

À EDUCAÇÃO INFANTIL: REFLEXÕES A PARTIR DO TEMA DO FINANCIAMENTO E CONVENIAMENTO EM PERIÓDICOS NACIONAIS*

THE EARLY CHILDHOOD EDUCATION: REFLECTIONS FROM
FINANCING AND AGREEMENTS IN NATIONAL JOURNALS

Liliane R. Mello

Mestranda em Educação na UNESP – Rio Claro;
Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), seção Rio Claro.
lilirm@rc.unesp.br

Regiane H. Bertagna

Professora Doutora da UNESP – Rio Claro;
Vice-coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), seção Rio Claro.
regiane@rc.unesp.br

RESUMO: Neste trabalho apresentamos apontamentos sobre financiamento e convênios referentes à educação infantil brasileira apresentados em periódicos nacionais. O texto deriva de um estudo financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que teve como objetivo principal mapear e analisar a temática do financiamento e do conveniamento na educação infantil, a partir de periódicos científicos nacionais de educação, avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como nível A1 (ano de referência 2008), durante o período de 2000 a 2010, além de identificar quais periódicos apresentam mais pertinência em relação à temática estudada. Este estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa de natureza qualitativa, com uso de levantamento e análise bibliográfica e está vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, GREPPE/Rio Claro. Com base na análise de dados, apresentamos uma perspectiva focada no financiamento, tratando sobre alguns impasses ainda enfrentados pela educação infantil.

PALAVRAS-CHAVE: Convênios. Educação infantil. Financiamento. Políticas educacionais.

ABSTRACT: In this work we present notes on the financing agreements and arrangements and Brazilian concerning the early childhood education in national journals. This paper comes from a study funded by São Paulo Research Foundation (FAPESP) which had as its main objective to map and analyze the topic themes related to agreements and financing of early childhood education from national scientific journals of education, evaluated by Federal Agency of Support and Evaluation of Postgraduate Education (CAPES) as A1 (2008 as base year), during the period 2000 to 2010, identifying which journals

have more relevance to the topic studied. This study was developed through a qualitative research, using bibliographic survey and analysis as methodological procedure, and is linked to an interinstitutional group of study and research about educational policy called Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE) – Rio Claro Section. Based on data analysis, we present a perspective that is more focused on funding, leading with some dead ends which is still facing child education.

KEY WORDS: Children's education. Covenants. Educational policy. Funding.

1 Introdução

No Brasil, a educação infantil é a etapa básica e, atualmente, refere-se ao atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade. A sua história foi marcada por descrédito por parte do Poder Público até o limiar do século XIX por ser, supostamente, destinada às crianças pobres. Destoando dos princípios de igualdade e de democracia, a educação infantil enfrentou, e ainda enfrenta, grandes desafios como a própria garantia do direito constitucional da criança e da família ao atendimento em instituição pública educacional de qualidade.

A oferta de vagas em creches, para crianças de 0 a 3 anos, e pré-escolas, para crianças de 4 e 5 anos, no Brasil apontava uma sociedade de classes, onde creche era, segundo Abramowicz (2003), o local para crianças pobres e de classe popular e a pré-escola era o lugar das vindas de classes sociais com maiores possibilidades econômicas. Kappel, Carvalho e Kramer (2001) evidenciam que o nível socioeconômico mais elevado da família, a cor branca e a maior escolaridade das mães possibilitavam às crianças acesso à educação infantil.

Atualmente nota-se uma grande ampliação de vagas para crianças de 4 e 6 anos – 81,3% da população nesta faixa etária é atendida –, proporcionada pelo aumento do nível de escolaridade nacional, com acesso abrangente para todas as classes sociais, embora ainda haja predominância de crianças vindas de nível social mais elevado. No que se refere às crianças de 0 a 3 anos, apenas 18,4% da população nesta faixa etária é atendida¹, e tal atendimento atrela-se mais à perspectiva de cuidados àquelas crianças cujas mães se inserem no mercado de trabalho, e, ainda, tendendo a um atendimento precário.

Historicamente, o atendimento à criança pequena brasileira esteve relacionado às instituições privadas sem fins lucrativos – filantrópicas, confessionais e comunitárias – por falta de ação estatal (KRAMER, 1992; KUHLMANN JR., 2000).

A conquista de espaço da educação infantil nas políticas públicas, enquanto dever estatal e direito da criança e da família, veio recentemente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), tornando a criança pequena um sujeito de direitos e não mais um “objeto de tutela” (KRAMER, 1992).

O financiamento da educação básica no Brasil não é suficiente para cumprir um padrão mínimo de qualidade de atendimento (PINTO, 2007) e isto incide diretamente na dificuldade e/ou impossibilidade de ampliação e melhoria de todas as redes de ensino, já que depende de verbas para construção de escolas, pagamento de salários, compra de equipamentos e materiais pedagógicos, cursos de formação etc.

A educação infantil é a etapa da educação que menos recebe recursos financeiros. Segundo Almeida (2001 apud CASTRO, 2007), o Brasil gastou com educação, em 2002, 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) (equivalente a R\$ 57.943 milhões), sendo a menor porcentagem destinada à educação infantil (0,39%) e a esfera municipal a que mais contribuiu com a educação básica – 1,83% equivalente a 54% dos 3,4% do PIB para educação básica. Dado que a estimativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para toda a década de 2000 a 2010 era de 0,4% dos 5,8% do PIB destinados à educação infantil, vê-se que não havia pretensão em aumentar o investimento nessa faixa da educação.

Em meio à problemática de oferta de vagas na educação infantil, sob forte pressão da sociedade para ampliação do atendimento público e com pouco apoio/incentivo orçamentário estadual e federal, os municípios procuraram firmar (e ainda firmam) parcerias e/ou convênios com as instituições privadas para atender à demanda excedente de suas redes. Atualmente, há casos de inclusão das instituições privadas com fins lucrativos nestas parcerias/convênios, como foi evidenciado por Domiciano (2009), em pesquisa realizada em dois municípios paulistas, Hortolândia e Piracicaba. Assim, o provimento da educação não é mais responsabilidade exclusiva do Estado, passando também a ser responsabilidade da esfera privada e das organizações sociais – públicas não-estatais ou “terceiro setor” (MONTAÑO, 2005)².

Nota-se que a educação passou a ser mais um logradouro para gestão gerencial por parte do Estado visando à eficiência, eficácia e produtividade, remodelando todo o sistema de ensino (CAMPOS; CAMPOS, 2009). Desta perspectiva, observa-se que foi-se intensificando a propagação de parcerias com instituições privadas e com o terceiro setor, já que a educação passa a ser vista como uma mercadoria, com qualidades variadas equivalentes a objetos comercializados, e não mais como um direito social.

A propagação da administração pública gerencial e minimização da ação estatal na garantia dos direitos sociais – a maximização dos serviços e minimização dos custos –, as parcerias/convênios com instituições privadas relacionam-se a uma concepção de Estado. Em se tratando do Brasil, tomou-se como ponto inicial da mudança da administração pública a divulgação do documento intitulado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o ministro Luis Carlos Bresser Pereira, em 1995. A necessidade de Reforma do Estado, segundo Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), apresenta duas perspectivas de Estado que dependem da lógica a ser defendida: a de que este estava em crise por ser muito oneroso e ineficaz (visão de defensores do capitalismo/neoliberalismo); e a de que a crise era do mercado já que, em meio à acumulação e especulação financeira, precisava de novos espaços para obter lucros (visão de defensores do Estado e do bem público).

A partir da perspectiva da primeira concepção, as escolas comunitárias e creches domiciliares também são estratégias muito comuns em todo o país para o atendimento de crianças pequenas (pobres), sendo incentivadas por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial (BM) (ROSSETTI-FERREIRA, RAMON; SILVA, 2002; HADDAD, 2006; CAMPOS; CAMPOS, 2009; PENN, 2002; ROSEMBERG, 1999, 2001, 2002, 2003), embora não correspondam ao padrão mínimo de qualidade estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Brasileira (LDB) e, são oferecidas por serem de baixo custo. Conforme apontamentos de Costa (2001), Cruz (2001), Delgado (2005) e Silva (2001), evidenciam-se, nessas instituições, casos de falta de salubridade, formação docente, planejamento pedagógico etc.

Considerando-se que o atendimento de qualidade depende de financiamento e dado que verbas públicas têm sido destinadas às instituições privadas *lato e strictu sensu* e ao terceiro setor (por meio das Organizações da Sociedade Civil de Interesses Públicos [OSCIPs] e Organizações Não Governamentais [ONGs]), por ser menos custoso que o atendimento direto (PINTO, 2007), fica evidente que a ampliação de vagas tem foco na quantidade e não na qualidade do atendimento às crianças pequenas.

Diante desse panorama, surgiu a necessidade de compreensão do lugar da educação infantil nas políticas públicas e a discussão e análise de pesquisadores sobre a temática, com base na divulgação em periódicos científicos nacionais de educação. Esta pesquisa é vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, GREPPE (grupo interinstitucional) – Seção Rio Claro³.

Os dados coletados indicam apenas dois artigos selecionados a partir do descritor convênio/parceria, o de Oliveira e Haddad (2001), analisando as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e as Organizações Não Governamentais (ONGs), e o de Silva (2001), com ênfase na educação comunitária.

Para este trabalho, apresentam-se os procedimentos metodológicos e a análise de dados com foco no financiamento, uma vez que a ocorrência de artigos sobre o conveniamento foi escassa, indicando que tal temática ainda não tem recorrência nos periódicos selecionados, importante de se registrar também como dado evidenciado pelo estudo.

2 A pesquisa em periódicos científicos de educação

Este estudo foi desenvolvido através de pesquisa qualitativa com auxílio de levantamento e análise bibliográfica como procedimento metodológico. Objetivou-se averiguar como a temática do conveniamento e do financiamento da educação infantil estava sendo tratada nos periódicos científicos nacionais de educação classificados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como A1, durante os anos de 2000 a 2010, utilizando-se dos descritores: financiamento, convênio e/ou parceria, oferta, atendimento, política⁴, educação infantil,

creche e pré-escola; que deveriam constar no título, nas palavras-chave ou no resumo dos artigos.

Na avaliação realizada pela CAPES em 2008, dos 58 títulos de periódicos científicos de educação classificados como A1, apenas nove eram nacionais. Tendo como foco deste estudo a publicação nacional, foram consultados os nove periódicos científicos nacionais, a saber: *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas), *Ciência e Educação* (UNESP), *Dados* (Rio de Janeiro), *Educação & Sociedade* (UNICAMP), *Educação e Pesquisa* (USP), *História, Ciências, Saúde* (Manguinhos), *Pró-Posições* (UNICAMP), *Psicologia: Reflexão e Crítica* (UFRGS), *Revista Brasileira de Educação* (ANPEd). Após verificação um a um, constatou-se que apenas cinco apresentaram artigos sobre a temática.

Tabela 1: Relação de periódicos nacionais e quantidade de artigos sobre a temática

Periódicos	Total de artigos
<i>Cadernos de Pesquisa</i>	16
<i>Educação e Pesquisa</i>	3
<i>Educação e Sociedade</i>	26
<i>Pró-Posições</i>	6
<i>Revista Brasileira de Educação</i>	10
<i>Total</i>	62

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

Com base na Tabela 1, pôde-se constatar que o periódico científico *Educação & Sociedade* (CEDES) foi o que mais publicou artigos relacionados com a temática no período estudado, contendo 26 dos 62 artigos pesquisados, ao contrário do periódico *Educação e Pesquisa* (USP) que apresentou apenas três artigos sobre a temática deste estudo.

Para elucidar melhor os dados encontrados, conforme os descritores selecionados, apresenta-se a sua distribuição na Tabela 2, onde fica evidente que o descritor “política” mostrou-se como o mais abordado, sendo o mais recorrente para a pesquisa, visto que 43,5% dos artigos (27) do total (62) foram selecionados a partir dele.

Tabela 2: Relação de recorrência de cada descritor por revista

Revistas	Descritores							Total por revista
	Financiamento	Convênio/Parceria	Oferta/Atendimento	Política	Educação Infantil	Creche	Pré-escola	
<i>Revista Brasileira de Educação</i>	1	0	1	6	1	1	0	10
<i>Cadernos de Pesquisa</i>	3	0	3	7	3	0	0	16
<i>Educação e Pesquisa</i>	0	0	1	1	1	0	0	3
<i>Educação e Sociedade</i>	10	2	2	10	2	0	0	26
<i>Pró-Posições</i>	1	0	1	3	2	0	0	6
Total	15	2	8	27	9	1	0	62

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

A ordem dos descritores apresentada na tabela foi a mesma utilizada na pesquisa e houve artigos que se enquadravam em mais de um deles, portanto, não é que os descritores “creche” e “pré-escola” não tenham sido apresentados, mas os artigos já haviam sido selecionados por outros descritores.

Conforme descrito na Tabela 3, notou-se a pouca pertinência das especificidades da educação infantil, ou seja, esta fora apresentada de maneira mais ampla e menos enfatizada, sendo pouco abordada na maioria dos artigos, além do fato de que o tema deste trabalho, os convênios/parcerias e o financiamento da educação infantil, apresentou poucas recorrências nas publicações das revistas AI.

Em se tratando especificamente dos artigos sobre financiamento, notam-se os temas específicos assinalados na Tabela 4.

Tabela 3: A educação infantil, por descritores, como foco nos artigos pesquisados

Revistas	Oferta/ Arendimento	Política	Educação infantil	Creche	Total por revista
<i>Revista Brasileira de Educação</i>	1	3	1	1	6
<i>Cadernos de Pesquisa</i>	2	3	3	0	8
<i>Educação e Pesquisa</i>	0	0	1	0	1
<i>Educação e Sociedade</i>	0	3	2	0	5
<i>Pró-Posições</i>	1	1	2	0	4
Total	4	10	9	1	24

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

Tabela 4: Artigos sobre financiamento da educação

Assunto	Autores
Fundef	Pinto, 2002, 2005, 2007; Esteves, 2007; Castro, 2007; Cury 2007
Fundeb	Pinto, 2005, 2007; Davies, 2006; Sena, 2008
Vinculação constitucional de verbas	Jesus, 2010
PNE	Pinto, 2002; Gouveia e Souza, 2010
PDE	Camargo, Pinto e Guimarães, 2008
Gasto público na educação	Abrahão, 2005; Castro, 2007
Regulação	Duarte, 2005
Tribunais de Contas	Davies, 2010
Municipalização	Azevedo, 2002; Pinto, 2007

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

3 Financiamento da educação infantil

Os recursos financeiros são imprescindíveis à educação tanto no que tange à expansão do atendimento, ampliar a oferta de vagas requer investimento (construção de prédios, recursos humanos e pedagógicos etc.) quanto no que tange à manutenção e melhorias em vista da oferta com qualidade (estrutura física e pedagógica adequados, plano de carreira dos profissionais da educação etc.).

O impasse sobre a falta de investimento para ampliação de vagas e para melhoria na educação infantil foi o motivo que instigou a elaboração do presente trabalho. Abarcaram-se, mais detidamente, os que tratavam sobre financiamento, a fim de buscar melhor entendimento a esse respeito.

O período selecionado para a pesquisa nas publicações científicas – 2000 a 2010 – refere-se ao momento de transição entre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 até 2006, e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), desde 2007 em vigor; a maioria dos artigos tratava sobre este tema, apontando para as conquistas e percalços da política de fundos para financiamento da educação brasileira. Outro ponto destacado foi a falta de regime de colaboração entre entes federados e a carência de maior investimento em educação, por parte da União, a partir das análises de gastos públicos dessa área no Brasil em comparação com a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico e a América Latina.

Em meio à garantia legal de investimento estatal em educação, com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) –, cujas porcentagens do total das receitas de impostos (mínimo de 25% para estados, municípios e Distrito Federal e 18% para a União) não são suficientes para uma educação de qualidade. Existe ainda um problema maior: as determinações legais são burladas ou mal aplicadas pelas esferas de Poder Público (PINTO, 2002; DUARTE, 2005; DAVIES, 2006, 2010), o que agrava ainda mais a situação do atendimento público educacional.

Como já mencionado, a educação infantil é a etapa de educação brasileira que menos recebe recursos financeiros públicos, o que indica uma

despreocupação por parte do Estado em prover um atendimento público de qualidade para crianças pequenas.

Os artigos relacionados para este trabalho acabam mostrando um olhar bastante abrangente sobre toda a educação básica e, portanto, faltam reflexões mais profundas sobre o financiamento da educação infantil.

Notou-se que as publicações mais específicas sobre esta etapa da educação básica não tinham como temática o financiamento, alguns artigos enfatizavam a questão de inserção de organizações internacionais – UNESCO, UNICEF e BM – em programas e projetos marcados por divisões de classes socioeconômicas, que visavam ao atendimento a baixo custo para que os países em desenvolvimento, como o Brasil, pudessem sanar problemas como a alta taxa de mortalidade infantil e o baixo índice de escolaridade da população, objetivando os créditos financeiros internacionais. Neste ponto, um destaque pode ser dado aos artigos apresentados por Rosemberg (1999, 2001, 2002, 2003), que foram os que mais abordaram este aspecto enfrentado pela educação infantil.

Pôde-se observar que as publicações sobre o financiamento retrataram bastante o parco investimento público em educação no Brasil tanto com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que priorizava o ensino fundamental, quanto com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que contemplou toda a educação básica, porém, contando com porcentagens de receitas de impostos ainda insuficientes.

Os artigos que abordavam a vigência do FUNDEF o relacionaram com os seguintes fatores: o melhor aproveitamento dos recursos já destinados à educação e não seu efetivo aumento, com incentivo de agências internacionais; a descentralização devido à municipalização do ensino fundamental; e o descaso com outras etapas da educação básica, a educação infantil e o Ensino Médio.

A política de fundos para a educação não acarretava no aumento de verbas para a educação, mas, sim, em seu redirecionamento (PINTO, 2002). Com a criação do FUNDEF, por meio da Lei n. 9424/96, deu-se prioridade para o Ensino Fundamental – a etapa de educação básica obrigatória – a fim de assegurar que fosse garantido o mínimo de escolaridade a todos.

Conforme Pinto (2002), o intuito do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, era atender às indicações de agências internacionais visando ao crédito financeiro, além de não exigir maior investimento por parte da União para garantir a equidade nacional.

Abrahão (2005) aponta que não houve cortes, mas o fundo implicou na valorização de uma etapa em detrimento de outras, além disso, Pinto (2005) mostra que os recursos são claramente insuficientes para uma educação de qualidade, já que, em 21 dos 26 estados, os valores por aluno equivaliam a menos de R\$100,00/mês.

Dado a obrigatoriedade dos estados e municípios em investirem no Ensino Fundamental – seriam 60% dos 25% de recursos destinados à educação investidos nesta etapa – os últimos ampliaram suas redes de ensino em um processo de municipalização do Ensino Fundamental tendo em vista o retorno dos recursos (AZEVEDO, 2002; PINTO, 2007). Isto implicou em precarização de toda educação básica, pois os municípios não estavam preparados (na perspectiva administrativa e técnica) para expandir suas redes, assim como não se preocupavam em manter a educação infantil, que dependia exclusivamente desta esfera do poder público (COSTA, 2001). O Ensino Médio também foi prejudicado pela falta de especificidade financeira.

Em meio à grande demanda para educação infantil em rede pública e do auxílio de atendimento via instituições conveniadas, estas foram contempladas na distribuição de recursos pela Lei nº 11.494, que implementou o FUNDEB. Esta foi inclusive a justificativa apresentada no Congresso Nacional de Educação (CONAE) de 2009, já que dos 17,7% de matrículas em creches e dos 6,5% de matrículas em pré-escolas eram em instituições conveniadas (MEC/INEP/DEED, 2009 apud VIEIRA, 2010).

Vieira (2010) aponta que a inclusão das instituições de educação infantil conveniadas com o poder público foi parte da reivindicação de vários atores sociais.

Manifestações públicas e fóruns de discussão foram realizados, evidenciando posições e entendimentos diferenciados sobre o estatuto da creche comunitária e sobre a relação público-privada na educação e, em especial, na educação infantil brasileira. Essas discussões e as definições legais para implementação do

FUNDEB tornaram também necessária a tarefa de clarificar o que são os convênios, como são definidos e executados, sobretudo no âmbito das políticas municipais de educação. (VIEIRA, 2010, p. 823).

O FUNDEB apresentou avanço no que tange à abrangência de etapa de ensino – educação infantil, ensino fundamental e médio em todas as modalidades – porém, o aumento de recursos (43% a mais) não foi proporcional ao número de matrículas (61% a mais); não aponta a necessidade do Custo Aluno-Qualidade (CAQ); e apresenta uma “guerra fiscal” por meio dos fatores de ponderação de custo-aluno que retratam a força política dos estados (mantenedores do ensino médio, que tem maiores fatores) e a “fraqueza” dos municípios (mantenedores da educação infantil, que tem menores fatores), além de, também, deixarem claro que há a intenção de atendimento de baixa qualidade para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), já que o fator de ponderação é menor que o do Ensino Fundamental (PINTO, 2007).

Foi considerando a não equalização do problema de desigualdades regionais, juntamente a estes impasses, que Davies (2006) aponta que o FUNDEB não foi a redenção da educação básica brasileira, podendo até ser uma barganha de política “salvacionista”.

As políticas de fundos para a educação ainda estão distantes de favorecer melhorias significativas na qualidade de atendimento na educação infantil, assim como em qualquer outra etapa de ensino.

Por meio de análise de documentos elaborados pelo Ministério da Educação (MEC) e pela sociedade – como o documento final do CONAE, PNE e PDE – e das comparações entre FUNDEF e FUNDEB, os artigos reforçam a necessidade de mais investimento em educação, com maior participação das receitas de impostos da União, de gestão democrática e de transparência dos gastos públicos, enfatizando o controle social e fiscalização constante para que se pratiquem as obrigações legais.

O papel do Estado diante do direito à educação é outro aspecto bastante discutido, inclusive na questão de inserção da iniciativa privada que deixa evidente o quanto a lógica de mercado tem-se dado na administração pública.

A educação infantil permanece com muitas dificuldades financeiras para que o proposto no PNE 2011-2020 seja alcançado, ou seja, que 50% das crianças de 0 a 3 anos e que 100% das crianças de 4 a 5 estejam matriculadas até o final deste decênio. Não seria possível garantir uma equidade de oferta de vagas a partir das instituições privadas descentralizadas, porque com base em Astorga (2009), retomando a questão de direitos, há dois enfoques das alianças do setor privado empresarial: um de caráter mercantilista, que visa à publicidade da sua marca pensando em sua reputação no mercado, fazendo descaso ao processo educativo, repercutindo em doações; e outro filantrópico, envolvendo a caridade e a compaixão aos necessitados como forma de complementar a ação dos Estados que mostram limitações para o atendimento às necessidades dos mesmos. Portanto, a educação não é mais vista como um direito, mas sim, a partir do primeiro caráter, uma mercadoria ou, a partir do segundo caráter, uma caridade (ASTORGA, 2009).

4 Considerações finais

Com base no exposto, pode-se observar que houve avanços nas políticas de financiamento da educação brasileira, porém, ainda há problemas sérios a serem superados, principalmente no que tange ao financiamento da educação infantil.

Embora alguns artigos tratem da temática “financiamento e conveniamento”, não são em quantidade suficiente. O que se evidencia, a partir dos artigos estudados, é que para ampliar o atendimento da educação infantil com qualidade é necessário o aumento dos recursos para a educação com maiores porcentagens na distribuição de recursos para esta etapa, pois apesar de garantido pela CF/88 como obrigação municipal e especificado com inclusão no FUNDEB, permitindo aos municípios mais clareza no investimento de recursos, tais legislações mostram-se insatisfatórias para a garantia do direito de atendimento de todas as crianças e famílias que desejam vaga na rede pública.

Apesar das conquistas atuais para a educação infantil, como as taxas crescentes de atendimento, deve-se atentar que a oferta da educação infan-

til ainda depende do comprometimento de cada governo com as crianças pequenas e suas famílias.

Como o FUNDEB trouxe também a possibilidade de ampliação estratégica do atendimento na educação infantil por meio dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos para crianças de 0 a 3 anos, que tem um papel histórico e determinante na ampliação do atendimento infantil (VIEIRA, 2010), negar-lhes esse auxílio poderia culminar em mais precariedade para as crianças que são atendidas por intermédio desses convênios. Defende-se que o Estado deva assumir a educação infantil com responsabilidade e não repassá-la a essas instituições por meio das parcerias público-privadas, pois permitem as seguintes perspectivas: ser uma medida provisória até que os municípios regularizem suas redes de ensino; ou, ser uma forma do Estado se eximir de suas responsabilidades como provedor da educação, passando apenas a regular este nível.

Contudo, defende-se que o ideal é que verba pública tenha fins públicos, ou seja, mantenha as instituições públicas primando pela qualidade e isso deve ser defendido constantemente para que os direitos sociais, como a educação, sejam garantidos a todos.

Notas

- * Este artigo foi apresentado no VIII Encontro Regional da ANPAE Sudeste e o XII Encontro Estadual da ANPAE-SP, no eixo-temático: Políticas educacionais: diretrizes, programas e projetos, realizado de 17 a 19 de maio de 2012, em Campinas-SP, fato que possibilitou sua reestruturação e aprimoramento.
- 1 Porcentagens apresentadas conforme a análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).
- 2 Considerado uma organização da sociedade civil, privada sem fins lucrativos, cujo conceito é questionável visto que implica na criação do público não-estatal, mas que não se sustenta, dependendo ora do público estatal ora do privado com fins lucrativos para ser financiada.
- 3 O vínculo se estabelece com a pesquisa coordenada pela professora doutora Regiane Helena Bertagna: *Avaliando a produção científica sobre financiamento e convênios na educação infantil*, que por sua vez está atrelada à pesquisa coordenada pela professora doutora Raquel Fontes Borghi: *Oferta Educacional nas creches: arranjos Institucionais entre o Público e o Privado*.
- 4 Devido às variações do uso do termo “política” com referência à educação, optou-se por realizar uma busca mais ampla, tendo encontrado os termos: políticas educacionais, políticas sociais e políticas públicas.

Referências

- ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- ABRAMOWICZ, A. O direito das crianças à educação infantil. *Pro-Posições*, v. 14, n. 3 (42), set./dez. 2003.
- ASTORGA, A. Articulaciones público-privada para la oferta educativa: encantamientos, sospechas, tensiones. *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 108, p. 699-715, out. 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: D.O.U., 5 jun. 1988.
- BRASIL. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: D.O.U., 23 dez. 1996.
- BRASIL. *Lei n. 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. : D.O.U. Brasília, 25 de dezembro de 1996.
- BRASIL. *Lei n. 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. Brasília, DF: D.O.U., 21 jun. 2007.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- CAMARGO, R. B.; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.
- CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0-3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. *Pro-Posições*, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan./abr. 2009.
- CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.
- COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n. 18, set./dez. 2001.

- CRUZ, S. H. V. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n. 16, p. 48-60, jan./abr. 2001.
- CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.
- DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.
- DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010.
- DELGADO, A. C. C. Como as mães de uma creche domiciliar percebem o trabalho de tomar conta de crianças? *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n. 28, p. 151-163, jan./abr. 2005.
- DOMICIANO, C. A. *O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?* 226f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.
- DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.
- ESTEVES, L. G. L. O FUNDEF no Estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 35, maio/ago. 2007.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul./set. 2010.
- HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas. *Comunicados do IPEA*, nov. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101118_comunicadoipea66.pdf. Acesso em: 3 maio 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino*. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm. Acesso em: 3 maio 2012.
- JESUS, W. F. A vinculação de recursos para a educação e a UDN. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 139, p. 213-236, jan./abr. 2010.

- KAPPEL, M. D. B.; CARVALHO, M. C.; KRAMER, S. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n. 16, jan./abr. 2001.
- KRAMER, S. *A política pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n. 14, maio/ago. 2000.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergencial de intervenção social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, p. 61-83, mar. 2001.
- PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.
- PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação brasileira. *Educação e Sociedade*, v.30, n.108, p. 761-778, out. 2009.
- PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.
- _____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.
- _____. Os números do financiamento da educação no Brasil. *Pro-Posições*, v. 16, n. 3 (48), set./dez. 2005.
- ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, s/v, n. 107, p. 7-40, jul. 1999.
- _____. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, s/v, n.16, jan./abr. 2001.
- _____. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.
- _____. Sísifo e a educação infantil brasileira. *Pro-Posições*, v. 14, n. 1 (40), jan./abr. 2003.
- SENA, P. A legislação do FUNDEB. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.
- SILVA, A. S. et. al. Crianças em situação de rua de Porto Alegre: um estudo descritivo. *Revista Psicologia: Reflexão e Crítica*, v.11, n. 3, p. 441-447, 1998.

SILVA, R. B. Educação comunitária: além do estado e do mercado? *Cadernos de Pesquisa*, n.112, p. 85-97, mar. 2001.

VIEIRA, L. M. F. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

Recebido em 6 maio 2012 / Aprovado em 5 jun. 2012

Para referenciar este texto

MELLO, L. R.; BERTAGNA, R. F. A educação infantil: reflexões a partir do tema do financiamento e conveniência em periódicos nacionais. *EccoS*, São Paulo, n. 29, p. 97-114. set./dez. 2012.