o Plano de Trabalho e

---

<sup>82</sup> As três comissões são: Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município; Comissão de Legislação, Justiça e Redação e Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia.

uma certidão parcial de prestação de contas emitida pela Secretaria da Fazenda. Por esse motivo é impossível avaliar a regularidade da entidade, o que ficará ao encargo da Secretaria de Educação, gestora do convênio. (Parecer N° 355/2011 da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Câmara de Vereadores de Joinville)

Decorrente, em parte, das irregularidades dos CEDIs, outra determinação da SEC-Joinville foi a não autorização do atendimento às crianças menores de um ano e meio:

E mesmo assim algumas não atendem principalmente os berçários, porque elas não têm estrutura, mesmo com esse estímulo, muitas não atendem por falta de estrutura física e recursos humanos, aí também não autorizamos, não há uma permissão. (TÉCNICO “B” SEC-JOINVILLE, 2011)

No entanto, as irregularidades nos CEDIs não são generalizadas entre todas as unidades. Conforme nos relatou um técnico da SEC-Joinville,

[...] então tem algumas unidades que estão inclusive buscando outras alternativas, porque vão atrás, buscam e melhoraram em muito. Se você for hoje a uma unidade CEDI, você vai ver alguns... é um pouco parecido com a rede alguns, ou com a rede particular, vamos dizer assim, porque na minha percepção eles são particulares [...] (TÉCNICO “A” SEC-JOINVILLE, 2011)

Essa proximidade, entre entidades distintas, da lógica que orienta a prestação de serviços no âmbito da esfera privada faz-se notar também no que concerne ao pagamento pelo atendimento recebido. Assim, unidades das associadas ao Instituto Ajorpeme cobram mensalidades dos pais. Portanto, além dos valores repassados por convênio, as entidades contam com a contribuição das famílias. Com relação à cobrança de mensalidades por parte dos pais, Susin (2005), resgatando as reflexões de Velasquez (2003, p.59), afirma que

[...] o surgimento do convênio com as creches comunitárias, quando do seu nascimento, era atender às populações de baixa renda e, se o valor da mensalidade hoje cobrada está impedindo o cumprimento desse objetivo, o perfil do convênio está mudando, e a condição primeira para sua existência – atendimento das populações de baixa renda – está se perdendo. (p.219)

Embora a autora tenha se referido às creches comunitárias, podemos estender essas reflexões tanto para os CEDIs quanto para os CEIs particulares conveniados. Questionamos se as famílias atendidas são as mais necessitadas, principalmente no caso do Instituto Ajorpeme. Nesse caso, 100% das mensalidades são cobradas dos pais, podendo chegar até 520 reais, conforme teto estabelecido pela SEC-Joinville. Obviamente que os valores variam entre os CEIs, dependendo do bairro que estão inseridos, conforme nos relatou a representante do Instituto. Mas de qualquer forma, há ainda uma margem de mensalidade paga pelas famílias. Outro aspecto nesse sentido é que os critérios de elegibilidade para receberem o subsídio público do Instituto Ajorpeme e da AJOCEDI são diferentes: enquanto aquele utiliza o critério de três a cinco salários mínimos, esta utiliza o de até três salários mínimos. Dessa situação podemos inferir que uma parcela social menos favorecida acaba sendo atendida pela AJOCEDI, enquanto que aquelas famílias com um pouco mais de recursos constitui a clientela do Instituto Ajorpeme. Conforme afirma uma técnica da SEC-Joinville,

[...] pois quando eles estavam na assistência social existia um procedimento que era o encaminhamento das famílias via assistência social, hoje não tem mais isso, quem define a vaga são elas próprias, então isso não tem como comprovar se de fatos são famílias, abre aspas, carentes, na verdade elas também trabalham na perspectiva do direito se a gente observar... É dito que é carente, é dito que compreendem, mas na prática às vezes elas não compreendem, tem uma dificuldade né de compreender a necessidade de se adequar à legislação [...](TÉCNICO “A” SEC-JOINVILLE, 2011, Grifos nossos.)

Note-se que, embora a SEC-Joinville tenha estipulado um critério de elegibilidade – famílias de até três salários mínimos – a decisão está

nas mãos das proprietárias das unidades CEDI. Independente sobre quem está a responsabilidade da elegibilidade,

[...] necessário se faz salientar que, na perspectiva da classificação de quem tem mais necessidade em detrimento dos que têm menos, os critérios de ingresso, sejam eles democráticos ou não, sempre serão excludentes (SUSIN, 2009, p. 219).

Da mesma forma não há um controle rigoroso, da SEC-Joinville sobre as entidades conveniadas, sobre a porcentagem de gratuidade que as unidades conveniadas. Conforme nos relatou uma técnica da SEC-Joinville,

[...] por exemplo, a entidade X tem um percentual de não pagamento, um percentual de desconto até 50 %, tem um percentual até 30%, varia, então tudo isso é muito variável, depende de cada instituição, não tem um coisa fechada [...] (TÉCNICO “A” SEC-JOINVILLE, 2011).

O que se evidencia em Joinville não é apenas a gestão privada dos recursos públicos, mas também a gestão dos critérios de elegibilidade e da porcentagem de gratuidade na medida em que o poder público municipal não tem total controle sobre isso. Assim como Susin (2005) observou a possibilidade de práticas clientelistas nas creches comunitárias em Porto Alegre, podemos afirmar que há uma margem grande dessa possibilidade nas entidades conveniadas por não ter um controle público rigoroso.

Em síntese, observamos duas grandes características na relação público-privada no provimento da Educação Infantil em Joinville. Uma delas se refere ao convênio ser firmado com entidades privadas sem fins lucrativos que congregam várias instituições de Educação Infantil, e não diretamente com as unidades. No caso do Instituto Ajorpeme, o convênio subsidia instituições privadas com fins lucrativos, mediante a figura do Instituto. Somente no caso das creches comunitárias o convênio é firmado diretamente com as instituições. No caso da AJOCEDI, destacamos a manutenção do termo “Domiciliar”, tanto na nomenclatura da entidade quanto nos textos da lei em Joinville (Centros de Educação Domiciliar Infantil), e principalmente a situação de ilegalidade que as unidades se encontram quando consideramos as determinações legais e os próprios alertas feitos pelo CME.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentaremos aqui algumas reflexões baseadas nas discussões que desenvolvemos ao longo do trabalho. A Educação Infantil apresenta-se como um caso exemplar na reconfiguração da relação entre o público e o privado em tempos de redefinição do papel do Estado, aprofundado no Brasil a partir dos anos de 1990. A estratégia da subvenção pública às entidades privadas que oferecem Educação Infantil não é nova no Brasil, remetendo-nos aos anos de 1970. Essa prática ganhou fôlego quando adentramos os anos de 1990 e 2000, pois convergiu com as estratégias dos Governos brasileiros, assim como dos Organismos Multilaterais, de transferir a execução dos serviços chamados “não exclusivos do Estado” para entidades privadas sem fins lucrativos. No projeto social liberal de Estado, levado a cabo principalmente pelos dois governos FHC (1995-2002), a histórica relação público-privada na Educação Infantil encontrou espaço no terreno da então criada propriedade “pública não estatal” (ARELARO, 2008; SUSIN, 2008).

Conforme discutimos ao longo do capítulo 2, há um fomento intenso, tanto em nível nacional quanto regional, para que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos seja relegada à entidades privadas, “filantrópicas” ou não, com ou sem “parceria” com o poder público. No caso do Fundeb, está evidente a indução para essa situação pelo fato de as verbas para o convênio para as crianças de 0 a 3 anos estarem garantidas até 2020. Como mostrou Campos em sua pesquisa em alguns países da América Latina (CAMPOS, 2010), essa é uma tendência evidenciada não apenas no Brasil, mas também em todo o continente.

Consubstanciando essas tendências, segundo consta nas duas últimas publicações do Resumo Técnico do Censo Escolar elaborado pelo INEP, em 2009 havia 308.559 matrículas de crianças de 0 a 3 anos computadas em entidades privadas conveniadas com os municípios (INEP, 2009). Em 2010, apenas um ano depois, esse número subiu para 361.032 matrículas (INEP, 2010). Neste último ano, essas matrículas corresponderam a 50,8% do total de matrículas computadas na rede privada.

Nesse sentido, Joinville se apresenta como um “caso exemplar” da relação público-privada em sua política de Educação Infantil. Nesse município, as opções políticas dos governos locais, alinhadas a um projeto social-liberal de governo, especialmente no período anterior a

2010, fomentou o fortalecimento do setor privado em detrimento do público no provimento da Educação Infantil, alinhando-se à política do Governo Federal e das recomendações dos Organismos Multilaterais. Desde o governo que fomentou as creches domiciliares (Luiz Gomez, de 1989-1992, do PMDB), passando pelo governo que intentou privatizar os Ceris (Wittich Freitag, de 1993-1996, do PFL), e chegando aos recentes governos que ampliaram significativamente o conveniamento com essas instituições (Tebaldi, de 2002-2008, do PSDB), a opção de ampliar, a “baixo custo”, a oferta da Educação Infantil tinha como objetivo a expansão das matrículas e a economia de recursos públicos. Esse objetivo de expansão da EI poderia ser alcançado através da construção de Ceis públicos, contratação de professores, investimentos em materiais pedagógicos, etc, porém com um custo muito maior comparado à opção do conveniamento de instituições.

Além desses determinantes citados acima, devemos considerar também a disposição por parte da sociedade civil joinvilense e suas organizações na oferta dos serviços de Educação Infantil como um par dialético a essas opções políticas dos dirigentes municipais. Se em 1989 iniciou a expansão das creches domiciliares em Joinville, perguntamos quais foram as motivações para essas famílias optarem em fazer de seus lares uma creche domiciliar? Ou, no contexto contemporâneo, quais as motivações para essas pessoas continuarem os trabalhos sob a condição de se adequarem, às suas expensas, às crescentes exigências dos órgãos reguladores? Os limites da pesquisa não permitiram que pudéssemos ter uma perspectiva clara sobre essas motivações, o que não impede que façamos algumas inferências sobre o que foi observado. Se associarmos essas motivações somente à “filantropia” ou altruísmo da sociedade civil, corremos o risco de ingenuamente desconsiderar os diversos interesses que permeiam as relações humanas e necessariamente cairíamos na definição social-liberal de sociedade civil como sendo necessariamente ética. No entanto, o crescimento e a persistência desse tipo de instituição ao longo de mais de duas décadas nos fez questionar se motivações de ordem financeira não estariam ocupando um lugar privilegiado nessas questões. Por um lado, tem-se a possibilidade de uma família angariar recursos através de uma creche domiciliar, fazendo-a uma fonte de renda adicional, principalmente através da precarização do trabalho. Complementarmente, há as demandas das famílias que moram em bairros onde a vaga pública não existe e que a mensalidade em instituição particular é inacessível. Ou seja, as demandas por vagas, somadas ao interesse das conveniadas em se expandir, sobretudo a AJOCEDI e a AJORPEME, criam uma

situação onde uma política “privatista” do público teve um terreno para se realizar.

Outro aspecto que nos chamou a atenção foi a “hibridez” de elementos existentes nas instituições conveniadas. As diferentes instituições que existiam antes da transição – Jardins de Infância, Ceris, Creches Comunitárias e Creches Domiciliares – trazem consigo uma história, um conhecimento acumulado, uma gama de práticas instituídas que devem ser consideradas no estudo de suas práticas atuais. O fato de terem sido transferidas para a educação (exceto os Jardins) e passarem a ser regulada pelo MEC, pela SEC e CME, e de terem se “transformado” em CEIs e CEDIs e CECEIs, não significa que houve uma ruptura com suas histórias e com as práticas anteriores. É nesse sentido que afirmamos que nessas instituições há, em maior ou menor escala, uma “hibridez” em sua constituição, uma continuidade e ruptura e agregação de novos elementos a partir da regulação da educação. Por exemplo, as pretensões democráticas e descentralizadas das “unidades executoras”, assim como observaram Peroni e Adrião (2007), dependem diretamente do nível de organização já existente entre a escola, pais e comunidade. Isso ficou claro quando entrevistamos uma ex-coordenadora de uma unidade CERI que permaneceu no cargo quando este se transformou em CEI. Relatou-nos que ela, assim como outros coordenadores que permaneceram no cargo, esforçaram-se em manter algumas atividades que desenvolviam nos Ceris, como por exemplo, uma relação próxima com os pais e alguns aspectos do trabalho pedagógico. Na opinião da referida entrevistada, ainda hoje há diferenças na qualidade dos trabalhos naquelas instituições, cujos profissionais que atuavam nos Ceris se mantiveram atuando. Isso revela o quão complexa é a realidade e a importância do entendimento dos processos históricos locais como um elemento fundamental para apreender os processos regulatórios. Os Ceris deixaram de ter as características que tinham, porém alguns profissionais se esforçaram para dar um mínimo de continuidade em alguns trabalhos que eram realizados antes, ou seja, embora sua “forma” tenha se transformado em CEI, seu “conteúdo” mantém alguns elementos de outrora.

No caso das “creches domiciliares”, essa hibridez é mais visível, começando pela própria nomenclatura de “domiciliar” ainda existente (Centros de Educação Domiciliar Infantil – CEDI). As questões relativas às irregularidades e as dificuldades de adequações mínimas às normas da SEC-Joinville, Vigilância Sanitária e CME, além da precarização do trabalho, remetem às práticas existentes das antigas “mães crecheiras”. Se antes as proprietárias das creches domiciliares

eram obrigadas a residir no mesmo local, posteriormente foram obrigadas a residir separadamente. Se antes as creches não estavam sob regulação das diretrizes nacionais para a Educação Infantil, assim como das normas do Conselho Municipal de Educação, depois do ano de 2000 passaram a ser. Todas essas mudanças na infraestrutura, adequação do espaço, construção de salas, formação mínima dos professores, entre outras, são extremamente custosas e dependem de um investimento relativamente grande. Foram dificuldades em cumprir essas exigências que fizeram muitas creches domiciliares fecharem e outras se “transformarem” em particulares, sendo que a maioria delas ainda estavam nesse processo de reestruturação.

Esses nexos entre o “novo” e o “antigo” fazem com que essas instituições se constituam de forma híbrida, pois ao mesmo tempo em que são reguladas pela esfera pública, já que o convênio implica supervisão e orientação pela SEC, essas instituições mantêm algumas características evidenciadas antes mesmo de sua inserção no âmbito da educação. Entre essas características podemos citar a precarização do trabalho, a infraestrutura inadequada, a figura da AJOCEDI como centralizadora e gestora dos recursos públicos, entre outras.

Da mesma forma podemos pensar as unidades vinculadas ao Núcleo de Educação Infantil do Instituto Ajorpeme, cuja natureza de instituições privadas no sentido estrito, fica obscurecida pelo “véu” do convênio, uma vez que passaram também a ficar submetidas, em tese, as orientações da Secretaria Municipal de Educação.

Não podemos deixar de destacar que outro forte indutor do conveniamento em Joinville foi o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) assinado entre o Ministério Público e a SEC em 2005, período em que se observou um rápido crescimento tanto nos valores dos convênios quanto nas instituições conveniadas. Esse TAC, a nosso ver, impeliu os dirigentes municipais à ampliação de vagas em um curto período de tempo. E foi nesse mesmo período que foi firmado convênio com as instituições particulares associadas ao Instituto Ajorpeme.

Por fim, gostaríamos de destacar a fragilidade dessa figura jurídica que é o convênio ou de outras figuras similares, como o contrato ou Termo de Parceria. Primeiro porque em todo convênio deve conter uma cláusula afirmando que o mesmo poderá ser rescindido por qualquer uma das partes. Isso porque a natureza do convênio é um acordo bilateral, entre dois entes autônomos e que por isso mesmo pode ser rescindido (BOBBIO, 1987).

No período em que a AJOCEDI ficou sem convênio, o atendimento de mais de duas mil crianças e suas famílias, em mais de 60

instituições de Educação Infantil (domiciliares), ficou ameaçado devido ao atraso na renovação dos convênios. Nesse caso, essa situação se deu devido à documentação exigida estar incompleta, mais especificamente, a prestação de contas da conveniada. Mas, uma situação semelhante a essa poderia ter acontecido devido à falta de qualquer outro documento exigido para a renovação do convênio. Durante todo esse período as entidades ficaram sem receber os recursos e correram o risco, inclusive, de fechar.

Ou seja, os convênios podem estar sujeitos a intempéries que fogem da alçada do poder público, logo este não tem total controle do provimento da política pública, podendo essa ser ameaçada devido a contingências situadas nas entidades conveniadas. O “sucesso” do convênio depende, em grande medida, da “habilidade” dos dirigentes das entidades privadas em manterem a documentação necessária em dia. Essa é uma situação que não se encontra do domínio das Leis que, sendo um poder estabelecido de cima para baixo, está protegida de tais contingências (BOBBIO, 1987).

A lógica que rege tanto o município quanto as entidades privadas que são conveniadas tendem a se inclinar para a economia de recursos, para o “fazer mais por menos”. Isso incide diretamente tanto na qualidade quanto na faixa etária privilegiada no atendimento. As conveniadas procuram ampliar as vagas para as crianças maiores, pois economizam com infraestrutura e professores, enquanto o poder público tenta “empurrar” o atendimento das crianças de 0 a 3 anos para as conveniadas, mediante o repasse e o aumento do valor do convênio nessa faixa etária. Para a economia de recursos, as instituições conveniadas tendem a precarizar seus trabalhos.

Embora nosso foco do trabalho não seja a qualidade na Educação Infantil, as irregularidades e a precarização do trabalho nas instituições conveniadas em Joinville, principalmente da AJOCEDI, incidem diretamente na qualidade. E muitas famílias, por não encontrarem vagas na rede pública e por não poder pagar uma instituição privada, acabam sendo induzidas “[...] à aceitação de espaços, mesmo que inadequados para seus filhos, ao mesmo tempo em que não estimula a comunidade a exigir melhor qualidade, pois devem contentar-se com o oferecido.” (SUSIN, 2009, p.269).

Por último, destacamos a sobreposição dos Poderes Executivo e Legislativo de Joinville em relação ao Conselho Municipal de Educação. Compete a este órgão a autorização de funcionamento das instituições de educação, autoridade esta “atropelada” pelo poder público em Joinville.

Pelos motivos aqui expostos, consideramos fundamental que o direito à Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade seja garantido para todas as pessoas. Todas as instituições de EI conveniadas com o município de Joinville cobram mensalidade dos pais, estes que são trabalhadores e em sua maioria têm baixa renda. Questionamos se eles, ou qualquer outra família, devem partilhar com o Estado os custos da manutenção e desenvolvimento da educação. Essa forma de prover a Educação Infantil, mediante parcerias público-privadas, apenas corroboram para a efetivação de um “quase-mercado” na área educacional, assim como às crianças é destinado um “quase-direito”.

## REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge Luis; STUART, Lisa. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ADRIÃO, T. M. F.; PERONI, V. M. V. Conseqüências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre dez casos em estudo. *Cadernos ANPAE*, v. 11, p. 1-13, 2011.

ADRIÃO, Thereza; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. *Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas*. *Educação e sociedade*, v. 30, n. 108, p.799-818, out/2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>. Acesso em 12 de março de 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir; GENTILI, Pablo A. A. *Pos-neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1995.

ARCE, Alessandra. *O MOBRAF e a educação de crianças menores de seis anos durante o regime militar: em defesa do trabalho voluntário*. In.: *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 28, n. 76, p. 379-403, set./dez. 2008.

AJORPEME. Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Media Empresa. *Histórico*. Disponível em <http://ajorpeme.com.br/site/institucional/historico>. Acesso em 13 de maio de 2011.

ARELARO, Lisete Gomes. *A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas*. In.: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (ORGs). *Público e Privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ARELARO, Lisete. *Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?* *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Organizações Sociais*. In.: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n.51/52, p.135-142, jan/dez 1999. Disponível em:

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/Revista%20PGE%2051-52.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2011.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORÓN, Atílio. *Capitalismo y Democracia em América Latina*. 2. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

BORÓN, Atílio. *Estado, Capitalismo y Democracia em Latinoamerica*. 4ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003 [versão digitalizada]. Disponível em <http://lahistoriadeldia.wordpress.com/2009/05/10/estado-capitalismo-y-democracia-en-america-latina-descargar-libro/>. Acesso em 12 de maio de 2011.

BRASIL. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado (Caderno 1). Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF). Acesso em 14 de setembro de 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 13 de novembro de 2009.

BRASIL. *Decreto Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm).

BRASIL. *Decreto Nº 2.536, de 6 de abril de 1998*. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm). Acesso em

BRASIL. Decreto Nº 3.100 de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm) Acesso em

BRASIL. *Decreto Nº 50.517 de 02 de maio de 1961*. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50517.htm). Acesso em 13 de abril de 2011.

BRASIL. *Educação Infantil no Brasil: situação atual*. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994.

BRASIL. *II Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília, 1976. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

BRASIL. *Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em <http://www.010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1971/5692.htm>. Acesso em

BRASIL. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em 14 de abril de 2010.

BRASIL. *Lei N. 10.172 de 9 de janeiro de 2002*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em 14 de maio de 2011.

BRASIL. *Lei N. 9.790 de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em

BRASIL. *Lei Nº 12.101 de 2009*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm). Acesso em

BRASIL. *Lei Nº 91, de 28 de agosto de 1935*. Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade publica. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm). Acesso em.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Política de Educação Infantil: proposta*. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1993.

BRASIL. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*. Brasília: MEC, SEB, 2009. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579:educacao-infantil&catid=195:seb-educacao-basica](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579:educacao-infantil&catid=195:seb-educacao-basica). Acesso em 14 de abril de 2010.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, novembro, 1995. Disponível em

[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plano\\_diretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plano_diretor.pdf). Acesso em 14 e setembro de 2010.

BRASIL/ CFE. *Indicação Nº 45 de 1974*. O artigo 19 da Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 e a educação pré-escolar. In.: BRASIL/SEER. *Legislação e normas da educação pré-escolar*. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002418.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2010.

BRASIL/CFE. *Parecer Nº. 2.018 de 1974* Aprova a Indicação nº 45/74 e acrescenta recomendações... In.: BRASIL/SEER. *Legislação e normas da educação pré-escolar*. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002418.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2010.

BRASIL/IBGE. *Estatísticas do Século XX*. (1974; 1975a; 1975b; 1976; 1978; 1979; 1981;1983;1985) Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos\\_xls/educacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/educacao.shtm). Acesso em 20 de agosto de 2010.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais*. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2009/default.shtm>. Acesso em 20 de agosto de 2010.

BRASIL/MDS. *Decreto amplia transparência na concessão de certificados para entidades beneficentes*. Sala de imprensa, 21/07/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/julho/decreto-promove-mais-transparencia-na-concessao-de-certificados-para-entidades-beneficentes/?searchterm=CEBAS>. Acesso em 10 de abril de 2010.

BRASIL/MDS. *Metas e Estratégias – Plano Decenal SUAS Plano 10*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

BRASIL/MDS. *Portaria Nº 2.854 de 19 de julho de 2000*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/portarias/2000/Portaria%20no%202.854->

[%20de%2019%20de%20julho%20de%202000.pdf](#). Acesso em 12 de janeiro de 2011

BRASIL/MDS. *Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das...* Brasília: MDS, 2007.

BRASIL/MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. *Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a educação*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/modules/tinyd2/index.php?id=50>. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

BRASIL/MEC. *Diagnóstico preliminar de educação pré-escolar no Brasil*. Brasília, DF, 1975. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002416.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2010.

BRASIL/MEC. *Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas*. Brasília: MEC/SEF, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/integra01.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

BRASIL/MEC. *PLANO DECENAL EDUCAÇÃO PARA TODOS*. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2010.

BRASIL/MEC. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a seis a nos a educação*. Brasília: MEC/SEB, 2006. Disponível em: [http://www.oei.es/quipu/brasil/pol\\_educ\\_infantil.pdf](http://www.oei.es/quipu/brasil/pol_educ_infantil.pdf). Acesso em 12 de janeiro de 2011.

BRASIL/MEC. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, maio, 1998. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfie.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2010.

BRASIL/MEC. *Relatório de encontros regionais de educação pré-escolar*. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002612.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2010.

BRASIL/MEC/CNE. *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil*. Brasília, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/EducCampo01.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?* Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In.: Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 45, p.49-95, 1998b. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A\\_reforma\\_do\\_Estado\\_do\\_s\\_anos\\_90.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_do_s_anos_90.pdf). Acesso em 12 de dezembro de 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *La reconstrucion del Estado en América Latina*. In.: Revista de la Cepal, out. 1998<sup>a</sup> (p.105-110) [edição especial 50 anos]. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/91.LaReconstrucionDelEstadoEnAmLatina.Cepal.pg.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2011.

CAMPOS, Maria Malta. *Assistência ao pré-escolar: uma abordagem crítica*. In.: Cadernos de Pesquisa, nº 28. São Paulo, 1979.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane. *A educação das crianças pequenas como estratégia de “alívio” da pobreza*. In.: Inter-ação: Revista da Faculdade de educação da UFG – V. 33, n.2, p.242-263, jul/dez, 2008.

CAMPOS, Rosânia. *Entre Lutas e sonhos: as professoras leigas na Educação Infantil*. Dissertação (Mestrado em educação). Florianópolis: PPGE / UFSC, 2001

CAMPOS, Roselane Fátima. *Políticas de Educação Infantil na América Latina – da conformação a transformação: um estudo sobre a educação das crianças pequenas na Bolívia, Equador e Venezuela*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. [Projeto de Pesquisa].

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânia. *Organização e Gestão da Educação Infantil: uma análise das estratégias empregadas por três Municípios de Santa Catarina*. Simpósio da Anpae 2009. Comunicação Oral e relato de Experiências, 2009. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/307.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/307.pdf). Acesso em 08 de fevereiro de 2010.

CAMPOS, Roselane Fátima. *A Educação Infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina*. 32ª Reunião Anual de Pesquisa em Educação/ANPED, Caxambu, 2009.

COSTA, Iara. A.. *Teatro de memórias: ocultando conflitos, produzindo imagens em Joinville*. In: RAMPINELLI, Waldir. J. (org) História e poder: a reprodução das elites em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2003.

COUTINHO, C. N. *O conceito de sociedade civil e a luta ideológica no Brasil de hoje*. In: Intervenções: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. In.: Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho/2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Coleção Primeiros Passos, 168)

FERRAREZI, Elizabete. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/90 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

FONTES, V. . *Sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980.* In: LIMA, Julio Cesar França; NEVES, Lucia Maria Wanderley. (Org.). Fundamentos da Educação escolar do Brasil contemporâneo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964 – 1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

IAZZETA, Oswaldo. *Lo publico, lo estatal y la democracia*. In.: Íconos – Revista de Ciencias Sociales. Ecuador n.32, setembro/2008 (p.49-60). Disponível em <http://www.flacso.org.ec/docs/i32lazzetta.pdf> . Acesso em 08 de setembro de 2010.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/EPIEn8\\_Fasfil2005.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/EPIEn8_Fasfil2005.pdf). Acesso em 12 de junho de 2011.

JOINVILLE. *Programa CERJ 20 anos: 1974-1994*. Joinville, 1994.

JOINVILLE. Secretaria do Desenvolvimento Comunitário. *Projeto Creches Domiciliares*. Joinville, 1989.

JOINVILLE. Secretaria de Desenvolvimento Comunitario. *Análise da Filosofia e Metodologia da Divisão de Desenvolvimento Comunitário*. Joinville, 1992.

JOINVILLE. *Plano Municipal de Educação*. Joinville, novembro de 2004.

KRAMER, Sônia. *A Política do Pré-Escolar no Brasil: A arte do Disfarce*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KUCZYNSKY, Pedro-Pablo e WILLAMSON (ORG). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LEITE, Antônio Eleilson. *Responsabilidade Social Empresarial ou investimento social privado?*. In.: ABONG. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: ABONG, 2010.

LEHER, Roberto. *Reforma do Estado: o privado contra o público*. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

MARRAFAO, Teresa Cristina. *Políticas Públicas e a Educação: a Municipalização e o “Terceiro Setor” na Gestão da Educação Infantil em Curitiba*. Dissertação ( Mestrado em educação ). Curitiba: PPG-Ed/UTP, 2006.

MERÊNCIA, M. Pró-Criança: Uma política pública para a infância catarinense? GT 07, anais da ANPED, 2005.

MARTINS, André Silva. *A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

MESZAROS, Istvan. . *A educação para além do capital*. 2.ed. ampl. São Paulo (SP): Boitempo Editorial, 2008.

MONTAÑO, Carlos. *Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”*. In.: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (ORGs). *Público e Privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

NAVIA, Patrício; VELASCO, Andrés. *As reformas políticas de segunda geração*. In.: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo e WILLAMSON, John (ORG). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

OEI. *Metas Educativas 2021: a educação que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madri, 2010. Disponível em: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2011.

PLANO DE GOVERNO. Carlito Merss. *Plano 13: Programa de Governo*. Disponível em: [http://www.joinville.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=838&lang=](http://www.joinville.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=838&lang=).

PERONI, Vera . *A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado*. In.: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (ORGs). *Público e Privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI. V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de.; FERNANDES, M. D. E. *Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira*. Educação e Sociedade. Campinas: v.30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PETERSON INSTITUTE FOR INTERNACIONAL ECONOMICS. About the Institute, 2010, s/p. Disponível em <http://www.iie.com/institute/aboutiie.cfm>, acesso em 24 de janeiro de 2010.

PIERO, Sergio de. *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda em construcción*. 1.ed. Buenos Aires: Paidós, 2005

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di . *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. In.: Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2011.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. *Luiz Fernando Pinto II (depoimento, 2001)*. Rio de Janeiro, CPDOC/MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2002. Disponível em <http://www.fgv.br/cpd/doc/historiaoral/arq/Entrevista568.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2010.

RABOTNIKOF, Nora. *Lo publico hoy: lugares, lógicas, expectativas*. In.: Íconos – Revista de Ciencias Sociales. Ecuador n.32, setembro/2008. Disponível em <http://www.flacso.org.ec/docs/i32rabortnikof.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2010.

RIZZINI, Irene. *Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever – um histórico da legislação para a infância no Brasil*. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño/USU/Amais, 1995. p. 99-168.

ROSEMBERG, Fúlvia. *0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo (SP), n.71 , p. 36-48, nov/ 1989.

ROSEMBERG, Fúlvia. *A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares* . Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.82, p.21-30, ago/1992.

ROSEMBERG, Fúlvia. *A expansão da Educação Infantil e processos de exclusão*. In Cadernos de Pesquisa. n° 107, p.7-40. São Paulo, julho. 1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil*. In.: Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, , p. 25-63, março/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2010.

SANTOS, Fabiana M. O. *O Processo de Adaptação Estratégica do Sistema de Educação de Joinville* Dissertação (Mestrado em administração). Florianópolis: PPGA / UDESC, 2005.

SAVIANI, Demerval. *A Nova Lei da Educação: Trajetória, limites e perspectivas*. Campinas : Ed. Autores Associados, 1997.

SEBRAE/SC. *Santa Catarina em Números - Joinville*. Florianópolis: Sebrae/SC, 2010. Disponível em <http://www.sebrae->

[sc.com.br/scemnumero/arquivo/Joinville.pdf](http://sc.com.br/scemnumero/arquivo/Joinville.pdf). Acesso em 02 de julho de 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba, M. C. *Subsídios teóricos para construção de uma metodologia para análise de documentos e Política Educacional* In SHIROMA, E. O. DOSSIÊ: Uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional. Florianópolis, 2004 (mimeo.)

SINDFIR. Sindicato das Instituições Beneficentes, Filantrópicas e Religiosas do Estado de São Paulo. *Declaração de Utilidade Pública*. São Paulo, 9 de julho de 2011. Disponível em <http://www.sinbfir.org.br/artigo.php?id=20>.

SOARES, Luana Bergmann. *Ação do Instituto Ayrton Senna na rede municipal de educação de Joinville/sc (2001-2008): subordinação da escola pública a princípios e métodos da gestão empresarial*. Dissertação [Mestrado em Educação]. Porto Alegre: PPGE/UFSC, 2010

SUSIN, Maria Otília Kroeff. *O estatal e o público não estatal: onde está a Educação Infantil comunitária em Porto Alegre?*. In.: PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa (ORGs). Público e Privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

SUSIN. Maria Otília Kroeff. *A qualidade na Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo em quatro creches conveniadas*. Tese [Doutorado em Educação]. Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 2009. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/18264>. Acesso em 20 de julho de 2010.

SUSIN. Maria Otília Kroeff. *A Educação Infantil em Porto Alegre: Um estudo das Creches Comunitárias*. Dissertação [Mestrado em Educação]. Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 2005.

UNESCO. *Atencion y educacion de la primera infância*. Moscou: Setembro de 2010

WILLIAMSON, John. *Nossa agenda e o Consenso de Washington*. In.: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo e WILLIAMSON, John (ORG). Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

WOLFF, Laurence; CASTRO, Cláudio de Moura. *Educação e treinamento: a tarefa à frente*. In.: KUCZYNSKY, Pedro-Pablo e WILLAMSON, John (ORG). Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

WOOD, Ellen Meiksins. *A separação entre o 'econômico' e o 'político' no capitalismo*. In: WOOD, E. M. Democracia contra Capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2003.

XIII CONFERÊNCIA DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO/REUNIÃO CONJUNTA DOS CONSELHEIROS DE EDUCAÇÃO, 1976. In.: BRASIL/SEER. *Legislação e normas da educação pré-escolar*. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002418.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2010.

## **Entrevistas**

REPRESENTANTE DA AJOCEDI. Entrevista realizada com um representante da AJOCEDI, por Geovani Zarpelon em 04 de maio de 2011.

REPRESENTANTE DO INSTITUTO AJORPEME. Entrevista realizada com um representante do Instituto Ajorpeme, por Geovani Zarpelon em 03 de maio de 2011.

REPRESENTANTE “A” SEC-JOINVILLE. Entrevista realizada com representante “A” da SEC-Joinville, por Geovani Zarpelon em 06 de junho de 2011.

REPRESENTANTE “B” SEC-JOINVILLE. Entrevista realizada com Representante “B” da SEC-Joinville, por Geovani Zarpelon em 21 de junho de 2011.

REPRESENTANTE DO CME Questionário realizado com um representante do Conselho Municipal de Educação, por Geovani Zarpelon em 04 de maio de 2011.

EX-SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Entrevista realizada com uma ex-Secretária da Assistência Social, por Geovani Zarpelon em 06 de junho de 2011.

EX-CONSELHEIRA DO CME. Entrevista realizada com uma ex-Secretária da Assistência Social, por Geovani Zarpelon em 11 de junho de 2011.



**ANEXOS**

**ANEXO I – Plano de Trabalho a ser preenchido pelas instituições  
conveniadas. Fornecido pela SEMED de Joinville**

**Plano de Trabalho / Atendimento 1/3**

**1 – Dados Cadastrais**

Órgão Entidade <b>Concedente</b> Município de Joinville/ <b>SECRETARIA DE EDUCAÇÃO</b>				CNPJ	
Endereço					
Cidade Joinville	UF	CEP	DDD Telefo ne	Esfera Administrativa Municipal	
Nome do Responsável				CPF	
Cédula de Identidade/ Expedidor		Cargo Prefeito		Função Prefeito	Matrícula
Endereço Rua				CEP	

Órgão / Entidade <b>Proponente</b> <b>XXXXXXXXXXXXXX</b>			CNPJ <b>XXXXXXXXXXXXXX</b>		
Endereço Rua <b>XXXXXXXXXX</b>					
E-mail <b>XXXXXXXXXXXXXX</b>					
Cidade Joinville	UF SC	CEP	DDD / Telefon e (047)	Entidade Filantrópica Sem Fins Lucrativos	
Conta corrente XXXX		Banco XXXXX		Agência XXXXX	Praça de Pagament o Joinville
Nome do Responsável  XXXXXXX		CPF XXXXXXX			
Cédula de Identidade / Órgão Expedidor XXXXXXXXXXXXXX		Função PRESIDENTE			

Endereço e telefone residencial Rua XXXXXXXXXXXXXXXXX	CEP XXXXXX
--	---------------

**2 – Descrição**

Título: Programa “Viva a Infância”	Período de Execução	
	Início – ALR	Término – 12 m ALR
Objeto: o auxílio financeiro do Município viabilizará a manutenção do XXXXX e garantirá o atendimento a Educação Infantil de XXX crianças na faixa etária de zero a cinco anos, 11 meses e 29 dias.		
Justificativa: oportunizar o atendimento as crianças na Educação Infantil, proporcionando conhecimento e habilidades que permitirá acessar com maior facilidade ao ensino fundamental, colaborando ainda para organização das famílias com vulnerabilidade financeira, pois o atendimento proporciona tranquilidade aos pais, que saem para trabalhar.		

\* ALR –após a liberação dos recursos.

**Plano de Trabalho / Atendimento 2/3****3 – Metas**

N.º	Descrição por tipo de atendimento	Quantidade	Valor Unitário R\$	Valor Total R\$
01	Educação Infantil para Crianças de:  0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias, período integral (8 horas/dia);  4 anos, 11 meses e 29 dias, em período integral (8 horas/dia);  4 a 5 anos, 11 Meses e 29 dias, período parcial(4 horas/dia).	XX  XX  XX		
<b>Sub total-1</b>		<b>65</b>		
02	Educação Infantil para Crianças de:  <b>RECURSOS PRÓPRIOS</b> 0 a 5 anos, 11 meses e 29 dias (merenda escolar )	65		
<b>Sub</b>		<b>65</b>		

<b>total-2</b>				
<b>Total Geral</b>		<b>65</b>	<b>----</b>	

#### 4 - Cronograma de Execução

Eta pa	Especificação	Quant	mensal R\$	Anual R\$	Início	Término
01	Material de higiene e	-----			ALR	12m ALR
02	limpeza				ALR	12m ALR
03	Aquisição de material	-----			ALR	12m ALR
04	de expediente					
04	Material permanente				ALR	12m ALR
05	(jan/fev/março/abr/jul/a					
05	gosto/set/out/nov)				ALR	12m ALR
06	Material				ALR	12m ALR
06	educativo/esportivo					
07	(jan/abr/maio)				ALR	12m ALR
07	Material de Consumo					
07	(jun/agosto/nov/dez)					
07	Serviços de Terceiros -					
07	assinatura de periódicos					
07	(jan)					
08	Serviços de Terceiros:				ALR	12m ALR
08	-manutenção e					
08	pequenos reparos;					
08	- conservação do					
09	prédio, de máquinas,				ALR	12m ALR
09	móveis, equipamentos					
10	eletro-eletronicos, rede				ALR	12m ALR
10	elétrica, pintura, pisos,					
11	muros, grades, etc.)				ALR	12m ALR
11	Serviços de Terceiros:					
11	-pagamento de água,					
11	luz, telefone, internet,					
11	serviço de					
11	comunicação,					
11	vigilância eletrônica;					
11	Material de Consumo:					
11	- gás de cozinha.					
11	Pagamento de pessoal e					
11	encargos (INSS/FGTS)					
11	Material de Consumo:					
11	-produtos para Merenda					
11	Escolar.					

**Plano de Trabalho/Atendimento 3/3****5 - Plano de Aplicação**

Natureza da Despesa		Concedente	Proponente	Valor Total
Código	Especificação	R\$	R\$	R\$
12.365.0010.2.0010 26 3.3.3.50 Fonte 119 Fonte 101	Convênios e subvenções Educação Infantil Recursos FUNDEB Recursos Próprios		-	
Total Geral =>			-	

**6 - Cronograma de Desembolso****Concedente**

Meta	1º Mês	2º Mês	3º Mês	4º Mês	5º Mês	6º Mês
Meta	7º Mês	8º Mês	9º Mês	10º Mês	11º Mês	12º Mês

**Proponente**

Meta	1º Mês	2º Mês	3º Mês	4º Mês	5º Mês	6º Mês
Meta	7º Mês	8º Mês	9º Mês	10º Mês	11º Mês	12º Mês

**7 - Declaração**

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto à Prefeitura Municipal de Joinville, para os efeitos e sob as penas da lei, que **inexiste qualquer débito em mora ou situação de inadimplência** com o Tesouro Municipal ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos do Município, na forma deste Plano de Trabalho/Atendimento.

PEDE DEFERIMENTO.

Local e data: Joinville, xxxxxxxx

Proponente:

xxxxxxx

Presidente do GASP.

### 8 - Aprovado pelo Concedente

Local e data: Joinville,
Concedente:
<p>xxxxxxxxxxxxx Prefeito Municipal.</p> <p>xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx Secretário de Educação.</p>

### ANEXO I

MES	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
ETAPA												

Valor mensal
<b>R\$ --</b>

Valor anual
<b>R\$ --</b>

**ANEXO II – Declaração de Responsabilidade****DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Na qualidade de representante legal do (a) \_\_\_\_\_, estabelecido(a) \_\_\_\_\_, inscrito (a) no CNPJ/MF sob o n.º \_\_\_\_\_, declaramos para os devidos fins que nos comprometemos a receber, aplicar e prestar contas dos recursos que nos forem concedidos pelo Governo Municipal/Secretaria \_\_\_\_\_, na forma de Convênio/Subvenções.

Para maior clareza, firmamos a presente declaração.

Joinville(SC) , de \_\_\_\_\_ de 200\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Nome, cargo e assinatura do Presidente da Instituição.

**ANEXO III – Declaração de contrapartida****DECLARAÇÃO DE CONTRAPARTIDA**

\_\_\_\_\_ (nome e cargo do responsável pela Entidade), declara, que a \_\_\_\_\_ (entidade), dispõe de recursos próprios, no valor de R\$ \_\_\_\_\_, relativos à contrapartida no convênio a ser celebrado com o Município, visando atender o \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_ (projeto/programa), neste Município.

Joinville, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 .

\_\_\_\_\_  
Nome, cargo e assinatura do Presidente da Instituição.

**DECLARAÇÃO DE ADIMPLÊNCIA****DECLARAÇÃO**

O \_\_\_\_\_(nome e cargo do responsável), inscrito no CPF n.º \_\_\_\_\_, declara, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Por ser expressão da verdade, firma a presente declaração.

Joinville,                      de                      de 200 .

\_\_\_\_\_  
Nome, cargo e assinatura do Presidente da Instituição.

## ANEXO IV – MODELO DE TERMO DE CONVÊNIO: SEC- JOINVILLE

Convênio n° \_\_\_\_

**-SEPLAN-CV.**

Convênio que firmam entre si, o Município de Joinville, com a interveniência da Secretaria de Educação, e o **Centro de Educação Infantil** \_\_\_\_\_.

O Município de \_\_\_\_\_, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Avenida \_\_\_\_\_ – Centro, inscrito no CNPJ/MF sob n° \_\_\_\_\_, doravante denominado **Município/Secretaria**, representado neste ato pelo Prefeito Municipal, \_\_\_\_\_, inscrito no CNPF/MF n° \_\_\_\_\_ e portador da Cédula de Identidade n° \_\_\_\_\_, com interveniência da Secretaria de Educação, na pessoa de seu Titular, \_\_\_\_\_, inscrito no CNPF/MF n° \_\_\_\_\_, e o **Centro de Educação Infantil** \_\_\_\_\_ com sede na Rua \_\_\_\_\_, em Joinville – SC, inscrito n° CNPJ/MF sob n° \_\_\_\_\_, representado neste ato pela sua Presidenta, \_\_\_\_\_, inscrita no CNPF/MF sob o n° \_\_\_\_\_, e portadora da Cédula de Identidade n° \_\_\_\_\_, doravante denominado CEI, celebram o presente Convênio, mediante as cláusulas e condições seguintes:

### ***CLÁUSULA PRIMEIRA – Do Objeto***

O presente Convênio tem por objeto a manutenção **Centro de Educação Infantil** \_\_\_\_\_. A referida entidade atende a \_\_\_\_ crianças de zero a cinco anos, 11 meses e 29 dias, nos período parcial e integral.

**Parágrafo Único.** Essa medida visa aumentar a oferta de vagas nos Centros de Educação Infantil com sede no Município.

### **CLÁUSULA SEGUNDA – Do Valor**

O valor total do Convênio é de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_), sendo a participação do Município, em 12 parcelas mensais de R\$ \_\_\_\_ (REAIS), conforme

Plano de Trabalho/Atendimento que integra o presente Convênio, aprovado previamente pelas Partes.

**Parágrafo Único:** caso não tenha o número de crianças especificado no Plano de Aplicação a Prefeitura irá repassar somente o valor real, com verificação *in loco* pela Secretaria de Educação.

## **CLÁUSULA TERCEIRA – Das Obrigações**

### **I – Do Município/Secretaria:**

- a) repassar, mensalmente, a importância de R\$ \_\_\_\_ (reais), ao **CEI**, conforme Plano de Trabalho/Atendimento aprovado previamente pelas Partes, o qual integra o presente Convênio;
- b) fiscalizar *in loco* e acompanhar a atuação do **CEI**, fazendo cumprir todas as obrigações estabelecidas no Convênio;
- c) exigir a prestação de contas dos recursos liberados, examinando e verificando o fiel cumprimento das determinações legais;
- d) submeter o presente Convênio à aprovação legislativa e, posteriormente, publicá-lo, em extrato, no Jornal do Município.

### **II – Do CEI:**

- a) acatar as orientações do **Município/Secretaria**;
- b) propiciar ao **Município/Secretaria** os meios e condições necessárias para que o concedente possa exercer o estabelecido no item “b” do Inciso I da Cláusula Terceira;
- c) abrir conta especial, na Coopercred, exclusivamente para movimentar os recursos financeiros deste Convênio e os eventuais rendimentos deles resultantes;
- d) receber os recursos liberados pelo **Município/Secretaria**, e movimentá-los mediante o uso de cheques nominais para cada credor;
- e) ressarcir ao Município os recursos recebidos através deste Convênio, quando se comprovar sua inadequada utilização;
- f) cumprir os prazos estabelecidos quanto à utilização dos recursos;
- g) computar, obrigatoriamente, a crédito do Convênio, as receitas financeiras auferidas, as quais serão aplicadas, exclusivamente, no seu objeto, devendo constar nos formulários que integrarão as prestações de contas do ajuste;

- h) devolver ao Município o saldo financeiro não utilizado, inclusive os provenientes das aplicações financeiras realizadas, no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias da data da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do presente Convênio;
- i) encaminhar à Coordenadoria de Recursos Recebidos e Transferidos da Secretaria da Fazenda, a prestação de contas dos recursos recebidos e da contrapartida utilizada, quando houver, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data do recebimento de **cada parcela**, de acordo com as normas estabelecidas pela legislação pertinente em vigor;
- j) arcar com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciárias decorrentes da execução do objeto do presente Convênio;
- k) Manter arquivada a documentação comprobatória das despesas realizadas (faturas, notas fiscais, recibos e outros documentos de despesas), **devidamente identificada com o número deste Convênio**, ficando à disposição dos órgãos de controle da Prefeitura, pelo prazo de cinco anos, contados a partir da aprovação da prestação de contas.

#### **CLÁUSULA QUARTA – Da Prestação de Contas**

A prestação de contas deste Convênio, inclusive da contrapartida, quando houver, deverá ser encaminhada à Coordenadoria de Recursos Recebidos e Transferidos da Secretaria Municipal da Fazenda, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data do recebimento de cada parcela, de acordo com as normas estabelecidas pela legislação pertinente em vigor.

**Parágrafo Único:** A liberação da terceira parcela ficará condicionada à apresentação da prestação de contas da primeira; a da quarta parcela condicionada à prestação de contas da segunda e, assim, sucessivamente.

#### **CLÁUSULA QUINTA – Da Rescisão**

As partes poderão, a qualquer tempo, rescindir o presente Convênio, mediante aviso, por escrito, com 30 (trinta) dias de antecedência, no caso de não cumprimento de quaisquer de suas cláusulas ou por mútuo acordo.

#### **CLÁUSULA SEXTA – Da Vigência**

O prazo para a vigência deste Convênio será de 12 (doze) meses, contados da liberação da 1ª parcela, condicionada a publicação da Lei no Jornal do Município, e poderá ser prorrogado mediante aditivo, se as partes assim o desejarem, desde que não seja alterado o seu objeto.

### **CLÁUSULA SÉTIMA – Das Alterações**

Este Convênio poderá ser modificado, por meio de Termo Aditivo, de comum acordo entre as partes, **desde que não haja mudança de objeto**, devendo o **CEI** apresentar justificativa acompanhada de novo Plano de Trabalho, se for o caso, no prazo máximo de 60 dias do término da vigência do Termo.

### **CLÁUSULA OITAVA – Do Foro**

Fica eleito o foro da Comarca de Joinville para dirimir quaisquer controvérsias oriundas da execução deste Convênio.

E, por estarem de acordo, as partes firmam o presente Convênio, em três vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas.

Joinville, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_

Prefeito Municipal.

Secretária de Educação.

Centro de Educação Infantil \_\_\_\_\_

Testemunhas:

Secretário de Planejamento,  
de  
Convênios

Coordenadora da Área  
Orçamento e Gestão.



**APENDICE**

## **APÊNDICE 1 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICO**

Realizamos buscas de pesquisas no Banco de Teses no portal da CAPES com o objetivo de conhecer o estado da arte sobre nossa temática pesquisada. Para tanto, utilizamos os seguintes descritores (todos combinados com o descritor “Educação Infantil”): “Creche comunitária”, “creche domiciliar”, “convênios”; “relação público-privada”, “terceiro setor”, “creches filantrópicas”. Selecionamos os seguintes trabalhos:

<b>DISSERTAÇÕES</b>		
<b>Autor</b>	<b>Instituição/ Ano</b>	<b>Título</b>
Márcia M. Veiga	UFMG, 2001	O movimento de luta pró-creches e a política de Educação Infantil em Belo Horizonte
Maria L. M. Silva	UFV, 2002	Participação do Voluntariado e do Setor Público na Assistência à Criança em Regime de Creche no Município de Viçosa-MG
Karla Lúcia Bento	FURB, 2003	"Prá cuidá de criança tá bom assim": estudo sobre as creches domiciliares em Blumenau
Francisca P. Salvino	UFRN, 2003	Parceria e Terceirização na Educação Municipal
Carmelita C. De O. Bueno	UFMS, 2003	A Recente Visibilidade da Escola Privada sem fins lucrativos no contexto da Política Pública Educacional
Ana Marcia F. Ramos	FGV, 2004	Desafios para a Formação de Parcerias no Serviço Creche da Secretaria da Assistência Social da PMSP
Maria Otilia Kroeff Susin	UFRGS, 2005	A Educação Infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias
Teresa Cristina Marrafao	UTP, 2006	Políticas Públicas e a Educação: a Municipalização e o "Terceiro Setor" na Gestão da Educação Infantil em Curitiba
Elizabeth A. Garcia	UNIP, 2006	Produção Social em ONG's - Um Estudo de Caso..
Ana Lúcia S. Da Conceição Araújo	UFBA, 2007	A Criança como Sujeito de Direito: as interfaces das instituições comunitárias nas políticas de Educação Infantil
Andrea C. M. Bruscato.	UFRGS, 2008	A regulamentação não- regulada das instituições de Educação Infantil particulares no município de Porto Alegre.
Egle Pessoa Bezerra	UNESP, 2008	A Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para o atendimento da Educação Infantil?

Cássia Alessandra Domiciano	UNESP, 2009	O programa 'Bolsa creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?
Thaís Neiverth	UFSC, 2009	A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis: entre o Fundeb e a focalização
Ana Cláudia da Rocha Souza.	UFSCar, 2009	As ações da secretaria municipal de Educação de Campinas frente à demanda por vagas na Educação Infantil (2001-2008).
Laisa Kelly Vilanova	UFMG, 2010	O Programa Primeira Escola da Prefeitura de Belo Horizonte: uma análise dos critérios de acesso e permanência nas Unidades Municipais de Educação Infantil
Mônica Alcântara Martins	UFPA, 2010	O público não-estatal na gestão da educação básica de Barcarena/PA
Bruna Ribeiro.	PUC/SP, 2010	A qualidade na Educação Infantil: uma experiência de autoavaliação em creches da cidade de São Paulo
Sandro Coelho Costa	UFMG, 2010	Educação Infantil no município de Contagem - MG: análise de uma política (1996-2010)
<b>TESES</b>		
Ronalda Barreto Silva.	Unicamp, 2001	Educação Comunitária: Além do Estado e do Mercado? - A Experiência da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade-CNEC (1985-1998)
Maria Lúza Flores	2007, UFRGS	Movimento e complexidade na garantia do direito à Educação Infantil: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989-2004)
Maria Otilia Kroeff Susin	UFRGS, 2009	A qualidade na Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo em quatro creches conveniadas