



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

MÍRIAN AGUIAR OLIVEIRA CAMARA

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO DISTRITO FEDERAL: OS CENTROS DE EDUCAÇÃO DA
PRIMEIRA INFÂNCIA (CEPIs)**

BRASÍLIA - DF
2023

MÍRIAN AGUIAR OLIVEIRA CAMARA

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO DISTRITO FEDERAL: OS CENTROS DE EDUCAÇÃO DA
PRIMEIRA INFÂNCIA (CEPIs)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - UnB, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

BRASÍLIA- DF
2023

MÍRIAN AGUIAR OLIVEIRA CAMARA

**O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO DISTRITO FEDERAL: OS CENTROS DE EDUCAÇÃO DA
PRIMEIRA INFÂNCIA (CEPIs)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - UnB, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: 28 de agosto de 2023

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (PPGE/UnB)
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni (PPGE/UFRGS)

Profa. Dra. Etienne Baldez Louzada Barbosa (PPGE/UnB)

Profa. Dra. Catarina de Almeida Santos (FE/UnB)
(Suplente)

BRASÍLIA - DF
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A048f Aguiar Oliveira Camara, Mirian
O Financiamento da Política de Conveniamento da Educação Infantil no Distrito Federal: Os Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs) / Mirian Aguiar Oliveira Camara; orientador Cristina Helena Almeida de Carvalho . -- Brasília, 2023.
149 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Financiamento da educação infantil. 2. Política de Conveniamento da educação infantil. 3. Parcerias público-privadas na educação infantil. 4. Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). I. Almeida de Carvalho, Cristina Helena, orient. II. Título.

À minha filha Maitê, que mesmo tão pequena consegue ser luz e
inspiração para a minha existência;
Ao Diego, meu amor e companheiro de vida;
Aos meus pais Alman e Mariza, meu irmão João Pedro, meus
avós Altina (*In Memoriam*) e Lico, e à Dinda Maria, que foram a
base para que eu construísse tudo o que sou.

AGRADECIMENTOS

Me tornar mestre em educação foi mais que um desafio pessoal, foi um sonho de vida, um ato de amor à educação e motivo de imensa realização. Mas a trajetória percorrida nem sempre esteve permeada por alegrias e facilidades. Existiram também momentos de inseguranças, cansaço e frustrações. Porém o apoio e o suporte de pessoas especiais me mantiveram resignada e firme no propósito e a elas dedico aqui meu agradecimento especial.

Primeiramente, faço desse espaço uma oração de louvor e agradecimento a Deus por todas as bênçãos que me proporcionaram chegar até aqui. Agradeço à intercessão dos meus queridos Santos, em especial, à minha mãe Maria Santíssima, à São José e à Santa Terezinha do Menino Jesus, a quem muitas vezes recorri e fui prontamente atendida.

Depois, minha gratidão à minha família que foi minha maior incentivadora e suporte emocional durante esse tempo: meus pais Alman e Mariza, meu irmão João Pedro, meu avô Lico e minha madrinha Maria. Um agradecimento especial à minha querida avó Altina, pessoa que perdi durante esse período, e cuja ausência diversas vezes doeu e fez desanimar. Porém sua saudosa lembrança me fez seguir adiante! Agradeço ainda às duas pessoas que todos os dias me apoiaram incansavelmente, minha filha Maitê, a quem gerei durante o mestrado, e meu esposo Diego, companheiro de profissão, de estudos e sobretudo de vida.

Sou grata também aos colegas e amigos que tornaram esse processo mais leve, pessoas que o mestrado e a vida acadêmica e profissional me proporcionaram: Alana, grande parceira; Grazi, Érika, Eduardo e Mariana, grupo que sempre foi presente e com quem contei para desabafos e pedidos de ajuda; colegas do grupo de orientandos; membros do GEPPAPE e demais colegas das disciplinas e dos corredores da UnB. Obrigada pela parceria, pelos conselhos e por terem estado comigo nesse mesmo barco.

Agradeço também à minha psicóloga, Ana Carolina, que sempre acreditou no meu potencial e cuidou de forma zelosa da minha saúde emocional nesse tempo. E agradeço aos amigos da vida e demais familiares que sempre demonstraram apoio, orgulho e compreensão nas ausências.

Agradeço em especial às professoras queridas, dignas de muita admiração, que me abraçaram nesse período e me fizeram uma melhor profissional, pesquisadora e ser humano: minha orientadora Cristina Helena Almeida de Carvalho, professora Shirleide Pereira da Silva Cruz, professora Kátia Curado, professora Edileuza Fernandes e as professoras que

compuseram minhas bancas de qualificação e de defesa, Vera Peroni, Etienne Baldez e Catarina Almeida, as quais foram tão gentis e cuidadosas na leitura da minha pesquisa.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo principal analisar o financiamento da política de convênios do Distrito Federal com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a oferta de educação infantil nos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). Atualmente, o DF realiza parte da oferta de creche e pré-escola por meio de convênios com OSCs via prédios próprios ou pela cessão da gestão dos CEPIs, instituições construídas através da política pública federal Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil). Propõe-se como objetivos específicos: a) examinar a legislação educacional nacional referente ao financiamento à etapa da educação infantil; b) analisar as relações estabelecidas entre o poder público e o setor privado no financiamento da educação infantil; c) investigar como ocorreu o financiamento público distrital para as instituições privadas que fizeram a gestão dos CEPIs no DF entre 2017 e fevereiro de 2023. Trata-se de pesquisa quali-quantitativa, cujos procedimentos metodológicos foram a análise documental e a bibliográfica, além da análise dos dados sobre a oferta e o financiamento dos CEPIs entre 2017 e 2022. Como resultados observou-se que foram identificadas irregularidades na execução das parcerias, no cumprimento dos termos de colaboração e quanto ao controle de vagas. Quanto ao financiamento, a opção por convênios mostrou-se como oferta educacional a custos reduzidos, pois os valores por crianças encontraram-se em defasagem e há a desvalorização profissional por meio de salários reduzidos e a ausência de planos de carreira, caracterizando-se por terceirização da atividade-fim.

Palavras-chave: Financiamento da educação infantil. Política de conveniamento na educação infantil. Parcerias público-privadas na educação infantil. Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs).

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to analyze the financing of the Federal District's policy of agreements with Civil Society Organizations (CSOs) for the provision of early childhood education in Early Childhood Education Centers (ECECs). Currently, the FD provides part of its kindergarten and preschool supply through agreements with CSOs through its own buildings or through the cession of management of the ECECs, which are institutions built through the federal public policy Proinfância (National Program of Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Early Childhood Education). It proposes as specific objectives: a) to examine the national educational legislation referring to the financing of the early childhood education stage; b) to analyze the relations established between the public power and the private sector in the financing of early childhood education; c) how the district public funding for the private institutions that managed the ECECs in the FD between 2017 and february of 2023. This is a quali-quantitative research, whose methodological procedures were documental and bibliographical analysis, in additions to the analysis of data on the financing of ECECs between 2017 and 2022. As results, it was observed irregularities were identified in the execution of the partnership, in compliance with the terms of collaboration and with regard to the control of vacancies. As for financing, the option for agreements proved to be an educational offer at reduced costs, since the amounts per child are outdated and there is professional devaluation through reduced wages and the absence of career plants, characterized by outsourcing of core activity.

Keywords: Financing of early childhood education. Policy of agreements in early childhood education. Public-private partnerships in early childhood education. Early Childhood Education Centers (ECECs).

LISTA DE SIGLAS

- ANPED** - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BDTD** - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNCC** – Base Nacional Comum Curricular
- CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ** – Custo-Aluno Qualidade
- CAQi** – Custo-Aluno Qualidade Inicial
- CEI** – Centros de Educação Infantil
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CEPIs** - Centros de Educação da Primeira Infância
- CF** – Constituição Federal
- CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CNDE** – Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CP** – Chamamento público
- CRE** – Coordenação Regional de Ensino
- DCNs** – Diretrizes Curriculares Nacionais
- DODF** – Diário Oficial do Distrito Federal
- DF** - Distrito Federal
- EAPE** – Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação
- EC** – Emenda Constitucional
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EI** – Educação Infantil
- FINEDUCA** - Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FPE** – Fundo de Participação dos Estados
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GAEE – Gratificação de Atividade em Ensino Especial

GAPED – Gratificação de Atividade Pedagógica

GAZR – Gratificação de Atividade em Zona Rural

GEPFAPE – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre formação e atuação de professores/pedagogos.

GT - Grupo de Trabalho

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

IE – Imposto sobre a Exportação

II – Imposto sobre a Importação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito

IPI – Imposto sobre a Produtos Industrializados

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto de Renda

IRPF – Imposto sobre a Renda de Pessoa Física

IRPJ – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos

ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITR – Imposto sobre a Propriedade Rural

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LODF - Lei Orgânica do Distrito Federal

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

ME – Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDE – Plano Distrital de Educação

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PI - Piauí

PIB - Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNE – Plano Nacional de Educação

PPPs – Parcerias Público Privadas

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PR – Paraná

RAs – Regiões Administrativas

SCIELO - Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos

SEEDF - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SEDEST - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SimCAQ – Simulador do Custo-Aluno Qualidade

SINIBREF - Sindicato Interestadual das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas

SINPROEP – Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal

SUAG – Subsecretaria de Administração Geral

SUPLAV – Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação

SP - São Paulo

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TPA – Todos pela Educação

UNB - Universidade de Brasília

UNESCO – Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VAAF – Valor Anual por Aluno

VAAAT – Valor Anual Total por Aluno

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese dos trabalhos encontrados na pesquisa bibliográfica por descritores e nos anais de eventos.....	23
Quadro 2. Comparativo entre a organização das instituições parceiras e das instituições geridas de forma direta pela SEEDF.....	105
Quadro 3. Comparativo entre as condições salariais e carreira dos professores das instituições parceiras e do Magistério Público do DF	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Matrículas nas etapas da educação infantil, na rede distrital e na rede privada (2011 a 2022).....	88
Tabela 2. Trajetória de matrículas em creches no Distrito Federal, na rede pública distrital vinculada à SEEDF, na rede conveniada e na rede particular não conveniada (2011 a 2021)	90
Tabela 3. Trajetória de matrículas na pré-escola no Distrito Federal, na rede pública distrital vinculada à SEEDF, na rede conveniada e na rede particular não conveniada (2011 a 2021).	92
Tabela 4. Matrículas nos CEPis e matrículas na rede conveniada (2020 a 2022).....	93
Tabela 5. Recursos do ProInfância destinados ao Distrito Federal para a construção de creches (2012 a 2022).....	110
Tabela 6. Trajetória dos valores por criança das parcerias (2017 a 2022)	115
Tabela 7. Comparativo entre o valor aluno mensal do Fundeb para a creche e pré-escola integrais em instituições públicas e conveniadas e o valor por criança mensal para os CEPis no DF (2017 a 2022). Dados reais a preços de 2022 corrigidos IPCA.....	116
Tabela 8. Comparativo entre o salário dos professores das instituições parceiras e o vencimento inicial dos professores do Magistério Público do DF (2016 a 2022). Dados reais a preços de 2022 corrigidos IPCA.....	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura das formas de arrecadação por ente federado.....	48
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MARCOS LEGAIS E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PANORAMA NACIONAL E DO DISTRITO FEDERAL.....	27
1.1. A Educação Infantil na legislação educacional e nas políticas públicas nacionais: do assistencialismo ao reconhecimento do direito das crianças	27
1.2. O direito à educação infantil no Distrito Federal: análise histórica, arcabouço legal e políticas públicas distritais.....	35
2. O CAMPO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DA EDUCAÇÃO INFANTIL	42
2.1. O financiamento da educação básica brasileira: política pública necessária à efetivação de direitos	42
2.2. Avanços e impasses no financiamento da educação infantil	55
3. AS RELAÇÕES PÚBLICO PRIVADAS NO FINANCIAMENTO E NA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	60
3.1. A disputa pelo fundo público e a privatização da educação	60
3.2. A privatização da educação infantil pela via do convênio com Organizações da Sociedade Civil.....	69
4. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CONVÊNIOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DO DISTRITO FEDERAL: OS CENTROS DE EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (CEPIs).....	82
4.1. A política de convênio da educação infantil no Distrito Federal	83
4.2. Panorama do atendimento educacional na educação infantil: análise da trajetória das matrículas na rede própria, na rede conveniada e na rede privada não conveniada	87
4.3. Os Centros de Educação de Primeira Infância (CEPIs): regulamentação e estrutura organizacional.....	93
4.3.1. A execução administrativo-financeira das parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Secretaria de Educação para a administração dos CEPIs	94

4.3.2. A organização técnico- pedagógica dos CEPIs	98
4.4. O financiamento dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs).....	108
4.4.1. O financiamento do ProInfância para a construção dos CEPIs	108
4.4.2. Financiamento do Distrito Federal aos CEPIs.....	111
4.4.3. A estrutura salarial dos profissionais do magistério que atuam nos CEPIs.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE	144

INTRODUÇÃO

A Educação infantil é etapa de ensino contida nas legislações educacionais brasileiras como direito da criança e compreende a faixa etária de 0 a 5 anos, correspondendo à creche (0 a 3 anos) e à pré-escola (4 e 5 anos). A Constituição Federal de 1988, no artigo 208, inciso IV, estabelece que a garantia do dever do Estado para com a educação se dará pela oferta de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), no artigo 4º, inciso II, garante a gratuidade da referida etapa de ensino. Ainda segundo ambas as legislações (CF, 1988; LDB, 1996), a educação infantil integra a educação básica, que corresponde ao ensino dos 4 aos 17 anos. Ou seja, a pré-escola, dos 4 aos 5 anos é etapa obrigatória e direito público subjetivo.

Apesar do que consta na legislação atual, durante longos períodos da história nacional essa etapa esteve secundarizada entre as políticas públicas, tanto entre aquelas referentes à oferta à demanda de creche e pré-escola, quanto às que dizem respeito ao seu financiamento. Por décadas existiu uma indefinição com relação ao lugar da educação infantil, a qual foi relegada à área da assistência social, destinada sobretudo às crianças oriundas de famílias pobres e mães trabalhadoras, realidade acentuada na creche. Após as conquistas advindas da Constituição Federal de 1988 essa etapa passa a ser compreendida como direito das crianças, porém o processo de consolidação deste direito demorou a se concretizar em ações reais e efetivas. No âmbito do financiamento, mesmo após a promulgação da Carta Magna não havia a definição clara de recursos ao segmento, questão que foi ser abordada apenas em 2007, com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Por isso, ainda hoje os sistemas de ensino municipais enfrentam problemas de falta de vagas na EI e insuficiência de recursos.

Como consequência da histórica ausência estatal na etapa, cresceu a participação do setor privado na oferta de EI por meio de instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos e instituições particulares em sentido estrito. O primeiro modelo foi reiteradamente apoiado pelo setor público por diversas formas, fundamentado em perspectivas de desresponsabilização do Estado e transferência para o setor privado de serviços considerados não exclusivos, como realizado após a reforma do Estado brasileiro nos anos 90, ou sob a justificativa de alternativa para o rápido atendimento à grande demanda de matrículas. Surge então a oferta de EI sob a forma de convênios com Organizações da Sociedade Civil,

subsidiados por recursos públicos, identificada em diversas localidades do país, como em municípios do estado de São Paulo, Porto Alegre e demais municípios da região Sul e no Distrito Federal.

Diante disso, a temática de investigação deste estudo originou-se do percurso formativo e da atuação profissional da pesquisadora. Durante a graduação em Pedagogia pela Universidade de Brasília diversos espaços de discussão direcionaram à problematização da participação privada na oferta educacional e suas consequências para a garantia do direito à educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Após a conclusão da graduação, em 2018, e o subsequente ingresso na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) no mesmo ano como professora efetiva, diante dos desafios encontrados na escola e em sala de aula, apesar da recorrente descredibilização da escola pública por parte de colegas professores e professoras, fortaleceu-se em mim como pesquisadora a concepção de valorização do ensino público e a necessidade de garantia de qualidade nas condições de oferta deste.

A partir do ingresso no mestrado no Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília, uma imensa gama de discussões realizadas nas disciplinas de “Política de Financiamento da Educação”, “Trabalho e Formação Docente”, “Organização do Trabalho Pedagógico”, “Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica”, no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Formação e Atuação de Professores/Pedagogos (GEPFAPe), nas reuniões de orientação e outros espaços formativos levou ao desejo de compreender como ocorrem as relações estabelecidas entre os poderes públicos e o setor privado na educação, sobretudo em meio ao crescimento das concepções neoliberais no cenário político nacional e da implementação de políticas públicas influenciadas por essas concepções, inclusive no que diz respeito às tensões na disputa pelo financiamento público.

Nas últimas duas décadas, o cenário educacional brasileiro viu-se invadido por concepções de cunho privatistas e neoliberais, as quais levaram à transferência de serviços do Estado para o setor privado, como o caso dos convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a oferta educacional, e de forma mais ampla, influenciaram a elaboração de políticas como a Base Nacional Comum Curricular (FREITAS, 2018), a compra de sistemas privados e pacotes curriculares e tecnológicos de ensino por parte de municípios (ADRIÃO, 2018), entre outras. Para a compreensão do neoliberalismo, utiliza-se da explicação de Freitas (2018),

O neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada em um livre mercado cuja própria lógica produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência. Segundo essa visão, a generalização desta concepção para todas as atividades do Estado produzirá uma sociedade melhor.

Os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação. (FREITAS, 2018, p. 31)

Deste modo, a percepção pessoal dessa realidade a partir do aprofundamento dos estudos realizados durante o mestrado gerou provocações a respeito dos aspectos que perpassam a temática das relações público-privadas na educação. Além disso, durante a atuação na SEEDF, na Coordenação Regional de Ensino de Planaltina¹, observou-se que o segmento da creche não era ofertado nas instituições próprias da rede de ensino, mas por instituições parceiras conveniadas. Isso levou ao questionamento e ao desejo de compreender as razões para tal escolha de oferta educacional. Além disso, nos espaços de convívio social desta pesquisadora, verificou-se grande impacto dessas instituições na comunidade local. Deste modo, objetivando contribuir para a gestão de políticas públicas e a qualidade educacional na rede de ensino na qual a pesquisadora está inserida, construiu-se a presente dissertação.

Este estudo se justifica também quanto à relevância social e política, pois ao analisar os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica², disponibilizados pelo INEP, entre os anos de 2011 e 2022 é possível observar que o Distrito Federal apresenta elevado nível de privatização da educação infantil, sobretudo na etapa correspondente à creche, com crescimento das matrículas privadas em 76% e redução das matrículas distritais em 88%. Esse período de análise corresponde ao momento em que a Secretaria de Educação assumiu a inteira responsabilidade pelo atendimento às crianças na educação infantil, que até 2011 ocorria em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST).

Além do elevado nível de participação do setor privado na oferta de educação infantil, observa-se o elevado índice de conveniamento, em outras palavras, parcerias entre o Governo do Distrito Federal e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para o atendimento à creche e à pré-escola. De acordo com o Censo Escolar do DF, entre 2011 e 2022, o crescimento da rede conveniada foi de 289% na creche, e o total de matrículas representava mais da metade do quantitativo da rede própria, conveniada e privada não conveniada em 2021, sendo 59%.

¹ Coordenação Regional de Ensino é o termo utilizado no Distrito Federal para as unidades descentralizadas da rede de ensino do DF. Ou seja, as Regionais de Ensino são parte de toda a estrutura organizacional da rede. Como não contém municípios, o DF divide-se em regiões administrativas, as quais são aglutinadas em Regionais de Ensino para a gerência das instituições educacionais de cada localidade e a aplicação e promoção das diretrizes organizacionais da rede. Planaltina é uma região administrativa que possui uma Coordenação Regional de Ensino própria.

² As Sinopses Estatísticas da Educação Básica são um conjunto de tabelas elaboradas com base nos dados colhidos no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Estão disponíveis para download em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas>>

Portanto, atualmente o DF realiza parte significativa da oferta de creche e pré-escola por meio do convênio com Organizações da Sociedade Civil. Até julho de 2022, segundo informações do sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), mantinha-se convênio com 116 instituições confessionais, filantrópicas e sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil. Dentre essas instituições estão as que possuem prédio próprio e as que fazem a gestão dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs).

Os CEPIs são unidades de ensino construídas com os recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - ProInfância (Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007), pertencentes à SEEDF e cedidas às OSCs. Este programa é uma política do Governo Federal que objetiva a ampliação do atendimento na educação infantil por meio da construção de creches e pré-escolas, com assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em projetos padronizados ou próprios e/ou a aquisição de equipamentos e mobiliário para o funcionamento das instituições. Os CEPIs atendem a crianças de 0 a 5 anos. No caso do DF todos os CEPIs são geridos por terceiros e não de forma direta pela Secretaria de Educação, a qual apenas regulamenta, acompanha e fiscaliza o atendimento nessas instituições. A execução dos serviços e a contratação dos profissionais é realizada pelas OSCs. As vagas ofertadas nessas instituições são de natureza pública, por isso, o financiamento a elas ocorre por meio de repasses feitos pelo governo do Distrito Federal.

Diante disso, a intenção inicial dessa pesquisa era a de compreender as razões que levariam o poder público do Distrito Federal a optar pela transferência da gestão de unidades de Educação Infantil para Organizações da Sociedade Civil, porém devido à complexidade de fatores que envolvem a compreensão dessas motivações e a necessidade de se estabelecer um recorte de pesquisa possível de ser realizado dentro do período do mestrado, optou-se por focar a análise no financiamento público distrital a estas instituições.

O objeto de análise deste estudo não é o conjunto das instituições conveniadas, também denominadas de creches conveniadas, mas apenas os CEPIs por se caracterizarem como unidades viabilizadas por meio de uma política pública federal para a ampliação de vagas públicas e melhoria na rede pública de atendimento à educação infantil, o ProInfância, que em sua execução foram entregues a instituições privadas.

Sendo assim, as perguntas que orientam esse estudo são: qual é o formato institucional que regulamenta os CEPIs e seu financiamento? Quais são os valores repassados às parcerias? Qual é a estrutura salarial e o regime de trabalho dos profissionais do magistério das instituições

conveniadas? Os dados sobre o financiamento aos CEPIs oferecem pistas sobre a qualidade do atendimento e sobre as motivações do governo em optar por esse modelo de oferta de EI? O financiamento aos CEPIs ajuda a compreender a política de conveniamento na educação infantil do DF?

Diante disso, elegeu-se como objetivo geral de pesquisa analisar o financiamento da política de convênios do Distrito Federal com as Organizações da Sociedade Civil para a oferta de educação infantil nos CEPIs. Foram elencados três objetivos específicos: 1) Examinar a legislação educacional nacional referente ao financiamento à etapa da educação infantil; 2) Analisar as relações estabelecidas entre o poder público e o setor privado no financiamento à educação infantil; 3) Investigar como ocorreu o financiamento público distrital para as instituições privadas que fizeram a gestão dos CEPIs no Distrito Federal entre 2017 e fevereiro de 2023. O período de análise escolhido justifica-se por corresponder à vigência do último edital que selecionou as OSCs interessadas em gerir os CEPIs, iniciado em 2017 e finalizado em fevereiro de 2023.

Quanto à metodologia de pesquisa, de acordo com Pereira e Ortigão (2016), na pesquisa científica em educação “as metodologias são escolhidas e utilizadas segundo as perguntas que se pretende responder” (p. 69). Deste modo, considera-se adequado para a presente investigação a utilização de método misto, com conjugação de instrumentos de coleta de dados e formas de análises da pesquisa quantitativa e qualitativa (DAL-FARRA; LOPES, 2013). Segundo os autores citados, “ao utilizar múltiplas abordagens, torna-se possível que haja uma contribuição mútua das potencialidades de cada uma delas, gerando respostas mais abrangentes aos problemas de pesquisa formulados” (DAL-FARRA; LOPES, 2013, p. 77).

Pereira e Ortigão (2016) ponderam que ao se utilizar da metodologia quantitativa não se deve desconsiderar a preocupação com os contextos macro e micro da questão investigada. Deste modo, analisar qualitativamente dados quantitativos enriquece a pesquisa e permite aprofundamento na compreensão do que se objetiva estudar e das informações coletadas. De acordo com os autores,

É pungente que os diversos tipos de pesquisa sejam considerados como complementares, no sentido de produzirem olhares diversos sobre uma mesma questão. A produção de resultados de cunho quantitativo complementa e promove questões e pesquisas metodologicamente pautadas em teorias qualitativas, e vice-versa. Esta retroalimentação é, na verdade, um princípio básico da produção científica. (PEREIRA; ORTIGÃO, 2016, p. 70)

Sendo assim, no campo de pesquisa sobre o financiamento da educação, mostra-se importante, além da coleta e organização dos dados quantitativos relativos ao financiamento, a

compreensão das informações a partir da literatura, da análise documental e da análise dos contextos sociais, políticos, históricos e econômicos em que o objeto de análise está inserido (SILVA; GOUVEIA, 2021). Para os autores,

Por mais que os aspectos conceituais e metodológicos sejam distintos em cada uma dessas pesquisas (*quantitativa e qualitativa*), é possível desenvolver trabalhos que integrem as duas abordagens e que conformem, assim, uma investigação que, além de se preocupar com o dado imediato, quantificado, busque aprofundar a informação, trazendo outros dados que conduzam além do conhecimento imediato. A própria abordagem quanti-quali pode ser um caminho na busca de uma melhor compreensão da ação do Estado no atendimento a uma demanda educacional a partir da alocação de recursos. (SILVA E GOUVEIA, 2021, p. 10, grifo nosso)

Segundo Gatti (2004), na pesquisa quantitativa, para que o pesquisador não se torne refém dos dados coletados, é importante conhecer amplamente e de forma profunda a teoria e a área em que se situam os problemas estudados. Sendo assim, para a compreensão abrangente da questão investigativa central deste estudo, foram realizadas algumas etapas de pesquisa descritas a seguir.

Para o início deste trabalho realizou-se o levantamento bibliográfico a respeito do tema. Tal procedimento foi feito procurando-se as produções acadêmicas entre os anos de 2010 e junho de 2022, que tratam das parcerias estabelecidas entre os poderes públicos municipais e distrital e o setor privado para a oferta de educação infantil e do financiamento das instituições conveniadas no Brasil.

Este recorte temporal foi escolhido por corresponder à última década e ser considerado abrangente e capaz de oferecer o estado da arte sobre a temática, visto que esse período foi marcado por modificações importantes na legislação e na organização da educação infantil em nível nacional e local. Destaca-se em nível nacional: a transição do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei n° 10.172/2001) para o Novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n° 13.005/2014); a transição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em vigor de 1998 a 2006 (Lei n° 9.424/1996), para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor de 2007 a 2020 (Lei n° 11.494/2007); e a criação do Novo FUNDEB em 2020 (EC 108/2020, Lei n° 14.113/2020). No Distrito Federal, destaca-se: a transferência de responsabilidade para com educação infantil da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) para a Secretaria de Estado de Educação, exclusivamente, em 2011 e o Plano Distrital de Educação 2015-2024 (Lei n° 5.499/2015).

A pesquisa bibliográfica foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD-IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Periódicos Capes, Revista Fineduca e Google Acadêmico³, utilizando-se os seguintes descritores: “*financiamento de creches conveniadas*”, “*creches conveniadas*”, “*convenimento na educação infantil*”, “*organizações sociais na educação infantil*” e “*parcerias público privadas na educação infantil*”/“*público privado na educação infantil*”. A pesquisa por descritores resultou em 66 trabalhos. Sendo 31 artigos, 21 dissertações de mestrado, 4 teses de doutorado e 10 trabalhos de conclusão de curso (TCC).

Além das bases de dados anteriormente descritas, foram verificados também os trabalhos presentes nos Anais dos eventos da Anped e da Fineduca. Neste caso, não foram utilizados descritores, mas a análise dos anais de cada edição dos eventos no recorte temporal da pesquisa (2010 a junho de 2022). No site da Anped verificou-se os anais das reuniões nacionais em dois grupos de trabalho: GT 5 - Estado e Política Educacional e GT 7 - Educação de crianças de 0 a 6 anos, pois as pesquisas abordam os eixos de investigação deste estudo. Foram selecionados 3 trabalhos completos e 1 resumo expandido, sendo 1 do GT5 e 3 do GT7.

Nos Anais da Fineduca, a busca foi feita pela verificação de cada edição do evento no período de 2010 a junho de 2022⁴, dentro dos eixos: “Políticas de financiamento da educação básica”⁵ e “Relações público-privadas no financiamento da educação”. Tendo em vista a impossibilidade de pesquisa por descritores, a busca foi feita pela mesma metodologia da pesquisa feita nos anais da Anped. Grande parte dos trabalhos encontrados eram resumos expandidos ou resumos simples, assim apenas foram considerados os trabalhos completos e resumos expandidos, totalizando 12 pesquisas, sendo 1 trabalho completo e 11 resumos expandidos.

Os critérios utilizados para escolha dos trabalhos encontrados em todas as bases de dados foram, em primeiro lugar, análise do título, conteúdo do resumo e das palavras-chave. Em alguns trabalhos também se fez necessária a leitura da introdução e/ou da metodologia pois apenas o título e o resumo não forneciam informações suficientes sobre o teor da pesquisa. Adotou-se como critério de exclusão de trabalhos a pouca ou nenhuma correspondência ao tema e objetivos dessa pesquisa, ou seja, não se tratar de creches conveniadas, financiamento dessas instituições ou parcerias entre público e privado na oferta de educação infantil. Assim, trabalhos

³ A plataforma Scielo não foi utilizada, devido a instabilidades técnicas no site no período de realização desse levantamento.

⁴ Não foi possível ter acesso aos anais anteriores a 2017.

⁵ O eixo Políticas de Financiamento da Educação Básica era denominado Políticas de financiamento da educação básica e superior até 2019.

que tratavam de assuntos relacionados à educação infantil, mas sem referência ou foco principal sobre a política de convênios na etapa e o financiamento dessas instituições não foram considerados.

Incluiu-se resumos expandidos, trabalhos de conclusão de curso, artigos, trabalhos completos publicados nos anais dos eventos, dissertações e teses. O levantamento bibliográfico resultou, portanto, em 82 trabalhos, sendo 31 artigos, 21 dissertações, 4 teses, 10 trabalhos de conclusão de curso, 12 resumos expandidos e 4 trabalhos completos publicados nos anais dos eventos. O quadro abaixo sintetiza a quantidade de estudos encontrados em todas as bases de dados averiguadas.

Quadro 1. Síntese dos trabalhos encontrados na pesquisa bibliográfica por descritores e nos anais de eventos

Descritores	Tipo	Quantidade
“financiamento de creches conveniadas”	Artigos	0
	Dissertações	5
	Teses	2
	TCCs	0
“creches conveniadas”	Artigos	21
	Dissertações	9
	Teses	1
	TCCs	5
“conveniamiento na educação infantil”	Artigos	4
	Dissertações	1
	Teses	0
	TCCs	4
“organizações sociais na educação infantil”	Artigos	0
	Dissertações	0
	Teses	0
	TCCs	0
“Parcerias público privadas na educação infantil” / “público privado na educação infantil”	Artigos	6
	Dissertações	6
	Teses	1
	TCCs	1
Anais (Anped e Fineduca)	Trabalhos completos publicados	4
	Resumos expandidos	12
Total 82 trabalhos	Artigos	31
	Dissertações	21
	Teses	4
	TCCs	10
	Trabalhos completos publicados em anais	4
	Resumos expandidos	12

Fontes: BDTD-IBICT, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, Periódicos CAPES, Revista Fineduca, Google Acadêmico, Anais das reuniões nacionais da Anped e Anais dos encontros da Fineduca.

Os 82 trabalhos encontrados dizem respeito aos descritores selecionados e não especificamente sobre o objeto dessa pesquisa: a política de convênios para a oferta de educação infantil e o financiamento de creches conveniadas. Deste modo, após o levantamento inicial, realizou-se nova leitura dos títulos e resumos, a fim de definir os estudos que mais se aproximam do objeto de investigação. Não foram considerados os trabalhos que tratam do financiamento para a educação infantil como um todo, apenas os que dizem respeito à política de conveniamento nesta etapa e os que realizaram pesquisas empíricas sobre o financiamento às instituições conveniadas, analisando os recursos destinados a elas. Dos 82 trabalhos, foram

encontrados 28 trabalhos que atendiam ao critério, sendo 19 artigos, 8 dissertações de mestrado e 1 tese de doutorado.

Ao fim do levantamento bibliográfico, foi possível perceber que houve o crescimento das pesquisas nacionais dos últimos anos (entre 2010 e junho de 2022) sobre a temática. Os trabalhos encontrados nas bases de dados, a partir dos descritores “*financiamento de creches conveniadas*”, “*creches conveniadas*”, “*convenimento na educação infantil*”, “*organizações sociais na educação infantil*” e “*parcerias público privadas na educação infantil*”/”*público privado na educação infantil*” destinam maior atenção à investigação dos processos de conveniamento na educação infantil, à questão da privatização desse nível de ensino pela análise das transferências de responsabilidade dos poderes estatais para a iniciativa privada com o objetivo de ampliar a oferta de vagas por meio de arranjos diversos e à perspectiva do direito à educação e da qualidade do ensino.

Após a leitura destes trabalhos foi possível identificar tendências de pesquisa e perceber as lacunas ainda existentes na literatura da área. As pesquisas tratam da questão da negligência do Estado brasileiro para com a etapa no decorrer da história, com atendimento e ações voltadas à perspectiva assistencialista, tratam também das razões que levam os poderes públicos a optarem pela transferência da oferta de EI para as o setor privado. São poucas produções que abordam o financiamento propriamente dito, por meio da análise do gasto público com as creches conveniadas e as redes próprias, do direcionamento dos recursos públicos à iniciativa privada, à prestação de contas das instituições e o acompanhamento governamental e da sociedade quanto à utilização dos recursos financeiros fornecidos às instituições conveniadas. Há escassez de trabalhos também sobre o aproveitamento de recursos e priorização de sua utilização.

A maior quantidade de resultados surgiu para o descritor que tratava das creches conveniadas de forma mais ampla, demonstrando que esse tema tem crescido nas pesquisas nacionais. Além disso, apesar de algumas creches conveniadas se caracterizarem como organizações sociais, o descritor relacionado não apresentou resultados.

Quanto ao Distrito Federal, a produção é ainda mais reduzida, com apenas um trabalho que investigou a temática em perspectiva compatível com o objetivo do presente estudo (LIMA; CASTIONI, 2019), o que reitera a relevância científica desta dissertação. As pesquisas encontradas se inter-relacionam e complementam na compreensão das políticas de convênios para a educação infantil e o financiamento dessas instituições, especialmente na creche. As

questões identificadas no levantamento bibliográfico serão abordadas nos capítulos deste trabalho.

Deste modo, a presente dissertação busca contribuir para a compreensão da política de conveniamento sob a perspectiva do financiamento, dando ênfase à realidade do Distrito Federal, o qual repassa a gestão de unidades construídas por meio de um programa federal destinado à rede pública de ensino para o setor privado não lucrativo – Instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias - eixos de análise pouco encontrados nas pesquisas nacionais.

Após o levantamento bibliográfico, criou-se a possibilidade da construção teórico-conceitual sobre o tema. Inicialmente, pretendia-se também realizar uma análise comparativa do financiamento aos CEPs relacionando com os valores estipulados para cada rede de ensino por meio do Simulador de Custo Aluno Qualidade – SimCAQ⁶. Entretanto, o sistema permanece em manutenção durante a elaboração da versão final da dissertação, o que impossibilitou o acesso aos relatórios e às simulações. Em lugar da utilização do SimCAQ, optou-se, por realizar uma análise comparativa entre os valores por aluno mensais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o DF e os valores por criança destinados aos CEPs.

Sendo assim, esta dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo discorre sobre o histórico de políticas públicas voltadas à educação infantil no país e no Distrito Federal. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico sobre o financiamento da educação básica brasileira como política pública, servindo de subsídio para a compreensão do campo do financiamento, no qual esta dissertação está inserida, e aborda também as questões relacionadas financiamento específico à educação infantil.

No terceiro capítulo apresenta-se o pano de fundo da política de conveniamento da educação infantil. Em primeiro lugar, discorre-se sobre as relações estabelecidas entre o poder público e o setor privado no financiamento à educação infantil sob a perspectiva da disputa pelo fundo público e da privatização da educação. Em segundo lugar, aborda o tema das políticas de conveniamento na educação infantil.

⁶ Tal ferramenta é um sistema computacional online que foi construído por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de Goiás e financiada pelo Ministério da Educação. Tem por objetivo gerar informações sobre qual o custo e qual deve ser o orçamento para cada ente federado garantir a oferta de ensino de qualidade para as redes públicas de ensino do Brasil em cada etapa e modalidade da educação básica⁶ (Alves et al., 2019). O sistema considera 169 parâmetros para a construção do padrão de qualidade e juntamente com os dados dos sistemas educacionais do país realiza a simulação dos valores necessários ao financiamento do ensino com qualidade (Alves et al., 2019).

O quarto capítulo adentra a realidade da política de convênios no Distrito Federal. Em primeiro lugar, contextualiza a estrutura dos convênios que são aqueles que compõem o objeto desta dissertação. Em seguida, realiza análise quantitativa quanto ao panorama do atendimento educacional na educação infantil no período de 2011 a 2021, com o objetivo de compreender a evolução das matrículas nas redes própria, conveniada e privada. Depois, apresenta a organização dos convênios da Secretaria de Educação do DF, a partir da análise dos documentos legais que referendam e organizam esse modelo de oferta, para o melhor entendimento da política no âmbito da legislação. Por fim, analisa-se o financiamento às instituições conveniadas que administram os CEPIs, quanto aos recursos advindos do Proinfância para a construção dos CEPIs, aos recursos repassados às OSCs e à estrutura salarial dos profissionais do magistério que neles atuam, para o alcance dos objetivos da dissertação.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, com as sínteses teóricas elencadas na dissertação e as principais análises sobre a compreensão da política de conveniamento da educação infantil no Distrito Federal a partir do financiamento distrital às OSCs que gerem os CEPIs.

1. O LUGAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MARCOS LEGAIS E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PANORAMA NACIONAL E DO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo abordará a constituição histórica da educação infantil enquanto etapa de ensino no contexto educacional brasileiro com o objetivo de contextualizar o espaço ocupado por essa etapa nos marcos legais e nas políticas públicas nacionais e no Distrito Federal. Para esse fim, está organizado em duas seções.

A primeira aborda os principais marcos legais e as políticas públicas que foram sendo instituídos no decorrer da história do país, integrando o processo de amadurecimento das visões sobre a infância e a função social da educação infantil no decorrer do tempo, a qual perpassou por perspectivas assistencialistas até a concepção da educação infantil como direito das crianças ao ensino de qualidade. Apesar dos avanços, alguns impasses ainda estão presentes e reforçam a necessidade do constante acompanhamento das políticas públicas direcionadas às crianças de 0 a 5 anos.

A seção seguinte apresenta uma análise histórica sobre o atendimento à primeira infância no âmbito do Distrito Federal, lócus desta pesquisa. Contextualiza ainda a organização do sistema de ensino do DF e trata dos principais marcos legais sobre a EI no nível local.

1.1. A Educação Infantil na legislação educacional e nas políticas públicas nacionais: do assistencialismo ao reconhecimento do direito das crianças

Conforme a legislação educacional atual, a Educação infantil corresponde à primeira etapa de escolarização e é destinada às crianças de 0 a 5 anos, sendo dividida em creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos). Até 2006, a Educação Infantil compreendia a faixa etária dos 0 aos 6 anos, sendo alterada para 5 anos pela Emenda Constitucional nº 53/2006. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), no art. 29, descreve a finalidade da Educação infantil como: “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

Esta etapa integra ainda a educação básica e por isso é entendida como parte da formação do indivíduo para o exercício da cidadania (LDB, Lei nº 9.393/96). Sendo assim, sua garantia é direito da criança e dever do Estado. A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013, a pré-escola passa a compreender a etapa obrigatória de escolarização,

dos 4 aos 17 anos, o que expande o dever do estado no atendimento à população desse grupo (PESSANHA, 2022), já que se torna Direito Público Subjetivo.

Isso significa dizer que o direito à educação se efetiva pela oferta da educação básica pelo Estado brasileiro, considerada Direito Público Subjetivo pela Constituição Federal de 1988 (art. 208, § 1º, 2º). Tal dispositivo jurídico representa uma benesse social à sociedade como um todo e a cada pessoa individualmente e obriga a oferta educacional pelos representantes do Estado brasileiro (ROCHA, 2016, p. 25). De acordo com este dispositivo legal, a não garantia de vaga ou oferta irregular por parte dos representantes do poder público podem incorrer em crime de responsabilidade, o que significa que podem ser impedidos de governar ou exonerados de seus cargos ou funções. O direito público subjetivo está garantido para a pré-escola (4 e 5 anos), o ensino fundamental e o ensino médio (ROCHA, 2016).

A creche não faz parte da faixa etária obrigatória, mas também é considerada um direito das crianças. A história desse segmento no contexto brasileiro é caracterizada pela perspectiva assistencialista de cuidado para com as crianças filhas de mulheres trabalhadoras e destinada principalmente a famílias das classes menos favorecidas. Com o processo de industrialização do país e a inserção da mulher no mercado de trabalho, alguns movimentos de operários começaram a se organizar para reivindicar melhores condições de trabalho, incluindo a criação de instituições para os cuidados e a educação dos filhos dos trabalhadores (PASCHOAL; MACHADO, 2009).

Segundo Cassemiro (2019), “em alguns períodos o atendimento em creches foi entendido como um serviço prestado às mães trabalhadoras, em outros como compensação de carências, prevenção da marginalidade e ainda como forte estratégia de combate à pobreza” (p. 42-43). A característica assistencial de atendimento às crianças pequenas se perpetuou por um longo período da história nacional e refletiu na ausência de políticas públicas direcionadas ao público da educação infantil sob o prisma do direito à educação.

Sobre isso, Arelaro (2017), afirma que “embora (a Educação Infantil) tenha mais de um século de história como cuidado e educação extradomiciliar, somente nos últimos anos foi reconhecida como direito da criança e das famílias e dever do Estado” (p. 207). Ou seja, a perspectiva do direito à educação infantil é conquista recente na legislação nacional.

Como apontado por Paschoal e Machado (2009),

Verifica-se que, até meados do final dos anos setenta, pouco se fez em termos de legislação que garantisse a oferta desse nível de ensino. Já na década de oitenta, diferentes setores da sociedade, como organizações não-governamentais, pesquisadores na área da infância, comunidade acadêmica, população civil e outros, uniram forças com o objetivo de sensibilizar a sociedade sobre o direito da criança a

uma educação de qualidade desde o nascimento. Do ponto de vista histórico, foi preciso quase um século para que a criança tivesse garantido seu direito à educação na legislação, foi somente com a Carta Constitucional de 1988 que esse direito foi efetivamente reconhecido. (p. 85)

Segundo as mesmas autoras, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a creche e a pré-escola passaram a ser incluídas no sistema educativo e deixaram de estar vinculadas à área da assistência social. Deste modo, “tomou-se por orientação o princípio de que essas instituições não apenas cuidam das crianças, mas devem, prioritariamente, desenvolver um trabalho educacional” (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 85). Porém, de forma contraditória, ao passo que a Carta Magna reconhece o direito educacional das crianças, em seu art. 7º, parece manter o caráter assistencial da educação infantil no escopo dos direitos trabalhistas. Lê-se:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Art. 7º, CF, 1988)

Outro marco legal de grande importância para a EI foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a qual reafirmou a concepção de educação infantil como direito educacional das crianças, o que representa grande avanço sobre o olhar sobre a infância. Arelaro e Maudonnet (2017) descrevem a relevância da aprovação da LDB para a mudança de patamar que a etapa adquire no cenário educacional nacional, a qual impulsionou também a criação dos Fóruns de Educação Infantil, espaços coletivos de debate e mobilização para a garantia de educação infantil de qualidade e monitoramento das políticas públicas voltadas ao segmento.

Além de seção específica sobre a educação infantil, essa etapa aparece em outros capítulos, como “Da Organização da Educação Nacional” (Capítulo IV), no qual se estabelece o regime de colaboração entre a União, os Estados e o Municípios na organização de seus sistemas de ensino e afirma a responsabilidade principal do município para com a educação infantil, com o apoio financeiro e técnico de esferas federal e estadual. A obrigatoriedade da formação específica dos docentes que atuarão nessa etapa e a inclusão das creches nos sistemas de ensino são outros dois aspectos ressaltados pela lei e que trouxeram impactos para as políticas públicas. A alteração de status e as mudanças legais dessa etapa educativa promovidas pela LDBEN trouxe aos gestores de políticas públicas uma série de demandas nos municípios e estados brasileiros. Esses gestores passaram então a realizar, em seus respectivos níveis, encontros para a discussão de políticas para a infância. (ARELARO; MAUDONNET, 2017, p. 8)

Quanto à legislação que diz respeito ao público da educação infantil, merece destaque também o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), lei destinada à proteção integral da criança e do adolescente, que insere esses sujeitos em posição de prioridade na cadeia social da qual fazem parte, como estabelecido no art. 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Assim, a figura da criança avança em espaço e começa a ganhar notoriedade no cenário nacional, em que se amplia os espaços de discussão e criação de políticas públicas destinadas à infância e à etapa da escolarização dos 0 aos 6 anos, faixa etária posteriormente alterada para os 5 anos (Emenda Constitucional nº 53/2006). Aos poucos, cresceu o entendimento de que a criança é sujeito integral e de que a educação deve estar atenta às particularidades da infância, como exposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNs⁷ (Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009):

(Criança) Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (p. 12)

Segundo as Diretrizes, a educação infantil deve ser ofertada em espaço institucional não doméstico, sendo estabelecimentos públicos ou privados devidamente regulamentados. Deste modo, novamente busca-se afastar a perspectiva assistencialista da etapa e como analisa Arelaro (2017), “a partir desta Resolução do CNE, as instituições de educação infantil assumiram-se como lócus adequado para o desenvolvimento educacional e de cuidados com a criança, redefinindo, positivamente, suas funções de educar e cuidar” (p. 212)

No bojo das legislações e políticas que abordam a educação infantil, há ainda o Plano Nacional de Educação – PNE, em suas duas versões. A primeira, Lei nº 10.172/ 2001, no decênio de 2001/2010, quanto à Educação Infantil, objetivava “ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de 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”. Porém, segundo Arelaro (2017), esta meta esteve longe de ser atendida, principalmente para a faixa etária da creche, o que se explica pelo veto do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de todas as metas que envolviam a ampliação dos recursos públicos por parte do governo federal.

O segundo PNE, para o decênio 2014/2024 (Lei nº 13.005/2014), define em sua Meta 1 o compromisso de

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma

⁷ Documento nacional articulado às Diretrizes Curriculares Nacionais que estabelece princípios, fundamentos, procedimentos e orientações para a organização pedagógica da etapa nas redes de ensino.

a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

Segundo Arelaro (2017), apesar de até 2017 as metas ainda não terem sido cumpridas, é necessário considerar a importância dessa política, pois,

[...] evidentemente, muitas metas e estratégias do PNE 2014/2024 são a favor da expansão e universalização da educação básica, bem como da sua qualidade de ensino e a existência de um Plano Nacional sempre nos motiva para exigir que suas metas sejam cumpridas e que os governos façam dele, referência obrigatória para suas prioridades de atuação e investimento na educação. (p. 213)

De acordo com o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE, elaborado pelo INEP e divulgado em 2022, em 2019, 94,1% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola, ou seja, restavam 5,9 pontos percentuais desse público para o alcance do primeiro objetivo da meta. Com relação ao segundo objetivo, também em 2019, 37% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas na creche, faltando 13 pontos percentuais para o cumprimento do esperado. Sendo assim, a pré-escola estava praticamente universalizada, enquanto a ampliação do acesso à creche tem sido um objetivo demasiado desafiador.

Ainda segundo o relatório, há uma ausência de dados sobre a escolarização de crianças de 0 a 4 anos para os anos de 2020 e 2021, período correspondente à Pandemia da Covid-19, por isso não é possível saber a situação atual dos dois indicadores. Apenas se tem os percentuais referentes à escolarização de crianças de 5 anos, os quais demonstram queda na cobertura do atendimento de 97,2% para 84,9%, ou seja, redução de 12,3 pontos percentuais, chegando a um patamar inferior ao observado em 2013 (90,9%), o que impacta negativamente a evolução da meta. Esses dados demonstram que a ampliação e universalização do direito à educação infantil ainda é um desafio para os gestores públicos do país.

Diante do cenário de atendimento deficitário ao público da educação infantil e do estabelecimento dos marcos legais supracitados, torna-se relevante verificar as ações implementadas pelo governo federal para a ampliação da oferta e da qualidade na etapa. Entre as políticas públicas que foram construídas com o objetivo de garantir o acesso à escolarização na primeira infância, merece destaque o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – ProInfância (Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007). O programa possui o objetivo de:

[...] garantir o acesso das crianças a creches e pré-escolas, bem como melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil de todo o Brasil, com as transferências voluntárias e de assistência técnica do MEC aos municípios, vinculados à elaboração de um plano municipal denominado Plano de Ações Articuladas (PAR).

Com o objetivo de corrigir progressivamente as disparidades de acesso e de garantia de padrão de qualidade de ensino e a adequação da rede física escolar de educação infantil às condições ideais de ensino-aprendizagem [...] (FALCIANO et al., 2021, p. 257).

O programa se pauta em duas ações: a construção de creches e pré-escolas com modelos padronizados por meio de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a aquisição de equipamentos e mobiliários para as instituições. Em primeiro lugar, o programa objetiva melhorar as condições de acesso e a qualidade dos equipamentos de EI e, em segundo lugar, expandir a oferta de vagas para reduzir as desigualdades regionais de acesso à etapa (MELO; GOMES, 2022).

De acordo com o sítio eletrônico do FNDE, a adesão de municípios e do Distrito Federal ocorre de modo voluntário, assim, a unidade da federação interessada deve seguir os seguintes procedimentos:

O município interessado em ser atendido pelo Proinfância deverá elaborar o Plano de Ações Articuladas – PAR a partir do diagnóstico da sua situação educacional, preencher e enviar eletronicamente os formulários e documentos disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras e serviços de engenharia, com os respectivos quantitativos para atendimento.

Os projetos de construção de escolas de EI são padronizados pelo FNDE, conforme critérios de execução também definidos pela autarquia. Caso os municípios tenham interesse em apresentar seus projetos, eles devem estar em consonância com os manuais de orientação técnicas do FNDE. A autarquia também estabelece os critérios de transferência de recursos aos municípios ou ao Distrito Federal por intermédio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

Melo e Gomes (2022) afirmam que o ProInfância “se insere em um conjunto de políticas que procuram aumentar a inclusão social, a partir da correção das desigualdades de acesso ao serviço público” (p. 2124), frente à história de pouco financiamento à educação infantil na legislação brasileira e em políticas públicas nacionais. Esta afirmação foi reiterada por Costa (2015), que sustenta que o programa se constitui como um marco nas políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, pois inseriu a etapa entre as prioridades dos municípios, além de se tornar importante articulador entre estes e a União.

De acordo com Barradas (2019), apesar de impasses e de algumas descontinuidades durante o tempo em que o programa está em vigor, ele tem contribuído para a ampliação do acesso à educação infantil pública em vários municípios e no Distrito Federal. Entretanto, Araújo e Santos (2022) ponderam que a continuidade do programa foi colocada em risco após

a aprovação da EC nº 95/2016, a qual instituiu o congelamento dos gastos públicos federais em áreas sociais, entre eles, a educação. No âmbito do DF, esta política foi a financiadora dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs), instituições que são objeto de estudo desta pesquisa. Por isso, sua relevância também na esfera local.

Para Costa (2015), a ampliação do acesso, mesmo que tímida, tem produzido efeitos de indução de políticas também nos estados. Sendo assim, pode-se concluir que mesmo diante de certas dificuldades, o ProInfância tem se mostrado como uma política necessária à garantia do direito educacional das crianças de 0 a 5 anos, porém o acompanhamento dos seus efeitos e do cumprimento dos objetivos deve ser contínua com o intuito de realizar as modificações e adequações que permitam seu aperfeiçoamento.

Outra política pública federal é o Programa Brasil Carinhoso, regulamentado pela Resolução CD/FNDE/MEC Nº 19, de 29 de dezembro de 2015, que tem por ação principal transferir recursos financeiros do governo federal para os municípios e o Distrito Federal para o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil e para contribuir com ações de cuidado integral e segurança alimentar das crianças. Os recursos se destinam às crianças de 0 a 4 anos estejam matriculadas em creches públicas ou conveniadas, cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família e são repassados aos entes federados com base nas matrículas informadas no Censo Escolar no ano anterior.

Sobre o programa, Fontana e Campos (2016) afirmam que,

O programa Brasil Carinhoso foi criado para atender à parcela mais vulnerável da sociedade economicamente desprovida, as crianças de zero a seis anos. O programa envolve ações do Ministério da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A ação do programa é de distribuição de pagamento de benefício a essas famílias. O Ministério do Desenvolvimento se encarrega da distribuição do benefício, o da Saúde cuida da distribuição de vitaminas, ferro e remédios como o de asma, e o da Educação contribui financeiramente para o aumento de vagas e subsidiando a abertura de novas turmas e construção de novas creches, sua ação é junto aos municípios e ao Distrito Federal. (p. 744)

No que cabe à educação, o Programa funciona como antecipação dos valores do Fundeb para as vagas em novas turmas de educação infantil, antes da divulgação dos dados no Censo Escolar. Fontana e Campos (2016) problematizam que apesar de se apresentar como uma agenda de direitos (à educação, saúde, alimentação, etc), o programa mostra-se também com características de uma política emergencial compensatória não universal, ou seja, idealizada para compensar carências e com foco principal nas questões referentes ao combate à pobreza, relegando a segundo plano a concepção da garantia de uma educação de qualidade e a todas as crianças. Observam que,

Não obstante, importante ressaltar que o programa Brasil Carinhoso, é uma iniciativa interessante e fundamental para algumas parcelas da população e regiões, ou seja, importante para a situação social que milhões de crianças brasileiras se encontram; entretanto a reflexão aqui feita tanto no sentido de observar como antigas concepções ainda direcionam as atuais políticas, quanto polemizar a entrada franca do Ministério da Educação nesse tipo de programa onde a educação não é o foco principal. (FONTANA; CAMPOS, 2016, p. 747)

As autoras também destacam o fato de que, por meio desse programa, muitos municípios receberam auxílio do ProInfância para a construção de novas creches e que a antecipação dos valores de custeio para a criação de novas vagas não foi direcionada somente para creches públicas, mas incluiu também instituições conveniadas, o que deve ser problematizando, considerando que o favorecimento a instituições dessa natureza está presente na história do atendimento à EI e produzem questionamentos sobre a qualidade do ensino ofertado (FONTANA; CAMPOS, 2016), questão que será abordada no capítulo 3 desta dissertação.

Ambos os programas citados, o ProInfância e o Programa Brasil Carinhoso, são as principais políticas públicas federais destinadas à educação infantil e têm como foco a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 5 anos por meio da construção de estabelecimentos de ensino e da abertura de novas turmas. Apesar dos problemas relacionados à estrutura e à execução de ambos, é preciso considerar o avanço que trazem ao inserirem no bojo do governo federal o público da EI, esquecido e relegado a segundo plano por décadas.

Espera-se que as políticas públicas atuais deem a devida atenção à educação das crianças de 0 a 5 anos para que os problemas históricos não se repitam por mais tempo. Diante do exposto, reitera-se a necessidade de superação das ações emergenciais nas políticas públicas e das concepções compensatórias de reparação de problemas históricos (FONTANA; CAMPOS, 2016). Além disso, este trabalho assume a perspectiva de que a criança é um sujeito de direitos e deve tê-los garantidos pelo Estado, inclusive quanto ao acesso à educação infantil e ao atendimento de qualidade nesta etapa. O tardio reconhecimento desses aspectos gerou a demorada centralidade da EI nas discussões e tomadas de ação dos poderes públicos, acarretando consequências para seu público, questões que serão abordadas nos capítulos seguintes desta dissertação. A próxima seção continuará a análise no âmbito do Distrito Federal, o qual é lócus desta pesquisa.

1.2.O direito à educação infantil no Distrito Federal: análise histórica, arcabouço legal e políticas públicas distritais

No Distrito Federal, a oferta de educação infantil é garantida por sua Lei Orgânica (LODF, 1993), no art. 223. Porém, apesar do disposto no texto legal, ao longo do tempo não houve a implementação de políticas públicas direcionadas ao atendimento educacional dessa etapa (LIMA; CASTIONI, 2019) e historicamente, o atendimento educacional à primeira infância foi marcado por negligência por parte do sistema de ensino do Distrito Federal.

Segundo Pinto, Müller e Anjos (2018), apesar do complexo plano educacional idealizado por Anísio Teixeira para o sistema público de educação do DF, desde a criação da Capital Federal havia problemas relacionados à falta de prédios, de professores e insuficiência de vagas, devido ao elevadíssimo crescimento populacional ocasionado pelos fluxos migratórios para a nova capital.

Poucas referências e informações estão disponíveis a respeito dos Jardins de Infância⁸ e menos ainda sobre as creches existentes ao longo dos anos. Havia, portanto, um sério desequilíbrio entre oferta e demanda. Pinto, Müller e Anjos (2018) também elencam a pouca quantidade de instituições educacionais inauguradas entre 1950 e 1980, que além de estarem aquém da necessidade, concentravam-se na parte central de Brasília, excluindo as demais regiões administrativas que estavam em desenvolvimento.

Também um elemento revelador sobre o processo de desenvolvimento da Educação Infantil no escopo do projeto educacional de Brasília é o conjunto de instituições educacionais inauguradas entre o final dos anos 1950 e 1980. Neste período, foram inaugurados 18 Jardins de Infância. A única menção encontrada sobre creches refere-se àquela construída em 1967 pelo extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), que funcionava na parte térrea de um prédio residencial para atender os funcionários daquela autarquia. [...] Destes 18 Jardins de Infância, nove foram criados na Asa Sul e cinco na Asa Norte. Apenas outros quatro foram criados para além dos limites do Plano Piloto de Brasília, ainda que as escolas-classe já viessem sendo inauguradas em outras regiões desde o fim da década de 1950 e início da de 1960. (PINTO; MÜLLER; ANJOS., 2018, p. 10)

Barbosa (2021), aponta que à época da inauguração da Capital Federal, com a criação da Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF), instituída para promover o

⁸ Os Jardins de Infância são instituições idealizadas por Anísio Teixeira para a educação de crianças pequenas no Distrito Federal. Segundo Pinto, Müller e Anjos. (2019), faziam parte de um plano para o sistema educacional de Brasília que objetivava a garantia de acesso amplo e irrestrito à educação pública de qualidade desde o ensino pré-escolar até a Universidade e integravam o que Anísio Teixeira denominava “Educação Elementar”, juntamente com as Escolas Classe e as Escolas-Parque. Articulado ao modelo urbanístico de Lúcio Costa para a criação da nova capital do país, previa-se que cada superquadra de Brasília abrigaria um Jardim de Infância (Pinto et al., 2020). Ver Pinto, Müller e Anjos, (2018, 2019).

desenvolvimento do ensino no DF e cuidar da instalação e manutenção de estabelecimento educacionais, a publicação de decretos e portarias “os quais contemplavam a pré-escola no Distrito Federal, indica a preocupação com a educação institucionalizada da criança pequena, em um espaço educativo” (p. 5). Apesar disso, matérias de uma colunista do Jornal Correio Braziliense⁹ reivindicavam a necessidade de construção de Jardins de Infância nas superquadras de Brasília, a ampliação do atendimento nestes para o período integral e a manutenção das unidades existentes (Barbosa, 2021).

Em contrapartida à pouca quantidade de instituições públicas destinadas à educação infantil, cresceu o número de instituições privadas, sejam elas privadas em sentido estrito, sejam comunitárias, confessionais, filantrópicas e privadas sem fins lucrativos¹⁰ que estabelecem parcerias com o poder público. As parcerias entre o setor público e as instituições geridas por membros da sociedade civil já existiam desde 1993, regulamentadas pela Lei Orgânica do Distrito Federal (LIMA; CASTIONI, 2019), corroborando com o conteúdo do art. 213 da CF/88, que permite a destinação de recursos públicos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme explicitado:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (Art. 213, CF/ 1988)

No caso da Educação Infantil, até o ano de 2011 a oferta dessa etapa de ensino ocorria por meio de convênio estabelecido entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), para a administração das instituições conveniadas. A SEEDF tinha a

⁹ Jornal brasileiro sediado em Brasília. Fundado em 1960, época da inauguração da nova Capital Federal.

¹⁰ As escolas comunitárias são instituições que possuem entre seus mantenedores representantes da comunidade. As instituições confessionais são as que se vinculam a determinada organização religiosa, professando determinada ideologia. As instituições filantrópicas são entidades sem fins lucrativos que realizam atividades de cunho educacional ou assistencial. Para mais informações ver: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>>.

responsabilidade de atender as crianças de 0 a 5 anos no período matutino e a SEDEST no turno vespertino, por meio do Serviço de Convivência Social.

Tendo como referência o estabelecido na Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) a respeito do direito à educação de crianças de 0 a 5 anos, em 11 de março de 2011, a Portaria Conjunta nº 3, assinada pela Secretária de Estado de Educação (SEE) do DF e a Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, determina os procedimentos para a transferência de responsabilidade sobre as instituições conveniadas que ofertam educação infantil da SEDEST para a SEE. Deste modo, a administração desses convênios passou a ser de inteira responsabilidade da Secretaria de Educação.

Contraditoriamente ao disposto na CF e na LDB, a Lei Orgânica do DF insere no capítulo sobre a Assistência Social que será de responsabilidade dessa área “apoiar entidades representativas da comunidade na criação de creches e pré-escolas comunitárias” (art. 218). Deste modo, o Distrito Federal agia inconstitucionalmente até 2011, ao relegar parte do atendimento à Educação Infantil para a SEDEST, visto que desde a CF/88 esta etapa já estava contida nas responsabilidades da educação e não mais da assistência social. Além disso a lei maior do DF, sua Lei Orgânica, reitera ainda hoje o caráter assistencial da Educação Infantil, já superado a mais de três décadas pela legislação nacional.

A respeito da responsabilidade para com a oferta de Educação Infantil, devido à organização federativa do país, o ensino deve ser organizado em forma colaborativa pelos entes federados, porém, municípios, estados e a União possuem incumbências distintas. Conforme o art. 211 da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal não atua prioritariamente na Educação Infantil, apenas no ensino fundamental e médio, ficando esta etapa a cargo dos municípios:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º **Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.** (Art. 211, CF/ 1988 – grifos nossos)

Entretanto, devido à ausência de municípios e sua configuração peculiar, o DF assume as competências dos estados e dos municípios, conforme art. 32 da CF:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. (Art. 31, CF/1988)

Deste modo, pode-se observar uma dubiedade da própria legislação. Porém, a responsabilidade do DF para com a Educação Infantil fica reiterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que reproduz o art. 32 da Carta Magna. Portanto, o Distrito Federal deve prover todas as três etapas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. No entanto, na Lei Orgânica, a unidade da federação possui como competência privativa “manter, com a cooperação técnica e financeira da União, programas de educação, prioritariamente de ensino fundamental e pré-escolar” (art. 15, VII).

No sistema de ensino do Distrito Federal, existem três modalidades de atendimento às crianças de 0 a 3 anos: instituições distritais/estaduais públicas, instituições confessionais, comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos que estabelecem convênios e ofertam o ensino de forma gratuita seguindo a normativa da rede pública de ensino, também denominadas de instituições educacionais parceiras, e instituições privadas não conveniadas. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) mantém, normatiza e acompanha as duas primeiras e credencia as últimas.

Nas instituições públicas distritais/estaduais, o atendimento à Educação Infantil acontece nos Jardins de Infância, nos Centros de Educação Infantil (CEIs) ou nas Escolas Classe. Nas instituições educacionais parceiras o atendimento ocorre em prédios próprios ou nos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs), instituições públicas construídas com assistência técnica e financeira do Programa Federal ProInfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, conforme explicitado na seção anterior.

Por não conter municípios, a divisão administrativa do DF ocorre de maneira diferenciada, em 35 Regiões Administrativas (RAs)¹¹. As unidades de ensino estão divididas

¹¹ Atualmente as Regiões Administrativas do DF são: Águas Claras, Arniqueiras, Brazlândia, Candangolândia, Ceilândia, Cruzeiro, Fercal, Gama, Guará, Itapoã, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Park Way, Planaltina, Plano Piloto, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Samambaia,

entre as RAs e são organizadas e acompanhadas por Coordenações Regionais de Ensino (CRE)¹², setores menores que representam a rede de ensino como um todo. A Secretaria de Educação possui 14 CREs, deste modo, algumas delas englobam mais de uma Região Administrativa.

Além das legislações a nível nacional e da Lei Orgânica do DF, há um arcabouço legal que compõe as diretrizes de funcionamento das instituições que integram o sistema de ensino do DF. Dentre elas, há o regimento escolar da rede pública de ensino do DF e o Currículo em Movimento, normativas que estruturam a oferta educacional, inclusive de creche e de pré-escola.

O Currículo em Movimento foi e é uma importante política pública para a educação básica, mas em especial para a educação infantil no DF, pois direcionou o olhar sobre as necessidades da infância e suas especificidades. Teve sua primeira versão publicada em 2014, articulada às Diretrizes Curriculares Nacionais, após um longo processo participativo e integrador de todos os sujeitos envolvidos no ensino (crianças¹³, professores, gestores, etc) e a segunda versão elaborada em 2018 após a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O Currículo em Movimento considera a criança como “sujeito histórico de direitos, atuante e protagonista na constituição de sua identidade pessoal e coletiva” (p. 14). Essa visão sobre a infância é essencial para a compreensão do caráter educativo da Educação Infantil, o qual deve ser considerado por gestores públicos e não pode ser negligenciado. Ainda segundo o documento, a EI não é assistencial ou preparatória para o Ensino Fundamental, é na verdade etapa “que abarca os direitos de aprendizagem voltados às reais e atuais necessidades e interesses das crianças, no sentido de proporcionar seu desenvolvimento integral” (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 20).

No âmbito das políticas distritais direcionadas à primeira infância merece destaque também o Plano Distrital pela Primeira Infância, o qual foi criado em 2013¹⁴ e se direciona às

Santa Maria, São Sebastião, SCIA/Estrutural, SAI, Sobradinho, Sobradinho II, Sol Nascente e Pôr do Sol, Sudoeste/Octogonal, Taguatinga, Varjão, Vicente Pires, Água Quente e Arapoanga.

¹² Atualmente as 14 Coordenações Regionais de Ensino são as de: Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga.

¹³ As crianças também participaram do processo de construção do Currículo em Movimento. Os elaboradores solicitavam falas, desenhos e expressões das crianças sobre o que elas gostariam que tivesse na instituição. O trabalho delas serviu de subsídio para a elaboração da proposta curricular. (DISTRITO FEDERAL, 2018)

¹⁴ Até agosto de 2023 o Plano Distrital pela Primeira Infância para o período de 2024 a 2034 estava em fase de elaboração. Ver em: <https://www.saude.df.gov.br/web/guest/w/agosto-%C3%A9-oficialmente-o-m%C3%AAs-da-primeira->

crianças de 0 a 6 anos, incluindo o período de gestação. O documento intitula-se como uma política pública que tem o intuito de “materializar melhores condições de desenvolvimento a esses sujeitos, de forma que seu percurso de vida, a partir dos 6 anos de idade seja facilitado, promovidos que estarão os seus direitos.” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 17)

A política não está inserida apenas na esfera educacional, mas estende-se a outras áreas de proteção integral à criança, como serviços socioassistenciais e de saúde. No que diz respeito à educação estabelece como meta a ampliação do atendimento à educação infantil, inclusive por meio de instituições conveniadas, portanto a principal ação do Governo do Distrito Federal seria a construção de novas unidades de ensino.

Há previsão de construção de 111 Centros de Educação da Primeira Infância – CEPIs - no Distrito Federal, uma parceria entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF e o Ministério de Educação – MEC, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Já o Plano Plurianual - PPA - do Distrito Federal prevê a construção de 21 Centros de Educação Infantil – CEIs, distribuídos pelos territórios de vulnerabilidade social. Além dessas ações, também há uma importante parceria entre o governo distrital e as instituições privadas sem fins lucrativos para ampliação de vagas, mediante conveniamento. (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 53)

Como reafirmado pelo documento do Plano Distrital pela Primeira Infância, o problema de atendimento à demanda, com insuficiência de vagas, especialmente na creche foi e é realidade no Distrito Federal. Como consequência desse cenário e alternativa para a expansão do atendimento está a ampliação dos convênios com instituições privadas. Também o Plano Distrital de Educação do DF – PDE (Lei nº 5.499/2015), para o período de 2015 a 2024, busca elevar a cobertura de creche e pré-escola, como exposto na Meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral. (DISTRITO FEDERAL, 2015)

Destaca-se que assim como o Plano Distrital pela Primeira Infância, o PDE também inclui as creches conveniadas na meta de ampliação da oferta de ensino e coloca entre as estratégias:

1.28 – Admitir, até o fim deste PDE, o financiamento público das matrículas em creches e pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público;

[...]

1.28 – Incentivar, por meio dos conselhos escolares, as parcerias do setor público com ONGs e instituições sem fins lucrativos para o atendimento à educação infantil.

Portanto, pela análise dos dois documentos legais, pode-se observar que a opção pela parceria com o setor privado para o atendimento à Educação Infantil mostra-se como política distrital, inclusive contando com financiamento público para sua efetivação. O conveniamento da educação infantil no DF não aparece nos documentos legais como estratégia emergencial até que se alcance a expansão ou universalização do atendimento às crianças de 0 a 5 anos, mas ao contrário, as instituições conveniadas são admitidas no sistema de ensino do DF e incluídas na natureza de oferta de vagas públicas sem prazos definidos, o que infere o caráter definitivo que essa política assume no âmbito local. As questões envolvidas ao tema do conveniamento serão melhor abordadas no capítulo 3 desta dissertação e os aspectos sobre essa política no DF, no capítulo 4.

Diante do exposto nessa seção, observa-se que a história da Educação Infantil no Distrito Federal demonstrou tardio reconhecimento das crianças como detentoras de direitos e da natureza educativa da creche e da pré-escola. Torna-se, portanto, relevante analisar os desdobramentos das questões apresentadas para a realidade da educação infantil nacional e local. Após a exposição realizada nesta seção, o capítulo seguinte abordará a estrutura do financiamento da educação básica e da educação infantil, tema que se relaciona diretamente com a evolução histórica dos marcos legais e das políticas públicas para a EI.

2. O CAMPO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo discorre sobre a estrutura do financiamento da educação básica brasileira. Para este fim, divide-se em duas seções. A primeira aborda o financiamento enquanto política necessária à efetivação de direitos, apresentando o desenvolvimento das políticas de financiamento na educação nacional e sua estrutura atual. A segunda seção trata dos avanços e impasses no financiamento à educação infantil na realidade nacional.

Esta dissertação está inserida no campo de pesquisa sobre o financiamento da educação, portanto, a compreensão dos aspectos concernentes ao tema torna-se importante para situar o ponto de partida deste estudo e contextualizar a estrutura de financiamento em que se insere a etapa de ensino aqui estudada. A partir da constituição do campo é possível aprofundar as discussões sobre a participação do setor privado no cenário educacional brasileiro, inclusive no que se refere à utilização dos recursos públicos, aspecto que está correlacionado ao objeto principal desta pesquisa, o conveniamento da educação infantil.

2.1.O financiamento da educação básica brasileira: política pública necessária à efetivação de direitos

Carvalho (2016), define que financiamento,

É uma operação financeira em que a parte financiadora fornece recursos para a outra parte, que está sendo financiada. No caso do financiamento público da educação, os entes federados (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) fornecem recursos financeiros para a manutenção de suas escolas, pagamento de pessoal e investimentos na infraestrutura escolar. (p. 101)

Martins (2010) considera o financiamento da educação para além da compreensão de simples meio para a realização de determinada política pública, no caso a política educacional. Para o autor, o próprio financiamento pode ser entendido como uma política pública, “inclusive com potencial de indução da adoção de outras políticas” (p. 498). O autor define políticas públicas como:

As políticas públicas representam, portanto, “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31). Trata-se, na expressão de Jobert (1985), do Estado em Ação ou, no entendimento de Erasto Fortes Mendonça, da política que o Estado formula, regula e cancela. (MARTINS, 2010, p. 498)

Oliveira (2010) também apresenta uma definição para este conceito: “se ‘políticas públicas’ é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é

tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação” (p. 4). Sendo assim, pode-se compreender que política pública se trata das ações do Estado ou de governos com o objetivo de atender a determinada necessidade de setores da sociedade, pois, como exposto por Martins (2010), “as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos” (p. 499).

Deste modo, o campo do financiamento da educação apresenta-se com uma particularidade: ao mesmo tempo que é parte determinante de uma política pública, consolida e induz outras, como explicado por Martins (2010):

O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo, considerando que, como destaca Velloso (1987), assume o papel de um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas. Há, portanto, uma ambiguidade ou hibridismo das políticas públicas de financiamento da educação: são determinadas pelas políticas educacionais ao mesmo tempo em que são determinantes. Como meios, não só balizam o que pode efetivamente ser concretizado, mas também consolidam algumas políticas que vão se tornando mais complexas e induzem a adoção de outras [...]. (MARTINS, 2010, p. 499)

Devido a essas características, o financiamento educacional pode ser considerado uma importante e necessária condição para a efetivação de direitos sociais. Segundo Martins (2011), o financiamento deve atender aos objetivos de universalização do acesso ao ensino e sua permanência e em condições de qualidade e equidade. Considerando-se a característica de estado federativo que se imprime ao Estado Brasileiro, os entes federados devem trabalhar em colaboração e coordenação para o pleno funcionamento deste regime, designando a cada ente suas funções em matéria educacional (MARTINS, 2010).

Entretanto, no decorrer da história nacional, o financiamento à educação sofreu entraves na sua efetivação enquanto política pública e ainda hoje se perpetuam dilemas e desafios ao campo. O cenário que se apresenta na atualidade é mais positivo do que no passado (VIEIRA E VIDAL, 2015), porém cada momento histórico impõe impasses e demandas específicas. Vieira e Vidal (2015) observam que é essencial levar em consideração o pano de fundo que perpassa o estabelecimento das políticas de financiamento, o qual está embasado em concepções e projetos de sociedade e de educação, que em muitos momentos se tencionaram no processo. Merece destaque dois atores que se mostraram determinantes ao longo da trajetória do financiamento à educação: os defensores do ensino público e os defensores do setor privado.

Ao reconstituirmos a trajetória da(s) política(s) de financiamento, é oportuno ter em mente que o pano de fundo para sua evolução histórica reside na resposta às seguintes

questões-chave: Em primeiro lugar, qual é o projeto educacional em curso e a quem se destina? Em segundo, quais são os agentes de seu financiamento? Sob tal perspectiva, o financiamento revela-se um instrumento fecundo para a compreensão das concepções de Estado, de sociedade e de cidadania que vão sendo forjadas tanto no passado como no presente. A omissão do poder público nesse sentido encontra explicações fora do contexto educacional, remetendo a uma trama de relações complexas e historicamente construídas. Nesse caso, merece registro a presença dos defensores de interesses articulados ao ensino público e ao ensino privado – dois protagonistas importantes para o conhecimento do tema –, os quais exercem papel não secundário nos bastidores da elaboração de instrumentos que operacionalizam as questões do financiamento. (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 19)

No início da história educacional brasileira, o ensino era designado aos Jesuítas, os quais permaneceram à frente da educação do país por mais de dois séculos, até serem expulsos por Marquês de Pombal, momento em que se instalou uma nova organização educacional no país, pautada nas aulas régias. Nesse modelo, os professores eram nomeados pelo rei e ocupavam os cargos de forma vitalícia (PINTO; ADRIÃO, 2006). Ambos os períodos foram marcados por desigualdades no acesso à educação e a passagem de um para o outro não apresentou significativas mudanças (MOREIRA, 2016), além de não conterem recursos financeiros suficientes e procurarem fontes autônomas de financiamento (PINTO; ADRIÃO, 2006). Esse período da história é denominado por Veira e Vidal (2015), como a fase da indefinição de recursos, “no qual os agentes e fontes de recursos não são claramente identificados” (p. 19). Perpetuou-se no período imperial, em que mesmo com a chegada da família real portuguesa e a posterior proclamação da independência não ocorreram mudanças na legislação que direcionassem recursos para a educação e teve duração até os anos 1930 (VIEIRA; VIDAL, 2015).

A partir de 1934, observa-se o início da fase denominada por Vieira e Vidal (2015), como da vinculação de recursos, com a Constituição de 1934 que trata pela primeira vez a vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos destinados à educação (PINTO; ADRIÃO, 2006). Entretanto a elaboração desta Carta Magna não ocorreu sem embates e disputas políticas. Representantes da Igreja Católica, integralistas e liberais, representados pelo grupo denominado Pioneiros da Educação Nova, os quais propuseram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, protagonizaram as disputas em torno do tema da educação (CARVALHO, 2016). De um lado estavam os defensores de concepções privadas no ensino e de outro os defensores da escola pública, gratuita, obrigatória laica e integral. Os Pioneiros da Educação já idealizavam o mecanismo de fundos para o financiamento educacional, que só veio a ser concretizado anos depois (VIEIRA; VIDAL, 2015). A vinculação constitucional de 1934 definia “que a União deveria destinar, no mínimo 10% da arrecadação de impostos, os estados-

membros e o Distrito Federal (à época Rio de Janeiro), 20% e municípios, 10%.” (CARVALHO, 2016 – grifo nosso).

Com a instauração do Estado Novo em 1937, período ditatorial de Getúlio Vargas, a vinculação de recursos volta a ser silenciada na Carta Magna do período e a educação obrigatória e gratuita passa a ser direcionada apenas aos que comprovassem não ter condições de pagamento, caso contrário deveria ser feita uma contribuição ao caixa escolar (VIEIRA; VIDAL, 2015; CARVALHO 2016). Com a redemocratização, em 1946 nova Constituição foi promulgada, a qual recuperou as normativas da Constituição de 1934, retomando a vinculação de recursos e inserindo a criação dos Fundos Nacionais destinados ao Ensino Primário, ao Ensino Médio e ao Ensino Superior. Porém, a educação gratuita permaneceu sendo destinada apenas aos pobres após o primário (CARVALHO, 2016). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 detalhou os dispositivos financeiros da Carta Magna, ampliou o percentual da União, mas desresponsabilizou este ente federado ao proibir que os demais entes solicitassem seu auxílio caso não destinassem os percentuais mínimos (CARVALHO, 2016). Buscou também integrar os interesses dos publicistas e do setor privado em seu texto, como exposto por Vieira e Vidal (2015):

Se a vinculação de recursos defendida pelos publicistas se fez presente no texto, o apoio financeiro aos privatistas foi evidente em dispositivos diversos que previam a dotação de recursos da União para a concessão de bolsas a educandos e subvenções ao setor, com definições estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação e pelos conselhos estaduais de educação (art. 94 e 95). (p. 24)

Segundo Carvalho (2016), novas mudanças foram instauradas após o Golpe Militar de 1964, em que na Carta Magna de 1967 a vinculação de impostos deixou de existir, mas ampliou-se o ensino obrigatório de 4 para 8 anos, sendo que só seria gratuito após o primário aos que não tivessem possibilidade de pagar. Além disso, esta Carta Magna manteve as relações com o setor privado, tornando o ensino livre à iniciativa privada e oferecendo amparo técnico e financeiro dos poderes públicos por meio de bolsas de estudo (VIEIRA; VIDAL, 2015). A Emenda Constitucional nº 1/1969 manteve elevado percentual de vinculação de impostos por parte dos municípios, em 20% da receita tributária, o que exigia maior responsabilidade deste ente federado. Em 1983, a Emenda Calmon (EC nº 24/83) foi promulgada, a qual restabeleceu a vinculação de impostos, destinando-os à manutenção e desenvolvimento da educação, em percentuais mínimos de 13% para a União, 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A partir de movimentos de redemocratização do Estado, com a promulgação da Constituição de 1988, a matéria educacional começa a ganhar prioridade no texto legal. A Carta Magna estabelece o federalismo cooperativo e em decorrência disso organizou-se a estrutura da educação brasileira e conseqüentemente seu financiamento. Os municípios ganham papel de entes federados, passando a ter autonomia legislativa, política, administrativo e financeira. (CARVALHO, 2016)

Carvalho (2016) observa que merece destaque a inclusão do dispositivo jurídico do direito público subjetivo, o qual obrigou o poder público a garantir a oferta de vagas para a faixa etária obrigatória. Em contrapartida à falta de vagas, a Carta Magna incluiu a possibilidade de destinação de recursos a instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos na forma de bolsa de estudos quando houver falta de vagas próximo à residência do educando, sem deixar de desobrigar o poder público a ampliar sua rede de ensino (art. 213, CF/88). Deste modo, novamente os interesses dos setores privados foram incluídos no processo de elaboração da legislação, abrindo possibilidades para o recebimento de recursos públicos por esses grupos (CARVALHO, 2016). As disputas pelos recursos públicos pelos grupos privados também perpassaram o processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº/ 9.394/96), a qual detalhou as normativas da Constituição em matéria educacional.

A vinculação de recursos passou a ser dos seguintes percentuais mínimos sobre a arrecadação de impostos dos entes federados, compreendidas as transferências constitucionais: 18% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Além disso, a LDB/96, no art. 68,

[...] especificou os recursos públicos destinados aos sistemas educacionais. São eles: i) receita de impostos, próprios da União, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios; ii) receita de transferências constitucionais e outras transferências; iii) receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; iv) receita de incentivos fiscais; e v) outros recursos previstos em lei. (CARVALHO, 2016, p. 108)

Conforme os artigos 153 a 156 da Constituição Federal, quanto à União, sua receita de recursos próprios advém dos seguintes impostos: Imposto sobre a Exportação (IE), Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, arrecadado sobre pessoas físicas ou jurídicas (IRPF,IRPJ), Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) e Imposto sobre Grandes Fortunas, que aguarda regulamentação, por isso não está em vigor (Carvalho, 2016).

Segundo Carvalho (2016), a União precisa transferir parte do que arrecada para os entes federados, com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais. Isso ocorre por meio de dois

fundos de transferência: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), composto por 21,5% do IPI e do IR; e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 24,5% do IPI e do IR. Os critérios de distribuição do FPE são a população do estado e a renda domiciliar per capita do estado e do FPM é se o município é de interior ou capital, a população do município e a renda per capita do estado.

Ainda de acordo com os artigos 153 a 156 da Constituição Federal, as receitas de impostos dos estados são: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) E Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além das transferências da União por meio do FPE, os estados recebem também transferências de 10% do IPI dos produtos exportados por eles, de 30% do IOF para os estados de onde se origina o ouro financeiro, de 100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos estaduais e da compensação financeira da desoneração do ICMS-Lei Kandir. Os estados também transferem 25% da sua arrecadação de ICMS e de 50% do IPVA para os seus municípios (Carvalho, 2016).

Os artigos 153 a 156 da CF também especificam as fontes de recursos dos municípios. São elas: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI). Recebem as transferências da União via FPM, de 100% do IRPF na fonte dos funcionários públicos municipais, 50% do ITR referentes aos imóveis localizados neles e de 70% do IOF outro para os municípios de onde advém o ouro financeiro. Recebem também as transferências dos estados dos quais fazem parte, de 25% do ICMS e 50% do IPVA (Carvalho, 2016). Segundo Carvalho (2016), os municípios possuem a característica de serem o ente federado com menor arrecadação, porém são os responsáveis diretos pela maior parte dos serviços prestados aos seus habitantes, por isso recebem transferências da União e do estado do qual integram. Já o Distrito Federal recolhe os impostos referentes aos estados e municípios e recebe as duas transferências constitucionais da União, o FPE e o FPM e as demais abordadas anteriormente. O esquema abaixo sintetiza as formas de arrecadação por ente federado, as quais compõem algumas das fontes de recursos para a educação.

Figura 1. Estrutura das formas de arrecadação por ente federado



Fontes: Constituição Federal/1988 e Carvalho (2016). Elaboração própria.

Conforme a legislação, na perspectiva do pacto federativo, cada ente possui determinada incumbência: A União deve manter as instituições federais de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, exercendo função supletiva e redistributiva¹⁵ para a garantia de padrões mínimos de qualidade do ensino; os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios em ensino fundamental e educação infantil (art. 211, CF/88). A LDB define que os recursos das vinculações constitucionais apenas devem ser utilizados nas despesas que correspondem à Manutenção e

¹⁵ Segundo Martins (2010), função supletiva e redistributiva são: “*Função Supletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do município “manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre com a adoção do Fundeb, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado.” (p. 506)

Desenvolvimento do Ensino Público (MDE), definindo-as nos art. 70 e no art. 71, aquelas que não são MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB - Lei nº 9.394/96)

Além do exposto, há ainda a política de fundos, definida por Vieira e Vidal (2015) como a terceira e última geração de políticas de financiamento. Consiste na subvinculação de percentuais das vinculações estipuladas constitucionalmente para determinada área educacional. Ou seja, do percentual definido para aplicação em educação por cada ente federado (18% da União e 25% dos estados, DF e municípios), reserva-se uma parte a determinado fim específico. Os entes federados colocam esses recursos na cesta do fundo para a redistribuição entre os que possuem maior fragilidade financeira. Cabe à União complementar os recursos dos entes que não conseguirem atingir o valor por-aluno ano mínimo.

A política de fundos iniciou-se na década de 90 com o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (EC nº 14/96; Lei nº 9.424/96), no qual subvinculava 60% dos recursos vinculados

constitucionalmente ao Ensino Fundamental e ao magistério (60% de 25% dos estados, DF e municípios), correspondendo a 15% da arrecadação total de estados e municípios. Os critérios de distribuição e utilização desse percentual estavam relacionados à quantidade de matrículas em ensino fundamental, ou seja, “foram criados 27 fundos contábeis, sendo que os recursos foram redistribuídos entre o estado-membro e seus municípios” (CARVALHO, 2016, p. 113). Ou seja, não há repasses de recursos de um estado para outro. Assim, caso os municípios não conseguissem alcançar o valor mínimo por aluno, receberiam recursos da cesta do fundo e da complementação da União. Segundo Carvalho (2016), o Fundef surgiu do diagnóstico da desigualdade na arrecadação dos entes federados (especialmente os municípios) e da pressão de organismos multilaterais sobre os índices relacionados ao ensino fundamental, por isso sua focalização. Perdurou de 1997 a 2006 e trouxe como pontos positivos, nas palavras de Vieira e Vidal (2015):

Em curto prazo, a criação do Fundef apoiou a necessária expansão do ensino fundamental visando à sua universalização e tornou possível a melhoria salarial de professores das regiões mais pobres do Brasil. O Fundef não apenas contribuiu para uma significativa expansão dessa etapa de escolaridade, como também para a explicitação de disparidades entre os Estados da Federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da educação básica, de modo especial o ensino médio e a educação infantil. (p. 30)

Em contrapartida, trouxe alguns problemas, tais quais: não superou as desigualdades educacionais estaduais e municipais, pois por ser específico de cada estado, os estados que arrecadam pouco permaneceram tendo dificuldades financeiras (VIEIRA; VIDAL, 2015), além disso criou municípios “perdedores” e “ganhadores”, pois por estar vinculado ao número de matrículas, os municípios com poucas matrículas contribuía e recebiam pouca contrapartida e os que possuíam muitas matrículas contribuía e recebiam recursos adicionais devido a esse quantitativo elevado (CARVALHO, 2016). Gerou também dificuldades na manutenção das demais etapas da educação, as quais ficaram relegadas a segundo plano. Pinto (2018) afirma que “do ponto de vista de sua execução financeira, o Fundef foi uma sequência de descumprimento do padrão mínimo de qualidade e da equalização de oportunidades educacionais” (p. 857), pois o valor mínimo por aluno estabelecido nunca chegou a ser cumprido durante toda a sua vigência.

Diante disso, a necessidade da criação de um novo fundo que abarcasse as demais etapas educacionais tornou-se emergente e culminou com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério

(Fundeb – EC n° 53/2006, Lei n° 11.494/2007), possuindo vigência de 14 anos. “Com o Fundeb, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passou gradativamente para 20%, sendo ampliada para toda a educação básica” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 30-31) e 60% para o magistério. De forma gradual o montante de contribuição da União seria aumentado até chegar a 10% do total de recursos, sendo a complementação deste ente federado destinada aos estados que não conseguissem alcançar o valor-aluno ano médio de cada ano por meio de seus próprios fundos (VIEIRA; VIDAL, 2015). Como explica Gluz (2021),

A redistribuição do montante dos fundos, a partir da “cesta-Fundeb”, é uma medida que ocorre de acordo com o número de matrículas da Educação Básica em cada rede, ou seja, os municípios e os estados contribuem com o Fundeb do seu estado, mas o retorno é dividido de acordo com a demanda de cada ente federado, no interior de cada estado. (p. 2)

O texto do Fundeb define também que a não complementação da União nos valores estabelecidos implicam crime de responsabilidade, com o objetivo de evitar os descumprimentos muito vistos durante o tempo do Fundef (PINTO, 2018). Impostos específicos compõem a cesta do Fundeb e não todos aqueles arrecadados pelos entes federados, são eles: a contribuição dos estados, compõem 20% do ICMS não transferido aos municípios, 20% do FPE, 20% do IPI transferido pela União, 20% da Compensação financeira pela desoneração da ICMS – Lei Kandir, 20% do IPVA não transferido aos municípios e 20% do ITCMD; quanto à contribuição dos municípios, compreende 20% do FPM, 20% do ICMS transferido pelos estados, 20% do IPVA transferido pelos estados, 20% do ITR transferido pela União e 20% da compensação financeira pela desoneração do ICMS – Lei Kandir (CAPUZZO, 2023).

Segundo Vieira e Vidal (2015), o Fundeb ampliou a participação da União, porém a existência dos 27 fundos ainda permaneceu evidenciando as desigualdades regionais, pois regiões com menor arrecadação alcançam apenas o mínimo do valor-aluno ano e com o auxílio da complementação da União, enquanto os estados com maior arrecadação apresentam valores aluno-ano muito superiores ao estabelecido. Carvalho (2016) acrescenta que,

[...] os governos estaduais tem sido ‘perdedores’ de recursos e os municipais ‘ganhadores’ em relação ao Fundeb, contudo, a redistribuição de recursos depende da trajetória de expansão da educação infantil, atribuição exclusiva dos municípios, e do ensino médio, atribuição exclusiva dos estados-membros. (p. 118)

Outro ponto a ser observado diz respeito aos fatores de ponderação para cada etapa de ensino, os quais, segundo Pinto (2018) foram muito desproporcionais aos custos reais destas. Segundo o autor, o Fundeb também foi omissivo com relação à adoção dos valores do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), proposta lançada em 2007 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹⁶, “valendo-se de uma metodologia amplamente discutida com pesquisadores da área do financiamento e com os principais atores do campo educacional” (PINTO, 2018, p. 858), o qual estabelecia valores mínimos por aluno para a oferta de educação de qualidade em cada etapa e modalidade de ensino.

O Fundeb teve vigência até 2020, com isso a elaboração de nova proposta tornou-se imperativa, visto ser um instrumento de financiamento essencial para a manutenção da educação básica, sobretudo nos municípios que possuem maior dificuldade orçamentária. Longos e intensos debates, com propostas distintas e grande dificuldade de conciliação estiveram envoltos à aprovação de um novo e permanente Fundeb (Proposta de Emenda à Constituição - PEC n° 15/2015 da Câmara dos Deputados e n° 26/2020 do Senado Federal). Sua aprovação ocorreu às pressas em agosto de 2020, durante o período da Pandemia da Covid-19, por já estar no limite do tempo, visto corresponder ao fim da vigência do Fundeb 1, por meio da Emenda Constitucional n° 108/2020. (GLUZ, 2021)

Dentre alguns outros, dois atores foram protagonistas no processo de discussão do Novo Fundeb: A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), representando os interesses dos grupos que defendem o ensino público e o Todos Pela Educação (TPE)¹⁷, representando os interesses do setor privado. Diante disso, observa-se que as tensões entre o público e o privado registradas ao longo da história da educação e da política de financiamento perpetuaram-se e até mesmo se aprofundaram no cenário contemporâneo. (GLUZ, 2021)

Regulamentado pela Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Fundo manteve a abrangência de toda a educação básica e da remuneração dos profissionais da educação. Segundo o art. 3°: “Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20%” das receitas de impostos especificada. Manteve-se a proibição da utilização do

¹⁶ Comitê composto por representantes de diversos setores da sociedade envolvidos com educação, como sindicatos, movimentos sociais, professores, grupos universitários e de estudantes, comunidades escolares, Organizações Não Governamentais nacionais e internacionais e demais cidadãos.

¹⁷ Nas palavras de Gluz (2021), “O TPE é uma Organização Não Governamental (ONG) que conta com apoio de diversas empresas e bancos como mantenedores e apoiadores da instituição, como a Fundação Bradesco, Itaú BBA e Itaú Social, Instituto Unibanco, Burger King entre outros” (p.3). “Se materializa como organismo comprometido com as estratégias de hegemonia da classe empresarial no campo da educação, lutando para afirmar uma perspectiva restrita de formação humana para os trabalhadores brasileiros na atual configuração do capitalismo (apud. Martins, 2009, p. 26)”

salário-educação para fins de complementação da união, a qual passou de 10% para o mínimo de 23% gradualmente até o 6º ano de vigência. Com percentuais de distribuição diferentes com relação ao valor anual por aluno (VAAF), valor anual total por aluno (VAAT) e valor anual por aluno (VAAR) decorrente da complementação-VAAR (art. 6º), tendo como referência o valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) e o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), para cada caso (art. 12 e 13). A distribuição ocorre também pelo quantitativo de matrículas, com valores de ponderação diferentes com relação aos valores aluno ano (VAAF, VAAT, VAAR), as etapas, modalidades, jornadas e tipos de estabelecimento de ensino (art. 7º). Os recursos devem ser utilizados em MDE, dentro da competência prioritária para cada ente federado definido no art. 211 da CF/88. A porcentagem direcionada à remuneração dos profissionais da educação passa a ser de 70%.

Na análise de Gluz (2021), o Novo Fundeb representou vitória parcial para o cenário educacional, pois,

Em um contexto político com um governo federal abertamente conservador e liberal, pode-se considerar o Novo Fundeb uma vitória parcial, contendo avanços como o aumento do percentual da complementação da União, porém não o esperado no início da tramitação e muito menos o necessário para promover uma educação de qualidade. (p. 13)

Segundo Capuzzo (2023), o novo Fundeb teve um caráter conciliatório, buscando reunir as diferentes propostas de regulamentação evitando conflitos entre os diferentes atores envolvidos em sua elaboração. Deste modo, mesmo havendo ampliação da complementação da União desconsiderou outras propostas mais redistributivas e capazes de reduzir desigualdades. Também não incluiu mais recursos à cesta e excluiu a desoneração decorrente da Lei Kandir, presente no fundo anterior. Entretanto, o autor destaca que novos modelos de distribuição foram adotados, “além disso, foram criadas ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos, ao potencial de arrecadação tributária e à disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado” (CAPUZZO, 2023, p. 129).

É necessário acompanhar a implementação do Novo Fundeb para dimensionar o quão o novo fundo se mostra redistributivo e seus impactos sobre o contexto da educação nacional com relação à redução das desigualdades regionais e da ampliação da qualidade educacional.

Outra questão importante para o financiamento à educação são os desafios impostos pelo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/14), documento que estabelece 20 metas para a educação nacional no decênio de 2014 a 2024. Segundo o documento, na meta 20, tem-se por objetivo “Ampliar o investimento público em Educação Pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º ano de vigência

desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. Assim, vincula-se o montante de recursos educacionais ao crescimento econômico do país, que precisa ser positivo para que haja maior arrecadação e disponibilidade de recursos (CARVALHO, 2016)

Dentre os temas tratados pelo PNE está a implementação do CAQi, para a posterior implementação plena do Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Este é um indicador de planejamento orçamentário e educacional, que considera as necessidades de aperfeiçoamento e a centralidade do financiamento público para a oferta de educação com padrão de qualidade em cada etapa/modalidade de ensino nos sistemas de ensino do país (ALVES et. al., 2019). O CAQ opera na perspectiva de mudança de financiamento da educação básica vigente no país, por meio da transposição da lógica de um financiamento pré-estabelecido calculado pelo valor-aluno oriundo das receitas disponíveis para a lógica de um financiamento adequado, com base no custo-aluno proveniente das necessidades de cada escola (ALVES et al., 2019).

O CAQ considera aspectos como: localidade, número de matrículas, número de professores, carreira e remuneração dos professores, número de funcionários, despesas com funcionamento e manutenção das escolas, despesas com alimentação escolar, despesas com formação continuada, despesas com gestão e supervisão da rede de ensino e infraestrutura (ALVES et. al., 2019).

Segundo a meta 20.8, o CAQ deveria ser definido no prazo de 3 anos e ser continuamente ajustado com base na metodologia formulada pelo MEC, devendo ser acompanhado por grupos e organizações sociais ligadas à educação e aos representantes políticos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Apesar do que está regulamentado no PNE, a implementação do CAQ ainda não foi efetivada, sendo ainda palco de discussões no campo, inclusive durante a regulamentação do novo Fundeb, o qual o incluiu, porém não em um cenário de consenso e atendimento pleno às demandas dos principais atores sociais que o reivindicam, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAPUZZO, 2023).

Deste modo, o PNE mostra-se como grande desafio ao financiamento da educação, pois, restando aproximadamente um ano para sua finalização, as estratégias como as fontes adicionais de recursos vindos do pré-sal e a definição e implementação do CAQ ainda não foram efetivadas.

Carvalho (2016) apresenta ainda outras questões importantes para o financiamento à educação. Constata-se a dificuldade dos estados e municípios em cumprirem a Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério, sob a justificativa de interferências da União e restrições

no orçamento local, em decorrência por exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que limita o pagamento de pessoal a 60% da receita corrente. Porém, a valorização dos profissionais é essencial para uma educação de qualidade e as condições salariais perpassam esse aspecto.

Além disso, a dificuldade na definição do regime de colaboração entre os entes federados e na articulação do Sistema Nacional de Educação também complica o atendimento às áreas com acentuadas desigualdades educacionais (CARVALHO, 2016). Assim, as condições adequadas de financiamento devem considerar as particularidades regionais, das etapas de ensino e das necessidades sociais para serem capazes de garantir a efetivação do direito à educação. Oliveira (2012), destaca que a desigualdade de financiamento é um dificultador do pleno acesso à educação de qualidade e da concretização desse direito.

Por fim, como pode ser observado na exposição acima, é possível perceber que ao longo da história da educação nacional e por consequência, das políticas de financiamento, o setor privado sempre esteve presente e almejando espaço na definição de políticas e acesso a recursos públicos. O setor conquistou significativos benefícios e retirou da educação pública os recursos estatais por meio das concessões de repasses financeiros a instituições privadas, cenário perigoso para a efetivação de educação de qualidade, pois significa redução de gasto direto na educação pública e abre espaço para a participação privada na repartição dos fundos públicos, questões que serão mais bem aprofundadas no capítulo seguinte.

Os conceitos e definições abordadas nessa seção, tais como, as responsabilidades de cada ente federado, a política de fundos, o Custo Aluno-Qualidade e as questões salariais dos profissionais do magistério permeiam o tema dessa pesquisa, pois se articulam de diversas formas ao financiamento da educação infantil e conseqüentemente ao conveniamento na etapa, questões que serão melhor definidas na seção seguinte e no capítulo 3.

2.2. Avanços e impasses no financiamento da educação infantil

Segundo Santos (2019), no Estado Brasileiro, historicamente o atendimento educacional das crianças pequenas foi realizado e estimulado por uma política de baixo custo, destinada apenas às crianças pobres, como forma de combate à pobreza e garantia da sobrevivência dessas, e por isso se justificava enquanto atendimento precarizado. Como consequência do

tardio reconhecimento da Educação Infantil como parte da educação básica nos principais marcos legais da educação, conforme exposto no capítulo anterior, a efetivação de políticas públicas nacionais de financiamento para a creche e a pré-escola também demorou a se concretizar.

O texto da LDB, ao estabelecer as responsabilidades para com os níveis e etapas de ensino, define que os entes federados prioritariamente responsáveis pela EI são os municípios e o Distrito Federal, porém, como elencado por Trentini (2016), isso acarretou algumas consequências diretas ao segmento:

Mesmo estando claro na CF/1988 que a oferta da educação infantil (creche e pré-escola) é responsabilidade pública, quando a LDB definiu como responsabilidade dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental, em regime de colaboração, não ficou explícito como seria esse regime, nem como ocorreria o financiamento. Esse fato, somado às políticas restritivas da década de 1990, a histórica divisão entre creche e pré-escola no que diz respeito ao número de matrículas, observamos o baixo investimento no segmento creche. (TRENTINI, 2016, p. 65)

Santos (2019) observa que mesmo após a promulgação da CF/88 e da LDB, a Educação Infantil permaneceu sem uma política clara de financiamento, “ficando a critério dos entes municipais, entes da federação com menor capacidade orçamentária, e da atuação de instituições filantrópicas, particulares pelo provimento dessa etapa da educação básica” (p. 20). Decorrida uma década da aprovação da LDB, apenas no ano de 2006, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (EC n° 53/2006; Lei n° 11.494/2007), vê-se a específica destinação de recursos à Educação Infantil na legislação brasileira.

Criado em 2006 e implementado a partir de 2007, o FUNDEB passou a incorporar a Educação Infantil na repartição dos recursos da cesta, além de ampliar o Salário Educação como fonte de financiamento para toda a Educação Básica, deixando de restringir-se ao Ensino Fundamental. (PESSANHA, 2022, p. 4)

Anteriormente à aprovação do Fundeb, vigorava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (EC n° 14/1996; Lei n° 9.424/1996; Decreto n° 2.264/1997), que subvinculou parte dos recursos constitucionais previstos para a educação ao ensino fundamental. Tendo em vista a prioridade dada ao Ensino Fundamental, a Educação Infantil e o Ensino Médio foram relegados a segundo plano. Segundo Oliveira e Borghi (2013a), o Fundef ampliou as responsabilidades dos municípios e contribuiu para a consolidação de parcerias entre estes e a iniciativa privada na oferta educacional para a primeira infância.

Mesmo com as conquistas advindas do Fundeb, vale destacar que a consolidação desta política não ocorreu sem tensões e disputas, pois, segundo Pessanha (2022), “a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 415/2005, precursora da EC n° 53/2006, excluía as crianças de 0 a 3 anos da repartição dos recursos do FUNDEB” (p. 4). Isso deixou evidente a pouca preocupação dos gestores públicos para com o segmento da creche, a qual só foi incluída no fundo após movimentos sociais reivindicatórios, o “Movimento Fundeb pra Valer”, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que teve a creche como ponto que agregava todas as exigências pelas condições de constituição do fundo (SANTOS, 2019).

Santos (2019) afirma que a aprovação do Fundeb gerou expectativas por parte dos segmentos sociais para a ampliação do atendimento à EI, para a melhoria dos salários dos profissionais e das condições de oferta. Apesar disso, chama a atenção para a preocupação da comunidade científica com relação aos possíveis novos problemas que poderiam ser gerados pelo novo fundo, como a insuficiência de recursos para a etapa, pois o Fundeb manteve parte da estrutura do Fundef, desconsiderando as especificidades da Educação Infantil.

A educação infantil é o segmento que tem os custos mais elevados na educação básica, pois, historicamente, possui déficit em relação à infraestrutura, espaços adequados, recursos humanos e pedagógicos, baixo atendimento, e os descritores para distribuição dos recursos do Fundeb para creche e pré-escola são muito baixos. (SANTOS, 2019, p. 21)

Pinto e Correa (2020) apontam que o principal avanço com relação à EI desde a aprovação do Fundef foi a ampliação das vagas, porém, ocorrida de forma muito desigual entre as unidades federativas. Os autores observaram que em 2017, na creche, os estados da Região Norte apresentavam taxas muito baixas de atendimento enquanto outros, como São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram crescimento significativo. Destacam também o caso do Distrito Federal que mesmo sendo uma das unidades da federação mais ricas obteve tímido crescimento nas matrículas. Já com relação à pré-escola, os números são melhores, havendo elevação das taxas de atendimento em mais do que o dobro entre 1996 e 2017, alcançando o percentual de 93%, quase universalizado. Porém alguns estados no Norte (Amapá, Acre e Amazonas) ainda possuíam taxas baixas se comparadas ao restante das unidades da federação.

No que se refere ao período pós-Fundeb, Pinto e Correa (2020) observam que em 2017, uma década após a aprovação do fundo, as desigualdades no acesso à creche permaneceram, considerando negros e brancos, pobres e ricos. Já com relação à pré-escola foram reduzidas. Os autores notam também que quanto menor os municípios, menores são as taxas de matrículas na creche, diferentemente do observado na pré-escola, em que o tamanho do município não interfere de forma relevante no atendimento à faixa etária.

Diante disso, apesar dos avanços com relação aos números citados, Pinto e Correa (2020) ponderam que mesmo tendo adquirido mais evidência com relação ao financiamento, as desigualdades na EI permaneceram, assim, o Fundeb não foi capaz de superá-las como demandava sua função, sobretudo no atendimento à creche. Além disso, os autores destacam a questão da qualidade, pois, os valores de ponderação do fundo para a EI não foram suficientes como demandam os critérios do CAQi. E complementam:

Se é inegável que avançamos quanto às normas para regular os sistemas e redes, bem como avançamos em número de crianças matriculadas, tanto em creches quanto em pré-escolas, sobretudo a partir do Fundeb, que passou a dirigir parte de seus recursos à essa etapa educacional, é fato também que os mecanismos de controle social não foram suficientes para se garantir um melhor uso dos recursos disponíveis. Todavia, é preciso evidenciar que os recursos destinados à EI foram e são absolutamente insuficientes, sobretudo para a creche, sendo este o segmento dentro da etapa com o maior custo, em especial em função da menor razão de crianças por docente e da jornada predominante em tempo integral, fatores que impactam diretamente no custo por aluno (FARENZENA, 2005; CARREIRA; PINTO, 2007). (FARENZENA, 2005; CARREIRA; PINTO, 2007 apud PINTO; CORREA, 2020, p. 23)

Ainda sobre o Fundeb, Santos (2019) destaca a fragilidade nos usos e na gestão dos recursos, bem como a limitada fiscalização e acompanhamento social do Fundo e reitera a necessidade do uso do CAQi como redutor de desigualdades, as quais podem ocorrer entre estados e municípios, entre municípios, entre os três entes federados ou entre escolas e redes em uma mesma localidade. O autor complementa ao afirmar que,

Desse modo, não basta constatar a desigualdade, definir, nos termos da lei, algo para corrigir discrepâncias, nem ter como fundamento os princípios de liberdade e de igualdade de oportunidades, para garantir o bem-estar social. No caso do Brasil, é imprescindível considerar que há uma desigualdade histórica, um déficit que os referidos princípios acabam por se constituir mantenedores dessas discrepâncias. (SANTOS, 2019, p. 38)

No caso da Educação Infantil, as desigualdades históricas são ainda mais acentuadas. Sendo assim, a aprovação do Fundeb foi condição necessária, mas não suficiente para a garantia do direito educacional das crianças de 0 a 5 anos, especialmente das que estão na faixa etária da creche. Acentua-se as necessidades das camadas populares, as quais também possuem marcas do negligenciamento de seus direitos, por isso, segundo Santos (2019), “esse é um fator que precisa ser levado em conta, pois não é só uma questão de acesso tardio, é uma questão de não ter historicamente construído infraestrutura, condições materiais e recursos humanos para acolher os estudantes” (p. 39).

Bassi (2011) observa que a fragilidade do Fundeb quanto aos fatores de ponderação inferiores às necessidades reais dos segmentos de ensino, de modo especial na creche, pode

induzir gestores públicos municipais a buscar alternativas mais baratas de oferta, como o conveniamento,

Pode-se esperar, por exemplo, que as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo Fundeb, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela educação infantil, sejam induzidas a investir na expansão do conveniamento – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário. O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito diverso e, na maioria das vezes, bastante inferior ao valor por aluno recebido do Fundeb, relativo a essas matrículas. Essa receita vai para os cofres da prefeitura e o valor depois transferido, a título de apoio financeiro, depende dos critérios de conveniamento estabelecidos a cada instituição. (BASSI, 2011, p. 122)

Outro ponto relevante para a discussão sobre o financiamento à EI é a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou a faixa etária de obrigatoriedade da educação básica, incluindo a pré-escola, e desencadeou consequências para a educação infantil tanto na creche quanto na pré-escola, pois impôs novos desafios aos poderes públicos municipais e distrital para a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 5 anos. A questão da obrigatoriedade da pré-escola, ao passo que representa uma conquista no direito das crianças, abre também possibilidade para a secundarização da oferta de creche e para o retorno da histórica polarização entre os dois segmentos (PESSANHA, 2022). Trentini (2016) destaca que a via do conveniamento com instituições privadas mostra-se como caminho para aumento de matrículas em creches, sobretudo diante do cenário de priorização da pré-escola.

Diante do exposto, conclui-se que os avanços em termos de políticas públicas de financiamento para a Educação Infantil são notáveis ao se levar em conta a história pré-Constituição Federal de 1988. Entretanto, alguns impasses ainda se apresentam, como as dificuldades em reduzir as desigualdades regionais e entre entes federados, condições reais de financiamento ao atendimento de educação com qualidade e não apenas ampliação de matrículas e a opção de gestores municipais e estaduais em adotar parcerias público-privadas na forma de políticas de conveniamento para a oferta da etapa, questão a ser melhor detalhada no capítulo 3. É necessário que as políticas de financiamento à educação infantil acompanhem o desenvolvimento histórico do reconhecimento do direito das crianças e possibilitem sua efetivação.

3. AS RELAÇÕES PÚBLICO PRIVADAS NO FINANCIAMENTO E NA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Após a exposição sobre o financiamento da educação básica e de modo específico, da educação infantil, este capítulo pretende dar continuidade ao tema, porém de forma focalizada nas relações público-privadas observadas no financiamento educacional a esta etapa de ensino, além de analisar a transferência da oferta de EI do poder público para Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na forma de parcerias.

O capítulo divide-se em duas partes. A primeira seção discorre sobre o pano de fundo da política de conveniamento da Educação Infantil: a privatização da educação. Realidade que ganhou destaque no cenário nacional após a reforma do Estado brasileiro implementada nos anos 90 pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE.

Como consequência desse processo, evidencia-se o crescimento do favorecimento ao setor privado, em especial no que diz respeito à disputa pelo fundo público, na educação, de forma geral, e de modo particular na educação infantil pela via do conveniamento, questão que será abordada na segunda seção. Ademais, será realizada uma breve análise sobre as consequências da transferência de parte da EI para o setor privado, quanto ao direito à educação das crianças.

3.1.A disputa pelo fundo público e a privatização da educação

Historicamente, no Estado brasileiro o setor privado possuiu significativa participação no provimento da educação, fato que remonta ao período da colônia, por meio da Companhia de Jesus e permaneceu no Império e na passagem para a República, mesmo que sob formato diferenciado. Nesse período a iniciativa privada era vista como alternativa para a ampliação da escolarização da população, em decorrência da dificuldade de realização desta pelas províncias (MELO, 2016). No decorrer dos anos, tensões se acirraram entres grupos defensores do ensino público e defensores do ensino privado, ora o Estado tornava-se mais ou menos provedor de educação pública, e as iniciativas privatistas ganhavam novos espaços e contornos. Hoje o que está estabelecido na legislação é a coexistência entre o público e o privado (MELO, 2016), porém, o que se problematiza é a indistinção entre os dois segmentos, o recebimento de recursos públicos pelos segmentos privados, presente desde a época do Império, e as estratégias adotadas para o crescimento de sua participação.

Os anos 90 foram marcados por aprofundamento das discussões sobre a natureza da participação do Estado no provimento de educação e novos desdobramentos para o papel que deveria exercer quanto aos serviços públicos sociais. Em meio ao crescimento de perspectivas neoliberais, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob a gestão do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, foi aprovado e sancionado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, tornando-se ponto alto para o crescimento de concepções privatistas no Estado brasileiro. Tais reformas também ficaram conhecidas como “Nova Gestão Pública” e foram fortemente influenciadas por organismos internacionais, pela dependência econômica dos governos aos fundos internacionais, dentre eles o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), além de outras organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (MONTANO; PIRES, 2019).

O PDRAE instituiu uma forma diferenciada de administração pública do Estado brasileiro, inserindo princípios da administração gerencial, sob a justificativa de superação da crise brasileira da década anterior, sobretudo no âmbito da economia. A reforma é pautada nos princípios da eficiência do Estado, o qual precisaria ser desburocratizado e deixaria de ser promotor direto do desenvolvimento econômico e social e assumiria um papel de regulador dos serviços e políticas sociais. Dá-se ênfase à qualidade e produtividade do serviço público e à minimização da interferência estatal sobre o setor produtivo. Assim, o Plano possuía os seguintes objetivos:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11)

Para tanto, o caminho proposto é a transferência para o setor privado das atividades que podem ser geridas pelo mercado, por meio da privatização, da terceirização e da publicização. Peroni (2012) explica que privatização é a “passagem dos serviços lucrativos para o mercado” (p. 39), terceirização se trata da “transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio” (p. 39) e a publicização é a transferência dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado para o setor público não-estatal. Deste modo, por meio da publicização “transfere-se

para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13), dentre eles a educação.

Entende-se por setor público não-estatal, as instituições privadas de direito público (ADRIÃO; PERONI, 2009). Segundo Adrião e Peroni (2009), a passagem da condição de instituição pública estatal para instituição privada de direito público ocorre de duas formas:

a) através da alteração do status jurídico de uma instituição estatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como exemplos, citamos os casos das organizações sociais, fundações, conselhos escolares que se transformam em Unidades Executoras etc); b) ou por meio da instituição de parcerias entre Estado e instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor para a execução de políticas sociais. (p. 110)

Nesse contexto, as autoras chamam a atenção para a influência que o setor privado passa a exercer sobre a administração pública local na consecução de serviços de interesse público, assumindo-os integralmente ou parcialmente. Esse fenômeno está inserido em um contexto de reestruturação do capitalismo, sob a forma do neoliberalismo e da terceira via. Peroni (2013) diferencia os conceitos de neoliberalismo e terceira via. Segundo a autora, no neoliberalismo, há a retirada do Estado com relação às políticas sociais, sendo que o foco no lucro e a mercantilização estão bastante explícitos. Por sua vez, o discurso da terceira via recorre a questões caras às lutas sociais, como a ampliação da democracia por meio do fortalecimento da sociedade civil e responsabilização na execução de tarefas. Porém, ambas se coadunam ao provocarem como consequência a redução dos direitos sociais.

Esta perspectiva de redefinição do papel do Estado tem como consequência a concepção de que as instituições públicas não seriam mais as principais responsáveis por exercer as políticas públicas (ADRIÃO; PERONI, 2009). Deste modo, duas prescrições passam a orientar a forma como o Estado se desenha: “racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, consideradas improdutivas pela lógica de mercado”. (PERONI, 2012, p. 37)

Nos princípios da Terceira Via, a “principal estratégia de retirada do Estado da execução direta das políticas sociais é a parceria público/privada, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado” (PERONI, 2013, p. 242). Peroni (2013) afirma que esta parceria entre o público e o privado ocorre por meio do terceiro setor, o qual possui como ator principal a sociedade civil. O que ocorre é um movimento de responsabilização da sociedade e desresponsabilização do Estado, que apenas participa como avaliador e, em parte, financiador. Deste modo, as parcerias público-privadas para a oferta de educação infantil, em especial na creche, incluem-se na definição acima e são parte do processo de publicização, por se

caracterizarem como convênios entre Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o poder público, ou seja, transferência de serviços públicos do Estado para o setor público não-estatal.

Melo (2016) destaca o fato de que ao mesmo tempo em que, constitucionalmente, declara-se que a educação é direito de todos, abre-se possibilidade para a inserção da educação na conceituação de “serviço social” por meio das legislações criadas após a reforma do Estado brasileiro, como a Lei nº 9.790/99, a qual dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; a lei nº 11.079/2004, que institui normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; e a lei nº 13.019/2014 a qual estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A autora afirma que tais legislações possibilitaram a contratação de serviços educacionais privados por estados e municípios, e no caso de lei nº 11.079/2004, inclusive de empresas que não prestam serviços educacionais.

Apesar de não fazer parte do escopo desta dissertação uma análise aprofundada sobre o neoliberalismo, sua origem e princípios, faz-se necessário abordá-lo como pano de fundo, pois, como já exposto, a partir da Reforma do Estado brasileiro, concepções nesse sentido adentraram as políticas públicas nacionais, inclusive no âmbito da educação, por meio da privatização da educação e em especial da educação infantil, abordada neste trabalho.

Freitas (2018) afirma que as concepções neoliberais acabam por minar o caráter público das instituições, por meio da lógica do mercado, uma vez que “para o neoliberalismo, o parâmetro de funcionamento da sociedade é a própria ‘organização empresarial’” (p. 49). A partir disso, o autor denomina os sujeitos envolvidos e encabeçadores desse processo como “reformadores empresariais” e afirma que seu objetivo é obter o controle sobre a escola e toda a sua organização. O autor define também a publicização como a terceirização de escolas públicas e salienta que apesar da afirmação de que publicizar não é privatizar, defendida na reforma apresentada do PDRAE, não existe “meia-privatização”, pois uma vez que se insere a escola na lógica mercadológica, abre-se caminho para a plena privatização da educação.

Ainda segundo Freitas (2018), é necessário fazer uma clara distinção entre o que é público e o que é privado, pois a introdução de concepções empresariais no meio educacional ameaça a destruição do que é público.

Para a sobrevivência do público, é preciso que se distinga radicalmente entre público e privado. Público é um bem comum gerido democraticamente, é uma “instituição” social; privado é uma propriedade de alguém, uma “organização” administrada privadamente – tanto do ponto de vista do *locus* do poder quanto dos métodos. (p. 54-55)

Sendo assim, um primeiro passo para o domínio privado sobre o público é justamente a transferência da gestão de escolas para Organizações da Sociedade Civil (OSCs), mesmo que ditas sem fins lucrativos, pois retira-se a organização educacional dessas instituições do controle público, insere-se a lógica empresarial no funcionamento das atividades e na contratação de professores e o mais grave, retira-se os recursos públicos que deveriam ser destinados à ampliação da educação pública direcionando-os para o setor privado (FREITAS, 2018).

Akkari et al. (2011) definem que a legislação brasileira é favorável ao ensino privado, pois o art. 213 da Constituição Federal de 1988 possibilita que o setor privado, na forma de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, receba recursos públicos. Para os autores, este é um mecanismo que facilita a indefinição das fronteiras entre o público e o privado, a qual “permite diluir responsabilidades, especialmente aquelas do Estado e das elites políticas” (AKKARI, et al., 2011, p. 482).

As instituições confessionais ou filantrópicas buscam se aproximar do *status* das instituições públicas para poderem ter acesso aos fundos públicos. Elas se declaram “de utilidade pública” não estatais, graças ao seu caráter não lucrativo. A flexibilidade proporcionada pela LDB/1996 favoreceu o setor privado, que busca apenas o lucro por meio da educação. As grandes empresas têm investido no setor com o único propósito de ganhar e aumentar seu capital financeiro. (AKKARI, et al., 2011, p. 484)

Adrião e Domiciano (2018) analisam os dados referentes aos gastos públicos da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) direcionados ao setor privado lucrativo ou não lucrativo nos anos de 2002, 2004, 2006 e 2014, últimos anos dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos e Dilma Rousseff, e constatam que,

Considerando-se os recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para os anos selecionados e excluindo-se os gastos com vencimentos e obrigações patronais, lembrando que estes compõem a maior parte das despesas, tem-se que, no mínimo, **18% das despesas destinaram-se ao setor privado**[...]. No cálculo levou-se em conta as categorias econômicas transferências às instituições privadas sem fins lucrativos; serviços de terceiros – pessoa física; serviços de terceiros – pessoa jurídica e serviços de consultoria, pelo fato de permitirem identificar, de forma mais evidente, a destinação de fundos públicos ao setor privado. [...], **o crescimento do investimento em educação, principalmente entre 2010 e 2014 (140%), é certo também que os recursos de MDE destinados ao setor privado acompanharam tal incremento – triplicaram entre 2010 e 2014.** Cumpre dizer ainda que, nos demonstrativos de despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para os anos selecionados e, excetuando-se os repasses constitucionalmente definidos, os recursos de MDE do Governo Federal para os municípios estiveram bem aquém dos destinados ao setor privado, [...] os quais, no último ano selecionado (2014), ficaram 8,43% abaixo dos montantes direcionados ao setor privado (BRASIL, 2014; 2010, 2006 e 2002). (ADRIÃO E DOMICIANO, 2018, p. 8-9- grifos nossos)

Portanto, as autoras observam elevado montante de recursos públicos sendo direcionado ao setor privado, o que indica presença significativa desse segmento na disputa pelo fundo público, situação percebida principalmente por meio de convênios e da oferta privada subvencionada por esses recursos (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018), ao passo em que se evidencia a retração dos repasses aos municípios, que foram inferiores ao setor privado no período analisado. Para as autoras esse diagnóstico sinaliza provável comprometimento ao direito à educação pois, “em tempos de ajustes fiscais, diminuição da ação estatal e do controle social dos gastos públicos, certamente se aprofundarão as distorções e desigualdades existentes quanto mais os provedores daquele direito estiverem subordinados a interesses privados corporativos” (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018, p. 12).

Diante disso é possível considerar que a disputa pelo fundo público guarda estreita relação com a privatização da educação. Adrião (2018) defende que o melhor termo para definir as relações estabelecidas entre o público e o privado evidenciadas nos últimos anos é de fato “privatização”, pois outras denominações, como “parcerias” acabam por minimizar os efeitos e as reais intenções por detrás do processo, além disso, parceria remete a uma relação de colaboração entre os envolvidos, o que não caracteriza o fenômeno.

A privatização da educação no Brasil, ultrapassa as questões referentes à transferência de serviços públicos ao setor não estatal na forma de publicização abordadas nas linhas anteriores, adquirindo múltiplas formas, como evidenciado por Peroni e Scheibe (2018):

Ocorre tanto por meio da oferta direta de serviços educacionais por instituições privadas, como também por meio de políticas em que o privado disputa o conteúdo das políticas públicas educativas, como é o caso das parcerias público-privadas com sistemas ou escolas, em que o setor privado, com ou sem fins lucrativos, vai assumindo o conteúdo da educação pública e mesmo a sua execução. (p. 387)

As autoras complementam que esse fenômeno ocorre por influência de atores e conglomerados internacionais, por alinhamento às suas políticas, tais quais a OCDE, o Banco Mundial e o BID, que lançam mão de especialistas e financiam governos para elaboração de projetos conforme seus interesses, atingindo diversas áreas da educação, como a formação de professores, as avaliações e os sistemas educativos (PERONI; SCHEIBE, 2018).

A respeito disso, Adrião (2018) conceitua a privatização do ensino em três dimensões e formas percebidas nas políticas recentes nacionais e internacionais: por meio da oferta educacional, da gestão da educação pública e do currículo.

No caso da oferta, a autora define que pode ocorrer via financiamento público a organizações privadas na forma de “subsídio à oferta por meio de Convênios/contratos/termos

de parcerias entre governos e organizações privadas” (ADRIÃO, 2018, p. 11), pela oferta privada de ensino ou via incentivo à escolha parental, por meio de *vouchers*¹⁸. Quanto à gestão, segundo a autora, ocorre pela participação de grupos privados na participação de processos decisórios das políticas educacionais de forma ampla e nos sistemas de ensino, ou de forma particular nas instituições, por meio da transferência da gestão para organizações com e sem fins lucrativos e instituições comunitárias. Por sua vez, a privatização do currículo ocorre por meio da compra e adoção de pacotes privados de ensino, tecnologias educacionais, sistemas apostilados e desenhos curriculares.

Sobre essas dimensões da privatização, especialmente a do currículo, Lima (2022) observa direcionamento da atuação de grandes empresas educacionais na educação básica brasileira, como o caso da Arco e da Vasta Educação, que acontece principalmente na oferta de serviços educacionais, já que elas não possuem instituições de ensino próprias. O autor analisa especificamente o caso da atuação da Vasta, subsidiária da empresa Kroton, a qual após reestruturação do conglomerado, posteriormente, passou a ser denominada de Cogna Educação, que surgiu no movimento de direcionamento do mercado educacional do ensino superior para a educação básica, com a principal estratégia de criação de inovação digital, pela incorporação de plataformas tecnológicas. Atualmente a atuação da Vasta está concentrada na comercialização de sistemas de ensino, especialmente por meio de tecnologias digitais, ocupando o segundo lugar entre os grupos educacionais privados com maior participação na educação básica do país. Também há o caso de consultorias educacionais como a Hoper Educação, a qual anuncia “pacote de soluções educacionais”, que,

[...] compreendem um conjunto de recursos didático-pedagógicos, vendidos por empresas privadas, composto por vários tipos de objetos de aprendizagem, principalmente material didático impresso e ferramentas tecnológicas que viabilizam o desenvolvimento da escola, considerando as dimensões didático-pedagógica, o marketing e a gestão. (LIMA, 2022)

Um estudo de Adrião et al. (2009) realizado nos 645 municípios paulistas identificou tendência em buscarem sistemas de ensino vendidos por empresas privadas, tais como: oferta de materiais didáticos, apostilas, materiais de formação docente em serviço, de avaliação interna e externa e de monitoramento da utilização destes. No universo dos municípios

¹⁸ Os *vouchers* são o repasse de valores pelo poder público para as famílias realizarem a matrícula das crianças nas escolas privadas de seu interesse. Adrião (2018) explica que o modelo mais emblemático é o chileno, em que há elevado número de instituições privadas subvencionadas por recursos do estado. Freitas (2018) afirma que os *vouchers* são o mais alto grau de privatização, por representarem a livre escolha individual defendida no neoliberalismo, e estratégia de inserção da educação na lógica do mercado pelos setores empresariais.

estudados, 161 declararam já haver adotado sistemas apostilados de ensino entre 1994 e 2007, desses 151 ainda mantinham a parceria até o fim do período analisado. Além disso, os atores privados adquiriram espaço na elaboração das políticas públicas locais e a organização do trabalho pedagógico e administrativo nas redes de ensino municipais. Segundo as autoras, tais formas de atuação são originárias das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em administrarem seus sistemas de ensino, seja por razões técnicas, seja por falta de recursos. Tornam-se então justificativas para o subvencionamento público à esfera privada em lugar do fortalecimento do sistema público por meio da melhoria do aparato governamental.

A pesquisa indicou ainda a falta de controle social e técnico sobre os materiais comercializados, a fragilidade conceitual e pedagógica que ocasiona problemas na qualidade do serviço e a padronização curricular. Com relação ao financiamento público a esses sistemas, as autoras identificam também duplo pagamento, visto que já existem programas federais direcionados ao fornecimento de materiais didáticos, como o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), os quais já destinam parcelas financeiras às empresas que compõem os programas, deste modo, ao adotarem outros materiais dos sistemas privados de ensino, as redes municipais remuneram novamente o setor privado e direcionam parte do dinheiro que deveria ser utilizado em Manutenção de Desenvolvimento do Ensino a esses atores. Adrião et al. (2009) chamam a atenção para o fato de que, por esse processo, as redes públicas passam a ser incorporadas às estratégias privadas de ampliação dos lucros e concentração de capital.

Pelo exposto, é possível concluir que a privatização da educação atingiu níveis mais sofisticados do que o proposto nas reformas do Estado dos anos 90. Atualmente a participação de grandes grupos privados aprofundou as questões em torno do fenômeno. Como evidenciado por Adrião (2018), há ainda a participação de atores denominados filocapitalistas, ou seja, “segmentos privados que não ocultam seu interesse em lucrar diretamente com a atuação em áreas sociais” (ADRIÃO, 2018, p. 22). Estes possuem destaque entre os novos interessados na privatização da educação e,

Dessa forma, ora concorrendo ora sendo funcionais a seus interesses estratégicos, estes setores representam a articulação entre os segmentos do capital fortalecidos pelas estratégias de acumulação em uma economia financeirizada (fundos de investimentos e bancos) e os segmentos que acumulam por investirem na produção e no desenvolvimento de tecnologias de e para a informação. (ADRIÃO, 2018, p. 22)

Peroni e Scheibe (2018), chamam esse processo de “transformação da educação em mercadoria” e afirmam que ele gera sérias consequências para a democratização da educação. Nas palavras das autoras, “quando o privado assume a direção das políticas e imprime seus

valores, temos grandes perdas para o processo societário em desenvolvimento, que mercantiliza o próprio conhecimento, um precioso bem público” (p. 388). Além disso impactam diretamente no trabalho dos professores, que perde autonomia por meio dos pacotes educacionais prontos e estruturados, e passa a ser regulado e responsabilizado, estando alinhado às metas, aos princípios e aos objetivos da organização empresarial.

Portanto, a privatização da educação é um projeto em curso, que vem ganhando contornos diferenciados no decorrer do tempo. Além disso, os setores empresariais têm cada vez mais expandido seus espaços dentro das instituições do Estado e novas estratégias, como a financeirização da educação tem crescido no contexto nacional (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018; ADRIÃO, 2018; LIMA, 2022), ou seja, a participação de empresas educacionais em fundos de investimentos pela abertura de capital e ações direcionadas à ampliação de rendimentos financeiros aos acionistas e investidores, inclusive coalisões e criação de conglomerados empresariais em detrimento dos preceitos educacionais e pedagógicos (CARVALHO, 2013; LIMA, 2022). A financeirização apresenta-se como um fenômeno global, que teve início no Brasil na educação superior, com posterior direcionamento para a educação básica, como evidenciado por Lima (2022). Segundo Carvalho (2013), esse fenômeno caracteriza-se pela concentração de capital e preocupa-se precipuamente com a maximização dos lucros por parte dos acionistas das empresas, sendo, portanto, incompatível com os princípios educativos.

Diante do cenário apresentado nessa seção, Adrião (2018) afirma que as disputas por atores privados em torno das políticas educacionais no Brasil tendem a se acirrar diante dos recentes cortes de recursos públicos, crescimento de posições conservadoras e liberalização da economia. Peroni e Scheibe (2017) expõem o perigo de retrocessos no contexto educacional atual imposto pela reestruturação produtiva do mercado, que visa formar sujeitos alinhados e instrumentais à tal lógica mercadológica.

A privatização no sentido amplo direciona o processo a cada etapa e segmento da educação de forma específica, por isso a necessidade de compreensão do fenômeno de forma mais abrangente. No caso da educação infantil, baseando-se em Adrião et al. (2009), Adrião e Peroni (2009), Peroni (2012, 2013) e Adrião (2018) considera-se que a privatização está presente nas dimensões da oferta, da gestão e do currículo, porém as que mais se adequam ao objetivo deste trabalho são as dimensões da oferta e da gestão, pela via do conveniamento com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) - instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas-, as quais são subvencionadas por financiamento público mesmo possuindo

natureza privada por meio da transferência da gestão das instituições para as OSC com o objetivo de atenderem à oferta da etapa.

No bojo do estreitamento das relações entre o público e o privado, o caso do conveniamento da educação infantil aponta ainda para o fenômeno da terceirização de serviços educacionais, entendida por Caldeirón, Strelec e Marim (2010), como uma estratégia de introdução de concepções empresariais dentro da administração escolar, em que “o Estado livra-se do ônus de contratar educadores, construir espaços físicos, operacionalizar diretamente os projetos, passando a atuar a partir de grandes metas e resultados cobrados aos parceiros” (CALDEIRÓN; STRELEC; MARIM, 2010, p. 134).

No Brasil, a terceirização destinava-se a atividades-meio, ou seja, aquelas que não estão relacionadas estritamente à missão da organização, como, por exemplo, serviços de limpeza, alimentação, transporte, segurança, etc. Entretanto, a partir de 2017, com a publicação da lei das terceirizações (Lei nº 13.429/2017), passa a ser permitida também a terceirização das atividades-fim, as quais, no caso da educação referem-se ao ato de ensinar, ou seja, a contratação de professores (PEREIRA, 2023). Articulada à lei nº 13.019/2014, a qual regulamenta as parcerias entre as OSCs e a administração pública, no caso da educação, “o preenchimento do quadro de profissionais e a definição de cargos e salários são/serão definidos pela OS e/ou OSC, com vínculo trabalhista conforme as regras da CLT” (PEREIRA, 2023, p. 151). Sendo assim, considera-se que a transferência da gestão de instituições de educação infantil para OSCs representam um tipo de terceirização que envolve tanto as atividades-meio como a atividade-fim, uma vez que a contratação e pagamento de salários de professores não fica a cargo do Estado, mas da instituição parceira.

Para aprofundar o tema do conveniamento da EI, a seção seguinte apresentará as principais questões que o envolvem, desde sua origem até as principais consequências para o ensino público.

3.2. A privatização da educação infantil pela via do conveniamento com Organizações da Sociedade Civil

Como exposto no primeiro capítulo desta dissertação, a histórica ausência estatal na educação infantil e a demora no reconhecimento da etapa como direito levaram à predominante participação do setor privado e à oferta de creche e pré-escola por meio de convênios, fato que, segundo Nascimento e Silva (2015) “marcou substancialmente o modo como os governos que

se sucederam no comando do país trataram e continuam a tratar a educação infantil no que tange à sua efetivação como etapa inicial da educação básica” (p. 2).

Anteriormente à consolidação dos principais marcos legais da educação (CF/88, LDB, ECA, DCNs), o atendimento ao público da educação infantil, em especial para as crianças de 0 a 3 anos foi, predominantemente, delegado pelo Estado Brasileiro às instituições privadas sem fins lucrativos, filantrópicas e confessionais (NASCIMENTO; SILVA, 2015; NASCIMENTO et al, 2022).

Costa (2001) descreve que iniciativas educacionais de cunho comunitário surgiram da tensão de segmentos populares e políticos sobre a perspectiva da função da escola e da realidade de ausência de acesso à educação principalmente entre camadas mais pobres da sociedade. Tais iniciativas foram apoiadas por entidades filantrópicas, religiosas e até agências internas à máquina pública e por organizações internacionais como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

Em primeiro lugar, as escolas comunitárias típicas dos anos 70/80 expandiram-se sob a égide de dois tipos de motivações bem distintas. Por um lado, o forte discurso antiescolar, amparado em toda uma avalanche de análises que caracterizavam os sistemas educacionais sobretudo como aparelhos de dominação social e reprodução do *status quo*, engendrou a criação de alternativas aos sistemas escolares oficiais, por parte de grupos intelectuais e políticos que buscavam combater o capitalismo e os regimes que com este sistema econômico comungavam. Por outro lado, agências internacionais (como o UNICEF), associações religiosas, entidades filantrópicas e agências internas a máquinas estatais estimulavam um certo tipo de comunitarismo, como forma de expandir o atendimento educacional a setores sociais excluídos do acesso a ele. Desta conjugação de tendências, impulsionada pelas imensas carências no atendimento educacional (especialmente no segmento da pré-escola) aos contingentes mais pobres da população, brotaram muitas experiências de escolas organizadas e geridas no âmbito bastante restrito das localidades com menor acesso aos serviços públicos, inclusive ao educacional. Em algumas circunstâncias, verdadeiras redes escolares paralelas aos sistemas estatais se formaram, amparadas por discursos ora numa linha incluída de “desenvolvimento comunitário”, ora adotando posições de ruptura com os esquemas públicos tradicionais. (COSTA, 2001, p. 43-44)

O processo de criação de escolas comunitárias deu origem ao que pode ser chamado de rede escolar pública não-estatal (COSTA, 2001) e esteve vinculado também ao incentivo dado por iniciativas eleitoreiras que vislumbravam alcance de votos entre os setores sociais desprivilegiados, especialmente com relação ao acesso à creche e à pré-escola. Entretanto, tais ações ocorriam sem planejamento e preocupação com a qualidade do serviço que seria prestado nas instituições.

Ao descrever o que ocorreu nas comunidades do Rio de Janeiro, Costa (2001), problematiza que as instituições comunitárias em seu fim não eram apropriadas de fato pelos membros das comunidades, mas acabavam tornando-se iniciativas privadas de interesse dos

líderes que estabeleciam relações políticas com o poder público. Deste modo, “as escolas comunitárias terminavam por ser um serviço custeado publicamente, mas, ao menos parcialmente, privatizado por algumas elites políticas” (COSTA, 2001, p. 48).

A partir desse processo de criação de escolas comunitárias, iniciado nos anos 70/80, a partir dos anos 90 perpetuou-se ideários sobre novas formas de gestão educacional, porém agora sob nova roupagem, como exposto na seção anterior. As parcerias com instituições não estatais passam a ser entendidas como meio para uma necessária “revolução educacional”, conforme elencado por Costa (2001), sob o discurso de ineficiência do Estado:

Neste ambiente, podem ser encontradas desde argumentações que destacam a má gestão dos recursos públicos, operada pela máquina estatal até a sucessão de evidências de negligência no interior dos sistemas educacionais públicos. Para estes males o antídoto estaria numa combinação de introdução de mecanismos de competição, redimensionamento das burocracias educacionais nos níveis intermediários e centrais, deslocamento de parte das decisões e da gestão em direção às pontas do sistema e na busca de parcerias com organizações da sociedade civil. (COSTA, 2001, p. 49)

A questão da presença do setor privado na oferta de Educação Infantil na forma de parcerias com o poder público, sobremaneira na creche, é realidade em diversas regiões do país. Acontece com forte tradição em municípios do estado de São Paulo, conforme apontam os estudos de Borghi, Adrão e Garcia (2011), Oliveira e Borghi (2012, 2013^a; 2013b), Franco (2015), Nascimento e Silva (2015), Abdalla (2016), Santos (2019), Sumiya e Craveiro (2020) e Nascimento et al. (2022). Ocorre ainda em municípios da região Sul, como retratado pelas pesquisas de Peroni e Susin (2011), Campos e Barbosa (2017), Farias (2018), Montano (2018), Montano e Pires (2019), Cassemiro (2019), Madeira (2019) e Braga (2021). Nota-se a realidade das parcerias público-privadas também em Teresina, conforme o estudo de Lima (2020), no município de Goiânia, como verificado por Branco (2019) e Silveira e Galvão (2020), no Distrito Federal, como observado por Lima e Castioni (2019) e no Rio de Janeiro, como visto por Pessanha (2021).

O estudo de Borghi e Bertagna (2016) aponta as regiões do país com maior índice de conveniamento na EI:

O olhar para o conjunto das regiões brasileiras evidencia que as regiões Sudeste (25,83%) e Sul (16,03%) possuem uma rede conveniada mais acentuada, seguidas pelas regiões Centro-Oeste (12,66%), Nordeste (9,36%) e Norte (5,45%). [...] Em número absoluto, o estado com maior número de municípios que possuem atendimento conveniado é São Paulo (219), seguido por Minas Gerais (167), Rio Grande do Sul (83), Paraná (64) e Bahia (46). Os dois estados com maior número de municípios com matrículas conveniadas situam-se na região Sudeste. (p. 513)

De acordo com Borghi, Adrião e Arelaro (2009) considera-se o termo creche conveniada para se referir às instituições de Educação Infantil que estão envolvidas nas

parcerias, “visto ser o convênio o instrumento legal adotado para a formalização” (p. 4) e mesmo com a utilização do termo “creche”, algumas dessas instituições atendem também à pré-escola. Denomina-se então este fenômeno por “conveniência”.

Pesquisas apontam para a tendência dos governos locais em adotar essa estratégia como saída para a ampliação do atendimento em educação infantil, em especial na creche, frente à dificuldade dos entes federados em atender ao público desta etapa. Deste modo, os convênios com as Organizações da Sociedade Civil se apresentam inicialmente como medida emergencial, porém se observa uma tendência em torná-los definitivos e priorizados pelos gestores públicos municipais e do Distrito Federal (OLIVEIRA; BORGHI, 2013a; LIMA, CASTIONI, 2019; CASSEMIRO, 2019; NASCIMENTO et al, 2022; PERONI; SUSIN, 2011; CAMPOS; BARBOSA, 2017; FARIAS, 2018; MONTANO, 2018; MONTANO; PIRES, 2019; BRANCO, 2019; MADEIRA, 2019; SANTOS; LARA, 2020; SILVEIRA; GALVÃO, 2020; DOMICIANO; ADRIÃO, 2020; SUMIYA; CRAVEIRO, 2020; BRAGA, 2021).

Diante do cenário de priorização desse modelo de oferta educacional, é possível considerar o conveniência como uma política pública, visto haver localidades em que os gestores municipais optaram por ampliar os convênios com instituições particulares no lugar de construir novas creches de administração direta (SANTOS; LARA, 2020). Conforme Borghi e Bertagna (2016), “esse formato de oferta implica ou a total ausência de atendimento público à faixa etária ou a coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos” (p. 508).

Pesquisadores têm se debruçado sobre a temática na tentativa de compreender as razões que levam o poder público a adotar esse modelo de oferta de educação infantil e as consequências deste para o ensino público. Domiciano e Adrião (2020) observam uma primeira motivação para a adoção de convênios na EI: a fragilidade financeira de grande número dos municípios do país, que acaba por impulsionar alternativas menos onerosas para o poder público local para a garantia do atendimento às crianças de 0 a 5 anos e de forma preponderante na creche. Ainda segundo as autoras, “com demanda crescente, atendimento historicamente deficitário e sob a responsabilidade prioritária do ente federado financeira e tecnicamente mais frágil no Brasil, ampliam-se as formas de privatização na e da Educação Infantil” (DOMICIANO; ADRIÃO, 2020, p. 2).

Porém, esse fato não generaliza o fenômeno, pois, mesmo em regiões do país com arrecadação tributária mais robusta, como é o caso do Distrito Federal, o qual acumula recursos próprios de impostos municipais e estaduais bem como as transferências constitucionais

federais para ambos, conforme abordado no capítulo 2, a transferência para o setor privado sem fins lucrativos da gestão de instituições de educação infantil por meio do conveniamento também é identificada, e no caso da creche com política prioritária para a expansão do seu atendimento. (LIMA; CASTIONI, 2018).

Segundo Adrião (2018), as formas mais comuns de repasses de recursos públicos para as instituições conveniadas de Educação infantil são:

Repasse per capita, espécie de subvenção governamental por aluno matriculado, mantendo a frequência gratuita; *repasse de um valor fixo*, quando a subvenção repassada à instituição privada não tem relação com a matrícula e *custeio de itens de manutenção da escola*, como cessão de prédios, de funcionários e insumos variados. (p. 13)

O modelo de oferta de educação infantil pelas OSCs subvencionada por recursos públicos é escolhida também por se apresentar como alternativa econômica, como evidenciado nas pesquisas de Borghi, Adrião e Garcia (2011), Oliveira e Borghi (2013a), Nascimento e Silva (2015) e Franco (2015).

Quando se compara os gastos entre a rede conveniada e a rede própria, os recursos repassados são desiguais, sendo que os valores designados às parcerias são muito inferiores aos destinados à rede direta. No estudo de Borghi, Adrião e Garcia (2011), realizado em municípios do estado de São Paulo, observa-se também que os valores *per capita* eram os mesmos tanto para a creche como para a pré-escola, o que desconsidera a diferença de custos entre as duas etapas, bem superior na creche. Na pesquisa de Santos (2019), feito no município de São Paulo, a autora observa que o custo por aluno na rede conveniada chega a ser a metade do custo na rede direta. Montano (2018), ao verificar a realidade de Porto Alegre, também identifica problemas no financiamento, pois certos custos das instituições conveniadas não são cobertos pelos repasses recebidos, como alimentação e aquisição de materiais pedagógicos, essenciais para o funcionamento das unidades de ensino.

Ainda nesse sentido, Nascimento e Silva (2015) apontam para outro ponto importante: os profissionais da educação que atuam na rede conveniada possuem remuneração inferior e a carga horária de trabalho é superior à daqueles profissionais da rede própria direta. Os estudos na área indicam que esta é uma das possíveis justificativas para a opção de priorização dos convênios pelos poderes públicos locais (NASCIMENTO; SILVA, 2015; FRANCO, 2015; FRANCO et al., 2015; CASSEMIRO, 2019; MONTANO; PIRES, 2019; BRANCO, 2019; SANTOS; LARA, 2020; BRAGA, 2021; NASCIMENTO et al., 2022), uma vez que o pagamento de pessoal é a principal despesa em educação. Assim, a escolha pelos convênios na

El apresenta-se como uma forma de barateamento da etapa e precarização do atendimento e das condições de trabalho dos profissionais da educação.

Tal situação é agravada por outro aspecto elencado pelas pesquisas como promotor desse tipo de oferta, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ 2000), a qual estabeleceu um teto de gastos dos entes federados com pessoal, ou seja, limitou o orçamento público na maior despesa na administração pública. Segundo a Lei, considera-se despesa total com pessoal o referente aos empregados ativos, inativos e pensionistas da administração pública, sejam eles civis ou militares, membros do Poder Público ou detentores de mandatos eletivos, no que se refere a todos os vencimentos e vantagens, fixas ou variáveis, que venham a receber, aos encargos sociais e contribuições à previdência. No cálculo da despesa total com pessoal considera-se a remuneração bruta dos servidores e fica estabelecido o limite de gastos de 50% para a União e 60% para Estados e Municípios sobre a receita corrente líquida de cada ente. Ou seja, cada ente federado não pode ultrapassar os percentuais estabelecidos no total de sua arrecadação tributária para contratação e pagamento de servidores.

Deste modo, pela análise de Franco, Domiciano e Adrião (2019) e Gianfelice e Militão (2018), a partir dessa limitação orçamentária os entes federados responsáveis pela oferta de educação infantil, ou seja, os municípios e o Distrito Federal passaram a buscar formas alternativas de contratação de pessoal e atendimento da demanda por vagas que se enquadrassem nos limites da lei, recorrendo aos convênios, uma vez que a transferência na admissão de pessoal da administração direta para as mantenedoras dos convênios reduz esse tipo de gasto, que é mais significativo, das despesas públicas.

Além das questões supracitadas, de acordo com Borghi et al (2009) “entende-se que no caso da creche há uma construção cultural e histórica da relação público-privado pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fins lucrativos” (p. 4). Como exemplo, observa-se a possibilidade dada pelo FUNDEB (Lei nº 11.494/2007) no cômputo de matrículas e do repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, em seu art. 8º:

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com poder público, o cômputo das matrículas efetivas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I – na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos: (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 3º Será admitido, até a universalização da pré-escola prevista na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o cômputo nas matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de quatro a cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado,

realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. (Redação dada pela Lei nº 13.348, de 2016). (Lei nº 11.494/2014)

As pesquisas de Melo e Bertagna (2012), Oliveira e Borghi (2013a; 2013b), Abdalla (2016), Casseiro (2019), Lima (2020) e Domiciano e Adrião (2020) apontam para a tendência de crescimento das parcerias entre os poderes públicos municipais e as instituições privadas para a oferta de educação infantil em decorrência dessa permissão dada pelo Fundo. Para Montano, Peroni e Fernandes (2021), o Fundeb tem permitido a privatização na etapa.

O universo aproximado ao qual nos referimos das instituições parceiras, em 2020 – a partir dos dados informados na relação das instituições conveniadas e alunos considerados para recursos do Fundeb, no site do Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, é de aproximadamente 5.181 organizações da sociedade civil parceiras, privadas sem fins lucrativos que mantêm uma ou mais instituições que ofertam educação infantil, sendo que 3.718 são declaradas filantrópicas. (MONTANO; PERONI, FERNANDES, 2021, p. 7)

Vale ainda salientar que certos municípios computam as matrículas em creches conveniadas como sendo públicas (ADRIÃO; PERONI, 2009). Segundo Borghi et al. (2009),

A inclusão dos alunos de instituições conveniadas sem fins lucrativos no FUNDEB revela, além do fato real da oferta de creches se dar em grande parte por estas instituições, uma reconfiguração entre as esferas pública e privada. O atendimento que legalmente se configura como privado sem fins lucrativos vem sendo considerado atualmente como atendimento público não-estatal. (p. 16)

Abdalla (2016) descreve a realidade de alguns municípios paulistas, que como justificativa para o atendimento à grande demanda e a partir da validação dada pela legislação atual, o poder público recorre aos convênios como única alternativa para o atendimento à educação infantil. O resultado desse processo é a retração da rede própria municipal, visto que “ao invés do município investir recursos na sua própria rede de ensino, destina verbas para a rede privada, o que possibilita a este setor sua expansão e impede o crescimento da rede municipal” (ABDALLA, 2016, p. 18). Além disso, Santos (2019) observa que os convênios recebem elevados montantes dos orçamentos públicos e que há uma rede de creches privadas sendo constituída com a utilização de dinheiro público.

Montano, Peroni e Fernandes (2021) observam que a inclusão das creches comunitárias no Fundeb foi feita de forma provisória, até que o poder público municipal tivesse condições para arcar com sua responsabilidade constitucional, porém se manteve na aprovação do Novo Fundeb, também chamado de Fundeb permanente, sancionado em 2020, o qual prevê a participação de instituições privadas sem fins lucrativos na repartição dos recursos do fundo, em seu art. 7º, § 3º:

Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição Federal:

I – em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

- a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;
- b) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento;
- c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado; (Lei nº 14.113/2020)

Pessanha (2021) enumera algumas outras iniciativas que buscaram o acesso da iniciativa privada aos fundos públicos: a flexibilização de destinação de recursos para instituições privadas e a implementação dos *vouchers* educacionais para crianças de 0 a 3 anos. Assim, as instituições privadas recebem indiretamente os recursos públicos, até mesmo as que possuem finalidade lucrativa. Isto coloca em pauta uma nova forma de indistinção entre o público e o privado e aprofunda os conflitos no campo do financiamento e da educação das crianças pequenas (PESSANHA, 2021).

Outra questão a ser pontuada é que os estudos demonstram irregularidades em alguns convênios e falta de transparência na gestão dos recursos. Em algumas localidades, as instituições conveniadas cobram das famílias contribuições materiais ou pagamento de valores sobre a matrícula das crianças para a complementação dos recursos recebidos na parceria (CASSEMIRO, 2019; OLIVEIRA; BORGHI, 2013a; BRANCO, 2019), contrariando o preceito constitucional do art. 213, que permite que a vinculação de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) possa ser destinada às escolas sem fins lucrativos em troca de gratuidade (bolsa de estudos). Quanto à publicidade das informações referentes aos valores destinados e utilizados, elas nem sempre estão disponíveis, o que dificulta o acompanhamento e a avaliação das parcerias.

Ademais, conforme apontado por Oliveira e Borghi (2013a), além dos tradicionais convênios com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, novas formas de parcerias com o setor privado vêm se desenhando e tornando o cenário mais complexo, como os convênios com instituições com finalidade lucrativa identificados em municípios do estado de São Paulo,

Como exemplo desses novos arranjos, podemos citar o Programa Bolsa Creche – presente nos municípios de Piracicaba e Hortolândia – que consiste em um formato de financiamento adotado para ampliação da oferta de vagas à educação infantil. Esse modelo inova em relação ao tradicional, pois há subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos, que se dá a partir do repasse de verbas considerando um valor per capita para cada aluno atendido gratuitamente pela instituição privada. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013a, p. 152).

No caso das políticas de conveniamento na Educação Infantil, observa-se que já se mostram consolidadas, deixando de ser medidas emergenciais na busca por ampliação de vagas para se tornarem medidas permanentes nos sistemas de ensino (SANTOS; LARA, 2020). Para além disso, são políticas adotadas por gestores públicos na busca por atendimento a custos reduzidos de forma a reduzir o papel do Estado quanto à garantia do direito à escolarização das crianças pequenas transferindo a responsabilidade para a sociedade civil (BASSI, 2011; PERONI; SUSIN, 2011; BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011; OLIVEIRA; BORGHI, 2013a; NASCIMENTO; SILVA, 2015; FRANCO, 2015). Peroni e Susin (2011) afirmam que os princípios da Terceira Via geradores desse modelo de oferta de Educação infantil “responsabilizam a sociedade civil por suas demandas, desoneram o Estado e barateiam o custo das políticas sociais” (PERONI; SUSIN, 2011, p. 188).

É necessário destacar também que, como apontado por Peroni, Susin e Montano (2021),

[...] o poder público lançou mão dos convênios para a educação infantil, em uma conjuntura de passagem das creches, da assistência social, para a educação, da inexistência de um fundo específico para a educação infantil, o que incentivou as parcerias entre o público e o privado para oferta. (p. 13)

Diante do cenário de falta de recursos específicos para a Educação Infantil, que no início dos anos 2000 a manteve no limbo entre a assistência social e a educação, ocorreu o que Susin (2009) denomina como “naturalização do possível”, ou seja, as instituições que foram sendo utilizadas para a oferta de creche eram as possíveis de serem oferecidas no momento, levando à aceitação por parte da comunidade das condições precárias de atendimento que se apresentavam. Porém, segundo Peroni, Susin e Montano (2021) essa situação de excepcionalidade não é mais aceitável e o que se exige é a promoção de qualidade educacional com vistas à garantia do direito das crianças.

Conclui-se que o repasse de recursos públicos para os setores privados beneficia unilateralmente os que são historicamente favorecidos, perpetuando as desigualdades históricas entre esses grupos e a população empobrecida, e compromete a expansão das redes públicas. Nesse cenário o que está em jogo é a qualidade da educação ofertada às crianças, as condições de trabalho dos profissionais que atuam nas instituições e a democratização do ensino, questões que apesar de não fazerem parte do escopo desta dissertação, merecem ser abordadas brevemente. Não se pretende aprofundar o conceito de qualidade, termo polissêmico no campo

educacional, mas problematizar as questões abordadas pelas pesquisas como principais consequências da política de conveniamento para a educação das crianças.

A reforma do Estado brasileiro iniciada nos anos 90 e as políticas privatistas que se sucederam nos anos posteriores buscaram reformular o conceito de qualidade, deslocando seu sentido para a qualidade empresarial, pautado na lógica avaliativa da responsabilização, também chamada de *accountability*, na eficiência e eficácia dos serviços prestados e na racionalização de custos (PERONI, 2012; ADRIÃO; PERONI, 2009). Nesse sentido, os reformadores do estado justificam a implementação das parcerias público-privadas no âmbito da educação.

Não por acaso, ouve-se recorrentemente dos gestores governamentais como justificativa para a adoção desse tipo parceria a busca por certa “qualidade da educação”, ainda que esta seja imposta por avaliações externas e ditadas por uma lógica mercantil. O conceito de qualidade também nos remete ao debate acerca da função social da escola (PERONI, 2008). Sabe-se que historicamente, a educação sofreu influências do mercado e, particularmente neste período do capitalismo, a gestão e o conteúdo escolar são profundamente marcados por uma noção de qualidade, instrumental ao mercado e adequada às demandas da reestruturação produtiva. (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 112)

Ainda segundo Adrião e Peroni (2009), nesse sentido, nota-se a hegemonia do discurso reiterado por décadas de que há supremacia do privado sobre o público, o qual afirma maior eficiência e eficácia deste com relação ao setor estatal. Entretanto, como corroborado por Freitas (2018), a perspectiva empresarial empregada pelo setor privado ao contexto da educação esvazia a sua função social ao direcioná-la ao simples alinhamento dos objetivos educacionais à lógica produtiva empresarial.

A introdução dos princípios da Nova Gestão Pública e das iniciativas privatizantes no Estado brasileiro atingiram diretamente a Educação Infantil (BORTOT; SCAFF, 2020). Apesar do discurso de gestão dos resultados e qualidade total proclamado pelo setor privado, as evidências das pesquisas na área (BORGHI et al., 2009; SUSIN, 2011; FRANCO, 2015; NASCIMENTO; SILVA, 2015; TRENTINI, 2016) apontam que a instituição de parcerias público-privadas na Educação Infantil, especialmente pela via do conveniamento com OSCs não elevou a qualidade do ensino como esperado, ao contrário, aprofundou muitas desigualdades educacionais e contribuiu para a precarização das relações de trabalho nas instituições.

Para Franco, Domiciano e Adrião (2019), a ideia de qualidade ultrapassa as questões pedagógicas e referem-se também à garantia de padrão mínimo de qualidade, garantido mediante certos insumos estabelecidos no Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), como:

condições adequadas de estrutura e funcionamento, valorização dos trabalhadores da educação com relação a remuneração, formação, carga horária e planos de carreira, garantia de gestão democrática e condições de acesso e permanência. Ainda segundo as autoras, quando o Estado opta por transferir a responsabilidade pela gestão das instituições públicas para o setor privado a existência de tais insumos é comprometida e pode deixar de ser assegurada.

Os convênios na EI têm impactado substancialmente a qualidade do atendimento oferecido, marcado por precariedade de pessoal, infraestrutura e condições de trabalho (TRENTINI, 2016; BORGHI ET AL. 2009). Nascimento e Silva (2015), Franco (2015), Franco, Domiciano e Adrião (2019) e Prunier (2018) constataam a diferenciação no financiamento e no padrão de atendimento entre as instituições públicas de administração direta e as instituições conveniadas no município de São Paulo e com isso a “existência de duas “redes” distintas de creche” (Franco et al., 2019, p. 92), a rede direta e a rede conveniada.

Os estudos sobre a realidade do município de São Paulo e demais municípios paulistas observam que as condições de trabalho dos professores são diferentes nas duas redes. Na rede pública direta há a contratação de profissionais qualificados via concurso público, a existência de plano de carreira, jornada de trabalho de 30 horas semanais e a possibilidade de tempo para formação, enquanto na rede conveniada a jornada de trabalho é de 40 horas, sem tempo para formação e inexistência de planos de carreira, remuneração inferior, sindicatos enfraquecidos e funções desempenhadas pelos professores distintas das suas atribuições. Segundo Franco et al. (2019), “os dados apresentados explicitam a dicotomia do atendimento às crianças de zero a três anos no município, não garantindo as mesmas condições nem às crianças, nem aos profissionais, ferindo o direito humano à educação” (p. 92).

Deste modo é possível notar desvalorização dos profissionais que atuam nas instituições, os quais além de contarem com más condições salariais possuem seu trabalho pedagógico dificultado pela falta de recursos e espaços apropriados (MOREIRA, 2019). Moreira (2019), ao estudar um município paulista identifica outro aspecto relevante, a rotatividade de profissionais nas instituições, fato que prejudica a continuidade de um projeto pedagógico e acaba por fragmentar o trabalho realizado nas instituições. O autor constata ainda que há intensificação do trabalho dos professores, devido à insuficiência de profissionais para atender à demanda da instituição e à falta de tempo destinado ao planejamento das atividades que leva à improvisação de horários durante a carga horária em sala de aula e à utilização de períodos de descanso em casa para essa finalidade. Com relação aos aspectos formativos, as

palestras e momentos de formação eram destinados apenas aos professores, excluindo os demais profissionais que atuam nas instituições.

Sobre a estrutura física das unidades de ensino conveniadas, o que se constata nas pesquisas de Franco (2015) e Franco, Domiciano e Adrião. (2019), é a existência de espaços adaptados e inapropriados às atividades da EI. Nos casos em que há prédios pertencentes às secretarias municipais cedidos às OSCs para sua administração as unidades escolares possuem maior padronização e critérios de qualidade na infraestrutura melhor definidos e concretizados, seguindo o padrão da rede direta, porém, no caso das unidades particulares que não pertencem às secretarias, mas que pactuam convênio, observa-se divergência dos padrões legais e são identificados prédios precários e inadequados.

Moreira (2019) aponta para outro aspecto importante, a hierarquização das relações entre gestores e os demais profissionais que atuam nas instituições conveniadas, pois identifica pouco diálogo, ações pedagógicas controladas e designadas de forma verticalizada e sem espaço para a autonomia dos professores. Nascimento et al. (2022) reiteram essa crítica e afirmam também que os convênios impossibilitam a construção de um projeto educativo unitário e próprio na rede de ensino, no que se refere ao currículo e aos princípios educativos adotados, incidindo, deste modo, sobre a qualidade educacional.

Essa realidade não é exclusiva dos convênios existentes em São Paulo, ocorrendo também na Região Sul, como observado por Susin (2009),

A educação infantil conveniada, em Porto Alegre, vem sendo redesenhada, tanto por alterações de cláusulas no convênio que significam avanço quanto pela ausência do cumprimento de algumas delas, provocando retrocesso. Estas últimas estão representadas pelo descumprimento no que se refere ao assessoramento pontual e sistemático às creches conveniadas; à formação continuada dos educadores comunitários repassada a organizações com política de formação voltada para o mercado; a ausência do controle social, não havendo participação das comunidades na fiscalização do uso da verba pública e a inexistência de prestação de contas para a comunidade; a falta de democracia na gestão destes espaços, dos quais as comunidades não participam; a ausência de discussão e implementação do projeto político-pedagógico e regimento escolar; a ausência da avaliação permanente do instrumento de convênio com a comunidade. Descuidar destas exigências pactuadas no convênio, para além do descumprimento de um instrumento legal, significa negligenciar o direito de toda a criança à educação de qualidade. (SUSIN, 2009, p. 268-269)

Craveiro (2015) identifica ainda acompanhamento insuficiente do poder público local às instituições conveniadas e ausência de ações institucionalizadas efetivas de tentativa de resolução das desigualdades entre as unidades educacionais, a partir disso constata que a prefeitura acaba por contribuir para a manutenção destas desigualdades. A autora observa

também que as condições de ensino ofertadas às crianças são inferiores em localidades periféricas e empobrecidas.

Pode-se constatar que a Educação Infantil, com histórico de ser situada no âmbito da assistência social apresenta marcas de precarização e ausência de investimentos perpetuadas até os dias atuais (PERONI; SUSIN; MONTANO, 2021), sobretudo às crianças de baixa renda. Apesar dos avanços em certas políticas, ainda não foi superado o caráter de secundarização à etapa, como percebido pela opção por convênios com OSCs, os quais abrem espaço para a improvisação do atendimento, desqualificação e desvalorização dos profissionais, inadequação de espaços físicos, desdemocratização das relações e fragilidade pedagógica decorrente desses fatores. Assim, parece haver esvaziamento do caráter educativo da etapa e reinserção na perspectiva do mero cuidar, o qual também não ocorre dentro de condições adequadas à necessidade das crianças. Como dito por Peroni, Susin e Montano (2021), “vivemos, portanto, a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, e a dificuldade para sua implementação” (p. 15).

Diante do exposto, pode-se concluir que as disputas em torno do fundo público demonstram o cenário de tensões nas políticas educacionais e que as escolhas dos gestores públicos refletem os interesses dos atores envolvidos. Deste modo, é imprescindível considerar suas consequências para a democratização do ensino e o direito das crianças à educação de qualidade.

4. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CONVÊNIOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DO DISTRITO FEDERAL: OS CENTROS DE EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (CEPIs)

Após o arcabouço teórico que perpassam o objeto desta pesquisa exposto nos capítulos anteriores, este capítulo pretende investigar como ocorre a política de conveniamento da educação infantil no Distrito Federal com base na documentação legal que a orienta e efetiva, descrever o formato institucional de funcionamento dos CEPIs e analisar como ocorre o financiamento distrital para os convênios. A partir disso pretende-se desenvolver uma análise crítica sobre as interfaces e os múltiplos fatores que perpassam a política no DF, levando em consideração a garantia do direito e da qualidade na oferta educacional às crianças de 0 a 5 anos. Para esse fim, este divide-se em quatro seções.

Na primeira seção, contextualiza-se o conveniamento da educação infantil no DF, com base no arcabouço legal que a regulamenta. A seção seguinte discorre sobre o panorama de atendimento da educação infantil no DF, por meio da trajetória das matrículas na etapa de 2011 a 2022 na rede privada não conveniada, na rede conveniada e na rede própria de ensino.

A terceira seção apresenta a regulamentação legal e a estrutura organizacional dos CEPIs. Na seção seguinte, faz-se uma análise dos dados quantitativos referentes ao financiamento dos CEPIs de 2017 a 2022, período correspondente ao último edital de convênio finalizado.

Para a construção deste capítulo o percurso metodológico da pesquisa contou com análise documental das seguintes fontes: o edital nº 03/2017 que estabeleceu as parcerias entre a SEEDF e as OSCs que gerem os CEPIs no período; a Lei nº 13.019/2014 a qual estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, legislação que regulamenta as parcerias desse modelo; a Portaria nº 175/2019, que instituiu as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que Ofertam a Educação Infantil no âmbito da SEEDF; os termos de colaboração estabelecidos entre as instituições parceiras e a SEEDF; relatórios de auditoria da Controladoria Geral do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do DF; edições do Diário Oficial do Distrito Federal que continham informações sobre os convênios; e as convenções coletivas do Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (SINPROEP-DF), as quais especificam as condições salariais e de contratação desses profissionais nas instituições conveniadas.

Além disso, realizou-se também a visita ao sítio Eletrônico da SEEDF para retirada de informações, dados e planilhas disponibilizadas; houve contato telefônico com integrantes das

Comissões Gestoras que acompanham os convênios na Coordenação Regional de Ensino de Planaltina para o fornecimento de informações; houve contado via e-mail e visita aos setores da SEEDF responsáveis pelo acompanhamento dos CEPIS; e a solicitação à SEEDF via processo SEI utilizando-se da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) de dados referentes aos valores repassados aos CEPIS no período estudado. Todos os dados e informações adquiridos nesses meios diversos forneceram subsídios para a compreensão da política de convênios para a EI do DF e o aprofundamento nas questões de pesquisa desse estudo.

4.1.A política de conveniamento da educação infantil no Distrito Federal

Como exposto no capítulo 1, no Distrito Federal a responsabilidade para com a Educação Infantil permaneceu até 2011 como uma parceria entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) e a Secretaria de Estado de Educação (SEEDF). Após a transferência para a área da educação, a SEEDF passou a administrar toda a oferta da etapa na sua rede de competência, tanto em instituições próprias quanto nas instituições conveniadas.

Diante da opção do Distrito Federal por estabelecer convênios com instituições privadas, precisamente, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), para o atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos na creche e de 4 e 5 anos na pré-escola, verifica-se a existência de um amplo arcabouço legal que regulamenta o funcionamento das parcerias.

A principal regulamentação para as parcerias foi sancionada em 31 de julho de 2014, correspondendo à Lei Federal nº 13.019, que estabeleceu o Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e “instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação” (Art. 1º), posteriormente alterada pela Lei nº 13.204, de 2015.

Após a Lei Federal, no âmbito do DF, foi sancionado o Decreto Distrital nº 37.843/2016, assinado pelo governador do Distrito Federal à época, Rodrigo Rollemberg, que regulamentou a aplicação do marco legal no DF. Desta feita, atualmente, as parcerias estabelecidas entre as OSCs e o Governo do Distrito Federal são regidas pelas duas legislações citadas. No âmbito da Secretaria de Educação do Distrito Federal há o Ato Normativo Setorial da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Portaria nº 168/2019), que determinou a aplicação das duas legislações supracitadas na rede de ensino.

Outra documentação orientadora para os convênios é a Portaria nº 175/2019, assinada pelo Secretário de Educação à época, que instituiu as “Diretrizes Pedagógicas e Operacionais

para as Instituições Parceiras que ofertam a Educação Infantil” e estabeleceu a forma de funcionamento das instituições conveniadas, quanto aos aspectos operacionais, estruturais e pedagógicos. Em outras palavras, a regulamentação envolve as responsabilidades na dimensão técnico-pedagógica, da administração dos recursos financeiros e de prestação de contas, dos profissionais e de contratação de serviços, da aquisição de materiais, da organização dos espaços e tempos de aprendizagens, dos gêneros alimentícios, da higiene das crianças e outras temáticas referentes à organização pedagógica. Tal documentação teve vigência até 2022, ano em que houve revisão das Diretrizes pedagógicas e operacionais e criação de nova legislação, a Portaria nº 798, de 16 de agosto de 2022, em vigor a partir de 2023¹⁹.

De acordo com o Marco Regulatório citado, as parcerias devem ser estabelecidas por meio de Termo de Colaboração, definido como,

Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Art. 2º, inciso VII, Lei nº 13.019/2014. Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Segundo as Diretrizes pedagógicas e operacionais para as instituições parceiras que ofertam a educação infantil (Portaria nº 175/2019) “todas as ações referentes às parcerias deverão ser fundamentadas no Ato Normativo Setorial da SEEDF, iniciando com a Chamada Pública, passando pela execução do objeto e finalizando com a Prestação de Contas” (p. 13).

A primeira etapa para a pactuação das parcerias é a divulgação do edital de chamamento público, que é o,

procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (Art. 2º, Lei nº 13.019/2014)

Na segunda etapa, as instituições interessadas em firmar parcerias devem preencher a ficha de inscrição e a proposta de plano de trabalho, conforme modelo disponibilizado pela SEEDF. Em seguida, ocorre a análise e divulgação dos resultados, havendo ainda fase recursal até a divulgação dos resultados definitivos.

¹⁹ Devido ao período de investigação deste estudo corresponder aos anos de 2017 a 2022, o documento que subsidia a análise da organização dos convênios é a Portaria nº 175/2019 e não a Portaria nº 798/2022, visto só ter vigência para as parcerias que se iniciaram em 2023.

Os convênios que são objetos deste estudo são resultado do processo de chamamento público realizado em 2017, por meio do Edital CP nº 2/2017, que diz respeito à seleção de organizações da sociedade civil com prédio próprio interessadas em firmar termo de colaboração com a SEEDF e do Edital CP nº 3/2017 que selecionou instituições interessadas em gerir CEPIs. Segundo o sítio eletrônico da Secretaria de Educação, ambos os termos de colaboração teriam vigência de até 54 meses podendo ser prorrogados conforme o interesse da Administração Pública, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e as condições mínimas de participação. Deste modo, todos os termos de colaboração celebrados entre 2017 e 2022 foram regidos pelos respectivos editais e teriam prazo de vigência até 08 de fevereiro de 2022. Porém, na edição nº 36 do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), de 21 de fevereiro de 2022, a SEEDF divulgou os extratos dos termos aditivos aos termos de colaboração celebrados em 2017, prorrogando a vigência dos convênios com as instituições por mais 12 meses, ou seja, até 08 de fevereiro de 2023.

Em agosto de 2022, a SEEDF abriu um novo edital de chamamento público para celebração de convênios com início em 2023 e com vigência de até 60 meses, sendo o Edital CP nº 42/2022, correspondente à gestão dos CEPIs e o Edital CP nº 43/2022, referente à seleção das Organizações da Sociedade Civil com prédio próprio²⁰.

De acordo com as informações disponibilizadas no site da Secretaria de Educação do DF, até julho de 2022 (data da última planilha disponibilizada), a Secretaria mantinha 116 termos de colaboração vigentes com instituições filantrópicas, confessionais e sem fins lucrativos. Dessas, 57 atendiam em prédio próprio e 59 nos Centros de Educação de Primeira Infância (CEPIs).

Esta pesquisa tem por objeto os CEPIs, deste modo, não verificará as informações referentes aos convênios com instituições com prédio próprio. Os CEPIs são unidades pertencentes à SEEDF construídas com os recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - ProInfância (Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007) e atendem a crianças de 0 a 5 anos, faixa etária correspondente à creche e à pré-escola.

Deste modo, a gestão de todos os CEPIs no Distrito Federal ocorre pelo firmamento de parcerias com terceiros e não de forma direta por meio da Secretaria de Educação do DF. Como evidenciado por Lima e Castioni (2019), a transferência de serviços para o setor não-estatal,

²⁰ A presente pesquisa não teve como escopo a análise dos convênios constantes dos Editais 42/2022 e 43/2022 por ainda estarem no período inicial de execução.

adotada pelo DF evidencia “a preferência pela oferta de matrículas em creches no setor não-estatal” (p. 10) e tem se mostrado como política central para a creche e estratégia de universalização para a pré-escola. Cabe à SEEDF normatizar, orientar e acompanhar o serviço fornecido pelos convênios, porém, a efetivação do atendimento é de responsabilidade das Organizações da Sociedade Civil.

Conforme informações do sítio eletrônico da SEEDF, ao fim do período de análise desta pesquisa, a Secretaria mantinha convênio para a oferta de Educação Infantil com o total de 51 instituições mantenedoras para administração tanto de instituições com prédio próprio (36 destas mantenedoras), quanto de CEPIs (15 destas mantenedoras). No apêndice consta as instituições mantenedoras responsáveis pelos CEPIs, seus respectivos números de CNPJ e os CEPIs geridos.

Cada uma das mantenedoras que gerem os CEPIs possuem um termo de colaboração com as diretrizes e responsabilidades mútuas da instituição e da SEEDF. Segundo o Edital nº 3/2017²¹, entre as condições de escolha das OSCs interessadas em gerir os CEPIs estava estar regularmente constituídas e funcionando por, no mínimo, 2 anos.

Após a contextualização inicial sobre política de conveniamento na educação infantil, especialmente no caso dos CEPIs, a seção seguinte apresentará o panorama do atendimento educacional na referida etapa na rede própria, na rede conveniada e da rede privada não conveniada.

²¹ De acordo com o documento, as legislações distritais e federais que dão embasamento à sua construção são: Constituição Federal, em especial os artigos 205²¹ e 214²¹; Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), Lei Federal nº 8.069/90, que dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente; Lei Federal nº 13.019/2014 e alterações dadas pela Lei nº 13.204/2015, que estabelece o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; o Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 10.172/01), o Plano Distrital de Educação (Lei nº 5.499/2015); a Lei Federal nº 11.494/2007, que estabelece o Fundeb; a Lei Distrital nº 4.049/2007 que dispõe sobre a concessão de subvenção social e auxílio para investimentos a entidades com personalidade jurídica de direito privado; a Lei Distrital nº 5.730/2016, que trata da cessão de uso de bens públicos imóveis do DF e suas entidades da administração indireta; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE nº 05/09); a Resolução nº 01/2012 do Conselho de Educação do Distrito Federal, que estabelece normas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, o Decreto Distrital nº 37.120/2016²¹; o Decreto Distrital nº 37.121/2016, que dispõe sobre a racionalização e o controle de despesas públicas no âmbito do Governo do Distrito Federal; e o Decreto Distrital nº 37.843/2016, que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

4.2. Panorama do atendimento educacional na educação infantil: análise da trajetória das matrículas na rede própria, na rede conveniada e na rede privada não conveniada

Conforme exposto no capítulo 1, o Distrito Federal é um ente federado que possui característica peculiar de assumir as responsabilidades dos estados e dos municípios. No âmbito da educação reúne, portanto, a obrigatoriedade de oferta e provimento de toda a educação básica, ou seja, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Com relação à educação infantil, sua oferta acontece na rede distrital própria, na rede privada com fins lucrativos não conveniada e na rede conveniada sem fins lucrativos.

Para compreender a dimensão da participação do setor privado lucrativo e não lucrativo na educação infantil, em especial pela via dos convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), nesta seção, analisa-se os dados das matrículas na etapa na rede própria, na rede conveniada e na rede privada não conveniada.

Os dados foram retirados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP, no período de 2011 a 2022, e do Censo Escolar do Distrito Federal, disponibilizados pela SEEDF em seu sítio eletrônico, na trajetória de 2011 a 2021. Com relação ao Censo Escolar, as informações referentes à rede privada não conveniada entre os anos de 2018 e 2022 foram solicitadas pela pesquisadora, via Lei de Acesso à Informação, aos setores competentes da Secretaria de Educação por não estarem disponibilizados no sítio eletrônico, porém os dados de 2022 ainda estavam em fase de tratamento, por isso optou-se por realizar a análise comparativa apenas até 2021.

O recorte temporal escolhido justifica-se por corresponder ao ano em que a responsabilidade para com a educação infantil deixou de ser dividida com a área da assistência social, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), e passou a ser integralmente da Secretaria de Educação, ou seja, 2011, até os dados mais recentes disponibilizados pelo Censo Escolar. Deste modo, o período de análise permite fornecer uma visão sobre a participação do setor privado na oferta de creche e pré-escola.

As Sinopses Estatísticas da Educação Básica oferecem um panorama geral sobre a participação privada na educação infantil do DF, porém não especificam o tipo de instituição privada: com finalidade lucrativa ou sem fins lucrativos, conveniadas ou não conveniadas, como pode ser observado na tabela 1. Deste modo, os dados dizem respeito à rede privada como um todo, incluindo conveniadas e não conveniadas. A distinção entre as duas será feita nas tabelas seguintes à tabela 1 com base no Censo Escolar.

Tabela 1. Matrículas nas etapas da educação infantil, na rede distrital e na rede privada (2011 a 2022)

Ano	Creche			Pré-escola		
	Rede pública estadual	Rede privada	Total	Rede pública estadual	Rede privada	Total
2011	2.794 (12%)	20.477 (88%)	23.271 (100%)	33.350 (56%)	26.309 (44%)	59.659 (100%)
2012	1.559 (7%)	21.640 (93%)	23.199 (100%)	30.790 (54%)	26.170 (46%)	56.960 (100%)
2013	1.679 (7%)	23.882 (93%)	25.561 (100%)	33.316 (56%)	25.878 (44%)	59.194 (100%)
2014	1.475 (5%)	25.467 (95%)	26.942 (100%)	34.730 (57%)	26.523 (43%)	61.253 (100%)
2015	926 (3%)	26.636 (97%)	27.562 (100%)	33.731 (54%)	28.465 (46%)	62.196 (100%)
2016	738 (3%)	27.316 (97%)	28.054 (100%)	38.760 (58%)	27.880 (42%)	66.640 (100%)
2017	1.004 (3%)	28.101 (97%)	29.105 (100%)	41.330 (61%)	26.832 (39%)	68.162 (100%)
2018	903 (3%)	30.947 (97%)	31.850 (100%)	43.258 (63%)	25.423 (37%)	68.681 (100%)
2019	756 (2%)	32.313 (98%)	33.069 (100%)	45.574 (64%)	26.171 (36%)	71.745 (100%)
2020	459 (1%)	31.307 (99%)	31.766 (100%)	47.071 (65%)	24.929 (35%)	72.000 (100%)
2021	306 (1%)	30.642 (99%)	30.948 (100%)	44.766 (67%)	22.103 (33%)	66.869 (100%)
2022	323 (1%)	36.143 (99%)	36.466 (100%)	45.769 (66%)	23.230 (34%)	68.999 (100%)
Δ%	- 88%	+ 76%	+ 56%	+ 37%	- 11%	+ 15%

Fonte: INEP – Sinopses Estatísticas da Educação Básica (2011 a 2022). Elaboração própria.

Pode-se observar que a rede privada está preponderantemente presente na oferta de educação infantil na etapa creche, pois, ao passo que cresce em participação ao longo dos anos (aproximadamente 76% entre 2011 e 2022), há progressiva redução de matrículas na rede distrital (aproximadamente 88%). Em 2022, a oferta de creche estava concentrada quase que totalmente na rede privada, correspondendo a aproximadamente 99% do total.

Na pré-escola, ocorreu o movimento inverso ao observado na creche, ou seja: redução da participação da rede privada (aproximadamente 11% de 2011 a 2022) e elevação das matrículas na rede pública (aproximadamente 37%). O Distrito Federal apresenta preponderância da oferta desta etapa (aproximadamente 66% em 2022), porém o setor privado ainda representa significativa parcela, pois em 2022 detinha aproximadamente 34% das matrículas totais.

Com relação ao Censo Escolar do Distrito Federal, é possível obter uma visão mais específica sobre o comportamento das matrículas, pois sua metodologia de divulgação dos dados diferencia as informações sobre a rede própria, a rede privada conveniada e a rede privada não conveniada. Nesta análise, é possível observar um fenômeno importante com relação à educação infantil no DF: o elevado índice de conveniamento na etapa. Ou seja, há significativa oferta de ensino por meio de convênios da Secretaria de Educação com Organizações da Sociedade Civil. A tabela 2 apresenta a quantidade de matrículas em creches no Distrito Federal, entre 2011 e 2021, na rede pública vinculada à SEDF, na rede conveniada²² e na rede particular não conveniada.

²² Considera-se por rede conveniada as Organizações da Sociedade Civil (OSC), instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos com prédios próprios ou que fazem a gestão dos Centros de Ensino de Primeira Infância (CEPIs).

Tabela 2. Trajetória de matrículas em creches no Distrito Federal, na rede pública distrital vinculada à SEEDF, na rede conveniada e na rede particular não conveniada (2011 a 2021)

Ano	Rede Pública Estadual vinculada à SEEDF	Rede conveniada	Rede particular não conveniada	Total
2011	1.560 (7%)	4.937 (23%)	15.422 (70%)	21.919
2012	1.311 (6%)	4.723 (20%)	16.863 (74%)	22.897
2013	1.452 (6%)	6.492 (25%)	17.493 (69%)	25.437
2014	1.195 (4%)	7.976 (30%)	17.460 (66%)	26.631
2015	568 (2%)	8.756 (32%)	17.642 (66%)	26.784
2016	498 (2%)	10.576 (38%)	16.752 (60%)	27.826
2017	637 (2%)	11.199 (40%)	16.501 (58%)	28.337
2018	710 (2%)	14.275 (46%)	16.399 (52%)	31.384
2019	734 (2%)	15.033 (46%)	17.094 (52%)	32.861
2020	439 (1%)	18.029 (56%)	13.884 (43%)	32.352
2021	302 (1%)	18.196 (59%)	12.337 (40%)	30.835
Δ%	- 81%	+ 268%	- 20%	+ 41%

Fontes: Censo Escolar do Distrito Federal (2011 a 2022) e planilhas fornecidas pela SEEDF. Elaboração própria.

A partir da análise da tabela 2, nota-se que quanto à creche, a rede conveniada apresenta participação significativamente superior em comparação à rede pública distrital, com crescimento de 268% entre 2011 e 2021. Em contrapartida, na rede pública distrital, a participação que já era inferior, sofreu redução de cerca de 81% no período. Em 2021, o número de matrículas na rede conveniada era cerca de 60 vezes maior do que na rede pública e superior à rede pública e privada, correspondendo a 59%. Atualmente a oferta de creche pela rede própria distrital mostra-se mínima.

A participação da rede particular não conveniada foi significativamente superior à rede conveniada e à rede própria até 2012, correspondendo a aproximadamente 74% do total de matrículas, o que demonstra que as matrículas privadas em creche estavam concentradas na rede privada não conveniada. A partir de 2013, a participação da rede privada foi reduzida progressivamente ano a ano e o quantitativo das redes conveniada e da rede particular se aproximou a partir de 2017. Em 2020 e 2021, as matrículas na rede conveniada superaram as

da rede privada não conveniada. Em 2021, havia diferença de 19 pontos percentuais entre as duas redes. Isto demonstra o crescimento da oferta na rede conveniada na creche.

Chama a atenção a significativa diminuição das matrículas em creche entre 2019 e 2020, em 18%, quantitativo que se manteve em redução em 2021, ao passo que houve ampliação na rede conveniada e redução na rede própria, o que sugere duas possibilidades: um número expressivo de crianças deixou de frequentar a creche ou ocorreu migração de estudantes para as instituições conveniadas. Entre 2011 e 2021, nota-se a redução da rede privada não conveniada em 20%. Pondera-se também que 2020 e 2021 foram anos marcados pela Pandemia da Covid-19, razão que pode justificar esta queda, pois muitas crianças deixaram de frequentar a escola devido ao isolamento social imposto pelas medidas de prevenção à doença.

A tabela 3 apresenta a quantidade de matrículas na pré-escola no Distrito Federal no período de 2011 a 2021.

Tabela 3. Trajetória de matrículas na pré-escola no Distrito Federal, na rede pública distrital vinculada à SEEDF, na rede conveniada e na rede particular não conveniada (2011 a 2021)

Ano	Rede Pública Estadual vinculada à SEEDF	Rede conveniada	Rede particular não conveniada	Total
2011	32.586 (55%)	4.346 (7%)	22.045 (38%)	58.977
2012	30.019 (53%)	3.629 (7%)	22.626 (40%)	56.274
2013	32.416 (56%)	3.457 (6%)	22.443 (38%)	58.316
2014	34.014 (56%)	3.887 (7%)	22.436 (37%)	60.337
2015	33.303 (54%)	4.659 (8%)	23.578 (38%)	61.540
2016	38.399 (58%)	5.170 (8%)	22.642 (34%)	66.211
2017	40.715 (60%)	5.515 (8%)	21.460 (32%)	67.690
2018	43.146 (63%)	4.195 (6%)	21.231 (31%)	68.572
2019	45.231 (64%)	4.429 (6%)	21.675 (30%)	71.335
2020	47.215 (66%)	4.403 (6%)	20.217 (28%)	71.835
2021	44.839 (67%)	4.005 (6%)	18.172 (27%)	67.016
Δ%	+ 38%	- 8%	- 17%	+ 14%

Fontes: Censo Escolar do Distrito Federal (2011 a 2022) e planilhas fornecidas pela SEEDF. Elaboração própria.

Quanto à pré-escola, nota-se a participação majoritária da rede distrital, sendo que em 2021, as matrículas na rede pública eram aproximadamente 11 vezes mais do que na rede privada conveniada. Em 2021, correspondiam a 67% do total. Na rede pública houve crescimento de aproximadamente 38%, já na rede conveniada notou-se pequena redução de aproximadamente 8% entre 2011 e 2021. O período com maior número de matrículas na rede conveniada foi entre 2016 e 2017, os únicos anos superiores a 5.000 matrículas. A participação da rede privada não conveniada é significativamente superior à conveniada, sendo de aproximadamente 27% versus aproximadamente 6% em 2021, mas ainda assim mostra-se inferior à rede pública distrital.

O mesmo fenômeno ocorrido na creche pode ser identificado com relação à pré-escola, pois desde 2017 a rede privada não conveniada registra redução de matrículas, correspondendo a 17% entre 2011 e 2021. Porém, as matrículas na rede conveniada não foram aumentando paulatinamente, enquanto que na rede própria cresceram até 2020. Em 2021, nota-se um

comportamento peculiar, pois as matrículas reduziram na rede própria e na rede privada, crescendo em números absolutos de maneira insignificante na rede conveniada, o que demonstra que nesse período muitas crianças deixaram de frequentar a escola, fenômeno que, supõe-se, também pode ser explicado por conta da Pandemia da Covid-19.

Logo, os números demonstram que a rede privada teve significativa participação na oferta de educação infantil no DF, ocupando a segunda posição em matrículas na creche, atrás da rede conveniada e a segunda posição na pré-escola atrás da rede própria.

Cabe ainda analisar especificamente a realidade dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). O Censo Escolar do DF começou a divulgar a quantidade de matrículas a partir de 2020, por isso, é possível fazer uma análise no período de 2020 a 2022. A tabela abaixo mostra quantitativo de crianças atendidas nessas unidades e a relação deste com o total do atendimento na rede conveniada.

Tabela 4. Matrículas nos CEPIs e matrículas na rede conveniada (2020 a 2022)

Ano	Matrículas nos <u>CEPIs</u>	Matrículas na rede conveniada
2020	9.418 (42%)	22.432 (100%)
2021	9.576 (42%)	22.684 (100%)
2022	9.874 (42%)	23.279 (100%)

Fonte: Censo Escolar do Distrito Federal (2020 a 2022). Elaboração própria.

Entre 2020 e 2022, a porcentagem de matrículas nos CEPIs representou 42% das matrículas em toda a rede conveniada. Isso pode ser explicado devido à padronização da estrutura física e organizacional dos prédios que não permite uma quantidade de crianças superior à capacidade instalada. Além disso, não houve ampliação da quantidade de unidades, as quais corresponderam a 58 prédios em 2020 e 2021 e 59 prédios em 2022. Essa participação não chegou à metade do atendimento educacional nas instituições conveniadas, indicando preponderância de matrículas nas instituições parceiras com prédios próprios.

4.3. Os Centros de Educação de Primeira Infância (CEPIs): regulamentação e estrutura organizacional

Nesta seção será apresentada uma descrição sobre a regulamentação e estrutura organizacional dos CEPIs e divide-se em duas subseções. Na primeira, trata-se da execução administrativo-financeira das parcerias entre as OSCs e a SEEDF e na segunda trata-se da

organização técnico-pedagógica dos CEPIS. As informações constantes foram retiradas dos documentos norteadores e das normativas legais que regem os convênios, tais quais, os termos de colaboração de cada parceria e as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil. Além disso, foram analisados os documentos de auditoria da Controladoria Geral do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do DF a respeito dos convênios. Todo o exposto na seção pretende fornecer subsídios para a compreensão da estrutura geral da política de convênios na educação infantil, sobretudo, quanto ao seu financiamento.

4.3.1. A execução administrativo-financeira das parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Secretaria de Educação para a administração dos CEPIS

A parceria pactuada entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que gerem os CEPIS e a Secretaria de Educação é regida por orientações presentes nos termos de colaboração firmados. Os 59²³ CEPIS existentes no DF possuem normas comuns de funcionamento. Os termos de colaboração estabelecem como objeto da parceria o atendimento de crianças de 0 a 5 anos em período integral de 10 horas diárias e as instituições devem estar atentas a promoverem o desenvolvimento integral das crianças atendidas “em seus aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos, linguísticos e sociais” (TERMO DE COLABORAÇÃO, Cláusula primeira, 1.1.).

Os termos de colaboração especificam a quantidade de estudantes para cada CEPI e os valores financeiros per capita a serem transferidos, os que deverão ser destinados no total da parceria e a dotação orçamentária das transferências de recursos. Segundo os termos de colaboração disponibilizados no sítio eletrônico da SEEDF, no início da parceria fixou-se o quantitativo de estudantes para a maioria das unidades em até 136 crianças, variando em alguns para 112, 120, 124 crianças.

As responsabilidades da Secretaria de Educação são: realizar o repasse dos recursos financeiros, oferecer orientações para sua utilização e fazer a verificação da prestação de contas da instituição para continuidade das transferências financeiras; estabelecer diretrizes, acompanhar e fiscalizar o cumprimento do objeto da parceria; encaminhar as crianças a serem

²³ O quantitativo de 59 CEPIS corresponde ao período de finalização do Edital 03/2017, ou seja, fevereiro de 2023. Após esse período novas unidades podem ter sido construídas, porém não são escopo de investigação deste trabalho.

matriculadas nas instituições, orientar e acompanhar a inclusão daquelas com deficiências, altas habilidades e transtornos; vistoriar os imóveis cedidos para as OSCs no início e fim da vigência da parceria; realizar a manutenção dos prédios e dos bens móveis, após prévia análise a avaliação; e disponibilizar o prédio e os bens e equipamentos que integram os CEPIS.

As responsabilidades da Organização da Sociedade Civil são: o pleno cumprimento do objeto da parceria, executando-o de acordo com o plano de trabalho²⁴ submetido no processo de seleção das instituições e em conformidade com as demais legislações que regem a parceria. Excetuando as responsabilidades da SEEDF apresentadas no parágrafo anterior, todas as demais providências e obrigações necessárias ao cumprimento do objeto são de inteira competência das OSCs.

As OSCs têm responsabilidade exclusiva sobre a utilização dos recursos financeiros recebidos da Secretaria de Educação, devendo gerencia-los de modo a cumprir todas as despesas de custeio, investimento e de pessoal²⁵, responsabilizando-se por todos os encargos trabalhistas e previdenciários, fiscais e comerciais e pela prestação de contas, inclusive oferecendo livre acesso aos agentes da administração pública e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para a verificação das movimentações financeiras. A respeito das despesas, a cláusula 6.2 do termo de colaboração especifica que:

Na realização de compras e contratação de bens e serviços, *adotar métodos usualmente utilizados pelo setor privado*, zelando pela observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, conforme disposto nas Orientações de Execução Administrativo-Financeira; (Termo de colaboração, 6.2.1. – grifo nosso)

Sendo assim, fica evidente o caráter privado da organização da instituição, mesmo executando um serviço de natureza pública. Cabe à SEEDF apenas o repasse e a fiscalização da utilização dos recursos e a manutenção dos imóveis que pertencem à Secretaria, todas as demais obrigações administrativo-financeiras são das OSCs, inclusive a manutenção e guarda do bem imóvel (CEPI) e dos bens móveis, pertencentes à administração pública. Ao fim da parceria, caso haja saldos financeiros, inclusive os provenientes de aplicações financeiras, eles devem ser devolvidos à administração pública.

²⁴ Os planos de trabalho são organizados e apresentados pela instituição, conforme modelo disponibilizado pela SEEDF, e a aprovados pela Secretaria no início da parceria. Essa documentação deve orientar as atividades durante o período de vigência do convênio e não pode ser alterada a qualquer momento e por vontade exclusiva da OSC. Os termos de colaboração preveem possibilidade de alterações conforme necessidade, desde que preservado o objeto da parceria e com justificativa prévia. Nesse caso, a SEEDF divulga um termo aditivo ou termo de apostilamento contendo as modificações.

²⁵ Despesas de custeio são relacionadas aos gastos com manutenção de equipamentos e serviços e aquisição de materiais de consumo. As despesas de investimento estão relacionadas à aquisição de bens e equipamentos. Despesas de pessoal são aquelas destinadas ao pagamento de empregados e seus encargos trabalhistas.

Os termos de colaboração indicam também as despesas que podem ser pagas com os recursos da parceria, todas especificadas previamente no plano de trabalho. São elas: as despesas com pessoal responsável pela execução do plano de trabalho; custos e bens; pagamento de despesas com as equipes de trabalho, adequadas à função e qualificação exigida, em conformidade com o valor de mercado da região onde atua a OSC, não ultrapassando o teto de remuneração do Poder Executivo Distrital e proporcionais ao efetivo tempo de trabalho dedicado à parceria.

Os recursos podem ser utilizados também para pagamento de custos indiretos, tais como: internet, transporte, telefone, taxas e tarifas, consumo de água e energia elétrica, aquisição de equipamentos e materiais permanentes necessários à execução do objeto; contratação de serviços de limpeza, manutenção, segurança de instalações físicas, informática, design gráfico, capacitação e treinamento, desenvolvimento de softwares, contabilidade, auditoria e assessoria jurídica.

Os termos de colaboração explicitam ainda as despesas que não podem ser pagas com os recursos transferidos pela SEEDF, são elas: que tenham finalidade diferente ao objeto da parceria; pagamento de servidores ou empregados públicos; pagamento de juros, multas e correções monetárias; publicidade; despesas anteriores e posteriores à parceria, exceto se a execução tiver ocorrido durante o período de vigência do termo de colaboração.

Os termos de colaboração preveem ainda a existência de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação, que “atuará em caráter preventivo e saneador, visando o aprimoramento dos procedimentos, a padronização e a priorização do controle dos resultados”. (TERMO DE COLABORAÇÃO, Cláusula 10.2.)

Quanto à prestação de contas, os termos de colaboração definem como um procedimento sistemático durante a parceria, que caso estas ultrapassem um ano de vigência, devem ocorrer de forma anual. Ao fim da vigência do contrato, a OSC deve apresentar um relatório de execução, contendo a especificação se houve ou não a consecução adequada do objeto, as metas e resultados alcançados, bem como documentos que tratem do grau de satisfação do público-alvo. Após exaurido o processo, inclusive contendo fase recursal, caso seja comprovada a não execução correta da parceria e rejeição das contas apresentadas, a administração pode notificar a OSC para que devolva os recursos recebidos de forma integral ou parcelada ou faça o ressarcimento do erário por meio de ações compensatórias de interesse social, podendo ainda ser impedida temporariamente de participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos da administração pública.

Durante o tempo de vigência da parceria, caso haja descumprimento dos planos de trabalho quanto à execução administrativa, pedagógica e financeira, à utilização de recursos inadequada, à aplicação de recursos no mercado financeiro ou não apresentação de contas nos prazos definidos, a administração pública pode rescindir a parceria.

Em 2021, a Controladoria Geral do Distrito Federal realizou uma auditoria por amostragem em algumas instituições parcerias, dentre elas 10 CEPs, com o objetivo de “avaliar os controles primários relacionados às parcerias celebradas, pela Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEEDF), com as entidades sem fins lucrativos no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” (RELATÓRIO DE AUDITORIA, 2021, p. 3). Assim, foram analisados os editais de chamamento público e os Termos de colaboração firmados.

Como resultados, a auditoria encontrou problemas na fase de planejamento e contratação da parceria, em que se notou detalhamento inadequado de elementos considerados essenciais para a execução e acompanhamento desta, como capacidade técnica e operacional das OSCs para a execução do objeto, pouco detalhamento das metas e das atividades, a inexistência de cronograma de desembolso dos valores a serem repassados mês a mês, a inexistência de parecer técnico e aferição dos custos envolvidos nas atividades detalhadas pelas OSCs nos planos de trabalho e da compatibilidade dos valores praticados no mercado. Sendo assim, com a ausência dessas documentações nos Termos de Colaboração, as parcerias estavam sendo executadas em descumprimento à legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Diante da descrição dos Termos de Colaboração exposta acima, percebe-se a tentativa da Secretaria de Educação do DF em padronizar e normatizar os convênios em conformidade com a legislação vigente e com o objetivo de não tornar flexível ou desregulamentado o funcionamento das parcerias. Porém, a auditoria realizada pela Controladoria Geral do DF demonstrou as falhas nos procedimentos de estabelecimento dos acordos, o que pode comprometer a idoneidade do processo e a garantia de que as instituições foram escolhidas com critérios bem definidos e atendendo às normas jurídicas.

Os critérios de execução financeira e da organização administrativa são importantes, visto tratar-se de um serviço de natureza pública, subsidiado por recursos públicos. Porém, diante do exposto pode-se inferir também que a transferência dos CEPs para o setor privado não é resultado de ações sem planejamento, mas, de uma opção clara de política pública para a educação infantil no Distrito Federal.

Se, por um lado, a Secretaria de Educação se compromete com a execução técnica de parte desse modelo de oferta, por meio das transferências financeiras e de monitoramento, por outro lado, não se envolve em questões importantes sobre a oferta educacional, como aquisição de bens necessários e, principalmente, a contratação e o pagamento de profissionais, transferindo inteiramente a responsabilidade sobre a execução administrativa e financeira às OSCs.

A seção seguinte dará continuidade à análise sobre a estrutura organizacional dos CEPIs, observando os aspectos técnico-pedagógicos, essenciais para a qualidade do atendimento às crianças de 0 a 5 anos.

4.3.2. A organização técnico-pedagógica dos CEPIs

A normatização que rege a estrutura pedagógica dos Centros de Educação de Primeira Infância são as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil. No caso dos convênios relativos ao Edital nº 03/2017, a primeira documentação de orientação pedagógica foi a Portaria nº 88 de 2017, que estabelecia as Orientações Pedagógicas para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil, sendo substituída pela Portaria nº 175 de 2019. Assim, a partir de 2020 todas as instituições parceiras precisaram se adequar às novas diretrizes.

O documento informa que cada uma das instituições educacionais parceiras deve estar vinculadas a uma Coordenação Regional de Ensino (CRE), para o acompanhamento da execução do Termo de Colaboração, havendo uma Comissão Gestora, também chamada de Equipe Gestora, direcionada à função de acompanhar, orientar e fiscalizar as instituições conveniadas. Ou seja, cada creche de prédio próprio e cada CEPI possui alguma comissão gestora para acompanhá-los e devem seguir suas orientações e determinações. Tais comissões devem realizar visitas semanais às instituições para avaliar as questões pedagógicas, estruturais (infraestrutura) e de atendimento. A SEEDF deve ainda auxiliar quanto ao preenchimento de documentações, elaborar relatórios de avaliação, dar assessoramento técnico-pedagógico e aplicar pesquisa de satisfação anual para aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelas OSCs.

A instituição parceira deve seguir a mesma documentação curricular e técnico-pedagógica da rede pública de ensino do DF, a saber: o Currículo em Movimento do Distrito

Federal – Educação Infantil²⁶, o Calendário Escolar da SEEDF, as Diretrizes de Avaliação da SEEDF vigentes, o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, além de demais documentações: a Proposta Pedagógica da Instituição, o Documento de Avaliação vigente que registra as aprendizagens e desenvolvimento das crianças, Diário de Classe, Registro das Atividades Desenvolvidas no Vespertino e demais documentos da escrituração escolar. As documentações devem ficar mantidas nos arquivos da instituição e seu cumprimento deve ser acompanhado pelas Comissões Gestoras.

O encaminhamento das matrículas é feito pelo setor competente na Coordenação Regional de Ensino, e as instituições devem realizar o atendimento seguindo as orientações das propostas de enturmação²⁷ elaboradas pelos setores técnicos responsáveis da SEEDF, tendo o apoio das Equipes Gestoras para a execução. Em nenhuma hipótese as crianças podem ser privadas de atendimento.

As Diretrizes Pedagógicas e Operacionais (2019) também fazem referência aos períodos de formação dos profissionais do magistério que atuam nas instituições:

Tendo a formação continuada como um dos princípios indissociáveis e imprescindíveis para promover o aperfeiçoamento e qualificação dos professores, quanto ao horário de Coordenação Coletiva, a SEEDF orienta que as 5 horas destinadas a esse momento seja realizada de acordo com o descrito no Plano de Trabalho (PT) e deve prever momentos de coordenação coletiva e coordenação individualizada. (p. 26)

Esse período dedicado ao planejamento e à formação, denominado de “Coordenação” pelas Diretrizes está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu art. 13: “Os docentes incumbir-se-ão de: [...] V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional” (Lei nº 9.394/96). Estabelecendo um comparativo entre a previsão supracitada no regime de trabalho dos profissionais do Magistério que atuam nas instituições parceiras e a realidade dos profissionais do Magistério Público do DF, é possível notar significativa diferença.

O Plano de Carreira do Magistério Público do Distrito Federal (Lei nº 5.105/2013) caracteriza a coordenação pedagógica como um espaço-tempo destinado a atividades

²⁶ O Currículo em Movimento do Distrito Federal é a orientação curricular para toda a rede pública de ensino do DF. Há documentação específica para cada etapa da educação básica, para a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional e à Distância e a Educação Especial. Pode ser acessado em: < <https://www.educacao.df.gov.br/pedagogico-curriculo-em-movimento/>>.

²⁷ A proposta de enturmação é a maneira como devem se organizar as turmas de cada segmento, com a quantidade de alunos, quantidade de alunos com deficiência, altas habilidades ou transtornos e as necessidades educacionais especiais para atendimentos desses estudantes.

relacionadas à qualificação, à formação continuada e ao planejamento pedagógico feito pelos docentes, com o objetivo a dar suporte às atividades de regência em sala de aula (Art. 2º, inciso IX) e estabelece a carga horária mínima para a coordenação pedagógica dos professores em regência de classe:

Art. 10. Ficam assegurados ao professor de educação básica, em regência de classe nas unidades escolares, os seguintes percentuais mínimos de coordenação pedagógica:
I – trinta e três por cento para regime de trabalho de vinte horas semanais;
II – trinta e sete e meio por cento para regime de trabalho de quarenta horas semanais.
(Lei nº 5.105/2013)

Este comparativo é importante pois, por se tratar de um serviço público que é realizado nos CEPs, ele não ocorre nas mesmas condições para os profissionais que nele atuam. O caráter privado das OSCs torna o regime de trabalho dos professores regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Por isso, nem a estrutura salarial, nem a carga horária de trabalho obedecem às mesmas regras dos professores de educação infantil da rede própria da SEEDF.

No caso da coordenação pedagógica, o período para profissionais do Magistério Público que tem carga horária de 40 horas semanais é de 15 horas, enquanto para os profissionais das instituições parceiras é de apenas 5 horas, para realizar atividades tanto coletivas quanto individuais. Faz-se, portanto, a reflexão se esse tempo é suficiente e adequado para o aprimoramento do trabalho pedagógico dos professores, visto ser a coordenação pedagógica um importante espaço-tempo de articulação e integração do trabalho coletivo, organização do trabalho pedagógico e de formação continuada, essenciais e para a existência de uma educação crítica e reflexiva (NASCIMENTO, 2020).

Dando continuidade à exposição da estrutura pedagógica das instituições parceiras, as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais especificam também que as instituições devem pautar suas atividades pedagógicas nos eixos “Educar e Cuidar”, “Brincar e Interagir”, conforme consta no Currículo em Movimento do DF. Deste modo, toda a educação infantil pública do Distrito Federal, seja na rede própria, seja na rede conveniada, deve seguir as mesmas concepções teóricas e pedagógicas sobre o desenvolvimento das crianças de 0 a 5 anos. Como exposto no capítulo 1, o Currículo em Movimento do DF avança no olhar sobre a infância, reconhecendo a etapa da educação infantil como direito e oportunidade de promoção do desenvolvimento integral dos sujeitos atendidos por ela. Além disso, as Diretrizes enfatizam a necessidade de assegurar a qualidade e a segurança das crianças e profissionais no serviço prestado, buscar o acolhimento e a resolução de problemas apresentados pelas famílias e procurar integrá-las e os profissionais nas atividades pedagógicas.

Tais aspectos das Diretrizes são fundamentais na orientação às instituições para a promoção de educação de qualidade, porém é importante ressaltar que, isoladamente, o conteúdo do documento não garante efetivamente as condições de qualidade, as quais estão atreladas a insumos mínimos, essenciais e indispensáveis que devem ser assegurados por gestores públicos e pelas instituições.

Dourado e Oliveira (2009) definem alguns desses insumos relacionados a quatro dimensões, a saber: 1) o plano do sistema, ou seja, condições de oferta de ensino pelo sistema, tais quais, instalações e infraestrutura adequadas e definição de custo-aluno que assegure tais condições, etc; 2) o plano de escola, relacionado à gestão e à organização do trabalho escolar, por meio de organização do trabalho pedagógico compatível com os objetivos da instituição e gestão administrativo-financeira-pedagógica adequadas, etc; 3) o plano do professor, relacionado à formação, profissionalização e ação pedagógica dos profissionais, garantidas por titulação/qualificação adequadas, boas condições de trabalho, planos de carreira, carga horária adequada, valorização das experiências e formação docentes, etc; e por fim, 4) o plano do aluno, relacionado às condições de acesso, permanência e desempenho. Destaca-se ainda a necessidade de financiamento adequado, elencado por Dourado e Oliveira (2009) como uma das condições fundamentais para a efetivação da educação de qualidade.

Deste modo, apesar da ênfase dada pelas Diretrizes Pedagógicas e Operacionais das instituições parceiras nas questões referentes à qualidade, é necessário que haja acompanhamento sistemático e contínuo sobre as reais condições ofertadas pelas instituições, especialmente no que se refere aos recursos financeiros direcionados às instituições.

As Diretrizes Pedagógicas e Operacionais especificam também a relação adulto/criança nas instituições:

A relação adulto/criança pauta-se nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2006, vol. 1, pág. 34), que indica a proporção de 1 um profissional da educação para 6 a 8 bebês de 0 a 2 anos, 1 profissional da educação para cada 15 crianças de 3 anos e 1 profissional da educação para cada 20 crianças de 4 a 6 anos. Ressalta-se que, entre esses profissionais da educação, deve haver sempre um professor e os demais são monitores. (DIRETRIZES PEDAGÓGICAS E OPERACIONAIS PARA AS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS QUE OFERTAM EDUCAÇÃO INFANTIL, 2019, p. 22.)

Sobre esse aspecto, cabe destacar que a limitação de estudantes por turma e a obrigatoriedade de haver professores e monitores são pontos importantes para a qualidade do atendimento, pois a demanda de cuidados com crianças pequenas é elevada. Neste sentido, Dourado e Oliveira (2009) afirmam que,

As relações entre alunos por turma, alunos por docente e alunos por funcionário são aspectos importantes das condições da oferta de ensino de qualidade, uma vez que

menores médias podem ser consideradas componentes relevantes para uma melhor qualidade do ensino oferecido. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 211)

Outro ponto importante é que as instituições e a SEEDF devem proporcionar momentos de formação continuada e incentivar a participação dos profissionais em ações de formação externas, inclusive por meio de cursos promovidos pelas Coordenações Regionais de Ensino e a Subsecretaria de Formação Continuada dos Profissionais da Educação (EAPE), órgão da SEEDF destinado especificamente à formação dos profissionais da rede pública de ensino.

Em consonância a isso, o documento determina também o rol dos profissionais de contratação obrigatória e especificam as funções a serem desempenhadas. As instituições devem conter em seus quadros de funcionários: 1 diretor pedagógico por unidade educacional, 1 coordenador pedagógico, professores e monitores de acordo com a modulação, secretário escolar conforme a legislação vigente²⁸, nutricionista, no mínimo 1 porteiro por unidade, 1 cozinheiro e 2 funcionários de serviços gerais/agentes de conservação e limpeza.

Sobre a formação para cada função, o documento especifica que:

A função de Diretor(a) Pedagógico(a) será exercida por profissional graduado em Pedagogia ou com formação específica em administração escolar e/ou gestão educacional, obtida em nível de graduação, aperfeiçoamento ou pós-graduação. Sua carga horária deve ser de no mínimo 40 horas semanais, a ser desempenhada na Instituição Educacional Parceira para qual foi contratado.

[...] A função de Coordenador(a) Pedagógico(a) será exercida por profissional da educação com Magistério Superior ou curso Superior em área pedagógica ou afim, com carga horária mínima de 40 horas semanais, a ser cumprida na Instituição Educacional para qual foi contratado.

[...] A função de Secretário(a) Escolar será exercida por profissional portador de diploma de Técnico em Secretaria Escolar – Eixo Tecnológico Desenvolvimento Educacional e Social.

[...] A atividade docente será exercida por profissional da educação com Magistério Superior ou curso Superior em Pedagogia, de graduação plena, em universidades ou em institutos superiores de educação, sendo admitida, também, a formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil, em nível médio na modalidade Normal, Magistério e/ou Magistério para Educação Infantil.

A função de monitor será exercida por profissional com formação em Ensino Médio, com carga horária mínima de 40 horas semanais de trabalho. A instituição poderá contratar Monitor Volante, profissional de contratação facultativa, para desempenho de atividades restritas ao atendimento às crianças, inclusive as com deficiência.

[...] A Instituição Educacional Parceira deverá ter no quadro de profissionais um nutricionista, com graduação em nível superior, inscrito no Conselho Regional de nutricionistas da sua respectiva jurisdição, que será o responsável técnico pela alimentação escolar a ser oferecida às crianças atendidas.

[...] A função de cozinheiro(a) será exercida por profissional com experiência comprovada.

[...] Os Serviços Gerais realizados pelo agente de conservação e limpeza são exercidos por profissional com experiência comprovada na atividade.

[...] O profissional que exercer a função de porteiro deverá ter experiência comprovada na atividade. (DIRETRIZES PEDAGÓGICAS E OPERACIONAIS PARA AS

²⁸ Há a possibilidade de o diretor cumprir a função de secretário escolar.

Os profissionais de contratação facultativa são: serviços de contabilidade, serviços de pessoas físicas ou jurídicas para a manutenção dos prédios, transporte coletivo eventual e exclusivo para as atividades pedagógicas, assessoria jurídica, auditoria e menor aprendiz.

Quanto ao rol de profissionais de contratação obrigatória listados, há diferenças entre a rede pública de ensino, pois, nas instituições parceiras não existem os cargos de vice direção, supervisão e orientação educacional, estabelecidos no Regimento da Rede Pública de Ensino do DF. Em contrapartida, não há nutricionista para cada escola pública do DF, apenas em níveis centrais, ou seja, em cada Coordenação Regional de Ensino, diferentemente do que se exige para as instituições parceiras. As funções de diretor, secretário escolar, coordenador e monitor existem em ambas, porém, na rede pública de ensino os monitores só atendem estudantes com deficiência.

Sobre a formação dos professores, é possível observar que, em parte, considera-se a mesma formação inicial estabelecida no plano de carreira do Magistério Público do DF, ou seja, em nível superior ou admitindo-se ainda a modalidade Normal e de habilitação específica de Magistério. Todavia, vale salientar que na rede pública de ensino do DF não há concurso público para a contratação de professores com formação no nível médio, apenas em licenciatura plena ou formação no Normal Superior. Deste modo, prioriza-se a formação em nível superior na contratação, diferentemente do que pode ocorrer nas instituições conveniadas, diante dos critérios estabelecidos nas Diretrizes Pedagógicas.

Pode-se observar que o rol dos profissionais das instituições parceiras busca atender às necessidades técnico-administrativo-pedagógicas do funcionamento das creches, porém, é preciso olhar o aspecto da formação dos professores que nelas atuam de forma especial. Pondera-se que a possibilidade para a contratação de profissionais com o curso médio Normal incide sobre a questão da valorização docente, visto que a profissionalização docente, tanto inicial, como continuada está atrelada à questão da qualidade da educação e do reconhecimento profissional dos professores (AGUIAR; SHEIBE, 2012; BAUER; CASSETARI; OLIVEIRA, 2017). Pressuposto esse que orienta a meta 15 do Plano Nacional de Educação, a qual preconiza e incentiva a formação específica em nível superior para todos os professores e professoras da educação básica devendo ocorrer por meio de uma Política Nacional de Formação de Professores em colaboração com todos os entes federados.

Outro aspecto elencado nas Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras diz respeito à educação especial. Garante-se o atendimento de crianças com deficiências, altas habilidades e transtornos globais do desenvolvimento, de forma inclusiva tanto nas instalações físicas, quanto no atendimento às especificidades de cada criança. Essas crianças são encaminhadas ao Serviço de Especializado de Apoio à Aprendizagem²⁹ da SEEDF, para acompanhamento e atendimento de suas necessidades no que se refere à redução de turmas, adotando o mesmo procedimento realizado às crianças da rede própria.

Considera-se, portanto, que tal aspecto é positivo e está em consonância com todo o arcabouço legal que orienta a inclusão de estudantes com deficiência preferencialmente no ensino regular, com atendimento específico e em respeito à diversidade de necessidades educacionais, como estabelecido na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015 – LBI), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no Currículo em Movimento do DF e demais legislações.

A seguir apresenta-se um quadro com a síntese das principais informações a respeito do comparativo realizado entre o que se estabelece na documentação legal para as instituições parceiras e as escolas públicas do Distrito Federal.

²⁹ De acordo com o Sítio Eletrônico da Secretaria de Educação: “O Serviço de Especializado de Apoio à Aprendizagem (SEAA) é um serviço de apoio técnico-pedagógico, de caráter multidisciplinar, composto por profissionais com formação em psicologia e pedagogia. O serviço tem por objetivo a promoção da melhoria da qualidade do processo de ensino e de aprendizagem, por meio de ações institucionais que visem qualificar os processos educativos ofertados com vistas ao sucesso escolar de todos os estudantes” Disponível em: <<https://www.educacao.df.gov.br/servico-especializado-de-apoio-a-aprendizagem-seaa/>> Acesso em: 03. Mar. 2023.

Quadro 2. Comparativo entre a organização das instituições parceiras e das instituições geridas de forma direta pela SEEDF

Instituições parceiras (CEPIs)	Instituições próprias
Utilização do Currículo em Movimento do DF	Utilização do Currículo em Movimento do DF
Regulamentadas pelo Regimento Interno da SEEDF	Regulamentadas pelo Regimento Interno da SEEDF
5h semanais de coordenação pedagógica	15h semanais de coordenação pedagógica
Possibilidade de participação em momentos formativos fornecidos pela SEEDF	Possibilidade de participação em momentos formativos fornecidos pela SEEDF
Não há as funções de vice direção, supervisão e orientação educacional	Há as funções de vice direção, supervisão e orientação educacional
Nutricionista para cada instituição	Nutricionista em níveis centrais
Possibilidade de contratação de professores com formação em Nível Médio Normal	Contratação de professores apenas em Nível Superior

Fontes: Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil; Plano de Carreira do Magistério Público do Distrito Federal (Lei nº 5.105/2013).

Dentre outras orientações contidas no documento, há também referência à conservação e os tipos de materiais que podem de adquiridos para o melhor desempenho das atividades administrativas e pedagógicas, à manipulação correta dos alimentos, à organização dos tempos e espaços, considerando os horários destinados a alimentação, ao sono das crianças, o modo como as instalações devem ser preservadas, as características das salas, espaços abertos, áreas de lazer, e espaços e cuidados para a higienização dos bebês e crianças, os cuidados com a cozinha e o lactário, bem como a administração de medicamentos. Aborda ainda as orientações sobre espaços pedagógicos, como a coordenação pedagógica e os conselhos de classe.

Com relação à alimentação escolar, cabe destacar que as Diretrizes orientam a observância da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 do FNDE, a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar dos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)³⁰ no que se refere ao preparo e à quantidade de refeições diárias, porém, essas instituições não recebem recursos diretos do programa.

³⁰ O PNAE é um programa voltado para a alimentação escolar e o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional destinado a todos os estudantes da educação básica pública do país e das instituições filantrópicas, confessionais ou comunitárias sem fins lucrativos. Há o repasse direto de valores suplementares por parte do governo federal aos estados, Distrito Federal e municípios para a cobertura dos 200 dias letivos. Ver mais em:

Diante do exposto, pode-se perceber que a Secretaria de Educação busca padronizar o atendimento às crianças e oferecer garantias de qualidade e bons cuidados. Chama a atenção o fato de que os documentos orientadores das questões pedagógicas são os mesmos adotados na rede própria de ensino. Isso é positivo ao se considerar que existem concepções teóricas sobre os aspectos didático-pedagógicos que orientam a rede como um todo, incluindo a rede conveniada, além de parâmetros a serem seguidos e ponderados.

Apesar do arcabouço legal e das orientações pedagógicas contidas nele, pode-se constatar limitações na execução destas. O Tribunal de Contas do Distrito Federal divulgou em 2020 um relatório de auditoria referente aos anos de 2018 e 2019 que teve como objetivo:

“a avaliação do gerenciamento da Educação Infantil, no que concerne à gestão do acesso às creches e aos controles empreendidos pela SEE/DF sobre os serviços prestados pelas Instituições Educacionais Parceiras mediante Termos de Colaboração, que atendem crianças de zero a três anos [...]” (p. 2)

Como resultado,

verificaram-se falhas da SEE/DF no controle, monitoramento e avaliação da execução dos Termos de Colaboração. As irregularidades dizem respeito à inadequada designação de Gestores de Parceria, falta de capacitação para os servidores que realizam as atividades de fiscalização e ineficiência da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Parcerias. (Relatório de Auditoria do TCDF, 2020, p. 4)

Ou seja, algumas comissões gestoras de acompanhamento não foram designadas seguindo a regulamentação: alguns gestores não foram designados formalmente, gestores que não constam nas informações fornecidas pela Secretaria de Educação, havia Regionais de Ensino com proporcionalidade entre o número de comissões gestoras e instituições parceiras acompanhadas diferente do estabelecido em lei (5 parcerias por Comissão); falta de condições adequadas para o acompanhamento das parcerias, devido ao acúmulo de outras funções pelos gestores; integrantes com formação inadequada à função; falta de capacitação e insegurança por parte das equipes quanto à fiscalização financeira e às normatizações do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Outro relatório de auditoria foi realizado pela Controladoria Geral do DF em 2021 e divulgado em 2022. Nele observa-se a ausência de aferição dos indicadores de qualidade. Isso ocorre porque uma OSCs da amostra auditada que mantém convênio para gerir os CEPs não indicou os mesmos parâmetros ou indicadores de qualidade contidos na documentação oficial da Secretaria de Educação - o Caderno de Indicadores de Qualidade da Educação Infantil – na

elaboração de seus relatórios de monitoramento e avaliação, estando em desacordo com as orientações da SEEDF.

A auditoria concluiu que não existem planilhas padronizadas, check-lists ou outra metodologia para a aferição desses parâmetros de qualidade pelas Comissões Gestoras de acompanhamento e que o modelo de Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação utilizado por elas não está em total consonância com o Caderno de Indicadores de Qualidade da Educação Infantil, que é a documentação legal que deve orientar as avaliações de padrões de qualidade. Conseqüentemente houve a aprovação de planos de trabalho que não constavam todas as metas e os indicadores previstos na documentação legal. O documento assinala ainda que as observações pontuadas incidem sobre o ensino ofertado à primeira infância, uma vez que não há aferição minuciosa de elementos importantes, tais como a gestão das instituições, a formação dos professores, a participação das crianças nos processos pedagógicos, a higienização dos ambientes, entre outros.

As duas auditorias constataram falhas no monitoramento dos critérios de qualidade. A primeira pela ineficiência e formação inadequada das comissões gestoras de acompanhamento, as quais são interlocutoras entre a SEEDF e as instituições parcerias e responsáveis diretas pela avaliação e monitoramento das parcerias. O trabalho das Comissões direciona o diagnóstico real da realidade interna das instituições, por isso é fundamental para a compreensão do funcionamento das parcerias, em diversos níveis, quais sejam: o atendimento às crianças, o trabalho dos profissionais, a execução financeira e administrativa, as dimensões pedagógicas, entre outras. Sendo assim, as falhas no exercício das funções das comissões impactam na qualidade do serviço prestado pelas instituições e no monitoramento dos convênios, e conseqüentemente, impactaram de forma negativa na política de conveniamento como um todo.

Já a segunda constatação diz respeito aos padrões de qualidade, tão importantes para a oferta educacional e que por isso devem ser definidos com critérios claros e precisos, o que não foi identificado pela auditoria realizada, já que os formulários de relatórios de avaliação que devem ser elaborados pelas Comissões Gestoras não condiziam com a documentação para a educação infantil no DF, deixando de apontar indicadores importantes para o ensino ofertado nos CEPIS.

Após a descrição e as ponderações feitas sobre os aspectos organizacionais dos CEPIS, a partir da seção seguinte será realizada a análise sobre o financiamento a essas instituições, objeto central de investigação deste estudo.

4.4. O financiamento dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs)

Após a descrição realizada sobre o funcionamento administrativo e técnico-pedagógico dos CEPIs, faz-se necessária a investigação e a análise do financiamento a essas instituições, objetivo desta pesquisa. Para tanto, esta seção divide-se em três subseções. Na primeira, aborda-se o financiamento do Programa federal ProInfância destinado à construção dos CEPIs, considerando o programa como política indutora desse modelo de oferta no Distrito Federal. A segunda subseção investiga os recursos destinados pela Secretaria de Educação do DF às instituições. Na terceira parte, faz-se uma análise sobre a estrutura salarial dos profissionais que atuam nos CEPIs, aspecto importante para a valorização desses, e, ao mesmo tempo, o principal custo educacional.

4.4.1. O financiamento do ProInfância para a construção dos CEPIs

Conforme exposto nas seções anteriores, a construção dos CEPIs foi financiada com recursos provenientes do ProInfância, política pública federal destinada à melhoria das instalações e de equipamentos de educação infantil das redes públicas do país e ampliação de vagas em creche e pré-escola por meio da construção de novas unidades.

O programa possui adesão voluntária, por isso cada unidade da federação deve solicitar a adesão. No DF, conforme informações da Agência Brasília, sítio eletrônico de divulgação das ações do Governo do Distrito Federal (GDF), o programa segue o seguinte funcionamento local:

Os prédios dos Cepis seguem o modelo padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Secretaria de Educação elabora o projeto básico e cuida da contratação da empresa. Já à Novacap³¹, responsável pela licitação, cabem a produção dos projetos complementares e a planilha orçamentária. (Matéria da Agência Brasília, 2021)

Diante disso, considera-se que os recursos direcionados por meio do ProInfância ao Distrito Federal compõem parte do financiamento dos CEPIs. De acordo com reportagem publicada em janeiro de 2012 pela Agência Brasília, a construção de creches por meio do programa se iniciou neste ano, com a edificação de 50 unidades, com as seguintes previsões orçamentárias:

[...] Para isso, o GDF investirá R\$ 120 milhões e o MEC, R\$ 280 milhões, totalizando R\$ 400 milhões. O Governo do DF será responsável ainda pela concessão dos terrenos

³¹ A Novacap - Companhia Urbanizadora da Nova Capital, é uma empresa estatal do Distrito Federal fundada em 1956 para a construção da nova capital do país. Atualmente, é responsável pela execução da maioria das obras públicas do Distrito Federal, pois está ligada à Secretaria de Estado de Obras. Ver a este respeito: < <https://www.novacap.df.gov.br/a-novacap/>>

e execução das obras e por fornecer os profissionais que trabalharão nas unidades. (Matéria da Agência Brasília, 2012)

Segundo a mesma matéria, a construção das creches ocorreu para atender a uma demanda de vagas públicas e com ênfase na necessidade das mães de possuírem um local para deixar os filhos enquanto trabalham, como exposto pelo governador à época: “As mães agora vão ter um lugar seguro para deixar seus filhos enquanto trabalham, estudam ou fazem cursos de qualificação. Isso melhora a qualidade de vida da nossa população” (Matéria da Agência Brasília, 2012). Afirmção reiterada pelo então Secretário de Educação: “A demanda por creches públicas é uma necessidade antiga no Distrito Federal. Vamos implantar Centros de Educação da Primeira Infância, com o objetivo de atender, principalmente, as famílias de baixa renda, melhorar a sociabilidade no ensino infantil e contribuir com a aprendizagem dessas crianças no ensino fundamental” (Matéria da Agência Brasília, 2012).

Pode-se observar que os discursos dos representantes públicos se coadunam com as análises realizadas por Paschoal e Machado (2009) e Arelaro (2017), as quais destacam a complexidade no acesso à educação infantil no âmbito nacional, sobretudo entre famílias de baixa renda, e a natureza assistencialista como indutora da oferta de educação infantil no segmento da creche, sendo ainda privilegiada ante à concepção pedagógica e do direito à educação.

Retomando a análise sobre o financiamento do ProInfância aos CEPIs, cabe verificar as informações referentes aos valores repassados ao Distrito Federal para a construção das creches desde o início do programa, os quais são disponibilizados no sítio eletrônico do FNDE e estão especificados na tabela abaixo. Os dados nominais, ou seja, sem a correção inflacionária do período, foram convertidos para dados reais³² a preços de 2022 considerando o índice IPCA³³.

³² Segundo Silva e Gouveia (2021), entre as questões metodológicas importantes para os estudos sobre financiamento da educação está o deflacionamento de dados, ou seja, atualização monetária pela conversão dos valores de números nominais para números reais por meio da utilização de índices de preços de base fixa, ou seja, índices inflacionários. Takamatsu e Lamounier (2009) explicam que valores nominais são valores correntes e os valores reais são valores constantes. Silva e Gouveia (2021) afirmam que “por meio desse processo, é possível equiparar valores de diversas datas ao valor da data base” (p. 10). E que tal procedimento garante maior verossimilidade e confiabilidade nas análises comparativas entre períodos históricos.

³³ Takamatsu e Lamounier (2009) explicam que existem outros deflatores, porém o Índice de Preços ao Consumidor – IPCA é o mais importante na política monetária, pois é a referência para os sistemas de metas para inflação desde junho de 1999 pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Esse índice é calculado “com base na variação do preço de bens e serviços para famílias com renda entre 1 e 40 salários-mínimos (TAKAMATSU; LAMOUNIER, 2009, p. 77). De acordo com Silva e Gouveia (2021), deve-se considerar a utilização do IPCA nas pesquisas em financiamento da educação, pois a EC n° 95/2016 determinou o controle da execução orçamentária por este índice.

Tabela 5. Recursos do ProInfância destinados ao Distrito Federal para a construção de creches (2012 a 2022)

Ano	Valores destinados (valor real a preços de 2022)
2012	R\$ 16.200.101,82
2013	R\$ 56.760.587,28
2014	R\$ 51.556.340,41
2015	R\$ 16.234.808,14
2016	R\$ 7.418.972,06
2017	---
2018	R\$ 3.362.862,59
2019	R\$ 1.172.726,65
2020	---
2021	---
2022	R\$ 756.000,00
Δ%	- 95%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), disponível em: < https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc>. Elaboração própria.

Como pode ser observado na tabela, o ano com maior investimento do programa foi o de 2013, seguido de 2014, 2015, 2012, 2016, 2018, 2019 e 2022. A partir disso, infere-se que a maior quantidade de unidades construídas no DF concentrou-se nos primeiros anos de solicitação de auxílio do programa, entre 2013 e 2015, o que condiz com a informação disponibilizada na matéria de jornal publicada pela Agência Brasília citada anteriormente. Esse dado é reiterado pela porcentagem de variação dos recursos disponibilizados no período, que sofreu redução de 95% desde o início da utilização do programa no DF até 2022. Após a construção dos 50 CEPIs prevista para ocorrer a partir de 2012, apenas outras 9 creches foram construídas até 2022, totalizando os 59 CEPIs atuais, como consta no sítio Eletrônico da SEEDF. Os CEPIs criados no período são aqueles listados no quadro 2. Não foram encontradas informações nos sites oficiais sobre o número de creches construídas ou planejadas por ano.

Atualmente todas as unidades construídas pelo Proinfância no DF foram cedidas às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para sua gestão, porém, são consideradas integrantes

da rede pública de ensino. Percebe-se deste modo, que os recursos públicos federais, foram aplicados para utilização do setor privado. Ou seja, a administração dos CEPIs repassada às OSCs retira a natureza pública das instituições. Apesar de não possuírem natureza lucrativa, estas instituições são beneficiadas ao utilizarem-se de equipamentos construídos pelo poder público, sem a necessidade de pagamento de aluguel dos prédios e com toda a infraestrutura já estabelecida.

A transferência da gestão de creches construídas com o auxílio de uma política pública federal como o ProInfância não foi identificada em diversas redes de ensino municipais que contam com o conveniamento da educação infantil por meio de instituições comunitárias ou privadas com prédios próprios, como pode ser observado nos estudos de Susin (2011) realizado em Porto Alegre; Borghi, Adrião e Garcia (2011), Oliveira e Borghi (2013^a), Casagrande e Borghi (2015) e Abdalla (2016) em São Paulo e nos municípios paulistas; Pessanha (2021) em São Gonçalo- RJ; Lima (2020) em Teresina- PI; e Branco (2019) em Goiânia. Entretanto, não é possível concluir se a participação do ProInfância na construção de creches que serão entregues para a administração de instituições privadas é inexistente nas regiões estudadas, ou se isso se deve as limitações metodológicas das pesquisas.

Além do Distrito Federal, em apenas uma outra localidade, em um município de Minas Gerais³⁴, abordado na pesquisa de Araújo e Santos (2022) verificou-se a participação privada na gestão das creches do ProInfância. Portanto faz-se necessário o estudo de outras redes de ensino municipais para a compreensão da dimensão desse fenômeno no território nacional.

A seção seguinte terá como foco os repasses diretos dos recursos da SEEDF para as mantenedoras das OSCs que os administram.

4.4.2. Financiamento do Distrito Federal aos CEPIs

Como exposto na seção 4.3, a manutenção financeira dos CEPIs ocorre por meio do repasse de recursos da SEEDF a cada mantenedora para a execução das atividades relacionadas ao objeto da parceria, ou seja, a oferta de creche e pré-escola. Deste modo, esta seção se propõe a analisar o financiamento distrital às instituições com base nas informações fornecidas por meios oficiais do Governo do Distrito Federal e dos documentos que regem as parcerias.

³⁴ O nome do município não foi citado na pesquisa.

Cabe reiterar que os CEPIS estão incluídos na contabilização de matrículas públicas, ou seja, o atendimento nessas instituições não ocorre mediante pagamento de mensalidades. Além disso, os recursos destinados a este fim estão incluídos na estrutura de financiamento da educação, como descrita no capítulo 2, em específico para o caso do Distrito Federal. Ou seja, o DF direciona 25% da sua arrecadação para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e os recursos vinculados à educação são provenientes da seguinte receita de impostos: a arrecadação própria do Distrito Federal, que acumula impostos estaduais, sendo, ICMS, IPVA, ITCMD, e os municipais, sendo, ISS, IPTU e ITBI; e das transferências da União aos estados e da União aos municípios.

É importante recordar ainda a autorização legal para a contabilização dos recursos do Fundeb, por meio da permissão de destinação de recursos do fundo a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, caso em que se enquadram as OSCs que gerem os CEPIS, porém, os documentos legais que regem as parcerias não fazem menção a esse aspecto não sendo possível afirmar se há tal ocorrência e mensurar em quais níveis.

Os dados do financiamento dos CEPIS foram extraídos do Edital de chamamento público nº 03/2017, que estabeleceu a parceria com as Organizações da Sociedade Civil responsáveis pela gestão dos CEPIS entre 2017 e fevereiro de 2023, dos Termos de Colaboração formalizados entre a SEEDF e as OSCs, de planilhas disponibilizadas no sítio eletrônico da Secretaria de Educação e de Portarias publicadas disponíveis para consulta online.

Também fez parte dos procedimentos metodológicos a pesquisa pelas edições do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) que continham informações sobre os convênios, bem como o contato via e-mail e a visita aos setores da SEEDF responsáveis pelos repasses financeiros e o acompanhamento dos convênios, tais como: a Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV) e a Subsecretaria de Administração Geral (SUAG). Houve contato telefônico com membros das Comissões Gestoras de acompanhamento das instituições da Coordenação Regional de Ensino de Planaltina-DF com o objetivo de elucidar informações contidas no edital e termos de colaboração e compreender a organização institucional das parcerias no âmbito da SEEDF. As visitas e contatos esclareceram dúvidas sobre os repasses financeiros às OSCs e os pontos dos editais, assim como os termos de colaboração que foram descritos nas sessões anteriores e que serão apresentados.

Além disso, foi realizada uma solicitação via processo SEI por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) de dados referentes aos repasses anuais feitos aos CEPIS no período de análise, uma vez que estes não estão disponíveis para acesso nas plataformas oficiais do

Governo do Distrito Federal e da SEEDF. Porém, a solicitação não retornou resultados, pois a resposta obtida não continha os dados requeridos e apenas indicava que fosse feita a busca pelas informações no sítio eletrônico da SEEDF, procedimento que já havia sido realizado pela pesquisadora.

Também foram averiguadas as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) com o objetivo de identificar as despesas destinadas aos convênios, porém não há especificação do gasto relacionado a eles. Todo o percurso metodológico realizado demonstrou a dificuldade de acesso a dados referentes ao financiamento e indicou problemas na transparência das informações, pois foi necessário realizar o levantamento e cruzamento de diversos bancos de dados, os quais nem sempre continham as informações completas e atualizadas e não estavam reunidos em um mesmo local.

Além disso, com o objetivo de estabelecer um comparativo entre os valores por criança destinados aos CEPs e os valores por aluno mensais do Fundeb, realizou-se a pesquisa nas legislações referentes ao fundo, disponibilizadas no sítio eletrônico do FNDE.

O período de análise dos recursos repassados às instituições parceiras que administram os CEPs é de 2017 a fevereiro de 2023, como já exposto na metodologia deste estudo. Os repasses financeiros que mantêm o funcionamento das parcerias provêm da Secretaria de Educação do DF e podem ser utilizados para fins diversos, conforme especificado na seção 4.3.1. deste trabalho – A execução administrativo-financeira das parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Secretaria de Educação para a administração dos CEPs.

Conforme as Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil (2019), as instituições não são autorizadas a fazer cobrança de taxas de matrículas e custeio de material didático. Além disso,

Nas Instituições Educacionais Parceiras, os bens permanentes deverão ser adquiridos com recursos próprios. A manutenção dos bens permanentes e itens de caráter pedagógico podem ser executados com recursos provenientes da parceria. É do conhecimento da Administração Pública que as instituições recebem doações e promovem bazares durante todo o período do Termo de Colaboração. Entretanto, todos os itens, necessários e indispensáveis ao bom desempenho das ações a serem realizadas com as crianças devem ser garantidos no Plano de Trabalho (p. 62. Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Parceiras que ofertam Educação Infantil, 2019)

Ou seja, as OSCs têm autorização para buscarem recursos próprios, por meio de doações e eventos. E para o caso da aquisição de bens permanentes, a fonte de recursos não pode ser os repasses feitos pela SEEDF.

Os valores que as instituições devem receber são especificados no início da parceria, ou seja, elas apresentam o interesse pelo convênio já tendo ciência sobre os recursos disponibilizados. Ao longo do tempo de vigência do termo de colaboração, os repasses mensais são efetuados mediante cronograma estabelecido e o acompanhamento das ações desenvolvidas pela instituição.

Os valores são repassados na forma de recurso per capita³⁵, ou seja, por criança matriculada e são o único recurso recebido pela instituição para a realização de todos os seus serviços. O valor inicial determinado nos termos de colaboração foi de R\$ **747,53 (setecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e três centavos)** mensais, conforme a Portaria n° 183, de 26 de abril de 2017. Assim, tendo a quantidade de crianças que poderiam ser matriculadas no CEPIs estipulada nos Termos variando entre 112, 120, 124 e 136, para a vigência de 54 meses prevista no edital, os valores totais foram previamente estipulados.

Entretanto, segundo dados do Censo Escolar do DF, o quantitativo de crianças se alterou durante o período. Em 2020, o CEPI que atendia menos crianças possuía 110 matrículas e os que atenderam mais possuíam 174. Em 2021, os números variavam de 100 a 176 matrículas. E em 2022, estavam entre 129 e 200 crianças atendidas. Deste modo, pode-se perceber variação na quantidade de crianças matriculadas de um CEPI para outro dentro do período. Diante disso, os valores totais da parceria foram sendo modificados ao longo da vigência dos Termos de Colaboração, considerando ainda a mudança no período dos convênios, que inicialmente seria de 54 meses e foi prorrogado por mais 12, totalizando 66 meses de duração.

Os Termos de Colaboração previam também a alteração dos valores por criança no período de vigência dos convênios, deste modo, após aproximadamente 2 anos de vigência, a Portaria n° 178, de 27 de maio de 2019 alterou o valor para **R\$ 803,57 (oitocentos e três reais e cinquenta e sete centavos)**. Após 3 anos, nova alteração foi regulamentada pela Portaria n° 357, de 13 de abril de 2022, com o reajuste do valor por criança para **R\$ 898, 17 (oitocentos e noventa e oito reais e dezessete centavos)**. A tabela abaixo sistematiza a trajetória dos recursos por criança estipulados para o período de vigência analisado em valores reais a preços de 2022.

³⁵ O termo “valor per capita” foi utilizado no texto por corresponder ao que é utilizado nos documentos legais. Porém, devido à especificidade da educação infantil, neste trabalho opta-se pela utilização do termo “por criança”.

Tabela 6. Trajetória dos valores por criança das parcerias (2017 a 2022)

Ano	Valor por criança (valor nominal)	Valores por criança (valor real a preços de 2022)
2017	R\$ 747,53	R\$ 984,50
2019	R\$ 803,57	R\$ 977,91
2022	R\$ 898,17	R\$ 898,17
Δ%	+ 20%	- 9%

Fontes: Edital de chamamento público nº 3/2017 e edições do Diário Oficial do DF. Elaboração própria.

Os dados da tabela demonstram que os valores por criança ao serem observados de modo inicial, sem a correção inflacionária, aparentam um aumento de 20%, indicando suposta ampliação do aporte de recursos do Governo do Distrito Federal às instituições. Porém, ao converter para dados reais a preços do ano de 2022 é possível perceber que na realidade houve uma redução nos valores por criança, em 9%, ou seja, os valores destinados não acompanharam as perdas inflacionárias do período.

As informações sobre os repasses anuais aos convênios não estão disponibilizadas nos Portais da Transparência do DF para cada CEPI, ou seja, os dados disponíveis referem-se ao CNPJ das OSCs que administram todos os convênios, incluindo aqueles de prédio próprio e os CEPIS. Como algumas OSCs que fazem a gestão dos CEPIS também administram instituições de prédio próprio, os dados dos repasses incluem o montante recebido pela pessoa jurídica, não sendo possível distinguir o que é referente à instituição de prédio próprio e o que é referente aos CEPIS. Deste modo, devido à indisponibilidade da informação junto à SEEDF não foi possível incluir nas análises da pesquisa os repasses anuais aos CEPIS. Apenas os repasses referentes ao ano de 2019 foram divulgados no Sítio eletrônico da SEEDF.

É possível ainda estabelecer um comparativo entre os valores por aluno do Fundeb³⁶ para as instituições públicas e conveniadas de educação infantil no DF e os valores por criança

³⁶ As informações sobre os valores do Fundeb foram retiradas das Portarias Interministeriais MEC/MF nº 8, de 29 de novembro de 2017 e nº 6, de 26 de dezembro de 2018; e das Portarias Interministeriais MEC/ME nº 3, de 13 de dezembro de 2019; nº 2, de 10 de agosto de 2020; nº 10, de 20 de dezembro de 2021 e nº 6, de 28 de dezembro

destinados aos CEPIs no período de 2017 a 2022. Observou-se que os valores correspondentes à creche e à pré-escola para as instituições públicas foram os mesmos, já os valores referentes às instituições conveniadas diferenciaram-se entre os dois segmentos. Considerou-se o período de creche e pré-escola em período integral, pois a atividade exercida nos CEPIs e os valores destinados a eles correspondem a esse período.

Tabela 7. Comparação entre o valor aluno mensal do Fundeb para a creche e pré-escola integrais em instituições públicas e conveniadas e o valor por criança mensal para os CEPIs no DF (2017 a 2022). Dados reais a preços de 2022 corrigidos IPCA

Ano	Valor mensal do Fundeb em instituições públicas (Valor Real)	Valor mensal do Fundeb em instituições conveniadas (Valor Real)		Valor por criança mensal CEPIs (Valor Real)	Diferença dos valores (Instituições públicas)	Diferença dos valores (Instituições conveniadas)	
	Creche e Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche e Pré-escola	Creche e Pré-escola	Creche	Pré-escola
2017	R\$ 526,35	R\$ 445,38	R\$ 526,35	R\$ 984,50	R\$ 458,15 (46%)	R\$ 539,12	R\$ 458,15
2018	R\$ 525,23	R\$ 444,43	R\$ 525,23	R\$ 948,92	R\$ 423,69 (45%)	R\$ 540,49	R\$ 423,69
2019	R\$ 536,72	R\$ 454,14	R\$ 536,72	R\$ 977,91	R\$ 441,19 (45%)	R\$ 523,77	R\$ 441,19
2020	R\$ 534,83	R\$ 452,55	R\$ 534,83	R\$ 935,62	R\$ 400,79 (43%)	R\$ 483,07	R\$ 400,79
2021	R\$ 534,99	R\$ 452,69	R\$ 534,99	R\$ 850,10	R\$ 315,11 (37%)	R\$ 397,41	R\$ 315,11
2022	R\$ 562,20	R\$ 475,71	R\$ 562,20	R\$ 898,17	R\$ 335,97 (37%)	R\$ 422,46	R\$ 335,97
$\Delta\%$	+ 7%	+ 7%	+ 7%	- 9%	- 27%	- 22%	- 27%

Fontes: Portarias Interministeriais MEC/MF (n° 8, de 29 de novembro de 2017; n° 6, de 26 de dezembro de 2018); Portarias Interministeriais MEC/ME (n° 3, de 13 dezembro de 2019; n° 2, de 10 de agosto de 2020; n° 10, de 20 de dezembro de 2021; n° 6, de 28 de dezembro de 2022); Edital de chamamento público n° 3/2017 e edições do Diário Oficial do DF.

A análise da tabela permite observar que, com relação aos valores para as instituições públicas, os valores por criança repassados aos CEPIs são superiores aos valores do Fundeb, sendo que em 2017 a diferença era significativa, chegando a quase 50%. No decorrer do

de 2022. Por serem referentes aos valores aluno ano, foi preciso calcular os valores mensais dividindo o valor aluno ano por 12 meses.

período, a diferença reduziu em 27%, já que o valor por criança mensal nos CEPIs sofreu queda de 9%. Observa-se também que diferentemente do que aconteceu com os valores por crianças destinados aos CEPIs, nos valores do Fundeb houve aumento real em 7%.

No que concerne aos valores do Fundeb estipulados para as instituições conveniadas, o estabelecido para a creche foi inferior ao estabelecido para a pré-escola durante todo o período. Constata-se que, assim como ocorreu no caso das instituições públicas, os valores repassados aos CEPIs também foram superiores. Em ambos os segmentos, a diferença foi reduzida, em 22% para a creche e 27% para a pré-escola.

No bojo das questões concernentes ao financiamento, outro dado importante a ser analisado diz respeito às conclusões realizadas nos dois relatórios de auditoria já abordado nas seções anteriores, do Tribunal de Contas do DF e da Controladoria Geral do DF.

No primeiro, realizado pelo Tribunal de Contas do DF, referentes a 2018 e 2019, foram verificadas falhas nos procedimentos de inscrição e matrículas das crianças nas creches conveniadas, havendo o quantitativo de 302 vagas ociosas, enquanto cerca de 25.000 crianças aguardavam por vagas na fila. O segundo, realizado por amostragem em 10 CEPIs pela Controladoria Geral do DF em 2021, apontou problemas na execução dos contratos e termos das parcerias quanto aos repasses financeiros efetuados pela SEEDF. Foram encontradas falhas no acompanhamento das vagas efetivamente ocupadas nas instituições, existindo vagas ociosas que foram notificadas aos setores responsáveis. A auditoria não encontrou sistemas eficientes de controle dessas vagas por parte da Secretaria de Educação, com datas e prazos de preenchimento. Deste modo, os procedimentos adotados pela SEEDF não dão celeridade à resolução do problema da ocupação das vagas, como por exemplo a redução das metas do quantitativo de crianças pela SEEDF³⁷ para cada CEPI. De acordo com o relatório isso influencia no repasse dos recursos, e pode causar prejuízos ao erário distrital, pois os valores designados correspondem ao quantitativo de crianças estabelecidas nos termos e não ao quantitativo de vagas ocupadas.

Outro ponto elencado no relatório de auditoria diz respeito ao não acompanhamento e regularização das contas de água e de energia elétrica nos CEPIs. Foram encontradas contas de água e energia que mesmo após a celebração do Termo de Colaboração estavam vinculadas ao CNPJ da Secretaria de Educação e não à instituição parceira, o que indica descumprimento dos termos por parte da SEEDF que não regularizou a situação da titularidade das cobranças.

³⁷ Quantidade de crianças que podem ser atendidas por instituição.

Além disso, foi constatada a falta de transparência por parte das OSCs quanto às informações relativas à parceria e aos recursos públicos envolvidos, o que descumpra a legislação vigente, bem como atrasos nas prestações de contas por parte das OSCs e na verificação destas por parte da SEEDF. A Controladoria responsabiliza a SEEDF pela falta de acompanhamento e orientação às OSCs sobre a obrigatoriedade dos mecanismos de divulgação e transparência e pela carência de ações de prestação de contas e pela falta de treinamento dos servidores distritais para a execução destas.

Tais constatações demonstram as limitações da política de conveniamento na educação infantil no Distrito Federal, pois expõem a ineficiência da SEEDF em administrar a execução administrativo-financeira das parcerias, as quais interferem diretamente no serviço prestado pelas OSCs à população.

Ademais, os dados analisados permitiram identificar que os valores por criança destinados às instituições foram superiores aos valores do Fundeb no DF, porém não acompanharam as perdas inflacionárias do período. Esse cenário compromete todos os serviços prestados pelas OSCs que gerem os CEPIS, pois, dos valores por criança dependem todo o recurso financeiro disponível para a manutenção das atividades da instituição, incluindo os gastos de custeio, investimento e pessoal, ou seja, desde a compra de bens, materiais, alimentação, e itens pedagógicos, até a contratação e pagamento de funcionários, os quais foram especificados na subseção 4.3.1. Pode-se então concluir que não há ampliação do financiamento do Governo do Distrito Federal na oferta de educação infantil nos CEPIS, ou pelo menos a recuperação do poder de compra do valor per capita no primeiro ano de vigência do convênio.

Após esta exposição sobre os dados do financiamento aos CEPIS disponibilizados pela SEEDF, na seção seguinte será feita uma análise sobre a estrutura salarial dos profissionais do magistério que atuam nessas instituições.

4.4.3. A estrutura salarial dos profissionais do magistério que atuam nos CEPIS

No financiamento educacional, os gastos com pagamento de pessoal são os que representam maior despesa, além disso, como exposto no capítulo 3, o conveniamento na educação infantil possui estreita relação com as questões referentes às condições de trabalho e de contratação dos profissionais da educação. Por isso, torna-se relevante analisar a estrutura salarial dos profissionais do magistério que atuam nos CEPIS com o objetivo de compreender

de forma mais ampla as implicações das parcerias com as OSCs no que diz respeito ao gasto público e à forma de contratação dos profissionais que atuam nas instituições conveniadas.

Conforme já mencionado neste capítulo, por se caracterizarem como instituições privadas, as OSCs que gerem os CEPIS contratam seus profissionais no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), deste modo, não seguem as normatizações do Magistério Público do Distrito Federal. Cabe à SEEDF apenas o repasse dos recursos que devem ser geridos pelas OSCs de modo a cobrir todos os encargos trabalhistas de seus empregados.

Conforme informações da SEEDF cedidas à pesquisadora nas visitas aos setores responsáveis pelos convênios, cada instituição tem determinada estrutura salarial. Os salários devem estar especificados nos planos de trabalho de cada parceria. Tal estrutura salarial é regulamentada pelas convenções coletivas do Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (SINPROEP) com o Sindicato Interestadual das Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (SINIBREF), que determinam o piso salarial mínimo para os professores e coordenadores pedagógicos que atuam nas instituições parceiras.

Por se tratar de um conjunto amplo e diverso, não será possível verificar as especificidades da estrutura salarial discriminadas em cada plano de trabalho dos 59 CEPIS. Além disso, o acesso a essas informações não é simples, visto haver muitas mudanças no decorrer do tempo de vigência dos convênios, com alterações dos planos de trabalho e devido à indisponibilidade dessa documentação nos sites oficiais. Por isso, para fins de análise deste estudo serão considerados os acordos de trabalho estipulados nas convenções dos Sindicatos, por se tratarem as normas estabelecidas às instituições parceiras e as condições de contratação dos professores. É, porém, necessário ponderar que, pela limitação deste estudo não é possível saber o nível de cumprimento das convenções coletivas analisadas por parte das instituições conveniadas.

Quatro convenções coletivas foram celebradas no tempo de vigência do Edital nº 03/2017, que regeu a parceria entre as OSCs responsáveis por gerir os CEPIS e a SEEDF, no período de 2017 a fevereiro de 2023. A síntese das principais informações contidas nos documentos está disponível no apêndice.

Quanto aos valores designados para a hora/aula dos professores, observa-se que foram sendo alterados entre as convenções coletivas de cada período. Elas estabelecem que nenhum professor das instituições parceiras pode ser contratado com salário inferior ao determinado por

este piso. Até 2018, apenas duas cargas horárias eram admitidas: 20h e 40h. A partir de 2019, passou a ser autorizado também o regime de 30h semanais.

Pode-se observar também que benefícios importantes como o Benefício “Bem-Estar Social” foi implementado recentemente, apenas em 2020, e o Serviço de Assistência Médica Preventiva, apenas em 2022.

Apesar de atenderem ao mesmo público e desempenharem funções semelhantes, é possível notar expressivas diferenças no regime de trabalho dos profissionais que atuam nas instituições parceiras e na carreira do Magistério Público do Distrito Federal. O primeiro ponto de diferenciação é quanto à estrutura salarial. As convenções coletivas estabelecem o seguinte quanto aos salários da categoria:

A partir de 01 de maio de 2016, a remuneração do professor é fixada pelo número de aulas semanais, na conformidade dos horários e do disposto na CLT, em seu art. 320 e parágrafos.

Parágrafo Primeiro: O **pagamento far-se-á mensalmente** considerando-se, para esse efeito, **cada mês constituído de 4 ½ (quatro e meia) semanas, acrescida cada uma de 1/6 (um sexto) de seu valor**, a título de repouso semanal remunerado observados os termos da Lei nº 605/49. (Convenções coletivas de trabalho do Sinproep, 2016-2018, 2019-2020- 2020-2022, 2022-2024 – grifo nosso)

Apesar de não especificarem o salário base bruto, apenas o valor hora/aula, ou salário/aula, é possível fazer o cálculo deste considerando as informações fornecidas na legislação supracitada. Com o intuito de se chegar ao valor do salário base bruto, para a carga horária de 40h semanais, considerando cada hora de trabalho como hora/aula e incluindo os tempos destinados a coordenação pedagógica, criou-se a seguinte fórmula de cálculo:

$$\text{SALÁRIO BASE BRUTO} = [(40h \times \text{Valor hora/aula}) \times 4] + (20h \times \text{valor hora/aula}) + [(1/6 \times \text{Valor semanal}) \times 4,5]$$

A primeira parte da fórmula corresponde ao valor semanal, ou seja, o valor hora/aula multiplicado pela carga de 40h. O valor mensal corresponde à multiplicação deste pelas 4 semanas completas. A isso soma-se, o valor de meia semana mensal, ou seja, a metade da carga de 40h (20h) multiplicado pelo valor da hora/aula. Por fim, soma-se o valor atribuído ao descanso semanal, que corresponde a 1/6 do valor de cada semana multiplicado pelas 4 semanas e meia mensais consideradas na CLT, conforme citação acima. A partir disso, chegou-se aos valores que serão apresentados na tabela 7.

Os valores do salário base não consideram os descontos, anuênios e possíveis benefícios e gratificações, apenas o rendimento inicial. A partir disso é possível estabelecer um comparativo com estrutura salarial dos professores que atuam na educação infantil no DF na rede própria, ou seja, regidos pela carreira do Magistério Público (Lei n° 5.105, de 03 de maio de 2013).

Atualmente³⁸, de acordo com a tabela salarial dos professores da rede pública de ensino, disponível no site do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (Sinpro-DF), o vencimento básico bruto para o professor com carga horária de 40h semanais, apenas com a formação inicial no nível de graduação, no primeiro ano de serviço é de R\$ 4.228,56. Com o acréscimo da gratificação denominada GAPED – Gratificação de atividade pedagógica, não incorporada ao vencimento, mas destinada a todos os professores que atuem em atividades pedagógicas na rede de ensino, o salário bruto passa a ser de R\$ 5.497,13. Para o cargo de coordenador pedagógico, há ainda a gratificação no valor de R\$ 300,00. Acrescenta-se à remuneração dos servidores anuênios de 1% sobre o vencimento básico, outros benefícios, como auxílio alimentação, auxílio creche e gratificações temporárias que podem ser gozadas por quem atua na educação infantil (Gratificação de Atividade em Zona Rural – GAZR e Gratificação de Atividade de Ensino Especial – GAEE)

Os números demonstram a grande diferença salarial dos professores que atuam nas instituições parceiras e dos que atuam na rede própria de ensino, como pode ser visto na tabela abaixo. Considera-se os valores estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho dos sindicatos dos professores das instituições parceiras e as tabelas salariais de 2015 e 2022, dos docentes da carreira Magistério Público, para a carga horária de 40h semanais. Os valores foram convertidos em números reais a preços de 2022 pelo IPCA. Pondera-se que os valores analisados são apenas suposições, visto não ser possível saber se as instituições parceiras cumprem efetivamente as cláusulas trabalhistas determinadas nas convenções.

³⁸ A tabela salarial dos servidores do Magistério Público do DF que vigorava desde setembro de 2015 foi alterada em abril de 2022. Durante esse período o vencimento bruto para docentes com formação de graduação era de R\$ 4028,56, sendo alterado para R\$ 4228,56 em 2022, em valores nominais. Em maio de 2023, nova estrutura salarial foi aprovada, porém não foi considerada para fins desse estudo por ainda estar em fase de regulamentação e implementação.

Tabela 8. Comparativo entre o salário dos professores das instituições parceiras e o vencimento inicial dos professores do Magistério Público do DF (2016 a 2022). Dados reais a preços de 2022 corrigidos IPCA

Ano	Salário base dos professores das instituições parceiras (valor nominal)	Salário base dos professores das instituições parceiras (valor real a preços de 2022)	Vencimento básico bruto dos professores do Magistério Público – formação inicial em graduação (valor nominal)	Vencimento básico bruto dos professores do Magistério Público – formação inicial em graduação (valor real a preços de 2022)	Diferença salarial
2016	R\$ 2.520,00	R\$ 3.416,76	R\$ 4.028,56	R\$ 5.462,15	R\$ 2.045,39
2017	R\$ 2.520,00	R\$ 3.318,85	R\$ 4.028,56	R\$ 5.305,64	R\$ 1.986,79
2018	R\$ 2.520,00	R\$ 3.198,90	R\$ 4.028,56	R\$ 5.113,87	R\$ 1.914,97
2019	R\$ 2.727,90	R\$ 3.319,72	R\$ 4.028,56	R\$ 4.902,57	R\$ 1.582,85
2020	R\$ 2.767,80	R\$ 3.222,62	R\$ 4.028,56	R\$ 4.690,55	R\$ 1.467,93
2021	R\$ 2.767,80	R\$ 2.928,06	R\$ 4.028,56	R\$ 4.261,81	R\$ 1.333,75
2022	R\$ 3.208,80	R\$ 3.208,80	R\$ 4.228,56	R\$ 4.228,56	R\$ 1.019,76
Δ%	+ 27%	- 6%	+ 5%	- 22%	- 50%

Fontes: Convenções coletivas de trabalho do Sinproep (2016-2018, 2019-2020- 2020-2022, 2022-2024) e Plano de carreira do Magistério Público do DF (2015 e 2022). Elaboração própria.

Ao analisar os valores em termos nominais, parece ter havido aumento salarial, porém em termos reais, a tabela permite observar que os salários dos dois segmentos estão defasados, com 6% de redução para os docentes das instituições parceiras e queda de 22% para os docentes da carreira do Magistério Público. Nota-se que durante todo o período de análise havia expressiva diferença salarial entre os dois grupos, que apesar de ter reduzido em 50%, e, 2022 ainda havia significativa discrepância, superando R\$ 1.000,00 mensais. Entretanto, tal redução deve-se à manutenção dos salários congelados na carreira do Magistério Público do DF, entre 2015 e 2022.

Outra diferença substancial é a existência de plano de carreira para o Magistério Público, ou seja, acréscimos salariais

s concedidos por cada ano trabalhado e conforme a formação continuada do servidor, em nível de especialização, mestrado e doutorado. Para os profissionais dos CEPIS há a concessão de anuênio em 1% sobre o salário-base bruto, mesma porcentagem para os servidores do Magistério Público, porém não está previsto o aumento salarial, conforme a melhoria na formação. Além disso, os profissionais dos CEPIS não têm direito às gratificações existentes no serviço público.

Os benefícios previstos também se diferenciam, pois, os servidores do Magistério Público não recebem o valor do ticket alimentação, mas um auxílio mensal de R\$ 200,00 incorporado ao vencimento, ou seja, não há possibilidade de perda do benefício. Quanto à assistência à saúde, os profissionais dos CEPIS possuem plano odontológico, mas não recebem auxílio saúde, já os professores do Magistério Público não possuem plano odontológico, mas recebem auxílio saúde de R\$ 200,00 e podem contratar um plano de saúde dos servidores do Distrito Federal em condições especiais.

Outro ponto importante a ser considerado é quanto à jornada de trabalho dos professores. No plano de carreira dos servidores do Magistério Público do Distrito Federal, a carga horária destinada à coordenação pedagógica integra a carga semanal devendo ocorrer no matutino ou vespertino, ou seja, no contraturno da regência. Enquanto para os professores que atuam nas instituições parceiras há variação dentro da carga horária semanal, tendo a possibilidade de coordenação pedagógica no turno da noite. Até a convenção coletiva de 2019-2020, não era permitida a coordenação no contraturno da regência e esta poderia ocorrer também aos sábados.

Diante do exposto, é possível concluir que há significativa diferença nas condições de trabalho e quanto aos aspectos da valorização dos profissionais entre os dois segmentos, mesmo desempenhando funções semelhantes e atendendo ao mesmo público, quais sejam: regime de contratação pela CLT, o qual não garante estabilidade; salários inferiores; tempos destinados ao planejamento de aulas em condições precarizadas; ausência de incentivos para a formação continuada; ausência de gratificações; e benefícios conquistados tardiamente. O quadro abaixo sintetiza as principais diferenças abordadas.

Quadro 3. Comparativo entre as condições salariais e carreira dos professores das instituições parceiras e do Magistério Público do DF

Docentes das Instituições Parceiras (CEPIs)	Docentes do Magistério Público
Contratação em regime de CLT	Contratação por concurso público
Sem estabilidade	Com estabilidade
Salário inferior	Salário superior
Sem progressão na carreira por formação	Com progressão na carreira por formação
Sem plano de carreira	Com plano de carreira
Sem gratificações por atividade exercida	Com gratificações por atividade exercida
Ticket alimentação	Auxílio alimentação incorporado ao vencimento
Plano odontológico	Com plano odontológico
Sem auxílio saúde	Com auxílio saúde
Coordenação pedagógica não integra a carga horária semanal	Coordenação pedagógica integra a carga horária semanal

Fontes: Convenções coletivas de trabalho do Sinproep (2016-2018, 2019-2020- 2020-2022, 2022-2024) e Plano de carreira do Magistério Público do DF (2015 e 2022). Elaboração própria.

As diferenças apontadas mostram que a opção pelos convênios na oferta de educação infantil tem relação direta com a redução de gastos do governo distrital, pois, o poder público transfere um valor específico às instituições parceiras e elas precisam adequar todos os custos com pessoal aos recursos repassados, incluindo pagamento de salários, benefícios trabalhistas e previdenciários. Tais conclusões corroboram com a realidade de outras regiões do país, como identificado nos estudos de Nascimento e Silva (2015), Franco (2015), Franco et al. (2015), Casemiro (2019), Montano e Pires (2019), Branco (2019), Santos e Lara (2020), Braga (2021), Nascimento et al. (2022), os quais constataram desvalorização dos profissionais que atuam nas instituições conveniadas, sobretudo quanto à carga horária e às condições salariais e de carreira.

Esta sessão ocupou-se de analisar apenas a estrutura salarial e condições de contratação dos professores, porém é preciso considerar também as condições de trabalho e estrutura salarial dos monitores, segmento igualmente importante para a organização da educação infantil nos CEPIs, os quais também compõe as despesas das instituições parceiras.

Ao transferir a gestão dos CEPIs para OSCs, o Governo do Distrito Federal admite a atuação de profissionais com salários inferiores aos da sua rede, reduz os gastos com gratificações e outros benefícios incorporados ao plano de carreira dos servidores, exime-se do pagamento de custos previdenciários ao longo da vida do trabalhador, não cria vínculos

empregatícios, reduzindo os gastos com pessoal, uma vez que se compromete apenas com os valores estipulados pelos convênios em prazos definidos. Como exposto no capítulo 3, esse fato caracteriza-se como uma terceirização da atividade-fim, ou seja, da missão da escola, o ato de ensinar, por meio da transferência de todos os aspectos que envolvem a contratação de professores para as OSCs.

Pereira (2023) afirma que as pesquisas sobre terceirização evidenciam que ela gera barateamento de custos com contratação de pessoal e precarização das condições de trabalho destes. O autor aponta ainda para as condições de subcontratação, com flexibilização e redução dos direitos trabalhistas, redução de benefícios salariais, formação dos professores inadequada para o exercício das funções e, conseqüente, desvalorização desses profissionais.

Neste capítulo buscou-se investigar como ocorre a política de conveniamento da educação infantil do Distrito Federal com base na documentação legal que a estabelece, descrever o formato institucional dos CEPIs e analisar o financiamento distrital para essas instituições. Após tal exposição, parte-se para as considerações finais deste estudo com o objetivo de sintetizar as principais análises suscitadas por meio do percurso teórico-metodológico realizado nos capítulos desta dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo principal analisar o financiamento da política de convênios do Distrito Federal com Organizações da Sociedade Civil para a oferta de educação infantil, particularmente o caso dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). Por meio dos dados do Censo Escolar do DF observou-se que esse modelo de oferta é preponderante no segmento da creche, correspondendo a cerca de 59% das matrículas em 2021, o que justifica a relevância deste estudo. Apesar de não ser predominante, há ainda a participação desse setor na pré-escola, correspondendo a 6%. O período de análise correspondeu ao tempo de vigência do último edital finalizado, ou seja, de 2017 a fevereiro de 2022.

Teve como objetivo geral analisar o financiamento da política de convênios do Distrito Federal com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a oferta de educação infantil nos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs). O fenômeno analisado é denominado pela literatura como um tipo de conveniamento, ou seja, a oferta de educação infantil por meio de convênios do poder público com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Para a compreensão do tema de forma abrangente o arcabouço teórico-conceitual da pesquisa foi organizado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo abordou as questões referentes ao histórico da educação infantil nas concepções educacionais, e como consequência nos marcos legais e nas políticas públicas nacionais e do Distrito Federal. Pode-se observar que a EI atravessou longos períodos de negligência do Estado, devido ao caráter assistencial conferido, até sua efetivação como primeira etapa da educação básica na Carta Magna em 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996. O tardio reconhecimento da etapa enquanto direito das crianças levou à demora na elaboração de políticas públicas direcionadas à primeira infância e ao persistente e atual desafio da ampliação de vagas em creche e a universalização da pré-escola, tanto no contexto nacional quanto no local.

O segundo capítulo atendeu ao primeiro objetivo específico: examinar a legislação educacional nacional referente ao financiamento à etapa da educação infantil. Tratou do campo do financiamento da educação brasileira, sua estrutura atual, impasses e desafios, compreendendo este objeto de análise enquanto política necessária à efetivação de direitos. Em seguida abordou, especificamente, o financiamento da educação infantil. Foi possível perceber que assim como ocorreu quanto à garantia da etapa como direito, a destinação de recursos públicos a essa faixa de escolarização demorou a se concretizar, o que ocasionou sérias consequências para o atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos, como, o crescimento

de oferta por meio de convênios, as alternativas precarizadas de ampliação de vagas, e as desigualdades de atendimento, situação ainda mais evidente na creche, pois, diferentemente da pré-escola não é considerada Direito Público Subjetivo.

O terceiro capítulo abordou o terceiro objetivo específico: analisar as relações estabelecidas entre o poder público e o setor privado no financiamento da educação infantil. Considerou-se que desde os anos 90, com a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o cenário educacional brasileiro foi influenciado por concepções neoliberais com o aprofundamento de formas de privatização na educação e, em particular, na educação infantil, evidenciando a disputa pelo fundo público no âmbito da educação.

O capítulo analisou também as nuances do conveniamento na educação infantil nas pesquisas nacionais e as razões que motivam gestores públicos a optarem por esse modelo de oferta. Em geral, a literatura evidencia que os convênios com Organizações da Sociedade Civil são alternativas econômicas e céleres ao problema de falta de vagas, sobretudo da creche, os quais iniciaram como medida emergencial, porém ao longo do tempo foram se estabelecendo enquanto política pública prioritária de governos municipais e distrital. Observa-se a aprovação legal para o repasse de recursos públicos às instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos na CF/88 e no Fundeb de 2007 e no Fundeb permanente em 2020, o que demonstra a participação do setor privado no cenário educacional.

Por fim, o capítulo expôs as consequências deste modelo para o ensino, pois o que se pode perceber é que há precarização da oferta no que se refere à estrutura das instituições e à contratação dos profissionais, os quais são submetidos à desvalorização profissional, devido às reduzidas oportunidades formativas, à remuneração inadequada e às más condições de trabalho.

O quarto capítulo adentrou na realidade específica do Distrito Federal, e atendeu ao terceiro objetivo específico: investigar como ocorreu o financiamento público distrital para as instituições privadas que fizeram a gestão dos CEPIS no DF entre 2017 e fevereiro de 2023. A análise partiu da contextualização da política de convênios vigente no recorte temporal definido; da análise quantitativa referente ao atendimento educacional à educação infantil na rede pública própria, na rede conveniada e na rede privada; da análise da legislação que regulamenta os convênios, no que se refere à execução administrativo-financeira e à organização técnico-pedagógica das parcerias; e da investigação quanto ao financiamento federal às instituições, por intermédio do ProInfância para a construção dos CEPIS, ao financiamento distrital às instituições e à estrutura salarial dos docentes que nelas atuam.

O conteúdo dos termos de colaboração dos convênios e das Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições parceiras permitiram constatar que a Secretaria de Educação busca regulamentar os convênios com base na legislação vigente, sobretudo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As regras explicitadas nas documentações que regem os convênios definem que as instituições parceiras são as responsáveis por toda a execução administrativo-financeira, cabendo às SEEDF apenas o estabelecimento do contrato, o repasse dos recursos e a fiscalização do cumprimento do objeto da parceria. No caso dos CEPIS, por serem prédios pertencentes à Secretaria de Educação e cedidos a terceiros, há padronização estrutural, por isso, as instituições parceiras não são autorizadas a realizarem mudanças físicas, devendo apenas mantê-los.

Quanto aos aspectos técnico-pedagógicos, observou-se uma gama de orientações designadas pela SEEDF, com o objetivo de garantir a qualidade do serviço oferecido às crianças, sendo que os documentos pedagógicos norteadores são os mesmos da rede própria, como o Currículo em Movimento e o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino. Todavia, pela análise documental foi possível identificar algumas diferenças entre o que é estabelecido para a rede própria de ensino e para a rede conveniada, são elas: tempos e espaços destinados ao planejamento e aperfeiçoamento profissional reduzidos para os docentes das instituições parceiras, os profissionais de contratação obrigatória e a formação exigida para a docência.

Apesar dos aspectos listados nas Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições parceiras, não é possível saber seu grau de cumprimento. Portanto, faz-se necessário o aprofundamento das realidades específicas, com o objetivo de identificar a efetividade na execução das diretrizes e as suas limitações, o que não cabe no recorte metodológico desta pesquisa, mas pode ser explorado em estudos futuros.

Ademais, relatórios de auditoria da Controladoria Geral do DF e do Tribunal de Contas do DF demonstraram irregularidades quanto ao controle de vagas e ao acompanhamento e à fiscalização dos Termos de Colaboração. Quanto ao primeiro caso, foram observadas vagas não ocupadas, mas que constavam nos contratos das parcerias, situação que compromete o erário público, visto que os repasses financeiros são estipulados para a quantidade de estudantes estabelecida nos termos. Quanto ao segundo problema, foram observadas falhas na designação e na atuação das Comissões Gestoras responsáveis por acompanharem cada convênio, o que pode comprometer a qualidade do serviço prestado, uma vez que elas são as responsáveis diretas por fiscalizar a atuação das instituições parcerias.

Quanto ao financiamento aos CEPIs, verificou-se que a construção dos prédios foi viabilizada pelo programa de adesão voluntária do governo federal ao ProInfância, com maior aporte de recursos entre os anos de 2013 e 2015, período condizente com o planejamento da construção de 50 CEPIs. Após esse ano, houve redução dos recursos, ao passo que se identificou a construção de apenas mais 9 CEPIs, totalizando 59 prédios ao fim de 2022. Destaca-se o fato de que, no DF, os CEPIs, mesmo sendo direcionados à rede escolar pública estão sendo utilizados como objeto de pactuação de parcerias com o setor privado, por meio da concessão da gestão dos prédios e da estrutura pedagógica e operacional para Organizações da Sociedade Civil.

No que concerne ao financiamento das instituições, elas não são autorizadas a cobrar mensalidades, mas podem recorrer a fontes alternativas de arrecadação, como doações e promoção de eventos. Observou-se a forma de repasse de recursos *per capita*, ou seja, por criança matriculada. Ocorreram reajustes dos valores durante o período de vigência dos contratos que não acompanharam a inflação no período. Deste modo, a execução orçamentária das instituições pode ficar comprometida, já que, desse recurso recebido deve-se efetuar todos os gastos de custeio, de investimento e de pessoal. Apesar disso, os valores estiveram acima do valor mensal por aluno do Fundeb.

É necessário ponderar ainda que houve notável dificuldade no acesso aos dados sobre o financiamento, pois as informações disponíveis nos meios oficiais estavam incompletas e não atendiam ao objetivo da pesquisa. Mesmo após incessante busca nos sites, documentos e portais da transparência, além dos diversos contatos com os setores competentes na SEEDF, dados sobre os repasses anuais direcionados aos CEPIs não foram encontrados ou disponibilizados, o que reflete a pouca transparência das informações para o acompanhamento da sociedade. Ademais, o intuito inicial de realizar um comparativo entre os valores repassados às instituições e os valores projetados pelo SimCAQ não pôde ser realizado, devido à indisponibilidade dos relatórios do Sistema.

A análise sobre a estrutura salarial dos profissionais do magistério que atuam nos CEPIs foi realizada em comparativo com a realidade do Magistério Público do DF, pois se considera que por desempenharem funções semelhantes e atendendo ao mesmo público as condições de trabalho e valorização deveriam ser equivalentes. Constatou-se que há desvalorização dos docentes que atuam nas instituições parceiras, pois eles recebem salários inferiores aos da rede própria, os quais estão defasados considerando a correção da inflação do período; possuem benefícios reduzidos; não possuem plano de carreira; são contratados em regime de CLT, por

isso não possuem estabilidade; não recebem incentivos para a formação continuada; e possuem carga horária precarizada, pois permite-se a coordenação no período noturno.

Diante do exposto, pode-se concluir que o Governo do Distrito Federal ao optar pelos convênios como forma de oferta de educação infantil, reduz gastos, sobretudo aqueles referentes ao pagamento de pessoal, pois os transfere para as OSCs e exime-se de custos previdenciários e da garantia de estabilidade. Além disso, permite que haja a contratação de professores com salários e benefícios financeiros inferiores aos da rede própria. Por isso, a transferência da oferta para essas instituições parece ser conveniente, já que há redução de recursos, menor acompanhamento estatal, e redução de responsabilidades diretas. Considera-se que há a terceirização da atividade-fim dentro de um espaço público, que foi construído por meio de utilização de uma política federal.

Ademais, a política de conveniamento na educação infantil no DF mostra-se como opção clara dos gestores públicos, o que pode ser percebido pelo conteúdo da Política Distrital pela Primeira Infância, de 2013 e pelo Plano Distrital de Educação, para o período de 2015 a 2024, descritos no capítulo 1, os quais inserem a execução de convênios com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos nas metas e nas estratégias de ampliação de vagas. Por todo o exposto, conclui-se que a privatização da educação infantil, por meio de convênios, é uma realidade no DF e é admitida pelos gestores públicos como opção prioritária de oferta educacional em creches.

Conclui-se que, apesar das dificuldades no acesso aos dados, os objetivos da dissertação foram cumpridos. Faz-se a reflexão de que, cada vez mais a esfera privada e a esfera pública têm estreitado suas relações, inclusive, utilizando-se de políticas públicas locais, como o caso do Plano Distrital de Educação e de políticas nacionais, como é o caso do Proinfância. Diante do exposto, o que se defende é a existência e o fortalecimento de escola pública de gestão e financiamento públicos, como elemento essencial para a democratização do ensino.

Por fim, reitera-se a necessidade de continuidade e aprofundamento nos estudos deste objeto de investigação, com o intuito de investigar os desdobramentos e as formas mais atuais de oferta educacional pela via das parcerias público-privadas e a incidência destas sobre a qualidade educacional e a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Patrícia Adriana. O pós FUNDEB no oferecimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo. 2016. 104 f. Dissertação (mestrado) – **Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro**, 2016.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Theise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de” sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & sociedade**, v. 30, p. 799-818, 2009.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 8, 2018.

AGUIAR, Márcia Angela da S.; SHEIBE, Leida. Formação e valorização. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 4, n. 6, 2012. DOI: 10.22420/rde.v4i6.70. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/70> . Acesso em: 15 jun. 2023.

ARAÚJO, Víviam Carvalho de; SANTOS, Núbia Aparecida Schaper. O PROGRAMA PROINFÂNCIA E SEUS DESDOBRAMENTOS EM UM MUNICÍPIO DE MINAS GERAIS. **Revista da FAEBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 31, n. 67, p. 384-398, jul. 2022. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-70432022000300384&lng=pt&nrm= . acessos em 21 jul. 2023. Epub 13-Jan-2023.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos**. Zero-a-Seis, v. 19, n. 36 p. 206-222, 2017 Tradução . . Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p206> . Acesso em: 16 mar. 2023.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela; DEL FABRO, Marcos Didonet. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. 1-40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JXMrZ6VpgWTj3dgcgnJhynC/?lang=pt> .

AKKARI, Abdeljalil; POMPEU, Camila; COSTA, Ana Sheila Fernandes; MESQUIDA, Peri. Construção histórica de um sistema dual de ensino e indefinição de fronteiras das redes pública e privada no Brasil. *Revista Diálogo Educacional (PUCPR. Impresso)*, v. 11, p. 471-496, 2011.

BARBOSA, Etienne Baldez Louzada. Notícias da pré-escola no Distrito Federal: apontamentos de Yvonne Jean (1960-1964). **Educar em Revista**, v. 37, 2021.

BARRADAS, Leilane Mendes. O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias. 2019. 103 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, 2011.

BAUER, Adriana; CASSETTARI, Nathalia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, p. 943-970, 2017.

BORGHI, Raquel; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete. A Relação público-privada na oferta da Educação Infantil: continuidades e rupturas. **Simpósio Brasileiro ANPAE**, . 24, p. 1-19, 2009.

BORGHI, Raquel; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 231, 2011.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 97, p. 506-518, 2016.

BORTOT, Camila Maria; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. O direito à qualidade da/na educação Infantil: entre a maximização do direito e as intencionalidades do privado. **EccoS-Revista Científica**, n. 52, p. 13269, 2020.

BRAGA, Carolini Koeddermann. PPPs - parceria público/privadas na educação infantil: uma análise dos editais para a compra de vagas. Dissertação de Mestrado. **Universidade do Vale do Itajaí**, Santa Catarina, 2021.

BRANCO, Nicássia Alves Cezário. A relação público-privado na educação infantil no município de Goiânia: da trajetória legal da política pública de convênios à percepção dos atores-gestores envolvidos. 2019. 262 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - **Universidade Federal de Goiás**, Goiânia, 2019.

Brasil Carinhoso. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em:< <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/brasil-carinhoso> > Acesso em: 13. Jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF: Inep, 2022.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

_____. Lei nº 8.089, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16. Jul. 1990.

____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000.

____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil – OSC.

____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2001. Disponível em:<
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm > Acesso em: 16. Mar. 2023.

____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. 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.

____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil / Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2010.

____. Portaria Interministerial MEC/ME, nº 8, de 13 de dezembro de 2019. Disponível em:<
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Portaria%20Interministerial%20n%2003_2019.pdf >

____. Portaria Interministerial MEC/ME, nº 544, de 12 de agosto de 2020. Disponível em:<
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%2002_2020.pdf >

____. Portaria Interministerial MEC/ME, nº 4, de 30 de dezembro de 2020. Disponível em:<
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%2004%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020.pdf> >

____. Portaria Interministerial MEC/ME, nº 10, de 20 de dezembro de 2021. Disponível em:<
[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%2010%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%2010%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021%20(1).pdf) >

____. Portaria Interministerial MEC/ME, nº 6, de 28 de dezembro de 2022. Disponível em:<
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Portaria%20Interministerial%20n%206%20de%2028.12.2022.pdf> >

____. Portaria Interministerial MEC/MF, nº 8, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em:<
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/Legislacoes/portaria_08_de_26_12_2016_fundeb.pdf >

____. Portaria Interministerial MEC/MF, nº 8, de 29 de novembro de 2017. Disponível em:<
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Port.%20Intermin.%20n%2008%20de%2029.11.2017%20e%20Anexos.pdf> >

_____. Portaria Interministerial MEC/MF, nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Disponível em:<
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Port.%20Intermin.%20n%2010%20de%2028.12.2017%20e%20Anexos.pdf> >

_____. Portaria Interministerial MEC/MF, nº 6, de 26 de dezembro de 2018. Disponível em:<
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/port_intermin_06_26122018_anexos.pdf >

CALDERÓN, Adolfo; STRELEC, Thamara; MARIM, Vlademir. Terceirização da administração da educação: as estratégias do mundo empresarial no universo educacional em questão. Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional. Curitiba. v. 5, p. 127-143, 2010. Disponível em <http://www.academia.edu>. Acesso em 20 abr. 2015.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via”. **REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd**, v. 38, 2017.

CAPUZZO, Alisson Minduri. Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade em educação. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2023.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de educação**, v. 18, p. 761-776, 2013.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (Orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: Uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS–Revista Científica**, n. 37, p. 111-126, 2015.

CASSEMIRO, Viviane Andreia Sgarioni. A oferta da educação infantil em instituições privadas contratadas com o poder público: um estudo do financiamento de uma creche em Curitiba-PR. Dissertação (Educação). **Universidade Federal do Paraná**, 2019.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação**, p. 41-51, 2001.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância: Considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil**. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Educação da UFMG. 2015.

DAL-FARRA, Rossano André; LOPES, Paulo Tadeu Campos. Métodos mistos de pesquisa em educação: pressupostos teóricos. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 24, n. 3, p. 67-80, 2013.

DISTRITO FEDERAL. Plano Distrital pela Primeira Infância. 2013. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://primeirainfancia.org.br/criancaoespaco/wp-content/uploads/2017/01/plano_distrital_primeira_infancia.pdf >

_____. Lei nº 5.499/2015, Plano Distrital de Educação - PDE, que propõe diretrizes, metas e estratégias para a universalização do acesso às matrículas na educação básica até 2024. 2015.

_____. Decreto (DF) nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31/07/2014, no âmbito do Distrito Federal.

_____. Lei nº 5.105, de 03 de maio de 2013. Reestrutura a carreira Magistério Público do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/74206/Lei_5105_2013.html > Acesso em: 03. Mar. 2023.

_____. Portaria nº 183, de 26 de abril de 2017. Estabelece o valor da per capita, das parcerias celebradas por Termo de Colaboração, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF- com as instituições educacionais comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, denominadas Instituições Educacionais Parceiras, objetivando o atendimento de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, primeira etapa da Educação Básica. Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6c48883f8eb746548ccfae7a2d1a353c/see_prt_183_2017.html > Acesso em: 06. Mar. 2023.

_____. Portaria nº 294, de 1º de outubro de 2018, constitui o Ato Normativo Setorial no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, publicada no DODF nº 188, de 2 de outubro de 2018, p. 12.

_____. Portaria nº 168, de 16 de maio de 2019, disciplina à aplicação prática do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC na gestão pública do Distrito Federal no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, constituindo Ato Normativo Setorial de que trata o inciso XIV do caput do art. 2º do Decreto Distrital nº 37.843, de 2016. DODF nº 92, de 17 de maio de 2019, p. 7.

_____. Portaria nº 175, de 27 de maio de 2019. Diretrizes pedagógicas e operacionais para as instituições parceiras que ofertam a educação infantil. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. 2019.

_____. Portaria nº 183, de 27 de maio de 2019. Estabelece o valor da per capita, das parcerias celebradas por Termo de Colaboração, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF- com as instituições educacionais parceiras, objetivando o atendimento de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, primeira etapa da Educação Básica. Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6285c7b2d9f9491fa559bfeb7cd21244/Portaria_178_27_05_2019.html >. Acesso em: 06. Mar. 2023.

_____. Portaria nº 357, de 13 de abril de 2022. Estabelece o valor da per capita, das parcerias celebradas por Termo de Colaboração, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF com as instituições educacionais parceiras. Disponível em: <

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1cf458592bfc4e1f8f17eab5c917807a/Portaria_357_13_04_2022.html >. Acesso em: 06. Mar. 2023.

DISTRITO FEDERAL, Controladoria Geral do. Relatório de auditoria nº 02/2022 - DIACT/COATP/SUBCI/CGDF. 2022.

DISTRITO FEDERAL, Secretaria de Estado de Educação do. Censo escolar, Caderno de Matrículas do Distrito Federal 2018. Série histórica 2009 a 2018. Brasília: SEEDF, 2019. Disponível em: < <https://www.educacao.df.gov.br/dados-educacionais-df/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

_____. Censo escolar, Caderno de Matrículas do Distrito Federal 2019. Brasília: SEEDF, 2019. Disponível em: < <http://dadoseducacionais.se.df.gov.br/bicadernosdematricula2019.php>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

_____. Censo escolar, Caderno de Matrículas do Distrito Federal 2020. Brasília: SEEDF, 2020. Disponível em: < <http://dadoseducacionais.se.df.gov.br/bicadernosdematricula2020.php> >. Acesso em: 13 jan. 2023.

_____. Censo escolar, Caderno de Matrículas do Distrito Federal 2021. Brasília: SEEDF, 2021. Disponível em: < <http://dadoseducacionais.se.df.gov.br/bicadernosdematricula2021.php> >. Acesso em: 13 jan. 2023.

_____. Censo escolar, Caderno de Matrículas do Distrito Federal 2022. Brasília: SEEDF, 2022. Disponível em: < <http://dadoseducacionais.se.df.gov.br/etm2022.php> >. Acesso em: 13 mar. 2023.

_____. Educação infantil. Brasília, 11 abr. 2022. Disponível em: < <https://www.educacao.df.gov.br/educacao-infantil/>> Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Convênios. Brasília, 12 jul. 2022. Disponível em:< <https://www.educacao.df.gov.br/convenios/> > Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Chamamento público. Brasília, 12 set. 2022. Disponível em: < <https://www.educacao.df.gov.br/chamamento-publico/>> Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Currículo em Movimento da Educação Básica. Educação Infantil. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <http://www.se.df.gov.br/curriculo-em-movimento-da-educacao-basica-2/> />. Acesso em: Acesso em: 16 mar. 2023.

DOMICIANO, Cassia; ADRIÃO, Theresa. Privatização da e na Educação Infantil: Perspectivas em diálogo. **Educação em Revista**, v. 36, 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação conceitos e definições. **Textos para discussão**, n. 24, p. 69-69, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, v. 29, p. 201-215, 2009.

EDUCAÇÃO, Ministério da. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o Proinfância. 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>> Acesso em: 14 set. 2022.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.; DOS SANTOS, E. C. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política de indução. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 254-278, 2021. DOI: 10.18222/EAE.V30I73.5719. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5719>. Acesso em: 30 dez. 2022.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R. Obrigatoriedade da pré-escola em perspectiva: avaliação do atendimento no estado do Rio de Janeiro. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1047–1063, 2020. DOI: 10.34019/2237-9444. 2020.v10.32019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32019>. Acesso em: 9 set. 2022.

FNDE. Perguntas frequentes Fundeb. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>> Acesso em: 16 jan. 2023.

FNDE. Fundeb. Disponível em <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>> Acesso em: 27. Jul. 2023.

_____. Sobre o PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,etapas%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20p%C3%BAblica>> Acesso em 31. Jul. 2023.

FARIAS, Cristiane dos Santos. Política educacional para a educação infantil: o compasso da jurisdição de Londrina nas parcerias público/privadas. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

FONTANA, Ingrid Leão Mendes; CAMPOS, Rosânia. Brasil carinhoso: análises iniciais sobre a concepção de criança no programa. **Revista Educativa-Revista de Educação**, v. 19, n. 2, p. 737-755, 2016.

FRANCO, Dalva de Souza. As creches na educação paulistana: 2002 a 2012. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, **Universidade Estadual de Campinas**, Campinas, 2015.

FRANCO, Dalva; DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 3, p. 80-96, 2019.

FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GATTI, Bernardete A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e pesquisa**, v. 30, p. 11-30, 2004.

GIANFELICE, Ana Paula; MILITÃO, Silvio César Nunes. As produções acadêmicas sobre as parcerias público-privadas na educação infantil. **Colloquium Humanarum**, vol. 15, n. Especial 2, Jul–Dez, 2018, p. 159-165. ISSN: 1809-8207. DOI: 10.5747/ch.2018.v15.nesp2.00109.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2011. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> >. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2021. Brasília: Inep, 2022. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> >. Acesso em 14 jan. 2023.

Sinopse Estatística da Educação Básica 2012. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> >. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2013. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2014. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2015. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2016. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2017. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2018. Brasília: Inep, 2019. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2019. Brasília: Inep, 2020. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2020. Brasília: Inep, 2021. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2021. Brasília: Inep, 2022. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 14 jan. 2023.

_____. Sinopse Estatística da Educação Básica 2022. Brasília: Inep, 2023. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 15 mar. 2023.

_____. Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em:<<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>> Acesso em: 30. mar. 2023.

LIMA, Roger Pena de; CASTIONE, Remi. As organizações sociais na educação: o caso da educação infantil no Distrito Federal. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 3. Janeiro de 2019.

LIMA, Carmen Lucia de Sousa. A relação público-privado na expansão do atendimento à Educação Infantil no município de Teresina-PI. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 5, p. e10675-e10675, 2020.

LIMA, Raimundo da Silva. Financeirização na Educação Básica: um estudo sobre a Vasta Educação. 2022. 111 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da educação**, v. 26, n. 3, 2010.

MELLO, Liliane Ribeiro de; BERTAGNA, Regiane Helena. A educação infantil: reflexões a partir do tema do financiamento e conveniamento em periódicos nacionais. **EccoS–Revista Científica**, n. 29, p. 97-114, 2012.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Aspectos da coexistência entre educação pública e privada no Brasil de hoje. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (Orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 137-169.

MELO, Yasmim Marques de; GOMES, Sandra Cristina. A implementação do Proinfância sob a ótica das relações intergovernamentais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. n. esp. 3, p. 2118–2138, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16621. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16621> . Acesso em: 3 abr. 2023.

MONTANO, Monique Robain. A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil

(MROSC) na oferta da educação infantil em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, 2018.

MONTANO, Monique Robain; DE OLIVEIRA PIRES, Daniela. O marco regulatório do terceiro setor: a oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. **Práxis Educacional**, v. 15, n. 31, p. 16-37, 2019.

MONTANO, Monique Robain; PERONI, Vera Maria Vidal; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. O processo de privatização da educação infantil no âmbito do Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Dilemas e desafios para a consolidação da educação básica no Brasil. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (Orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 205-244.

MOREIRA, João Gomes. Implicações das parcerias público-privadas na educação infantil: gestão compartilhada e a reconfiguração do trabalho docente. 2019. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2019.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**, v. 5, n. 2, p. 154-164, 2014.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, 2015.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira; SOUZA, Eliano Macedo; ALENCAR, Felipe. Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, 2022.

NASCIMENTO, Thiago Gonçalves Ferreira do. A coordenação pedagógica como espaço-tempo de organização do trabalho pedagógico e de formação continuada. **Pensar Acadêmico**, v. 18, n. 3, p. 535-551, 2020.

Novo Centro de Primeira Infância em Santa Maria começa a sair do papel. **Agência Brasília**, 2021. Disponível em: < <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/02/02/novo-centro-de-primeira-infancia-em-santa-maria-comeca-a-sair-do-papel/> >. Acesso em: 20. Jun. 2023.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de. Fronteiras da educação: tecnologias e políticas. Goiânia-Goiás: PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, v. 94, p. 150-167, 2013a.

_____. Fundef/Fundeb-Implicações para oferta de educação infantil via convênios/parcerias. **EccoS Revista Científica**, n. 30, p. 35-53, 2013b.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Direito à Educação e Federalismo no Brasil. *Retratos Da Escola*, 6(10), 39–47. <https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.169>. 2012.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista Histedbr on-line**, v. 9, n. 33, p. 78-95, 2009.

PEREIRA, Leoclécio Dobrovoski Silva. A terceirização irrestrita e suas implicações na educação básica pública brasileira. 2023. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

PEREIRA, Guilherme; ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. Pesquisa quantitativa em educação: algumas considerações. **Periferia**, v. 8, n. 1, p. 66-79, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal; SUSIN, Maria Otília Kroeff. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 27, n. 2, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, 2013.

_____. Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil / <i>State Reform and Education Policies in Brazil</i>. *Revista Educação e Políticas em Debate*, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17362> . Acesso em: 12 set. 2022.

PERONI, V.; SCHEIBE, L. Privatização da e na educação: projetos societários em disputa. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 387–392, 2018. DOI: 10.22420/rde.v11i21.831. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/831> . Acesso em: 2 jun. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; SUSIN, Maria Otilia Kroeff; MONTANO, Monique. A relação público-privada na oferta da Educação Infantil em Porto Alegre. **Educação e Realidade**, v. 46, n. 3, 2021.

PESSANHA, Fabiana Nery de Lima. O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

_____. Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011-2020). **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 846-869, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

PINTO, Viviane Fernandes Faria; MÜLLER, Fernanda; ANJOS, Juarez José Tuchinski dos. Entre o passado e o presente: contrastes de acesso à Educação Infantil no Distrito Federal. **Educação em Revista**, v. 34, 2018.

PINTO, Viviane Fernandes Faria; MÜLLER, Fernanda; ANJOS, Juarez José Tuchinski dos. Entre o plano e o vivido: a inauguração de Brasília e dos Jardins de Infância (1960-1962). **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 17, n. 47, p. 292-313, 2019.

PRUNIER, Simone Souza. A parceria público-privada na educação infantil em Porto Alegre: suas implicações para o trabalho docente. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2018.

ROCHA, Luana de Paula. Atendimento educacional em creches conveniadas: estudo sobre oferta de vagas no município de Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado) – **Universidade de São Paulo**, Ribeirão Preto, 2015.

ROCHA, Maria Zélia Borba. A organização federativa do ensino brasileiro. **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília**, p. 15-58, 2016.

R\$ 400 milhões para creches a partir de 2012. **Agência Brasília**, 2012. Disponível em: < <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2012/01/10/r-400-milhoes-para-creches-a-partir-de-2012/> > Acesso em: 20. Jun. 2023.

SANTOS, Fernando Jose Ribeiro dos; LARA, Patrícia Tanganelli Lara Tanganelli. Política de conveniamento da educação infantil: a privatização é a alternativa para suprir a demanda com qualidade? **Revista online de Política e Gestão Educacional**, p. 100-116, 2020.

SANTOS, Joedson Brito dos. O financiamento da Educação Infantil a partir da implementação do FUNDEB: avanços e limites. **Notandum**, n. 50, p. 19-43, 2019.

SANTOS, Selma Zeferino Macedo dos Santos. A Transferência de Recursos Públicos no Município de São Paulo para a Rede Parceira da Educação Infantil e a Visibilidade desta movimentação junto às Mídias. 2019. Dissertação (Educação) - **Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo.

SILVA, Franceline Rodrigues; BRITO, José Eustáquio. Financiamento na Educação Infantil em Belo Horizonte: prioridades e projetos políticos em voga. **Anais - VI Encontro Anual da FINEDUCA**, 2018.

SILVA, Marcus Quintanilha da; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Desafios metodológicos da pesquisa em financiamento da educação: aspectos essenciais colhidos de estudos publicados na revista Fineduca. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 6, p. 1-13, 2021.

SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; GALVÃO, Priscila Kelida Assis. A relação público/privado na educação infantil: aspectos históricos e sociais. **Tecnia**, v. 5, n. 2, p. 90-111, 2020.

SINPRO, Sindicato dos Professores do Distrito Federal. Tabela salarial. Disponível em:<<https://www.sinprodf.org.br/tabelas/>> Acesso em: 14. Mar. 2023.

SimCAQ. Simulador de Custo-Aluno Qualidade. Disponível em:<<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>> Acesso em: 03. Jul. 2023.

SUMIYA, Lilia Asuca; CRAVEIRO, Silvia. O desafio da ampliação de vagas em creches: os diferentes mecanismos de gestão da Prefeitura de São Paulo. **Revista@mbienteeducação**, v. 13, n. 1, p. 133-154, 2019.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. **A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: Estudo de caso em quatro creches conveniadas**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TAKAMATSU, Renata Turola; LAMOUNIER, Wagner Moura. A Importância da Atualização Monetária de Valores para a Análise das Demonstrações Financeiras. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 67-87, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/298> . Acesso em: 19 jun. 2023.

TRENTINI, Jucilmara. **Direito à Educação ou Direito à Creche: O que Fundamenta o Atendimento à Criança de Zero a Três Anos na Região da AMUNESC?** 2016. Dissertação (Educação) - **Universidade da Região de Joinville**. Joinville, Santa Catarina.

VIEIRA, Sofia; VIDAL, Eloisa. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

XIMENES, Salomão Barros. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educação & Sociedade**, v. 35, p. 1027-1051, 2014.

APÊNDICE

Relação das instituições que faziam a gestão dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIS) até fevereiro de 2023

INSTITUIÇÃO MANTENEDORA (OSC)	CNPJ	CEPIS
AFMA Ação Social Comunitária	00.574.756/0002-25	CEPI Andorinha CEPI Jequitibá CEPI Juriti CEPI Algodão-do-cerrado
Associação Beneficente Coração de Cristo	15.240.878/0001-71	CEPI Beija-flor CEPI Curió CEPI Ipê-Amarelo CEPI Mangabeira
Associação Cruz de Malta	00.436.790/0001-52	CEPI Ipê-roxo CEPI Jacarandá CEPI João-de-barro CEPI Pica-pau-branco CEPI Rosa do cerrado CEPI Ipê branco
Associação Beneficente Evangélica	00.574.806/0001-93	CEPI Angico CEPI Araraúna CEPI Aroeira CEPI Cutia CEPI Sabiá-do-campo CEPI Sabiá-laranjeira CEPI Sempre-viva CEPI Periquito
Associação Beneficente Coração de Cristo	15.240.878/0001-71	CEPI Canário-da-terra CEPI Capim-estrela CEPI Flamboyant CEPI Cajuzinho
Casa de Ismael – Lar da Criança	00.077.255/0001-52	CEPI Flor de lis CEPI Olhos d'água
Centro de Educação Infantil Tia Angelina	02.290.594/0001-48	CEPI Ipê rosa CEPI Flor de pequi CEPI Bambú
Ação Social Renascer	09.441.600/0001-60	CEPI Angelins CEPI Corujinha-do-cerrado CEPI Estrela-do-cerrado CEPI Jatobá CEPI Lobo-guará CEPI Paineira CEPI Perdiz
Hotelzinho São Vicente de Paulo	08.938.465/0001-08	CEPI Pequizeiro CEPI Azulão
ÉDEN Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano	26.444.950/0001-07	CEPI Buriti CEPI Canela de ema CEPI Jasmim

		CEPI Onça-pintada CEPI Quero-quero CEPI Sagui CEPI Mandacarú
Instituto Paz e Vida	05.074.363/0001-95	CEPI Tamanduá- bandeira CEPI Raposa do cerrado
Lar da Criança Padre Cícero	00.574.442/0001-41	CEPI Macaúba
Lar Educandário Nossa Senhora Mont Serrat	00.071.159/0001-05	CEPI Arara-canindé CEPI Capim-dourado CEPI Jabuti CEPI Sucupira CEPI Bem-te-vi CEPI Jandaia
Sociedade Espírita de Amparo ao Menor Casa do Caminho	03.604.394/0001-85	CEPI Caliandra
Instituto Vitória Régia para o Desenvolvimento Humano	01.634.237/0001-97	CEPI Araçá-Mirim

Fonte: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Elaboração Própria.

Síntese das convenções coletivas do SINPROEP e do SINIBREF, para os professores e coordenadores pedagógicos que atuam nas instituições educacionais parceiras

Ano	Valor do salário/aula dos professores	Jornada de trabalho dos professores	Piso dos coordenadores	Gratificações, Adicionais, Auxílios e Outros
2016-2018	Mínimo de R\$ 12,00, sem o repouso semanal remunerado.	20h ou 40h; Coordenações pedagógicas em uma noite ou aos sábados, nunca no contra turno.	R\$ 2.426,00	1% de anuênio a cada ano trabalhado na mesma instituição, com incidência sobre o salário-base; Auxílio transporte facultativo. Não integra a remuneração, com desconto de 6% do salário; Seguro de Vida e Auxílio Saúde - Plano Odontológico pagos pela empresa; Ticket-refeição/alimentação no valor de R\$ 19,00 por dia, podendo ser descontado do salário. Não integra a remuneração. Dispensado para instituições que fornecem a alimentação no local de trabalho.
2019-2020	Mínimo de R\$ 12,99, sem o repouso semanal remunerado.	20h, 30h ou 40h; Coordenação a depender da carga horária, podendo ocorrer no turno de regência, no turno vespertino, no noturno ou após o expediente.	R\$ 2.625,47	Mesmas regras de anuênio, Auxílio transporte, Seguro de Vida e Auxílio Saúde - Plano Odontológico; Ticket-refeição/alimentação no valor de R\$ 18,40 por dia, podendo ser descontado do salário. Não integra a remuneração. Dispensado para instituições que fornecem a alimentação no local de trabalho.
2020-2022	Mínimo de R\$ 13,18, sem o repouso semanal remunerado.	20h, 30h ou 40h; Coordenação a depender da carga horária, podendo ocorrer no turno de regência, no turno vespertino, no noturno ou após o expediente.	R\$ 2.664,85	Mesmas regras de anuênio, Auxílio transporte, Seguro de Vida e Auxílio Saúde - Plano Odontológico; Ticket-refeição/alimentação no valor de R\$ 18,85 por dia, podendo ser descontado do salário. Não integra a remuneração. Dispensado para instituições que fornecem a alimentação no local de trabalho; Benefício “Bem-Estar Social”, no valor de R\$20,00 por empregado pago ao Sindicato, dando direito a: Kit Natalidade, Benefício Cesta-Básica, Benefício Pós-

				Cirúrgico, Benefício Ortopédico, Benefício alimentar por afastamento, Benefício creche, Benefício casamento, Benefício psicológico solidário, Benefício aposentadoria, Benefício kit escola, Reembolso de rescisão, Benefício capacitação, Reembolso de licença-paternidade e maternidade, Reembolso de afastamento por acidente.
2022-2024	Mínimo de R\$ 15,28, sem o repouso semanal remunerado.	20h, 30h ou 40h; Coordenação a depender da carga horária, podendo ocorrer no turno de regência, no turno vespertino, no noturno ou após o expediente.	R\$ 3.088,32	Mesmas regras de anuênio, Auxílio transporte, Seguro de Vida e Auxílio Saúde - Plano Odontológico; Ticket-refeição/alimentação no valor de R\$ 26,66 por dia, podendo ser descontado do salário. Não integra a remuneração. Dispensado para instituições que fornecem a alimentação no local de trabalho; Serviço de Assistência Médica Preventiva; Benefício “Bem-Estar Social”, no valor de R\$22,45 por empregado pago ao Sindicato.

Fonte: Convenções coletivas de trabalho (2016-2018, 2019-2020- 2020-2022, 2022-2024). Elaboração própria.