

SETOR PRIVADO SEM (OU COM) FINS LUCRATIVOS NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: ARRANJOS EM CONSOLIDAÇÃO¹

Maria Lúcia Lemos Cecon²
Mestranda em Educação
Faculdade de Educação/Unicamp

RESUMO

O presente trabalho apresenta reflexões acerca da presença do setor privado sem (ou com) fins lucrativos no contexto das políticas públicas de Educação Infantil no Brasil, com ênfase nos diferentes arranjos adotados pelos municípios no estabelecimento das parcerias com instituições sem (ou com) fins lucrativos na oferta de vagas desta etapa educacional, e as possíveis consequências para a garantia do direito à educação infantil. Dados evidenciam que os avanços políticos-normativos conquistados na CF de 1988, na LDB de 1996, no ECA de 1990 e na Lei 11.424 de 2017 por esta faixa etária, como portadora de direito à educação, trilham por rumos “pantanosos” e “obscuros”, conforme Campos (2008). O que se verifica é a consolidação da transferência dos atendimentos à rede privada de Educação Infantil de 0 a 5 anos, repaginada sob o *slogan* de “instituições sem fins lucrativos”.

Palavras-chave: Setor privado sem fins lucrativos. Educação Infantil. Parcerias Público-Privadas.

A participação do setor privado no contexto das políticas sociais no Brasil, sobretudo as educacionais, remonta à fase colonial, perpassa toda a história educacional brasileira, conforme Cury (2005), e ocupa um lugar relevante na sociedade atual, particularmente a partir da década de 1990. Vários pesquisadores como Rosemberg (2009), Arelaro (2005), Dourado (2006), Adrião (2005, 2008 e 2009), Peroni (2005), Pinto (2007), entre outros, analisam as políticas educacionais implementadas nestas últimas décadas e sinalizam para um aumento significativo da presença do setor privado lucrativo (ou não) na educação brasileira, o que possivelmente

¹ Este trabalho tem como base a pesquisa de mestrado da autora, intitulado “Parcerias com instituições sem fins lucrativos na educação infantil, no município de Campinas: histórico, dilemas e perspectivas”, sob orientação da Professora Dra Adriana Momma.

² maluciacecon@hotmail.com

coloca em risco avanços conquistados na CF de 1988, LDB/96 e ECA/90 quanto ao reconhecimento do direito à educação cidadã – sobretudo a Educação Infantil, objeto deste trabalho.

O fato das políticas públicas sociais, especificamente as educacionais, serem amplamente disputadas pelo setor privado como espaço em expansão nas últimas décadas, traz para este estudo o debate da privatização como *modus operandi* em ascensão para o fornecimento das políticas educacionais brasileira.

Autores como Di Pietro (2015) e Adrião (2009, 2015) classificam como “privatização” o movimento desencadeado a partir da Reforma do Estado Brasileiro da década de 1990 que, sob a égide da eficiência, promoveu uma maior abertura das atividades, antes exclusivas do Estado ao capital privado.

Di Pietro (2015) parte do conceito amplo de privatização como uma expressão recente, em construção a partir da década de 1990, que abrange todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o aparelhamento do Estado³, (...) prestigiar a iniciativa privada, a liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado (DI PIETRO, 2015).

Com enfoque específico na área educacional, Adrião (2015) utiliza o termo “privatização” para designar também, “de forma mais abrangente, o movimento que tem direcionado a educação básica pública brasileira para o campo e sob o interesse do setor privado corporativo, lucrativo ou não, ou a este associado[...].” (ADRIÃO *apud* DOMICIANO, 2016, p.20).

Segundo Adrião et al., (2009) a privatização na educação apresenta-se sob diferentes formas: como subvenção pública à oferta educacional privada; aquisição de Sistemas Privados de Ensino; e adoção de assessorias para gestão da escola ou redes públicas. Para o fim a que se destina este trabalho, o foco se limitará à subvenção pública, uma vez que esta é uma das modalidades por excelência utilizada para o estabelecimento de parcerias com as instituições sem fins lucrativos e, mais recentemente, com fins lucrativos, para a oferta da Educação Infantil (DOMICIANO, 2009; BORGHI et al, 2014).

³ Estado democrático e de direito. Em acordo com Peroni (s/d), o Estado é aqui entendido como Estado histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, já que no processo de correlação de forças em curso é o capital que detém a hegemonia. Acesso em: http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Ministerio_Publico_1.pdf> 08/03/17.

A subvenção pública à oferta educacional é uma das formas tradicionais de política pública adotada pelos governantes com a finalidade de minimizar as pressões por oferta de vagas, sobretudo no atendimento da criança – creches ou pré-escolas. Mesmo antes da república, a subvenção ao setor privado era feita tanto às escolas privadas quanto às entidades assistenciais que prestassem serviços como saúde, assistência e educação. Posteriormente, com o advento da industrialização e da urbanização, as parcerias entre o Estado e setor privado se fortaleceram, acompanhadas de um conjunto de legislação com o objetivo de normalizar as transferências de recursos públicos, entre elas a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, Decreto Lei 200 de 1967 e Decreto nº 93.872 de 1986.

Entretanto, foi a partir da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que se permitiu a transferências de recurso do fundo também ao setor privado sem fins lucrativos; as parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor/ Organizações da Sociedade Civil se modernizaram e passaram a ocupar espaço de relevância no atendimento da Educação Infantil.

Neste sentido, pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas (GREPPE) evidenciam em Adrião (coord. 2009); Domiciano, (2009, 2015) e Borghi et al (2014) considerável aumento no número de municípios paulistas que firmaram parcerias com instituições privadas de ensino para o atendimento da Educação Infantil.

Com foco nos instrumentos utilizados no estabelecimento das parcerias, Borghi et al (2014) identificou diferentes arranjos adotados pelos municípios para oferta da Educação Infantil, em que os subsídios públicos são destinados às instituições sem fins lucrativos, normalizadas por diferentes formas de instrumento: convênios, contratos, termos de concessão, entre outros.

Domiciano (2009) constatou inovação na transferência de recursos público também às instituições com finalidades lucrativas, como o Programa “Bolsa Creche” de Piracicaba e Hortolândia, contrariando a legislação CF/1988 art. 212, 213 e LDBN art. 77, que permite apenas a transferência de recursos ao setor privado sem fins lucrativos. Outros programas que seguem este mesmo perfil de transferência de recurso público ao setor *strito sensu*, com finalidade lucrativa, também foram identificados nos programas “Bolsa Creche” de Limeira (OLIVEIRA, 2013) e o “Pró Creche” de Araras (COSTA, 2014) – analisados por Borghi et al (2014).

Seguindo as estratégias da adoção de novos arranjos para transferência de recursos públicos ao setor privado, outro modelo de parceria que tem se destacado sensivelmente no atendimento da Educação Infantil, sobretudo no município de Campinas a partir de 2008, é a modalidade normatizada pelo *Contrato de Gestão* (parceria considerada como pública), denominada pelo então governo Hélio (PDT) como “Nave Mãe”, e rebatizada pelo governo Jonas (PSB) como “Bem Querer” – sistematicamente analisada por Domiciano (2015).

Diferente de modelos anteriores de parcerias com as entidades tradicionais de assistência comunitária, confessional e filantrópica subvencionadas pelo poder público, neste novo arranjo de parceria, (se é que podemos chamar de parceria), o poder público transfere a estrutura e os equipamentos, bem como toda a gestão, ao setor privado, denominado “sem finalidade de lucro” (DOMICIANO, 2015). Recentemente, a partir de 2017, com a finalidade de se adequarem às normas legais, as instituições contratadas são transferidas para Organização Sociais – as OS.

Neste modelo, cuja atividade pode ser entendida também como uma forma de terceirização da atividade fim do Estado (como já visualizada nos arranjos anteriores), muitas das regras do direito público⁴ deixam de ser implementadas: a gestão democrática, a exigência de concurso público, plano de carreiras – apontados por Di Pietro (2015) –, o piso salarial docente, entre outras conquistas as quais asseguram o direito à qualidade da educação pública.

Ademais, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), citados por Ceccon e Momma (2016), concluíram que o setor que mais cresceu com participação das Organização da Sociedade Civil (OSC) foi o da Educação Infantil, ou seja, “Entre 2006 e 2010, as entidades de educação infantil foram as que mais cresceram 43,4%, [...]” (IBGE, 2012).

Conforme dados, no município de Campinas verifica-se a tendência em consolidação da transferência da oferta da vaga da Educação Infantil ao setor privado. A partir de 2008, a consolidação da oferta de Educação Infantil nos municípios brasileiros pelo setor privado sem (ou com) finalidades lucrativas é evidenciada à medida em que se constata ampliação de diferentes tipos de arranjos/parcerias, bem como aperfeiçoamento da legislação brasileira no

⁴ “Direito Público se ocupa dos interesses da Sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável. Assim não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de *função*, de dever de atendimento do interesse público. É o Estado quem, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos.” (BANDEIRA DE MELO, 2002, p. 25). Resumidamente, no direito público o servidor público só pode executar o que a lei determina, diferentemente do direito civil, em que o cidadão pode executar tudo que a lei não se manifesta.

sentido de normalizar as transferências de recursos públicos ao setor privado. Apesar da CF/88 declarar no Art. 213 § 1º que os recursos públicos devam ser aplicados prioritariamente na rede direta, pesquisas identificam diferentes arranjos que podem ser consideradas como manobras dos governantes no sentido de expandir o atendimento via setor privado sem (ou com) finalidade lucrativa.

Contudo, este movimento assumido pelo Estado brasileiro reafirma a consequente manutenção do atendimento histórico da criança de 0 a 5 anos com características alternativas, provisórias e precárias, amplamente discutidas por Campos, Rosemberg e Ferreira (1995). Os avanços políticos-normativos conquistados na CF de 1988, na LDB de 1996, no ECA de 1990 e na Lei 11.424 de 2017 por esta faixa etária, como portadora de direito à educação, trilha por rumos “pantanosos” e “obscuros”, conforme Campos (2008). O que se verifica é a consolidação da transferência dos atendimentos à rede privada de educação infantil de 0 a 5 anos, repaginada sob o *slogan* de “instituições sem fins lucrativos”, distanciando cada vez mais da construção de um atendimento referenciado, qualificado e que, de fato, assegure os direitos da criança ao ensino laico, público e de qualidade, proclamados na constituição cidadã.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Dimensões da educação básica no Brasil a partir de 1990: um diálogo com a produção acadêmica.** [Tese de livre docência]. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2015.

ADRIÃO, T. **Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil.** Rev. Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.48-64, 2009

ADRIÃO, T. (coord.). **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica:** Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo. Relatório de pesquisa. Fapesp, 2009.

BRASIL. **LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 9.394,** de 24 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 04 de ago. de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 59/2009**. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 06 ago. 2015.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R.; ADRIÃO, T. **Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil**: um estudo em municípios paulistas. In.: Silva, Santa Medida; Silva, Maria Vieira (Org.). Trabalho Docente e políticas educacionais para educação infantil: desafios contemporâneos. EDUFU, Uberlândia, 2014, p. 131-150.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995. CAMPOS, Rosânia. Educação infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. 31ª Reunião da ANPEd, GT 07. Caxambu, MG: 2008.

CECCON. M.L.L.; MOMMA-BARDELA, A. M. **A parceria com instituições sem fins lucrativos**: desafios e implicações para a oferta da educação infantil no Brasil. Revista Exitus, v. 6 n. 2, mai – set 2016.

COSTA, B. A. **Programa Pró-Creche e o atendimento público municipal**: um olhar as condições da oferta de educação para a primeira infância. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

DI PIETRO, M.S.Z. **Parcerias na administração pública – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2015.

DOMICIANO, C. A. **A cogestão dos Centros de Educação Infantil “Nave-mãe”**: uma parceria público-privada analisada. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

DOMICIANO, C.A. **O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: uma proposta para alocação de Recursos estatais à educação privada? Dissertação de mestrado, Unesp, Rio Claro, SP, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **Fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. Rio de Janeiro, 2010. IBGE, 2010. Estudos & Pesquisas 20, 2012. Disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em 12 nov. de 2015.

KRAMER, S. **Formação de profissionais de educação infantil: questões e tensões**. São Paulo: Ática, 2005.

MACHADO, M. L. de A. **Encontros e desencontros em Educação Infantil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008

OLIVEIRA, J. S. **O atendimento público e o privado concessionário na educação infantil:** um olhar sobre as condições de oferta. 196f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.