



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS - RIO CLARO



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

O ATENDIMENTO PÚBLICO E PRIVADO CONCESSIONÁRIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM OLHAR SOBRE AS CONDIÇÕES DE OFERTA

JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Câmpus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Outubro - 2013

JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

**O ATENDIMENTO PÚBLICO E PRIVADO CONCESSIONÁRIO NA
EDUCAÇÃO INFANTIL: UM OLHAR SOBRE AS CONDIÇÕES DE
OFERTA**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Biotecnologia do Câmpus de Rio Claro,
Universidade Estadual Paulista, como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI

Rio Claro
2013

372.218 Oliveira, Jaqueline dos Santos
O48a O atendimento público e privado concessionário na
Educação Infantil: um olhar sobre as condições de oferta /
Jaqueline dos Santos Oliveira. - Rio Claro, 2013
196 f. : il., figs., tabs., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Raquel Fontes Borghi

1. Educação pré-escolar. 2. Indicadores de qualidade. 3.
Privatização. 4. Avaliação. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE RIO CLARO
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS DE RIO CLARO


CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

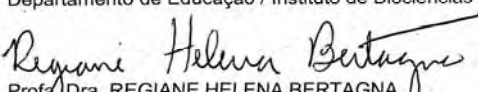
TÍTULO: O ATENDIMENTO PÚBLICO E PRIVADO CONVENIADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL:
UM OLHAR SOBRE AS CONDIÇÕES DE OFERTA

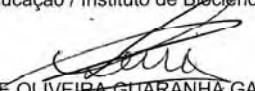
AUTORA: JAQUELINE DOS SANTOS OLIVEIRA

ORIENTADORA: Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, pela
Comissão Examinadora:


Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro


Profa. Dra. REGIANE HELENA BERTAGNA
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro


Profa. Dra. TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto - USP

Data da realização: 19 de agosto de 2013.

Dedico este trabalho aos meus pais e aos meus irmãos, com carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente:

A Deus, minha fonte de sabedoria e paz, por me conceder força e graça nesta caminhada.

Aos meus adoráveis pais, José Neto e Helenice, por absolutamente tudo. Aos meus lindos irmãos, Micael, Janaina, Fábio, Lucas e Cristiane, pelo carinho e pelo bom humor. À minha tia Isabel e aos demais familiares que sempre torceram por mim.

À querida professora Raquel, pela orientação, pela confiança em mim depositada, por sua inesgotável disposição de ensinar, pelo incentivo e pela dedicação, pelas risadas e por ser tão amável.

Às professoras Teise e Regiane, pelas contribuições fundamentais, pela atenção, pela sabedoria e pelo carinho, claro.

À Pamela, minha amiga e parceira de “luta”. Vencemos, querida! E a todos os colegas do mestrado.

Aos companheiros do Greppe, em especial a Liliane e a Beatriz, pelas horas de aprendizado e pelas contribuições.

Aos competentes professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unesp de Rio Claro.

Aos amigos, de longe e de perto, Ligia, Cleri, Alessandra, Jane, Laura, Ana Lara, Leandro, Ronaldo, “Fiscal”, Denise, Noemi, Letícia e André, pelas conversas, pela torcida, pelo incentivo e pelos momentos de descontração.

Às pessoas maravilhosas que conheci em Rio Claro: Edilene, Rose, Gisa, Rosilda, Célia, D. Nair, Neuzinha, Rosely, Simone e Lilian.

À Secretaria Municipal da Educação de Limeira, por permitir a realização da pesquisa nas instituições de educação infantil.

Aos diretores e mantenedores das escolas, por abrirem suas portas para esta pesquisa, e a todos os profissionais que me receberam.

Aos profissionais da Seção de Pós-Graduação e da biblioteca, cuja presteza em ajudar é fenomenal!

À Capes, por financiar e tornar possível este estudo.

À Mariana, pela revisão cuidadosa deste trabalho.

E a todos aqueles que me deram força e/ ou me fizeram pensar, rir e abstrair.

*Grande é a poesia, a bondade e as danças...
Mas o melhor do mundo são as crianças [...].*

Fernando Pessoa

RESUMO

Esta pesquisa, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes), caracteriza e analisa o Programa Bolsa Creche e as condições de oferta de ensino em instituições públicas municipais e privadas concessionárias no município paulista de Limeira. O intuito é trazer novos elementos para a discussão sobre o atual processo de privatização do ensino, considerando os novos arranjos entre o poder público municipal e instituições privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil. São analisados, no âmbito do sistema municipal de educação, os documentos relativos à autorização de funcionamento das instituições e à regulação das condições de oferta, a fim de identificar as justificativas para a opção pela política de conveniamento/ parceria; e, no âmbito das instituições de ensino, é verificado como os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil se aplicam a escolas privadas concessionárias e a uma escola pública municipal. Para desenvolver e subsidiar o estudo proposto, além do levantamento teórico referente ao tema da pesquisa, foram realizadas observações nas instituições educacionais, entrevistas, análise documental e avaliação das instituições por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. Os dados obtidos revelam que o Programa Bolsa Creche foi implementado como uma ação paliativa para resolver o problema da falta de vagas nas creches. Apesar disso, o programa ainda se mantém e o problema da falta de vagas permanece. As instituições educacionais levadas em conta apresentaram diferenças entre si, seja na organização para fazer a avaliação, seja na infraestrutura, nos materiais, na formação e nas condições de trabalho dos profissionais. Na escola pública municipal, os profissionais se mostraram mais participativos do que os das escolas privadas concessionárias, e a instituição apresentou as melhores condições de oferta. Em relação à avaliação, evidenciou-se que alguns fatores podem definir as cores dos indicadores, como medo de perder a vaga, medo de represálias, autopromoção, legitimação do que já está garantido, dificuldade de interpretação das questões e falta de experiência em processos autoavaliativos e mais participativos.

Palavras-chave: educação infantil. condições de oferta, indicadores de qualidade, privatização, avaliação.

ABSTRACT

This research, funded by the Improvement Coordination of Higher Education (Capes), characterizes and analyzes the Nursery Scholarship Program and the supply conditions of education in public and private partnership institutions in the municipality of São Paulo - Limeira. The aim is to bring new elements to discussion on the current process of education privatization, considering the new arrangements among municipal and private profit-making institutions for the provision of early childhood education. It has been analyzed within the municipal system of education, the documents relating to the authorization for the functioning of institutions and the regulation of the supply conditions in order to identify the reasons for choosing the convening/ partnership policy and, within the institutions of education, it is seen how the Indicators of Quality in Early Childhood Education apply to private partnership schools and a public school. To develop and support the proposed study, besides the search on the topic of theoretical research, observations were made in educational institutions, interviews, documental analysis and evaluation of institutions by the Indicators of Quality in Early Childhood Education. The data reveal that the Nursery Scholarship was implemented as a palliative action to solve the problem for the lack of vacancies in kindergartens. Nevertheless, the program still remains and the problem for the lack of vacancies continues. The educational institutions researched differ among them, either in the organization to do the assessment, or in infrastructure, materials, training and working conditions for the professionals. In the public school, the professionals were more engaged than the private partnership schools, and the institution has submitted the best offer conditions. Regarding the evaluation, it became clear that some factors may determine the colors of the indicators, such as fear of losing the job, fear of reprisals, self-promotion, legitimation of what is already guaranteed, difficulty in interpreting the issues and lack of experience in self-evaluation and more engaging procedures.

Keywords: early childhood education, supply conditions, quality indicators, privatization, assessment.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 1: Estabelecimentos de educação infantil em Limeira (2000-2006).....	98
Tabela 2: Número de escolas por modalidade e etapa de ensino da rede municipal de Limeira (2007-2010).....	99
Tabela 3: Matrículas na Educação Infantil em Limeira (2000-2011).....	99

QUADROS

Quadro 1: Plano de Ação.....	77
Quadro 2: Documentos.....	84
Quadro 3: Entrevistas.....	85
Quadro 4: Observações.....	89
Quadro 5: Participantes do processo de avaliação	90
Quadro 6: Escolas da rede municipal de educação de Limeira (2012).....	98
Quadro 7: Rotina do berçário I e II.....	114
Quadro 8: Valores empenhados e pagos às instituições (2012).....	120
Quadro 9: Escolas particulares participantes do Programa e valor <i>per capita</i> /mês (2007/2012).....	120
Quadro 10: Total de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche (2007-2011).....	122
Quadro 11: Salário e carga horária de trabalho de professoras e monitoras/ADI.....	168
Quadro 12: Salário e carga horária de trabalho de cozinheiras/merendeiras e de auxiliar geral.	169
Quadro 13: Número de funcionários e número de crianças atendidas nas instituições.	172

SIGLAS E ABREVIACÕES

ADE - Agente de Desenvolvimento Educacional
ADI - Agentes de Desenvolvimento Infantil
AEPEIL - Associação das Escolas Particulares de Educação Infantil de Limeira
APM - Associação de Pais e Mestres
Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior
CAQ - Custo Aluno Qualidade
CAQI - Custo Aluno Qualidade Inicial
CEIEF's - Centros de Educação Infantil e Ensino Fundamental
CEMEP - Centro Municipal de Estudos Pedagógicos
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Ceprosom - Centro de Promoção Social Municipal
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CI's - Centros Infantis
CND - Certidão Negativa de Débito
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DNCr - Departamento Nacional da Criança
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EEIM - Escola de Educação Infantil Municipal
EEIP I - Escola de Educação Infantil Particular I
EEIP II - Escola de Educação Infantil Particular II
EJA - Educação de Jovens e Adultos
EMDEL - Empresa de Desenvolvimento de Limeira – EMDEL
EMEI's - Escolas Municipais de Educação Infantil
EMEIEF's - Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental
EMES - Escola Municipal de Ensino Supletivo
Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Feusp - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNR - Fondo Nacional de Regalías

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

Greppe - Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional

HTPC - Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

HTPI - Horário de Trabalho Pedagógico Individual

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICE - Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação

IDE - Indicadores Demográficos e Educacionais

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

Mec - Ministério da Educação

MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

Mineduc - Ministério de Educação

MP - Ministério Público

NCBL - No Child Left Behind - Nenhuma Criança Deixada para Trás

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações Não Governamentais

OREALC - Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe

OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSs - Organizações Sociais

PAC - Programa de Aprendizagem Contínuo

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PICN - Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación

PNEE - Portadores de Necessidades Educacionais Especiais

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP - parcerias público-privadas

PR - Partido da República

Preal - Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina
Procentro - Centros de Ensino em Tempo Integral
Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni - Programa Universidade para Todos
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores (PT)
R.E - Rede Estadual,
R.M - Rede Municipal,
R.P - Rede Particular
RCNEI - Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RFB - Receita Federal do Brasil
SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAID - Sistema Automatizado de Inscripción y Distribución
SF - Situado Fiscal
SGP - Sistema General de Participaciones
Simec - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINCE- Sistema de Información Nacional de Contratación Educativa
SME - Secretaria Municipal de Educação
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicamp - Universidade de Campinas
Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USE - Unidade de Subvenção Escolar
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	Página
1. INTRODUÇÃO	15
2. ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESTATAIS PARA INSTITUIÇÕES PRIVADAS E ESCOLHA ESCOLAR: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS	23
2.1 Políticas de escolha escolar - <i>vouchers</i> e escolas <i>charter</i> nos Estados Unidos.....	25
2.2 Algumas experiências fora do território norte-americano.....	32
2.2.1 No México	35
2.2.2 Na Argentina.....	36
2.2.3 Na Colômbia.....	41
2.2.4 No Chile.....	47
2.2.5 E no Brasil... ..	49
3. QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL E INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL	57
3.1 Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: usos e possibilidades	72
4. PERCURSO METODOLÓGICO: CAMINHOS TRILHADOS NA PESQUISA	82
5. PROGRAMA BOLSA CRECHE: CARACTERÍSTICAS, IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO	93
5.1 Caracterização geral do município de Limeira.....	93
5.2 A Educação Infantil em Limeira.....	95
5.3 O Programa Bolsa Creche: características e implementação	101
5.3.1 A regulamentação do Programa Bolsa Creche: normatizações, responsabilidades e supervisão.....	107
5.4 Recursos financeiros e gastos com o Programa Bolsa Creche	116
5.5 A evolução do Programa Bolsa Creche.....	122
5.6 A ampliação da rede municipal	123

6. INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL: AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	127
6.1 As escolas pesquisadas.....	128
6.1.1 Escola de Educação Infantil Particular I (EEIP I)	128
6.1.2 Escola de Educação Infantil Particular II (EEIP II).....	129
6.1.3 Escola de Educação Infantil Municipal (EEIM).....	130
6.2 A pesquisa nas escolas: as observações e o processo de avaliação	131
6.2.1 Dimensão 1:Planejamento Institucional.....	132
6.2.2 Dimensão 2: Multiplicidade de Experiências e Linguagens	136
6.2.3 Dimensão 3: Interações	143
6.2.4 Dimensão 4:Promoção da Saúde	146
6.2.5 Dimensão 5: Espaços, Materiais e Mobiliários	150
6.2.6 Dimensão 6: Formação e Condições de Trabalho das Professoras e Demais Profissionais	165
6.2.7 Dimensão 7: Cooperação e Troca com as Famílias e Participação na Rede de Proteção Social.....	174
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	186
ANEXOS	197

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes), tem como objetivo caracterizar e analisar o Programa Bolsa Creche e as condições de oferta de ensino em instituições públicas municipais e privadas concessionárias no município paulista de Limeira. O intuito é trazer novos elementos para a discussão sobre o atual processo de privatização do ensino, considerando os recentes arranjos entre o poder público municipal e instituições privadas com fins lucrativos para a oferta de educação infantil.

De maneira específica, esta pesquisa procura analisar as características e o processo de implementação e evolução do Programa Bolsa Creche, instituído em Limeira no ano de 2007, por meio da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003. São investigados, no âmbito do sistema municipal de educação, os documentos relativos à autorização de funcionamento das instituições e à regulação das condições de oferta de vagas, a fim de identificar as justificativas para a opção pela política de conveniamento/ parceria; e, no âmbito das instituições de ensino, verifica-se como os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil se aplicam a escolas privadas concessionárias e a uma escola pública municipal.

O Programa Bolsa Creche consiste na subvenção de vagas em escolas de educação infantil da rede particular de ensino, constituindo uma parceria entre o poder público municipal e o setor privado. As escolas privadas integrantes do programa são chamadas concessionárias e recebem um valor *per capita*¹ mensal. Elas são de propriedade privada e têm gestão privada e fins lucrativos, mas são financiadas pelo poder público estatal.

Em pesquisa² anterior, investigaram-se os diferentes arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na educação infantil nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes. Em 30 municípios, a pesquisa identificou e analisou o ano de início da parceria, os tipos de instituições privadas

¹ Expressão latina que significa “para cada cabeça”, “por ou para cada indivíduo”. No caso do Programa Bolsa Creche, o valor *per capita* (por criança matriculada) é repassado para a escola, e não para a família.

² “Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e vinculada à pesquisa “Oferta educacional nas creches: arranjos institucionais entre o público e o privado”, coordenada pela Prof^a Dr^a Raquel Fontes Borghi e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Essa última dá continuidade à pesquisa interinstitucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privadas no estado de São Paulo”, finalizada em 2009 e coordenada pela prof^a Theresa Adrião (Unicamp).

conveniadas (filantrópicas, comunitárias, confessionais e privadas com fins lucrativos), as justificativas do poder público para a adoção e manutenção do convênio, os termos de regulação das parcerias/convênios, e as formas de subvenção pública às instituições privadas (OLIVEIRA, 2010).

Com isso, observou-se que alguns assuntos adjacentes ao tema central apresentavam a possibilidade, se não a necessidade, de um aprofundamento investigativo e teórico. Um desses assuntos se relacionava às condições de oferta de educação infantil em instituições municipais e privadas concessionárias, tendo em vista que os municípios estudados não fizeram referência a essa questão quando indagados sobre a justificativa para a opção pelo convênio/parceria. Assim, delimitou-se o objeto de pesquisa ora apresentado.

Kramer (1992) assinala que, até meados da década de 1920, a assistência à infância ocorreu por meio de instituições particulares. Nesse período, o Estado criou muitas instituições, mas manteve a ênfase no atendimento médico com caráter assistencial. Em 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), vinculado ao Ministério da Saúde e destinado a coordenar as atividades nacionais relacionadas à proteção da infância, da maternidade e da adolescência. A autora sublinha que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada em 1961, trouxe “[...] amplas vantagens para o setor privado, entre elas a subvenção de escolas particulares com recursos públicos [...]” (KRAMER, 1992, p. 121).

Em 1976, foi implantado o Projeto Casulo, que, segundo Barreto (2003, p. 56) teve significativa expansão na década de 1980, “[...] sendo operacionalizado por meio de convênios com instituições privadas ou com prefeituras que mantinham crianças de baixa renda em creches e pré-escolas”.

Campos, Rosemberg e Ferreira (2001) apontam que grande parte do atendimento às crianças de 0 a 6 anos consolidou-se por meio de convênios entre os inúmeros órgãos públicos responsáveis pelo repasse de recursos e estabelecimentos privados filantrópicos, comunitários e/ou confessionais.

A década de 1990 foi marcada por mudanças no padrão de gestão estatal, em “[...] resposta a uma suposta crise de eficácia da administração pública” (ADRIÃO, BORGHI, 2008, p. 99). Nesse período ocorreu no Brasil a reforma do Estado, conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), promulgado pelo governo federal, no qual se propunham uma administração gerencial e a transferência da responsabilidade pelos serviços públicos para as esferas administrativas locais, por meio de mecanismos de descentralização.

No campo educacional, rompeu-se a exclusividade do Estado sobre a oferta de ensino público (PERONI, 2003).

A partir das reformulações legais dessa década, foram buscadas diferentes estratégias, por parte do poder público, para assegurar o cumprimento de sua responsabilidade legal para com a educação infantil, das quais a mais comum é a política de convênio/parceria com instituições privadas, inclusive aquelas com fins lucrativos (ADRIÃO *et. al.*, 2009; DOMICIANO, 2009; OLIVEIRA, 2010). Se a educação infantil já tinha um histórico de atendimento em creches conveniadas sem fins lucrativos (KRAMER, 1992), tal opção recebeu um novo reforço nos anos 1990, graças ao qual também foram incluídas as instituições com finalidade lucrativa (CORREA, 2011).

A pesquisa de caráter interinstitucional “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise das parcerias público-privadas no estado de São Paulo”³, realizada por pesquisadores e alunos participantes do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe), constatou uma ampliação das parcerias entre o poder público municipal e instituições privadas na área educacional no estado de São Paulo (ADRIÃO *et al.*, 2009). Alguns autores (ADRIÃO *et al.*, 2009; BORGHI, 2009; OLIVEIRA, 2010) consideram que o número de parcerias para a oferta de vagas na educação infantil no estado de São Paulo vem se ampliando, entre outros motivos, pelos incentivos do PDRAE⁴; pelo processo de municipalização da educação básica, acompanhado dos prejuízos que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) causou ao financiamento da educação infantil; e pelo mecanismo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que possibilita o repasse de recursos públicos para as instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

Para Pinto (2007) e Arelaro (2008), há o risco de uma ampliação do atendimento realizado por essas instituições, pois o repasse que recebem do poder público é, na maior parte das vezes, inferior aos custos do atendimento direto.

O aumento do atendimento conveniado na educação infantil é evidenciado pelo Censo escolar 2010, que destaca que “[...] 361.032 das matrículas computadas na rede privada (50,8%) são parcialmente financiadas com recursos públicos, por meio de convênios dos municípios com as escolas privadas”. Para Oliveira e Casagrande (2011), tal constatação não

³ Financiada pela Fapesp e coordenada pela Prof^a Dr^a Theresa Adrião (Unicamp), com a participação das Prof^{as} Dr^{as} Raquel Borghi (Unesp/Rio Claro), Teise Garcia (USP/Ribeirão Preto) e Lisete Arelaro (Feusp).

⁴ Esse tema será retomado no capítulo 1.

é casual, já que o próprio histórico de desenvolvimento da educação infantil no Brasil revela uma ampla participação do setor privado, principalmente das instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais. Segundo Adrião e Domiciano (2010), o aumento do número de matrículas na rede privada subvencionadas pelo poder público reafirma a tendência de privatização da oferta educacional.

A pesquisa de Adrião *et. al.* (2009) identificou 138 municípios paulistas com parcerias/convênios para a oferta de educação infantil em instituições privadas, e os sete casos estudados – Altinópolis, Hortolândia, Itirapina, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto e São Paulo – apresentam diferentes arranjos entre a esfera pública e instituições privadas, tanto *stricto sensu* quanto do chamado terceiro setor.

Analisando os programas Bolsa Creche de Piracicaba e Hortolândia, Domiciano (2009) constatou que eles inovaram em relação ao modelo tradicional de parcerias ao incluírem instituições privadas com fins lucrativos no sistema de subvenção pública. O mesmo foi observado por Oliveira (2010) nos municípios de Araras, Limeira, Sumaré e Guarujá, além de Piracicaba e Hortolândia.

A educação infantil brasileira passou a receber maior destaque no cenário das políticas públicas graças à Constituição Federal de 1988 (CF/88) e à LDB, que definiram a educação das crianças pequenas em creches e pré-escolas como a primeira etapa da educação básica, direito da criança e dever do Estado e da família. O caráter de direito vai ao encontro das reivindicações de uma parcela cada vez maior da sociedade pelo atendimento educacional das crianças (CORREA, ADRIÃO, 2010) e mesmo de ações na justiça requerendo vagas em educação infantil (MIZUKI, SILVEIRA, 2009; SILVEIRA, 2010).

Nesse contexto, dois desafios principais vêm sendo enfrentados durante as duas últimas décadas: a criação de mais vagas em creches e pré-escolas, para democratizar o acesso à educação infantil, e o aumento da qualidade do atendimento oferecido nessas instituições. Segundo Correa (2007), o atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade no Brasil ocorre, de modo geral, por meio de serviços que variam entre péssimo e precário quando destinados à população de renda mais baixa.

Como em muitos países, o atendimento à infância no Brasil teve seu início marcado pela ideia de “assistência” ou “amparo” aos pobres e “necessitados”, “[...] daí as creches, por exemplo, terem estado por tanto tempo vinculadas a associações filantrópicas ou aos órgãos de assistência e bem-estar social, e não aos órgãos educacionais nas diferentes esferas administrativas do país” (CORREA, 2007, p. 15).

O atendimento em creches surgiu em decorrência de iniciativas não só do poder público, mas também das próprias comunidades, para suprir suas necessidades, restringindo-se a ações isoladas que tinham um caráter, na maioria das vezes, médico-sanitário (KRAMER, 1992). Como já mencionado, foi principalmente por meio de instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que esse atendimento se estabeleceu no Brasil. Nesse sentido, por ser considerada como amparo, e não como direito, a educação infantil só passou a ser contemplada pelo financiamento educacional com a CF/88.

No Brasil, portanto, é possível falar de uma tradição de convênios entre o poder público e instituições privadas de educação infantil, pois grande parte das prefeituras em todo o país há muito mantém relações com entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias que atendem crianças na faixa etária de 0 a 6 anos.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a educação infantil adquiriu novos contornos, uma vez que o artigo 208 reconheceu a criança pequena como cidadã e portadora de direitos. Respalhada pela nova Constituição, a LDB reconheceu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

Segundo Fullgraf (2008), ao definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, a legislação estabeleceu claramente a responsabilidade do setor público pela oferta e garantia de vagas, determinando que os municípios devem atender prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental.

Apesar de toda a legislação vigente e de todos os avanços obtidos na educação das crianças de 0 a 6 anos, a oferta e o financiamento não acompanham a demanda existente, e ainda existem sérios problemas de qualidade nos diversos tipos de atendimento (creches e pré-escolas) em várias regiões do país, como apontam Campos, Fullgraf e Wiggers (2006).

Para Fullgraf (2008), a educação infantil vive um momento complexo de adaptação às novas diretrizes, enfrentando inúmeros desafios. Barreto (1998) os resume em duas grandes questões: a do acesso e a da qualidade do atendimento. Ele considera que, “[...] apesar dos avanços legais, o atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil tem crescido de forma deteriorada e com um nível de cobertura muito limitado frente à demanda” (OLIVEIRA, 2010, p. 31). A questão da qualidade educacional é abordada tanto na CF/88 quanto na LDB, que estabelecem como um dos princípios do ensino a “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996).

Diversas estratégias têm sido adotadas no enfrentamento desses problemas, tanto por setores governamentais quanto por organizações da sociedade civil, muitas vezes por

influência de estudos e pesquisas sobre essa realidade (ADRIÃO *et al.* 2009; BRASIL, 2009a, 2009b; SUSIN, 2008).

A primeira dessas estratégias é a expansão de parcerias⁵/convênios entre o poder público e instituições privadas para a oferta de vagas na educação infantil, como apontado pela pesquisa “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privadas no estado de São Paulo”. Sua finalidade é atender à demanda por educação infantil que o poder público não teve condições de suprir.

Uma segunda estratégia foi a publicação, em 2009, de uma “cartilha” do Ministério da Educação (MEC) com orientações aos municípios sobre como proceder em relação a esse tipo de convênio (BRASIL, 2009a). Embora o objetivo declarado fosse buscar maiores garantias para um atendimento de qualidade, é de se questionar o quanto tal medida pode reforçar a opção pelo conveniamento, em detrimento da oferta de uma educação infantil integralmente pública. Afinal, como afirmam Borghi *et al.* (2012, p. 53), “[...] atualmente vem se ampliando e fortalecendo uma efetiva política educacional municipal de atendimento da educação infantil via conveniamento”.

Uma terceira e última estratégia que merece ser destacada é a elaboração pelo MEC dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, que se caracterizam como um instrumento de autoavaliação das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto à comunidade (BRASIL, 2009b). Tais indicadores são objeto de análise e foram usados nesta pesquisa, como será descrito posteriormente.

A qualidade da educação, e especificamente da educação infantil, tem sido debatida nos últimos anos tanto no campo da pesquisa quanto no da política educacional, apesar de ainda não haver uma definição clara do que é essa qualidade (DAHLBERG, MOSS, PENCE, 2003). Esta pesquisa enfatiza a importância da discussão do tema e considera que esse debate está entrelaçado com os objetivos e finalidades que se colocam para o ensino (MARCHESI, MARTIN, 2003; LIMA E SALES, 2010), bem como com a avaliação, desde que entendida como “[...] problematização, questionamento, reflexão sobre a ação” (HOFFMANN, 2005, p. 15), elementos indissociáveis e essenciais à educação.

Frente aos fatos apresentados e tendo em vista que a CF/88 define a educação como um **direito** de todos e **dever** do Estado e da família, estabelecendo princípios que impõem linhas de conduta por parte do Estado para a sua garantia (como a **gratuidade** do ensino público em **estabelecimentos oficiais**, a **igualdade de condições para o acesso e a**

⁵ O termo parceria, aqui adotado, designa os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada (BEZERRA, 2008).

permanência na escola, e a **garantia de um padrão de qualidade**), surgiu o interesse em analisar as condições de oferta educacional nas instituições municipais e conveniadas em um dos municípios estudados em pesquisa anterior (OLIVEIRA, 2010). A ideia norteadora é a de que “[...] programas de educação infantil de qualidade podem, de fato, contribuir para a aprendizagem e o desenvolvimento de todas as crianças nessa faixa etária, especialmente daquelas pertencentes às camadas mais empobrecidas da população” (CORREA, ADRIÃO, 2010, p. 8).

Esta investigação tem natureza qualitativa (LÜDKE, ANDRÉ, 1986; TRIVIÑOS, 2008) e constitui um estudo de caso, por possibilitar a compreensão de uma unidade particular, considerando, no entanto, suas inter-relações com o todo, com o contexto no qual essa unidade está inserida (ANDRÉ, 2008; LÜDKE, ANDRÉ, 1986; RABITTI, 1999). Recorreu-se ao levantamento e à análise da bibliografia relativa às parcerias público-privadas, à educação infantil, ao financiamento e à gestão da educação brasileira, às condições de oferta, à qualidade e à avaliação, em especial da educação infantil. Também foram feitas observações nas instituições em questão, entrevistas com os sujeitos envolvidos no assunto, análise documental e avaliação das escolas por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

Para alcançar o objetivo proposto, esta dissertação foi estruturada em sete partes:

- a presente introdução;
- o primeiro capítulo, que apresenta a questão da alocação de recursos públicos às instituições educacionais privadas e aborda algumas experiências de parcerias público-privadas no campo da educação nos Estados Unidos, México, Argentina, Colômbia, Chile e Brasil;
- o segundo capítulo, que discute a qualidade e a avaliação do ensino, além de apresentar os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil como um instrumento de avaliação da qualidade de instituições de educação infantil;
- o terceiro capítulo, em que se descreve o percurso metodológico pelo qual se desenvolveu a pesquisa;
- o quarto capítulo, em que se faz uma descrição geral do município estudado e se analisa o Programa Bolsa Creche, levando em conta seu marco legal, o processo de implementação e sua evolução;
- o quinto capítulo, em que se analisam as condições de oferta de educação infantil em duas instituições integrantes do Programa Bolsa Creche e em uma instituição

municipal, com base em dados coletados nas escolas pesquisadas por meio da aplicação dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e da realização de observações; e

- as considerações finais, em que se discutem as parcerias para a oferta de educação infantil, bem como o modelo adotado e as condições de oferta em três instituições voltadas para crianças de 0 a 6 anos.

2. ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESTATAIS PARA INSTITUIÇÕES PRIVADAS E ESCOLHA ESCOLAR: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

Nos anos 1990, o Brasil passou por uma reforma do aparelho de Estado. Essa década foi marcada por grandes mudanças no padrão de gestão pública, com a finalidade de implantar um Estado gerencial, que enxugaria os gastos do governo e, assim, superaria a crise enfrentada pelo país.

Durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi elaborado o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujos objetivos globais eram aumentar a governança do Estado, limitar sua ação àquelas funções que lhe são próprias, transferir da União para os estados e municípios as responsabilidades de caráter local, e transferir parcialmente da União para os estados as atribuições de caráter regional. O plano propunha que as empresas públicas fossem privatizadas ou transformadas em organizações sociais, isto é, organizações parceiras do Estado não dirigidas pelo poder público, mas que recebem fundos públicos (BRASIL, 1995).

O PDRAE teve papel norteador na reorganização do Estado brasileiro. No campo educacional, o plano defendia o rompimento da exclusividade do Estado sobre a oferta do ensino público (BRASIL, 1995; PERONI, 2003). Segundo Adrião e Peroni (2011, p. 46),

Com as redefinições no papel do Estado brasileiro, destacam-se dois elementos. O primeiro refere-se ao aumento das responsabilidades dos municípios frente ao atendimento das demandas sociais, a partir de sua condição de ente federado introduzida pela Constituição Federal de 1998 (BRASIL, 1998) e aprofundada pela municipalização do Ensino Fundamental, paralelamente à focalização de parte dos recursos vinculados para a educação nessa etapa de escolaridade pelo recém-extinto Fundef. O segundo elemento, que resulta em certa medida dessa opção descentralizadora da oferta educacional, refere-se às condições objetivas existentes nos governos subnacionais, os quais se veem obrigados a responder a uma demanda crescente pelo atendimento à escolaridade básica, para o que vêm concorrendo tanto as ações do Ministério Público, quanto as manifestações por parte da sociedade civil organizada junto ao poder local, cuja expressão recente pode ser percebida no formato assumido pelo Fundeb.

Para Borghi, Bertagna e Adrião (2012, p. 3), o “PDRAE, dentre outras estratégias, estimulou a criação de espaços públicos não estatais e incentivou a constituição de parcerias entre as esferas pública e privada”. As autoras apontam que

[...] o contexto mais amplo de incentivo à privatização de serviços sociais e/ou à participação do terceiro setor na assunção de responsabilidades sociais constitui o pano de fundo para se pensarem as parcerias entre as esferas pública e privada para a oferta de vagas na educação infantil como decorrência da reforma na gestão pública iniciada com o PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (BORGHI, BERTAGNA, ADRIÃO, 2012, p. 3).

Complementarmente, Adrião e Peroni (2011, p. 46) observam que nesse cenário “[...] ocorre o aumento das parcerias entre os sistemas públicos de educação e instituições do terceiro setor mercantil”.

Diante disso, a proposta desta pesquisa é analisar as condições em que as instituições públicas e privadas concessionárias realizam o atendimento da educação infantil no município paulista de Limeira. Como mencionado na introdução deste trabalho, o município selecionado apresenta um programa denominado Bolsa Creche, que consiste em subsidiar vagas em escolas de educação infantil da rede particular de ensino, constituindo uma parceria entre o poder público municipal e o setor privado. Às escolas concessionárias, como são chamadas as instituições privadas integrantes do programa, é repassado um valor *per capita* mensal. Essas escolas são de propriedade privada e têm gestão privada e fins lucrativos, mas são financiadas pelo poder público estatal (total ou parcialmente, pois algumas oferecem atendimento particular).

Muitos países, como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Brasil, Chile, Colômbia, Argentina, México, França, Peru, Venezuela, Bolívia, Nova Zelândia, Bélgica, Irlanda e Holanda, têm alocado recursos estatais à esfera privada de diferentes maneiras, entre as quais estão os *vouchers* e as escolas *charter*, por exemplo (CASASSUS, 2003; COX, 1997; ELACQUA *et al*, 2012; KRAWCZYK, 2002; SOUZA, 2002; WOLFF, GONZÁLEZ, NAVARRO, 2002; COSSE, 2003; REYES, 2012).

Como nota Casassus (2003), atualmente existe uma mescla de formas de participação privada com apoio público, uma cooperação na qual se desenvolvem situações diversas. Para Ferreira e Veloso (2006, p. 1), várias “experiências interessantes de parcerias público-privadas em educação têm sido implementadas recentemente em países latino-americanos, como Chile e Colômbia, e também nos Estados Unidos”. Na perspectiva desses autores,

[...] diversos países têm implementado reformas com o objetivo de elevar a eficiência dos gastos em educação. Uma forma de introduzir mecanismos de incentivo no sistema público de educação e, com isso, elevar sua eficiência é

através de parcerias público-privadas. A ideia básica é combinar a eficiência do setor privado com a característica do setor público de dar acesso a todos, particularmente aos mais pobres. Um outro aspecto muito importante dessas parcerias é que elas criam um mecanismo de competição por recursos públicos que, por sua vez, gera incentivos para um melhor desempenho das escolas públicas (FERREIRA, VELOSO, 2006, p. 1).

Por outro lado, Adrião e Peroni (2011, p. 46) argumentam que as parcerias entre os sistemas públicos de educação e instituições privadas, consideradas como parâmetro de qualidade, “[...] interferem na educação pública, restringindo muito a autonomia docente e as possibilidades de construção de uma gestão democrática na educação”.

Para subsidiar essa discussão sobre a subvenção pública a instituições educacionais privadas e sobre as parcerias estabelecidas entre o poder público e o setor privado, este capítulo apresenta algumas experiências de diferentes países, mostrando suas similaridades e especificidades. A seleção dos países ocorreu conforme sua menção na bibliografia sobre o tema ora abordado.

2.1 Políticas de escolha escolar – *vouchers* e escolas *charter* nos Estados Unidos

No livro “Capitalismo e liberdade”, de 1962, o economista norte-americano Milton Friedman (1912-2006) dedicou um capítulo à educação, dando ênfase ao papel do Estado. Nele o autor apresenta a ideia de *vouchers*, ou “cupons”, “vales”, “bônus”. Para Friedman (1977), a educação não precisa ser uma responsabilidade do governo de forma indiscriminada. De modo geral, os governos financiaram a educação por meio do pagamento direto dos custos para manter os estabelecimentos de ensino, mas o autor defende que seria desejável solicitar aos pais que arcassem diretamente com as despesas, e os casos extremos poderiam ser resolvidos por meio de subsídios especiais para famílias em determinadas condições. Para ele, as funções de financiamento e administração deveriam ser separadas, e ao Estado caberia apenas financiar. Friedman (1977) afirma:

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada, dando aos pais uma determinada **soma máxima anual por filho**, a ser utilizada em **serviços educacionais** “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua **escolha**. Os **serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa**. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas

mantivessem padrões mínimos, tais como inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas [...] (FRIEDMAN, 1977, p. 82, grifos nossos).

Friedman (1977) argumenta que essa ideia, além de permitir que os pais tenham liberdade para escolher a escola em que colocariam os filhos, ainda resolveria o problema da qualidade, pois, ao promover a concorrência entre as escolas, estimularia o campo educacional. Nesse contexto, o Estado seria o responsável por regular as condições de oferta das instituições de ensino.

A proposta do vale-educação de Friedman pretendia aplicar princípios do livre mercado aos sistemas educacionais. No excerto da obra de Friedman (1977) apresentado, é possível identificar alguns dos elementos neoliberais presentes no pensamento do autor: educação enquanto serviço ou mercadoria, liberdade de escolha, governo limitado e competitividade entre as escolas (LOZANO, 2011; REYES, 2012).

Para Reyes (2012), a política governamental sugerida por Milton Friedman e denominada *school choice* (escolha escolar) visa à separação dos papéis centrais do Estado de provimento e financiamento público da educação. O autor ainda observa que:

Esta política va más allá del sistema de bono escolar (voucher), con el que tradicionalmente se le asocia; permite a los padres de familia, independientemente de la condición económica y de la zona geográfica en que vivan, elegir para sus hijos la escuela que mejor se adapte a sus intereses, de carácter religioso, político, social o de otro tipo, e incluso proporcionarles ellos mismos la educación en casa (REYES, 2012, p. 72).

Segundo Ravitch (2011), a ideia de “escolha da escola” ou “escolha escolar” surgiu nos Estados Unidos nos anos 1950, quando o Supremo Tribunal do país emitiu uma decisão contra a segregação racial escolar. Alguns distritos do sul responderam à pressão do tribunal adotando políticas de “liberdade de escolha”, por meio das quais os estudantes poderiam frequentar qualquer escola pública que desejassem. No entanto, os estudantes brancos permaneceram em escolas só de brancos, e os estudantes negros, em escolas só de negros. Segundo a autora,

Em uma nota de rodapé, Friedman reconheceu que ele descobrira apenas depois de ter terminado o seu ensaio que os estados do sul estavam adotando sua proposta (“financiamento público, mas gerenciamento privado da educação”) para evitar a obediência à decisão *Brown* contra a segregação. Ele reconheceu que esse era um problema para a sua proposta, mas isso não o deteve (RAVITCH, 2011, p. 136).

Em resumo, o *voucher*, ou vale-educação, como também é conhecido, pode ser definido como um:

[...] sistema no qual “os fundos seguem a criança”, é um subsídio do governo – financiado por intermédio de impostos – para as famílias poderem matricular seus filhos em escolas de sua escolha, públicas ou privadas. Esse pagamento pode ser feito diretamente aos pais, mas na maioria dos casos é entregue às escolas selecionadas, segundo o número de alunos matriculados. (KRAWCZYK, 2002, p. 55).

Esse vale-educação emitido pelo governo no nome do aluno ou de seus pais permite que a família escolha a escola onde a criança estudará, seja pública, seja privada.

Já as escolas *charter* são instituições geridas por entes privados com verba pública no âmbito de um contrato. A elas é dada uma autonomia maior do que a das outras escolas públicas no que diz respeito a currículo, ensino e métodos. Em contrapartida, tais escolas são responsabilizadas por seus resultados. Segundo Krawczyk (2002, p. 47-48), as escolas *charter* norte-americanas

[...] são uma modalidade de escola pública aberta para todos, financiada com recursos públicos – atrelados à matrícula – e operada por entidades independentes. Estas recebem um “charter”, ou licença, para operar durante certo período. Essa modalidade pode ser adotada por uma escola nova ou uma já existente. Uma das suas principais características é a existência de contratos de desempenho, pelos quais se regula a relação entre os operadores das escolas e os controles do ensino público. A maioria das escolas *charters* têm sido criadas por grupos de educadores, pais de família ou líderes da comunidade.

De acordo com Carrillo (2011, p. 46-47), tanto as escolas *charter* quanto os *vouchers*: “Ambos modelos intentan poner en las manos del padre de familia la oportunidad de seleccionar la escuela que quiere para sus hijos, pública o privada, y tomando como referencia los aspectos económicos que ello conlleva”.

No caso das escolas *charter*, elas devem seguir as leis de cada estado referentes à sua criação e ao seu funcionamento.

El espíritu de la ley charter permite la innovación administrativa y programática, y proporciona más opciones de escuelas dentro del sistema público que operan sin las restricciones de las reglas burocráticas tradicionales. Uno de los requisitos es que deben cumplir globalmente con

los criterios académicos establecidos en su respectiva carta constitutiva para los alumnos y para la escuela; de no ser así, la agencia que concedió el “charter” de autorización puede clausurar la escuela. (LOZANO, 2011, p. 47).

Apesar de nos Estados Unidos a formulação da lei *charter* ser uma tarefa específica da política dos estados, assim como a definição de escola *charter* no corpo dessa lei, todas essas escolas devem corresponder a critérios federais para receber parte de um fundo público reservado para seu financiamento inicial e para sua avaliação (SARDINHA, 2011).

As escolas *charter* foram concebidas como escolas públicas com autonomia legal e financeira que funcionam como uma empresa privada, com enfoque nos resultados acadêmicos dos alunos, mais que nos processos. Elas são financiadas pelo estado, mas podem conseguir mais receitas por meio de doações ou investimentos próprios. Além disso, podem funcionar em edifícios adaptados para tal atividade ou em espaços compartilhados com qualquer outro tipo de estabelecimento. Os professores dessas instituições não são servidores públicos, mas contratados pelas próprias escolas (REYES, 2012).

Além dessas características, as escolas *charter* são isentas da maioria das regulamentações que recaem sobre a atividade das escolas públicas e devem ter como base uma missão principal, um currículo, métodos de ensino e formas alternativas de organização. Elas são criadas para atender a "grupos de risco", como são denominados nos Estados Unidos as populações marginalizadas, as crianças com problemas de aprendizagem ou os jovens que abandonaram os estudos. Na maior parte dos casos, são escolas pequenas (LOZANO, 2011).

Para Manero (2008), a escolha escolar, ou *public choice*, abarca muito mais que um sistema de *vouchers*, e pode concretizar-se em modelos com características adaptadas ao contexto em que se desenvolvem. A autora considera que os Estados Unidos são o país que mais impulsionou a criação de diferentes sistemas de escolha escolar. Ravitch (2011) explicita a diferença entre algumas das formas de escolha escolar:

Nos anos 1990, três versões da escolha escolar surgiram: escolas com isenção de impostos, escolas com administração privada e escolas autônomas. Todas essas escolas recebiam fundos públicos para educar estudantes, mas não eram escolas públicas regulares e não eram administradas por órgão do governo.

As escolas com isenção de impostos são escolas que podem ou não ser religiosas. As crianças com isenção se matriculam nelas por escolha. A isenção geralmente cobre apenas uma parte da mensalidade. As escolas com

isenção existem apenas onde elas foram autorizadas pelo legislativo estadual (Milwaukee e Cleveland) ou pelo Congresso (o Distrito de Columbia).

As escolas de administração privada são escolas que uma entidade externa opera sob um contrato com o distrito escolar. Elas podem ser administradas sem fins lucrativos ou com fins lucrativos. Geralmente o distrito entrega escolas de baixa performance para administradores privados, esperando que eles possam ser bem-sucedidos onde o distrito não foi. As firmas privadas, em essência, trabalham para o distrito, mas têm uma certa liberdade de realizar mudanças na equipe e nos programas. Se o distrito está insatisfeito com os resultados, ele pode encerrar o contrato e recuperar o controle da escola ou designá-la para uma organização administrativa diferente.

As escolas autônomas são criadas quando uma organização obtém uma autorização de um órgão estadual. A autorização dá à organização um determinado período de tempo – geralmente cinco anos – para atingir seus objetivos de performance em troca de autonomia. Em alguns estados, como a Califórnia, as escolas públicas regulares podem se converter em autônomas, portanto se separando de seu distrito escolar e tornando-se um distrito independente de apenas uma escola. As escolas autônomas podem ser administradas por organizações sem fins lucrativos ou por empresas comerciais. Elas podem ser administradas por uma organização nacional ou por um grupo comunitário local. (RAVITCH, 2011, p. 142-143).

Segundo Reyes (2012), nos Estados Unidos existem vários programas para cumprir os objetivos da política de escolha escolar,

[...] algunos orientados a escuelas con especialización curricular y organizativa, como las escuelas imán (magnet schools), las escuelas con contrato (charter schools), las escuelas temáticas, las escuelas alternativas y los centros especializados; escuelas basadas en el uso de bonos o cheques escolares (voucher), escuelas sustentadas en la desgravación y reducción de impuestos por el pago de colegiatura en escuelas privadas; y las escuelas basadas en la inscripción abierta (open enrolment) y de elección universal controlada. (REYES, 2012, p. 72).

Em meio às diferentes nomenclaturas apontadas por Ravitch (2011) e Reyes (2012), observa-se que os modelos *voucher* e *charter* são os que conseguiram maior difusão.

O debate acerca do uso de vale/bônus educacional é bem acirrado, e gira em torno de questões como privatização da educação, livre escolha ou liberdade de escolha e autonomia. Há aqueles que o defendem e os que o rejeitam. Para Doval (2007), o uso dos vales é uma proposta que deve ser analisada, em vez de rejeitada de antemão por preconceitos ideológicos. Para o autor,

[...] no significa privatizar la educación, puesto que las instituciones públicas seguirían existiendo, sólo que ahora se verían obligadas a competir y entregar mejores servicios. Se gestionarían buscando la mayor eficiencia y tratando de ser atractivas para los padres de su entorno social, ya que no tendrían ni la demanda ni la supervivencia financiera asegurada (DOVAL, 2007, p. 31)

Os favoráveis a essa política afirmam que o vale-educação promove a competição entre as escolas públicas e privadas, o que proporcionaria sua melhoria e a oferta de maior qualidade educacional (REYES, 2012). Em seu trabalho, Carrillo (2011) adota essa mesma perspectiva, segundo a qual o vale-educação, pelo subsídio que outorga à instituição, cria condições para a melhoria da infraestrutura e dos recursos didáticos e maior autonomia para a contratação de docentes. Ele lembra, no entanto, que o *voucher* pode ou não cobrir todos os gastos gerados pelas instituições, sejam públicas, sejam privadas.

Para os defensores das escolas *charter*, a vantagem é que

[...] el estado deja su rol como único ofertante de escuelas públicas, y del monopolio se pasa a la competencia en la oferta de escuelas gratuitas, universales y no religiosas; el libre juego del mercado favorece la competencia, el espíritu de iniciativa y la creatividad individual; promueve el triunfo de los mejores, y así favorece la calidad de la educación; ayudan a crear un nuevo tipo de escuela pública. (REYES, 2012, p. 77).

As políticas de *voucher* e de escolas *charter* são criticadas pelos defensores da escola pública. Segundo Reyes (2012), os que são contra a política de *voucher* a veem como uma ameaça à educação pública pelas seguintes razões, entre outras:

[...] los estudiantes de clase media abandonan las escuelas públicas, migran a las privadas, y se genera una reducción de financiamiento a la escuela pública, el cual se reasigna a la educación privada, generando escuelas públicas decadentes, con presupuestos más bajos y con tendencia a desaparecer (Krashinsky, 1986); descarga al estado de su responsabilidad de generar una reforma educativa tendiente a mejorar la educación pública; no beneficia a las zonas rurales donde escasamente hay una escuela pública. (REYES, 2012, p. 74-75).

Os críticos das escolas *charter*:

[...] se basan en que el estado se desresponsabiliza y abre el juego a potenciales inversores privados para un mercado en el que aún no logran incursionar con toda su fuerza; el libre juego del mercado favorece a los que

tienen mejores condiciones –recursos humanos y financieros, capacidad instalada, etc. –para producir proyectos creativos e innovadores y deja a los docentes, padres, y alumnos, librados a sus posibilidades individuales, en “competencia” con empresas y organizaciones poderosas; la concesión de escuelas públicas destruye el sistema educativo. (REYES, 2012, p. 77-78).

Entende-se que as políticas de *voucher* e das escolas *charter* não constituem a saída para os problemas educacionais, principalmente os relacionados à qualidade e à falta de vagas, uma vez que esses modelos se restringem a pequenos grupos da população e, ao serem adotados, fazem com que se negligencie a necessidade de melhorar toda a estrutura educacional para atender com excelência a todos os educandos, e não apenas alguns.

A expansão das escolas *charter* nos Estados Unidos ocorreu no contexto de reforma da educação, iniciada ainda nos anos 1990, mas que tomou maiores proporções a partir da lei *No Child Left Behind* (NCBL – “Nenhuma Criança Deixada para Trás”), aprovada no ano de 2002. O objetivo da lei é aumentar a “performance” acadêmica e diminuir as diferenças de desempenho. Os principais parâmetros para medir os resultados são testes padronizados de leitura e matemática. As escolas que não atingem as metas podem ser fechadas e ter seus alunos matriculados em outras escolas, ou podem ser fechadas e reabertas como escolas *charter*, com financiamento público, mas gestão privada (RAVITCH, 2011; FREITAS, 2012; GUIBOND, NEILL, SCHAEFFER, 2012; KARP, 2012).

Alguns autores (RAVITCH, 2011; GUIBOND, NEILL, SCHAEFFER, 2012) mencionam pesquisas que indicam que essas medidas não têm melhorado a educação americana e que as escolas *charter* não apresentam vantagens, como defendido por seus adeptos.

Entre as consequências dessa política, promovida pelos “reformadores empresariais” (*corporate reformers* – denominação dada por Diane Ravitch), estão a responsabilização de professores e diretores pelos resultados acadêmicos dos alunos, o fim da estabilidade e dos benefícios por tempo de serviço do corpo docente, o aumento da segregação socioeconômica, o estreitamento curricular, a competição entre escolas e professores, fraudes e o enfraquecimento do sistema público de ensino (RAVITCH, 2011; FREITAS, 2012; GUIBOND, NEILL, SCHAEFFER, 2012; KARP, 2012).

Nessa perspectiva, Sardinha (2011, p. 4) salienta que

A enorme difusão deste modelo nos Estados Unidos representa a institucionalização do protagonismo do setor privado na educação pública e a desresponsabilização do Estado pela educação básica. Esta mudança de

paradigma é induzida pelo discurso da “autonomia” de pais e docentes, na escolha da escola e na elaboração do seu projeto pedagógico, e da eficiência da gestão privada, como legitimam as reformas do Estado, no contexto da reestruturação produtiva. (SARDINHA, 2011, p. 4).

A autora pontua ainda que

[...] a principal tendência da agenda educacional americana atual é o enfraquecimento da escola pública. A procura bilateral entre gestores públicos e fundações privadas se desdobra em acordos que envolvem um montante financeiro que supera os gastos públicos investidos em educação e dá centralidade a este tipo de ação. (SARDINHA, 2011, p. 7).

Conforme Narodowski (1999) observa, na discussão acadêmica internacional acerca das políticas educacionais baseadas na descentralização, na livre escolha das escolas (ou escolha escolar), na relação entre escola e comunidade, no incremento da qualidade da educação e na participação do setor docente, o chamado "movimiento de las escuelas charter" ocupa sem dúvida um lugar central de análise e de avaliação.

Para alavancar a discussão, a seguir serão apresentadas, ainda que brevemente, algumas experiências de escolas *charter* e *voucher* (vale-educação) fora do território norte-americano.

2.2 Algumas experiências fora do território norte-americano

A contextualização que será feita a seguir busca explicitar como a política da escolha escolar – na qual se inserem os modelo de *voucher* e escolas *charter* – tem se expandido e sido proposta como um dos meios para resolver os problemas educacionais. Para dar continuidade à apresentação e melhor entender como essa política tem se desenvolvido, serão citados alguns exemplos retirados de pesquisas realizadas em alguns países latino-americanos.

Analisando as reformas educacionais na América Latina na década de 1990 e as políticas delas originadas, bem como a posição dos organismos internacionais, Krawczyk (2002) constrói uma reflexão interessante e que possibilita a compreensão do contexto em que algumas políticas educacionais têm sido aplicadas, entre elas a da escolha escolar.

Segundo Krawczyk (2002), no balanço da reforma educacional na região, realizado pelo Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina (Preal) e pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc), são apontados

resultados positivos da década de 1990, como “[...] os pactos estabelecidos e a presença bem mais ativa do setor privado na reforma político-educacional, o que permitiria pensar, segundo esses organismos, que estão se desenhando ‘políticas de Estado, e não políticas de governo’” (KRAWCZYK, 2002, p. 45).

A autora explica, que, nos primeiros documentos dos organismos internacionais, a recomendação aos governos era implementar políticas que lhes permitissem “[...] negociar as mudanças e resolver, de comum acordo, as diretrizes e as ações da reforma educacional com os diferentes setores da sociedade”, tendo “como principal alvo o compromisso do setor privado” (KRAWCZYK, 2002, p. 45).

Nesses documentos, “[...] o destaque está nas políticas e nas **leis que regulamentam a participação empresarial e das fundações privadas**, estabelecendo-se assim mecanismos de aproximação entre o setor público e o setor privado no âmbito educacional” (KRAWCZYK, 2002, p. 45, grifos nossos). Observa-se, portanto, que o foco de tais políticas é o fortalecimento da participação privada na área educacional, por meio de mecanismos legais.

Nos Estados Unidos e no Chile,

[...] além dos processos de desconcentração das responsabilidades administrativas, são elogiadas as inovações em gestão escolar que desencadeiam processos de privatização da gestão, tais como o **sistema de vouchers ou vales**, [...] e formas de autogestão com **participação comunitária**, tais como as **escolas charter**. (KRAWCZYK, 2002, p. 47, grifos nossos).

Em resumo, esses documentos valorizam as políticas de *vouchers*, as *escolas charter* e a participação comunitária como mecanismos de gestão eficientes. Ainda analisando os documentos internacionais, a autora aponta que, “[...] em um balanço dos modelos de descentralização educacional na América Latina, elaborado pela Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe], e em outros informes de organismos internacionais, é recomendado aumentar o grau de autonomia dos ‘níveis provedores’, minimizando o número de restrições diretas” (KRAWCZYK, 2002, p. 48).

Há ainda outros informes, como um balanço do Preal, que apontam a Nicarágua, com suas escolas autônomas, como “[...] líder na política de transferência de autoridade e responsabilidade pela gestão escolar e seus resultados aos diretores” (KRAWCZYK, 2002, p. 49). A autora chama a atenção para o fato de “[...] que mais uma vez se coloca a gestão como panaceia para todos os problemas educacionais” (KRAWCZYK, 2002, p. 49).

No que se refere ao financiamento do ensino, Krawczyk (2002, p. 52) assinala que as publicações da Cepal e do Preal reconhecem “[...] a insuficiência de recursos disponíveis para educação, mas isso não é questionado. O debate concentra-se em torno da má utilização desses recursos e da necessidade de sua otimização, visando potencializar o rendimento educativo”.

Tendo em vista essa insuficiência de recursos, as reformas indicam a necessidade de diversificar as formas de financiamento da educação e os critérios de distribuição de recursos. Uma sugestão é estabelecer benefícios tributários que incentivem o setor empresarial a financiar projetos educacionais. Nesse contexto, a ideia de vale-educação se faz pertinente.

Este tipo de financiamento – com normas, práticas e sistemas de regulação diferentes – está sendo adotado na América do Norte, em vários países da Europa (Polônia, Suécia, Holanda, Reino Unido etc.) e na América Latina, onde o Chile e a Colômbia são os casos mais conhecidos. Ele também está sendo implementado em outros países, tais como Guatemala e Porto Rico. (KRAWCZYK, 2002, p. 55).

Krawczyk (2002) lembra que, tanto na Colômbia quanto no Chile, o alvo dessas políticas de financiamento são os alunos advindos de famílias de baixa renda.

No caso do Chile, abrange todo o ensino básico, e na Colômbia só o ensino médio, porque foi implementado como estratégia para resolver a **falta de vagas no ensino público**. Em ambos os casos, os vales-educação podem ser utilizados em escolas privadas, e a participação da escola no programa é renovável se o rendimento do aluno for satisfatório. As escolas que recebem vales-educação podem também cobrar algum tipo de matrícula dos beneficiados. Nos dois países, passados alguns anos da introdução do sistema de vales-educação, tem crescido o ensino privado e foram minimizados os alcances do princípio de gratuidade do ensino. (KRAWCZYK, 2002, p. 55, grifos nossos).

Krawczyk (2002, p. 55) também ressalta a constatação, por parte da Orealc, de “que em alguns casos essa tendência crescente à privatização – através do aumento do sistema privado de ensino e/ou de diferentes modalidades do sistema de subvenção [...] – ocorreu em desmedro da educação pública”.

2.2.1 No México

Segundo Carrillo (2011), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou ao México, em 2010, algumas recomendações para melhorar o sistema educacional. Uma delas era “[...] aumentar la autonomía escolar, y garantizar el financiamiento para todas las escuelas” (p. 38).

De las acciones propuestas por la OCDE, las que se refieren a la “**autonomía escolar**” y “financiamiento para todas las escuelas” están ocupando un lugar primordial en los discursos que en materia educativa se escuchan, generando controversias que llegan a ser el centro de interés del debate entre los que defienden la escuela pública y aquellos que apuestan por la privatización de la educación. (CARRILLO, 2011, p. 38-39, grifos nossos).

A questão da autonomia escolar, no entanto, não é propriamente discutida: pela proposta apresentada, entende-se que significa adotar políticas de *voucher* e de escolas *charter*.

De acordo com Carrillo (2011), em alguns estados do México, como no Distrito Federal, já existe um sistema de *cuasi-voucher*, implementado por um programa chamado Said (Sistema Automatizado de Inscripción y Distribución).

Além desse programa, em 14 de fevereiro de 2011 foi assinado pelo presidente da República um decreto que outorga um estímulo para que pessoas físicas deduzam de sua declaração fiscal o pagamento da educação privada, desde a pré-escola até o ensino médio (CARRILLO, 2011; REYES, 2012). Observa-se que essa medida era o que Milton Friedman propunha nas décadas de 1950 e 1960. Segundo Carrillo (2011), as escolas do tipo *charter* são chamadas de “escuelas de calidad” no México.

Carrillo (2011) afirma que a preocupação do México em melhorar a qualidade da educação tem levado o país a considerar a implementação do sistema de *voucher* e das escolas *charter*. Entretanto, para o autor, o sistema de *voucher* não favorece a educação dos mais pobres, beneficiando apenas as famílias com mais recursos financeiros, enquanto as escolas *charter* excluem a maioria, convertendo-se em escolas “elitistas”.

2.2.2 Na Argentina

Para Lane (1998), *apud* Narodowski (1999), a discussão sobre o que é e como funcionam as escolas *charter* está cheia de inconsistências e incoerências argumentativas: “El movimiento de escuelas *charter* es una colección diversa y confusa de valores, motivos, creencias y posiciones. La discusión política frente a las escuelas *charter* refleja esta confusión” (LANE, 1998 *apud* NADODOWSKI, 1999, p. 2).

Segundo Torrendell (2002), a ideia de *school choice* ou escolha escolar começou a se instalar na Argentina na década de 1990. De acordo com o autor,

[...] la idea de “elección de escuelas” nos hacen suponer que el concepto designa la posibilidad de los padres de elegir las escuelas que juzguen más apropiadas para sus hijos. Y, obviamente, en nuestro marco cultural e histórico la elección primerísima a realizar es si podemos y deseamos que nuestros hijos sean educados en un colegio “público” (estatal) o “privado” o también (hoy bastante menos) en un laico o religioso (TORRENDELL, 2002, p. 42).

No entanto, Torrendell (2002) ressalta que, apesar dessa

[...] aparente simplicidad conceptual, al introducirnos en el debate académico sobre “school choice”, se advierte inmediatamente el carácter polisémico y equivoco de este término. No sólo se refiere a una variedad de instrumentos y programas sino que también hay que tener presente la diversidad ideológica –consciente o no; explícita o no que implica cada uno de los mecanismos propuestos (TORRENDELL, 2002, p. 42).

Para ele, a escolha escolar está ligada à perspectiva de quase mercado, ou seja, a programas que procuram melhorar a educação por meio da adoção de mecanismos de mercado pelo sistema educacional, sustentado sempre com financiamento estatal. Nesse caso, a escolha escolar exigiria que as instituições escolares fossem competentes, uma vez que concorreriam entre si. O autor chama a atenção também para a intervenção e a regulação do Estado nas diferentes propostas, como na de Friedman, em que o papel do Estado estaria reduzido ao financiamento.

De acordo com Torrendell (2002), a Constituição argentina permite a subvenção por parte do Estado às escolas privadas, mas, para o autor, propostas de *school choice* que se impõem repentinamente, de maneira uniforme e sem consulta tendem a causar danos e fraturas no tecido social do país.

Vior e Rodriguez (2012, p. 95) explicam que, na década de 1940, houve na Argentina uma alteração significativa no papel do Estado no que diz respeito à educação, com o estabelecimento de um sistema de subsídio estatal às escolas privadas. A lei nº 13.047 de 1947 consolidou a ideia de subsídio do Estado e o desenvolvimento do sistema de financiamento público das instituições privadas. A lei é justificada como uma medida de “[...] aporte complementario del Estado en el marco de la ‘justicia social’”. Apontam os autores que o subsídio público não privou as instituições de cobrar taxas.

A reforma educacional argentina da década de 1990 redefiniu o caráter público da educação e, em consequência, o papel do Estado como fonte de garantia do direito à educação (FELDFEBER, 2003). Para Feldfeber (2003, p. 924),

[...] en los últimos años, tanto en el nivel del discurso de los expertos ministeriales como de los técnicos del Banco Mundial y de las fundaciones locales de orientación neoliberal, se han instalado los temas de la autonomía institucional, los nuevos modelos de gestión y la redefinición de la carrera docente como aspectos centrales del proceso de reforma pendiente en el campo educativo en Argentina. Para los tecnócratas locales la solución para elevar la calidad del sistema educativo debería estar centrada en las siguientes medidas: una redefinición del papel del Estado centrado en la evaluación del sistema; una reforma profunda en la organización escolar; el establecimiento de nuevas formas de financiamiento educativo basadas en la demanda; la introducción de incentivos; el otorgamiento de autonomía a la escuela, transformándola en protagonista del sistema; la implementación de políticas públicas gestionadas por organizaciones no estatales; la producción de información para garantizar la libertad de elección a los padres; la definición de una nueva carrera basada en el mérito y la modificación del régimen laboral docente.

Para a autora, a implementação de propostas de reforma do sistema educacional providencial busca superar o que o governo considera como “rigideces propias de un sistema centralizado y sobrerregulado” e redefinir a relação entre o Estado e a sociedade (FELDFEBER, 2003).

Narodowski (1999) menciona que na Argentina existem as escolas públicas autogeridas. De acordo com Feldfeber (2003), as escolas experimentais ou escolas autogeridas são caracterizadas, pela retórica oficial, como organizações públicas não estatais. As escolas experimentais começaram a funcionar na província de São Luis no ano de 2001, articulando os aspectos centrais das reformas impulsionadas pelos “*experts*”. As escolas são geridas por associações educacionais (associações civis sem fins lucrativos), que têm a função de organizar o projeto pedagógico e cuidar da gestão da instituição, sendo também responsáveis

pelos resultados pedagógicos obtidos, assim como pela administração financeira. As associações educacionais não podem estabelecer nenhum tipo de discriminação para o ingresso ou para a permanência dos alunos.

O financiamento das escolas autogeridas fica a cargo do Estado e é feito por um sistema de subvenção por aluno, a Unidade de Subvenção Escolar (USE). Essas instituições não podem cobrar nenhum tipo de taxa ou tarifa (FELDFEBER, 2003). Segundo Feldfeber (2003, p. 923),

El Proyecto de las Escuelas Experimentales en la Provincia de San Luis, inspirado en el modelo de las *charter schools* de Estados Unidos, es presentado por el Gobierno de la Provincia como un caso precursor en nivel regional en el marco de lo que caracterizan como la “necesaria e imperante reforma de los sistemas educativos”.

Feldfeber (2003) assinala ainda que a Lei Educacional da Província (nº 4.947), de 1992, estende a denominação de escola pública a todos os estabelecimentos, diferenciando as escolas pela gestão estatal ou privada, procedimento retomado na Lei Federal de Educação de 1993. A Lei Provincial estabelece ainda a obrigatoriedade dos níveis inicial e primário, sem estipular a gratuidade em nenhum artigo.

Nos fundamentos do Decreto de Regime de Escolas Experimentais, propõe-se como objetivo da reforma conseguir a “autonomia con el fin de promover la innovación y la calidad educativa” (FELDFEBER, 2003, p. 932). No entanto, Feldfeber (2003, p. 934) faz algumas ressalvas quanto ao que significa essa autonomia:

En primer lugar, que el discurso oficial sobre esas escuelas homologa autogestión con autonomía, al mismo tiempo que innovación se presenta como sinónimo de mejoramiento de la calidad, supuestos que deben ser puestos en cuestión en función de la experiencia desarrollada hasta la fecha. En segundo lugar, la autonomía de los docentes se ve limitada en tanto no todos puedan participar efectivamente en las decisiones de las Asociaciones Educativas y la definición de los proyectos que orientan el trabajo de las escuelas. [...] En tercer lugar, los valores vinculados con la democratización social no aparecen como centro de esta propuesta, o en todo caso, cuando se incorporan, se presentan asociados al discurso eficientista sobre la gestión y los nuevos modos de gerenciamiento más cercanos al mundo empresarial que al campo político orientado a garantizar la materialización de los derechos de los ciudadanos.

No que diz respeito à receptividade do projeto na província de São Luis, na Argentina, Feldfeber (2003) aponta que os sindicatos docentes desempenharam um papel-chave na oposição às escolas autogeridas, por considerarem que atentam contra os direitos dos docentes como trabalhadores e porque a veem como uma forma de privatização da educação pública, uma vez que fundos públicos financiam escolas geridas por particulares.

De acordo com Narodowski (1999), as escolas autogeridas

[...] poseen por definición estrictos mecanismos de control de la gestión institucional, por lo que sería más fácil para la institución regulatoria (el Estado, o en su defecto algún organismo descentralizado de evaluación, auditoría y/o control) identificar los comportamientos discriminatorios y aportar soluciones para lograr la inclusión de todos los niños y jóvenes al sistema educativo. (NARODOWSKI, 1999, p. 6).

Para o mesmo autor,

La implementación de las escuelas autogestionadas debe ser efectuada dentro del espacio público, garantizando el principio de igualdad de oportunidades, y ejerciendo una práctica educativa basada en las orientaciones doctrinarias tradicionales fundamentales de la escuela pública argentina y que otrora le brindaron un lugar preponderante como agente de consolidación de justicia social: educación gratuita, obligatoria, laica y de calidad para todos y para todas. (NARODOWSKI, 1999, p. 6-7).

Narodowski (1999) defende que a vinculação da sociedade civil à educação ajuda a fortalecer o espaço público por meio da participação. Ele acredita que as escolas públicas autogeridas não fomentam a privatização da educação pública, pois

El éxito de las escuelas públicas autogestionadas (o sea, un aumento de calidad de la escuela pública y mayores cuotas de participación de las familias en la educación de sus hijos en el marco de instituciones autogestionadas) debería permitir, en el largo plazo, una caída en la matrícula de la escuela privada, ya que, según muestran los pocos estudios existentes en la Argentina acerca del comportamiento de la demanda (las familias) con relación a la educación escolar, calidad y participación son dos de los elementos centrales en la motivación de muchas de las familias que eligen educación privada para sus hijos. (NARODOWSKI, 1999, p. 8).

Segundo Narodowski (1999), as escolas públicas autogeridas da Argentina pertencem ao espaço público e estão atreladas ao princípio de gratuidade. A concorrência entre elas por recursos financeiros não existe, “[...] ya que la normativa que habrá de regularlas se basa en

procesos de control y evaluación de su calidad y en los resultados que ella ofrece en términos de la adecuación de la escuela al contexto social de la matrícula” (NARODOWSKI, 1999, p. 9). Contrariamente ao exposto por Feldfeber (2003), Narodowski (1999) afirma que as “[...] escuelas públicas autogestionadas tampoco ostentan ningún tipo de semejanza con los sistemas de *vouchers* públicos, privados o mixtos utilizados en los Estados Unidos, Suecia o Nueva Zelanda” (NARODOWSKI, 2002, p. 4). Isso porque,

Al contrario del modelo *voucher*, en las escuelas públicas autogestionadas es la oferta y no la demanda la que sigue siendo unidad de asignación del gasto, al igual que lo que viene aconteciendo en la Argentina con las escuelas públicas tradicionales desde hace más de un siglo. Más esquemáticamente, en lo relativo al origen y el movimiento de los recursos provenientes del Estado, el sistema escolar autogestionado guarda muchas similitudes con el modelo tradicional y prácticamente ninguna con el sistema desubsidio estatal a la demanda por medio de *vouchers*. (NARODOWSKI, 1999, p. 10).

Nesse cenário, a responsabilidade do Estado consiste em oferecer apoio e condições adequadas para o exercício da prática educativa, e o poder de decisão sai das mãos dos funcionários do Ministério para recair sobre as famílias e especialmente sobre os educadores (NARODOWSKI, 1999).

Na mesma perspectiva de Narodowski (1999), Franzini (2006) afirma que o modelo de escolas autogeridas da província de São Luis não as caracteriza como escolas *charter*. Por outro lado, Vior e Rodriguez (2012, p. 98) denominam de “escuelas *charter* y de bonos educativos” a experiência da província de São Luis inserida na política de privatização da educação.

O intuito desta seção não é caracterizar um modelo ou outro como *voucher* ou escola *charter*, mas apontar as semelhanças e diferenças entre eles. Também é importante lembrar que, apesar das diferentes nomenclaturas e da forma como essas políticas se desenvolveram em um país ou outro (dependendo das condições materiais de cada um), o que chama a atenção é o fato de terem a mesma orientação.

2.2.3 Na Colômbia

Na Colômbia existem programas que se assemelham com as escolas *charter* norte-americanas e que são denominados “contratación de la prestación del servicio”. Além disso, o país conta com os “bonos educativos” e a “contratación de la gestión” das escolas públicas, em parceria com o setor privado (VARELA, 2008).

Nesse país, a prestação de serviço educacional associada à contratação de particulares esteve ligada de maneira exclusiva às comunidades religiosas durante séculos, e foi só na década de 1960 que se iniciou a contratação de entidades particulares, com recursos do Estado, para ampliar a cobertura e garantir o cumprimento do direito à educação (VARELA, 2008).

Segundo Varela (2008), as matrículas em escolas públicas representam 83% dos estudantes, dos quais 9% são atendidos mediante a contratação da prestação de serviços por instituições privadas, o que corresponde a aproximadamente 838 mil estudantes. De acordo com o autor, essa modalidade também tem gerado dificuldades em algumas regiões quanto à qualidade do serviço prestado.

Varela (2008, p. 13) explica que o propósito do Estado colombiano ao executar estratégias de contratação de serviços educacionais de terceiros é ampliar a cobertura educacional do país, e que isso “[...] ha permitido llegar de manera más flexible y oportuna en aquellos casos en los que se demuestra la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado”.

A contratação de serviço educacional segue o Decreto 4313 de 2004, em cujo artigo 4º, “Objeto de los contratos”,

[...] se establecen las modalidades de contrato que las entidades territoriales certificadas podrán celebrar con el sector privado: La “contratación de la prestación del servicio” es una de ellas y en esta modalidad, la entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo por el año lectivo para determinado número de alumnos. El contratista, de acuerdo con las necesidades del contratante, asumirá todos o algunos de los costos inherentes a la prestación del servicio educativo, recibiendo en contraprestación una suma fija de dinero por alumno atendido, por cada período lectivo contratado, cuya forma de pago podrá ser convenida libremente por las partes. La remuneración se fijará teniendo en cuenta los costos efectivos de los componentes básicos ofrecidos y asumidos por el contratista, necesarios para la prestación del servicio. (VARELA, p. 15-16).

Na Colômbia, assim como nos Estados Unidos e no Chile, os vales-educação são utilizados como mecanismos para alcançar maior equidade, sendo dirigidos a grupos vulneráveis da sociedade (Varela, 2008).

Como ejemplo de los bonos educativos, en la década de los 90, el gobierno colombiano diseñó y puso en marcha el Programa de Ampliación de la Cobertura de Educación Secundaria (Paces). El programa tenía una duración de 7 años. La meta fijada del programa Paces fue incrementar la cobertura en educación secundaria del 46% al 70% en 5 años (en promedio, 80 mil nuevas admisiones por año). Su grupo objetivo fue limitado a niños residentes en barrios de los estratos más bajos (estratos 1 y 2) que hubieran culminado su primaria en un colegio público. Los bonos cubrían hasta la mitad de los gastos de matrícula (80% con recursos provenientes del gobierno nacional y el restante 20% con recursos del municipio) y el bono era renovado anualmente, previo cumplimiento del buen desempeño académico del beneficiario, con lo que se esperaba, usando la capacidad instalada de los colegios privados, cerrar la brecha relativa entre la alta tasa de matrícula en educación primaria y la baja tasa existente en educación secundaria. (VARELA, 2008, p. 19).

Em seu trabalho, Varela (2008) apresenta o marco normativo referente à contratação de serviços educacionais na Colômbia. O autor cita a Constituição Política de 1991, a lei 60 de 1993, a lei 715 de 2001 e o decreto 1528 de 2002, que regulamenta o art. 27º da lei 715/2001. O artigo 1º do referido decreto estabelece que,

Cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, las entidades territoriales certificadas podrán contratar la prestación del servicio público educativo, con el objeto de garantizar el ingreso, permanencia, atención y formación a los estudiantes, prioritariamente a los que provienen de los estratos más pobres y vulnerables. (COLÔMBIA, 2002; VARELA, 2008, p. 25).

Já o artigo 2º autoriza os departamentos, distritos e municípios certificados a “[...] contratar directamente la prestación del servicio público educativo, bien sea con recursos propios o con recursos del Sistema General de Participaciones” (COLÔMBIA, 2002; VARELA, 2008, p. 25).

No que diz respeito ao financiamento da contratação de serviços, o autor lembra que

Desde el siglo pasado la financiación de la contratación de la prestación del servicio público educativo ha estado, en gran medida, a cargo del Estado. Con la expedición de la Ley 60, los recursos del Situado Fiscal (SF)

trasferidos a los Departamentos y Distritos, y la transferencia de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) dirigidas a los municipios, financiaron dichos programas. Posteriormente, con la expedición de la Ley 715, la Nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) transfiere los recursos a las 78 entidades territoriales certificadas (32 departamentos, 4 distritos y 42 municipios), con lo cual se financia parte de la contratación de la prestación del servicio. (VARELA, 2008, p. 28).

Além disso, o setor educacional recebe, desde o ano 2000, recursos adicionais da esfera nacional para apoiar suas atividades. Uma das fontes é o Fondo Nacional de Regalías (FNR), cuyos recursos aprovados para a educação “[...] están dirigidos a la atención de la población desplazada, niños y niñas con necesidades educativas especiales, niños indígenas, población rural dispersa y población que tradicionalmente no ha sido atendida por el sector educativo” (VARELA, 2008, p. 29).

Sobre a alocação desses recursos para a educação infantil, Varela informa que

Durante el año 2006 se garantizó la continuidad de los alumnos beneficiarios de este programa. Adicionalmente, parte de estos recursos fueron utilizados en la financiación de programas dirigidos a la atención de la primera infancia, con prestadores del servicio idóneos para el cuidado y la formación a los niños y niñas entre los tres y cuatro años. (VARELA, 2008, p. 30).

O sistema educacional colombiano é um sistema descentralizado, em que as unidades territoriais certificadas em educação têm autonomia e são as responsáveis por administrar o sistema educacional em sua área (VARELA, 2008). Segundo o autor,

La descentralización ha favorecido el incremento en la cobertura educativa, la caída en las tasas de analfabetismo, una mayor disponibilidad de docentes y mejoras en los niveles de escolaridad, entre otros resultados. La expansión de la oferta educativa en primaria, hasta alcanzar niveles de universalidad y especialmente en secundaria, ha sido producto de la combinación de aumentos de cobertura en instituciones públicas, y de la implementación de estrategias que incluyen subsidios directos a las familias y contratación del servicio público educativo. (VARELA, 2008, p. 32).

Vale destacar que a estratégia de contratação de serviços na Colômbia vem sendo implementada há mais de 30 anos, mas “[...] las cifras de educación contratada que reporta el Ministerio de Educación Nacional solamente comienzan a partir del año 2002” (VARELA, 2008, p. 32).

Em 2006, dos 11 milhões de estudantes matriculados, os atendidos por serviços contratados representavam 7,5%. Desse número, a maioria (51%) era de estudantes do nível primário (correspondente ao nosso ensino fundamental I). Após mostrar esses dados, o autor faz uma indagação no mínimo interessante:

Cabe resaltar que el país con el fin de aumentar la cobertura y garantizar la permanencia en el ciclo completo de la educación preescolar, básica y media ha propiciado la integración entre centros educativos, sedes e instituciones oficiales. Sin embargo, reconocido este esfuerzo y teniendo presente que el país ha logrado casi la cobertura universal en primaria y en donde antes de las integraciones predominaban pequeños centros que ofrecían primordialmente el nivel de primaria, resulta complejo explicar ¿cómo el nivel en donde la contratada tiene una de las mayores contribuciones sea en primaria y además que el grado con mayor contratación dentro de éste sea primero? (VARELA, 2008, p. 34).

Outro fato interessante para o qual Varela (2008) chama a atenção é o de que

Durante el período 1996-2006 la matrícula privada, aunque muestra una tendencia creciente al inicio del período, a partir del año 2000 el sesgo cambia y la matrícula comienza a caer a una tasa promedio del 6%, con una mayor caída entre 2001-2003, que es cuando se observa la mayor tasa de crecimiento de la matrícula contratada [...] En cuanto al comportamiento de la matrícula contratada, pasa de 226 mil matriculados en 2002 a 838 mil en 2006, lo que muestra que en los últimos cuatro años el número de alumnos atendidos con esta estrategia se ha cuadruplicado, y esto se debe a la contratación que se viene financiando con los recursos del Fondo Nacional de Regalías desde 2003, y con recursos adicionales del presupuesto nacional desde 2005, principalmente. (VARELA, 2008, p. 38).

As matrículas feitas por intermédio dos serviços contratados de instituições privadas passaram de 3% das matrículas em escolas públicas em 2002 para 9% em 2006. Para Varela (2008), ao estudar o comportamento das matrículas, observa-se que o país vem ampliando o número de estudantes atendidos pela estratégia de contratação de serviços em todos os graus da educação formal. O autor considera que esse fato cria duas hipóteses:

i) la primera de ellas, relacionada con que efectivamente las entidades territoriales tenían una insuficiencia en sus instituciones educativas estatales, y esta estrategia ha ayudado en la consecución de una mayor cobertura, y ii) la segunda, que es posible que en las entidades territoriales se esté contratando en mayor proporción la prestación del servicio por cuanto resulta más conveniente, en términos económicos, y se esté presentando una

sustitución de la matrícula entre el sector privado y el oficial (VARELA, 2008, p. 40).

Mais uma vez voltando sua atenção para a educação das crianças pequenas, Varela (2008) afirma que a Colômbia tem aumentado consideravelmente o atendimento aos menores de seis anos por meio da contratação de serviços de instituições privadas, tendência que se acentuou em 2006

[...] y la cual se financia al principio con recursos adicionales, lo que podría deberse al inicio de la implementación de las políticas de atención a la primera infancia que comenzaron a definirse entre varios sectores del nivel nacional, entre los que participaron el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional. Igualmente, esta mayor contratación para atender la demanda educativa de los más pequeños en el 2005 tendría una restricción de financiación por lo establecido el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, en donde se menciona que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”; de este modo, los recursos que recibían las entidades territoriales por concepto de las transferencias del SGP sólo debían financiar la educación pública del grado obligatorio del nivel de preescolar y serían los recursos adicionales los que respaldarían la atención de los menores de 6 años. (VARELA, 2008, p.40 -41).

Continuando a discussão sobre a contratação de serviços, o autor destaca dois pontos a serem considerados quando se estuda o tema: “i) inicialmente el que se relaciona con el tema la contratación por zonas, urbano y rural, y ii) el que tiene que ver con la eficiencia interna, con el fin de conocer claramente cuál ha sido el impacto de esta estrategia” (VARELA, 2008, p. 44). Essa escolha leva em conta o fato de a zona rural concentrar as maiores dificuldades dentro do sistema educacional, e a ideia de que não basta assegurar acesso e nada fazer para garantir a permanência.

Na Colômbia, as informações sobre os prestadores de serviços são inseridas no

[...] sistema denominado SINCE- Sistema de Información Nacional de Contratación Educativa, que le permite registrar la información de los bancos de oferentes que se han conformado y/o actualizado desde el año 2005, así como también la información básica de la entidad prestadora del servicio educativo, la metodología pedagógica que ofrece, el número de cupos ofertados por grado y nivel y el valor del cupo, entre otras variables. (VARELA, 2008, p. 56).

No entanto, no caso das entidades territoriais, “[...] no es obligación conformar un banco de oferentes como se expresa en el Decreto 4313 de 2004, a menos que la entidad territorial certificada demuestre insuficiencia en la oferta pública y, en consecuencia, tenga la necesidad de contratar la prestación del servicio” (VARELA, 2008, p. 57).

O autor assinala que

Lo primero que se debe dejar claro es que el servicio educativo es público y que podrá ser prestado por instituciones públicas o privadas. Así, con la estrategia de la contratación de la prestación del servicio público educativo se han construido lazos público-privados que resultan relevantes en materia educativa, en la medida que se han involucrado diferentes actores en el tema educativo, los cuales han aportado acciones que influyen positivamente en el logro de los objetivos planteados en la Ley 115 de 1994, así como en el logro de algunas metas planteadas en el plan nacional de desarrollo, el plan decenal y en los objetivos de desarrollo del milênio. (VARELA, 2008, p. 63).

Como mencionado anteriormente, a contratação de serviço educacional na Colômbia não é recente, tendo começado com a Igreja católica no século XX (VARELA, 2008). Varela acrescenta que

[...] ha sido un avance la posibilidad de evaluar a los prestadores del servicio y tomar la decisión de contratar con base en la capacidad e idoneidad del oferente, aún existen dificultades en algunas entidades territoriales para organizar la oferta privada que realmente apoye la prestación del servicio público educativo, e igualmente garantice en el tiempo que los alumnos puedan culminar los diferentes niveles y continuar con los estudios de educación superior (VARELA, 2008, p. 64).

Com a aprovação da lei 715 de 2001, a denominação “entidades sem fins lucrativos” foi abandonada (nomenclatura que até então era usada na lei 60). Entre outras consequências desse fato,

[...] se ha permitido que la educación pierda en algunos casos su verdadera misión social y se convierta en una actividad económica financiada con recursos del Estado, que no le aporta los resultados esperados en calidad, como se observó al analizar el comportamiento de las pruebas SABER entre los servicios contratados y los ofrecidos por el sector oficial y el no oficial. El permitir que la educación contratada se convierta en un negocio y se conciba a los alumnos como “un producto” del sector educativo, ha llevado a que algunas entidades territoriales, basadas en la lista de elegibles de sus bancos de oferentes y en el valor del cupo propuesto por cada uno de ellos,

contraten a los menores costos, sin tener en cuenta la calidad del servicio. (VARELA, 2008, p. 65).

Apesar de a contratação de serviço educacional ter sido concebida na Colômbia para ampliar a cobertura escolar e para ser implantada apenas nos casos em que se demonstrasse a insuficiência do atendimento educacional, o que se observa é uma substituição “[...] de matrícula entre privado y público y también entre la matrícula oficial atendida en los colegios públicos vs. la matrícula oficial atendida en colegios privados” (VARELA, 2008, p. 65).

2.2.4 No Chile

Em sua análise sobre os mecanismos de financiamento da educação chilena mantidos pelo governo, Gil (2009) enfoca os dispositivos de gestão que o poder público criou para transferir recursos para os diferentes tipos de escolas.

Uma das primeiras observações do autor destaca o fato de a rede particular subvencionada ser diferente da “paga”, “[...] porque a primeira era, em princípio, gratuita e financiada pelo governo” (GIL, 2009, p. 80). Ele acrescenta que tanto as escolas públicas quanto a maioria das escolas privadas recebem recursos do governo de modo equivalente, “[...] montantes estes advindos da principal política estatal de distribuição de verbas da área educacional” (GIL, 2009, p. 81).

No Chile,

O principal recurso fiscal é a denominada subvenção de escolaridade, existente desde 1951. Este modelo de financiamento, após modificações operadas em 1981, delega aos pais a decisão de escolher o estabelecimento em que seus filhos estudam, sendo que esta decisão define o destino dos recursos do Estado. Não há dúvida sobre as influências das ideias de Milton Friedman (1983) na remodelagem do sistema de subvenções chileno; no entanto, a proposta original deste autor previa a distribuição de *vouchers*, equivalentes a vales-educação, os quais deveriam ser entregues às escolas escolhidas pelos pais dos alunos. (GIL, 2009, p. 83).

Já pelo sistema chileno,

“[...] os pais não recebem nada diretamente do Estado, sendo que as subvenções de escolaridade são enviadas mensalmente para os estabelecimentos municipalizados e particulares relacionados a esta

modalidade de financiamento conforme o número de alunos que frequentam as aulas”. (GIL, 2009, p. 83).

Também foram criados diversos mecanismos complementares à subvenção de escolaridade, subdivididos em incrementos e subvenções especiais.

A subvenção é efetivada conforme um valor denominado Unidade de Subvenção Escolar (USE), cujo valor “[...] difere de acordo com os níveis e modalidades de ensino (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de adultos, educação especial, agrícola, industrial etc.) e tipos de curso (em jornada parcial ou jornada completa)” (GIL, 2009, p. 83).

No Chile, há um modelo bastante peculiar: o financiamento compartilhado.

O financiamento compartilhado foi uma política implantada em 1990 e previa a possibilidade de que, ao financiamento fiscal das escolas particulares subvencionadas, se somasse a cobrança de mensalidades dos pais. As escolas que aderissem ao financiamento compartilhado, por iniciativa de seus mantenedores, eram autorizadas a cobrar até 2,5 USE dos pais e, neste caso, sofreriam uma redução de 40% no repasse de suas subvenções. (GIL, 2009, p. 88).

Essas instituições subvencionadas podem cobrar das famílias uma mensalidade razoável (COSSE, 2003; DAVID, 2008).

[...] o Chile montou, historicamente, um sistema complexo de distribuição de recursos financeiros para a educação. Este modelo parece obedecer a duas linhas de intervenção: uma que é tratar as desigualdades em suas especificidades, visando à superação, e a outra que objetiva premiar as intervenções exitosas, seja pela maior frequência dos alunos, seja pelo desempenho acadêmico aferido por mecanismos próprios daquele país. (GIL, 2009, p. 91).

Em pesquisa desenvolvida em Las Condes, no Chile, Adrião (2009) descreve:

Encontramos dois tipos de estabelecimentos oficiais municipais em Las Condes, ambos custeados pelo Poder Público: os municipais descentralizados – aqueles que continuam submetidos administrativamente à instância responsável pela educação no município (departamento ou corporação) – e os concessionados – estabelecimentos municipais cuja gestão fora transferida por meio de concessão a uma entidade privada constituída por professores. (ADRIÃO, 2009, p. 103).

Cabe destacar que o sistema de subvenções chileno não inclui a educação das crianças de 0 a 3 anos de idade, as quais “[...] são atendidas em trabalhos paralelos ao Ministério de Educação (Mineduc), nomeados como Junji e Integra” (GIL, 2009, p. 93). O autor conclui que

Mais relevante do que tentar enquadrar o “modelo” chileno em categorias ou rótulos parece ser a necessidade de se estudar e compreender melhor sua intrincada e instigante realidade, o que, no campo do financiamento educacional, oferece especificidades e contradições com forte capacidade de arejar a pauta dos debates acerca das políticas públicas, tanto no Brasil quanto nos demais países da região e, quem sabe, do mundo. (GIL, 2009, p. 94).

Para Adrião, o contato direto com o formato chileno de oferta educacional lhe possibilitou

[...] indagar a pertinência de caracterizá-lo como um modelo de *voucher* educacional, como o proposto por Milton Friedman, como fazem muitos autores. A crítica a essa caracterização decorre do fato de a subvenção/*voucher* não ser repassada diretamente ao usuário [...] De outro modo, também não estamos diante de modelos de escolas do tipo *charters* estadunidenses, uma vez que os estabelecimentos chilenos de educação básica privados e subvencionados não são constituídos a partir de demandas específicas e para atender a segmentos específicos da população.

O que temos é um formato de subvenção pública a demanda, uma vez que são os estabelecimentos que recebem os recursos por aluno frequente [...] (ADRIÃO, 2009, p. 113).

De acordo com Varela, na Colômbia, no Chile, nos Estados Unidos e em Porto Rico, o governo pode usar os vales-educação “[...] como un medio para alcanzar mayor equidad, dirigiéndolo a los grupos vulnerables de la sociedad” (2008, p. 18). Nesses casos, portanto, o grupo-alvo é formado por estudantes de baixa renda.

2.2.5 E no Brasil

Como demonstrado até aqui, a alocação de recursos estatais para a esfera privada tem se tornado uma prática comum em diversos países, inclusive no Brasil. Os argumentos de cunho neoliberal da área econômica têm adentrado também o campo educacional, trazendo a ideia de que “[...] o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo

privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade” (FRIGOTTO, 2001, p. 83).

Dessa forma,

[...] é forjado um Estado que, além de ter um baixo custo com gastos sociais e uma participação mínima no mercado, cria novas esferas comercializáveis. O que antes eram direitos (pelo menos no discurso oficial), como a educação, a saúde ou a previdência social, no Estado neoliberal torna-se abertamente mercadorias (ADRIÃO *et al.*, 2009, p. 328).

Nessas circunstâncias, o que se tem observado em muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, é a privatização crescente e cada vez mais diversificada dos serviços públicos, por meio das “[...] chamadas parcerias, que nada mais são do que a transferência de serviços, historicamente considerados privativos do poder público, para um privado ou grupo de privados executarem, em nome da boa gestão e da eficácia dos ‘negócios’ públicos” (ADRIÃO *et al.*, 2009, p. 48).

Sabe-se que essas medidas não são novas, pois, como bem relata Costa (2001, p. 69), “[...] o Brasil já dispõe de uma considerável experiência de gestão ‘pública não estatal’: as grandes redes de escolas comunitárias que proliferaram em alguns estados, principalmente no nível pré-escolar”.

No final da década de 1980, o autor vivenciou uma experiência em um programa que visava “[...] apoiar iniciativas comunitárias de constituição de pré-escolas, em regiões concentradoras de populações bastante pobres” (COSTA, 2001, p. 41). Segundo ele, o formato de escolas comunitárias daquele período era constituído por programas de inspiração participativa, que

[...] forjam um modelo específico de ação estatal, produzem ou promovem novos atores sociais, reforçam algumas elites políticas, geram impactos variáveis sobre os sistemas educacionais constituídos e, sobretudo, tornam-se uma peça destacada nos discursos políticos de alguns governos (COSTA, 2001, p. 42).

Costa (2005, p. 13) lembra que um “[...] verdadeiro movimento de escolas deste gênero formara-se, então, abrangendo até mesmo articulações de nível nacional, dado que as assim chamadas ‘escolas comunitárias’ não eram um fenômeno circunscrito a uma região particular”. Para ele, pelo “[...] fato de se encontrarem menos institucionalizadas e imersas numa cultura cívica pouco afeita ao universalismo das regras democráticas, as escolas

comunitárias terminavam por ser um serviço custeado publicamente, mas, ao menos parcialmente, privatizado por algumas elites políticas” (Costa, 2005, p. 25). Isso tornou algumas dessas iniciativas “Terrenos férteis para toda a sorte de clientelismo e politicagem”, de modo que “tais estabelecimentos deveriam servir de alerta para os que defendem o Estado como simples financiador e avaliador distante da atividade escolar” (COSTA, 2001, p. 69).

Segundo Borghi, Adrião e Arelaro (2009), as instituições privadas – comunitárias, filantrópicas e assistenciais – sempre receberam subsídios públicos, razão pela qual o Estado, ou sua ausência na oferta educacional, aparece desde sempre como indutor da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Essa política implicava ou a total ausência de atendimento público às crianças pequenas ou a coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos.

De acordo com as autoras, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo são alguns exemplos de grandes cidades que mantêm parceria com instituições da sociedade civil, mediante convênios firmados entre o Executivo municipal e entidades mantenedoras dos estabelecimentos privados. As pesquisadoras entendem que, no caso da creche, há uma construção histórica da relação público-privada, em razão da qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fins lucrativos.

Na década de 1970, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) criou o Projeto Casulo, um programa de educação pré-escolar de massa. Os recursos públicos e privados recebidos pela LBA eram repassados, via convênios, às instituições privadas de caráter filantrópico e comunitário e também às prefeituras que mantivessem atendimento à educação infantil. O Programa de Creches da LBA repassava um valor *per capita* insuficiente, muitas vezes obrigando os estabelecimentos integrantes do programa a estabelecer convênios com outras instituições (CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 2001). Como lembra Barreto (2003), esse projeto passou por uma significativa expansão na década de 1980.

Em 1989, o MEC financiou o Programa Municipal de Educação Pré-scolar, que se caracterizava pelo repasse de recursos às prefeituras e a entidades por meio de convênios firmados entre as delegacias estaduais do MEC e as secretarias ou departamentos municipais de educação das prefeituras (CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 2001). Conforme mencionado pelas autoras, grande parte do atendimento às crianças de 0 a 6 anos consolidou-se por meio de convênios entre os inúmeros órgãos públicos responsáveis pelo repasse de verbas e estabelecimentos privados filantrópicos, comunitários e/ou confessionais (CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 2001).

A alocação de recursos públicos para a iniciativa privada no Brasil encontra respaldo na legislação. O capítulo sobre educação da Constituição Federal de 1988 faz referência a instituições públicas, entendidas como estatais, e instituições privadas, subdivididas em instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos, as últimas com direito de receber subsídios do poder público, conforme o art. 213:

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. (BRASIL, 1988).

Portanto, as instituições com fins lucrativos não são habilitadas a pleitear recursos públicos (OLIVEIRA, 2005, 2007; DOMICIANO, 2009). Segundo Oliveira (2007, p. 102), “Embora polêmico, este dispositivo é o primeiro em nossa legislação educacional a estabelecer critérios para a concessão de recursos públicos para a escola privada, tradicionalmente realizada de forma indiscriminada e clientelista”.

A LDB (lei nº 9394/96) tipifica as escolas privadas em seu art. 20:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996).

Em seu art. 77, a LDB estabelece que:

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

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

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao poder público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local. (BRASIL, 1996).

Outro instrumento legal que trata da alocação de recursos públicos para instituições privadas é o artigo 8º do Fundeb, que abarca tanto as matrículas na educação infantil dos municípios, oferecida em creches para crianças de até 3 anos de idade e em pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, como as das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o poder público.

Desse modo, no caso brasileiro, existe um marco legal que autoriza a subvenção pública a instituições privadas, desde que elas não tenham finalidade lucrativa. Entretanto, como aponta Domiciano (2009, p. 56), o “Fundeb parece inaugurar outras tendências em municípios que atendem à educação infantil mediante convênios com instituições privadas *stricto sensu*”. Um exemplo dessas novas tendências, estudado por Domiciano (2009), é o que ocorre no município paulista de Piracicaba, onde as matrículas das instituições privadas conveniadas são contabilizadas como matrículas públicas para que possam receber recursos do fundo.

Em acréscimo à subvenção pública a instituições privadas sem fins lucrativos e com fins lucrativos para a oferta de vagas na educação infantil (caso do município estudado na presente pesquisa), no Brasil ocorre também a contratação de gestão privada para as escolas públicas, como verificado pelas pesquisas de Adrião *et al.* (2009), Peroni (2008; 2009) e Adrião e Peroni (2011). Nesse caso, as parcerias público-privadas são firmadas em geral com fundações de direito privado, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

Além da contratação de instituições privadas para a elaboração de políticas educacionais com impacto sobre a gestão da educação municipal e da subvenção do poder público municipal a instituições privadas de educação infantil, a pesquisa desenvolvida por

Adrião *et al.* (2009) identificou nos municípios paulistas a compra de sistemas de ensino privados pelas redes públicas.

Dando continuidade a tal pesquisa, Borghi *et al.* (2012) analisaram 138 municípios paulistas que foram identificados por Adrião *et al.* (2009) e que declararam adotar a estratégia de subvenção do poder público municipal a instituições privadas de educação infantil. Alguns dos aspectos observados por esse estudo foram a manutenção da parceria pelo município e o ano de seu início, o tipo de instituição privada parceira, o tipo de instrumento de normatização da parceria e as justificativas para a escolha dele, a forma de contabilização das matrículas das instituições parceiras, a faixa etária atendida e o formato da subvenção pública às instituições privadas. Diante dos dados coletados e analisados, as autoras concluem que “[...] atualmente vem se ampliando e fortalecendo uma efetiva política educacional municipal de atendimento da educação infantil via conveniamento” (BORGHI *et al.*, 2012, p. 53).

Como mencionado na introdução deste trabalho, em pesquisa anterior foram analisadas as parcerias público-privadas (entre o poder público municipal e instituições educacionais privadas) para a oferta de vagas na educação infantil em 30 municípios paulistas de grande porte. Em seis desses municípios havia parcerias inclusive com instituições privadas de finalidade lucrativa, como é o caso do programa aqui analisado (OLIVEIRA, 2010).

O Programa Bolsa Creche, adotado no município paulista de Limeira e objeto desta pesquisa, representa mais uma forma de alocação de recursos públicos para instituições privadas. Nesse programa, os pais não recebem nada do Estado de forma direta; as subvenções de escolaridade são enviadas mensalmente às escolas concessionárias, de acordo com o número de alunos matriculados.

No Brasil, são várias as experiências de parcerias público-privadas no campo educacional. Alguns exemplos já foram mencionados e outros ainda o serão, mas é possível que existam muitos outros.

Desenvolve-se no país a experiência dos Centros de Ensino em Tempo Integral (Procentro), modelo de escola *charter* mantido pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco em parceria com o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE) de 2005 a 2007 e que tem se estendido a outros estados brasileiros, como Ceará, Piauí, Maranhão e Sergipe (DIAS, GUEDES, 2010).

Para Sardinha (2011, p. 17),

Embora as escolas *charter* no Brasil ainda sejam pouco representativas como iniciativas concretas nas escolas públicas, aparecem como “horizontes desejados” nos discursos provenientes das fundações privadas, estas que já possuem ampla atuação no campo educacional, legitimada pelas políticas governamentais.

Se depender de fundações como Fundação Itaú Social, Instituto Ayrton Senna e Fundação Lemann, entre outras, essa prática muito provavelmente se estenderá para todo o país, sustentada pelo discurso sobre a necessidade de participação da sociedade civil, de autonomia e de inovação. Essas fundações empresariais integram o movimento “Compromisso Todos Pela Educação”, cujo objetivo declarado é a melhoria do ensino. Elas apoiam o ensino público com a justificativa de que a “ação no âmbito da escola pública é uma forma de participação em causa de interesse social e comunitário” (PARCEIROS DA ESCOLA, 2013). Como não poderia deixar de ser,

Interessa diretamente ao setor privado a escola enquanto preparação para a cidadania e o trabalho a partir dos modernos requisitos da sociedade da informação.

O investimento social se reverte em marketing social para a empresa, com a publicação das ações realizadas no espaço da escola e em outros.

A parceria melhora a qualidade das trocas entre governo e as empresas que vendem serviços e produtos para o setor público.

A empresa pode se valer dos incentivos fiscais previstos em lei (lei 9.249/95). (PARCEIROS DA ESCOLA, 2013).

Em resumo, para essas fundações empresariais, a área educacional é mais um campo de expansão do capital.

Outra experiência no Brasil é a “compra” de vagas em instituições de ensino superior filantrópicas, comunitárias e confessionais em troca de impostos não pagos, mecanismo estabelecido por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) (OLIVEIRA, 2007). Esse programa tem expandido a “compra” de vagas para instituições de ensino superior com fins lucrativos.

As experiências continuam. Em 2011, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. O financiamento governamental é feito por meio da bolsa-formação.

Os casos mencionados indicam que, em alguns países, a justificativa para a subvenção pública às escolas privadas é a demanda, isto é, a necessidade de ampliar a cobertura escolar; em outros, são a liberdade de escolha e a necessidade de autonomia. Alguns autores

comentam, no entanto, que essas políticas têm gerado dificuldades em algumas regiões quanto à qualidade do serviço prestado.

Quanto à subvenção pública a instituições de educação infantil no Brasil, pesquisas têm indicado as deficiências do atendimento feito por meio dessa política (CRUZ, 2001; COSTA, 2005; SUSIN, 2008; DOMICIANO, 2009; RAMOS, 2003; ROSEMBERG, 1994). Para Susin (2008), a carência educacional é uma violação de direito que não pode ser enfrentada com a precarização do atendimento em espaços inadequados à permanência da criança.

Ao longo deste capítulo, foram apresentadas diferentes experiências de políticas de alocação de recursos para instituições privadas no campo educacional, com o intuito de mostrar suas similaridades e especificidades em relação ao programa em estudo. Um dos pontos de destaque é o fato de que algumas dessas experiências surgiram como mecanismos para alavancar a qualidade educacional, tema do próximo capítulo. Para discuti-lo, serão abordados os indicadores e/ou parâmetros de qualidade, entre os quais estão os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil – instrumento que possibilitou a avaliação das instituições de educação infantil e a coleta de dados para esta pesquisa.

3. QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL E INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A Constituição Federal de 1988 definiu a educação infantil como direito da criança, opção da família e dever do Estado. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, houve novo avanço: a educação infantil passou a ser a primeira etapa da educação básica. Além da atenção dedicada a esse nível escolar, outro ponto comum das duas legislações é a questão da qualidade do ensino.

Cabral e Giorgi (2012) explicam que é obrigação do Estado garantir o direito à educação, inclusive quando o assunto é qualidade. De acordo com os autores, “O debate sobre a questão da qualidade não é novo; o tema, aliado ao acesso e ao fluxo da educação escolar formal, mesmo sendo abordado muitas vezes de forma marginal, sempre esteve presente na literatura educacional” (CABRAL, GIORGI, 2012, p. 117).

A CF/88, em seu Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, art. 206, estabelece que

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Cabral e Giorgi (2012, p.117) observam que:

A Carta Magna brasileira, em seu artigo 206, inciso VII, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, ou seja, garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos.

Nesse sentido, o dispositivo legal supranarrado determina que a educação em geral, em todos os seus níveis e para todos, deve ter “padrão de qualidade”.

Ainda na CF/88, o art. 214 se refere à criação do plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, bem como à integração das ações do poder público. Entre outros resultados, essa medida deveria conduzir à “melhoria da qualidade do ensino”, conforme o inciso III.

Na LDB/96, a referência à qualidade da educação é encontrada no artigo 3º, que reafirma o artigo 206 da CF/88:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
 - IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 - V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - VII - valorização do profissional da educação escolar;
 - VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
 - IX - garantia de padrão de qualidade;**
 - X - valorização da experiência extraescolar;
 - XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- (BRASIL, 1996, grifo nosso).

A garantia do padrão de qualidade é tratada também no artigo 4º da LDB/96, que aborda o direito à educação e o dever de educar. O inciso IX define os “**padrões mínimos de qualidade de ensino**” como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Segundo Cabral e Giorgi (2012, p. 122),

Na prática, nota-se que muitos desses princípios ainda não são uma realidade, especialmente o padrão mínimo de qualidade. [...] Entretanto, essa proposição de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento”, devido à sua subjetividade, dificulta a efetivação desse direito, até porque, em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualmente, deveriam ser verificados quais são esses “insumos indispensáveis”.

No artigo 70º da LDB/96, lê-se:

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: [...] IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao **aprimoramento da qualidade** e à expansão do ensino [...]. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Em relação às atribuições da União, o artigo 75º da LDB especifica que

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão **mínimo de qualidade de ensino**. [...]

§ 2º. A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao **padrão mínimo de qualidade**. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Tendo em vista o que a legislação estabelece em relação à qualidade – “padrão mínimo de qualidade”, “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, “custo anual do aluno” –, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação elaborou a proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que define o valor mínimo a ser aplicado por aluno para as diferentes etapas de ensino, calculando os “[...] custos anuais para garantir a manutenção e atualização desta escola construída dentro dos novos parâmetros de qualidade” (PINTO, 2006, p. 214). Isso foi feito por meio de uma metodologia participativa, envolvendo entidades representativas da área da educação, pais, alunos e especialistas. Segundo Pinto (2006, p. 213),

Toda a metodologia de construção do CAQ não tomou como postulado a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas sim a de uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade. Assim, o CAQ foi composto a partir de insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar. Por isso, ele é um ponto de partida, dentro da convicção de que à medida que os parâmetros de atendimento melhoram, aumenta-se também o grau de exigência e novas metas de qualidade vão sendo incorporadas. Daí a escolha do nome CAQI (Custo Aluno-Qualidade Inicial).

Ainda de acordo com Pinto (2006, p. 215), “[...] para o Custo Aluno-Qualidade Inicial trabalhamos com a ideia de agregar os diferentes insumos que asseguram o bom funcionamento de uma unidade escolar”. Assim, os itens que compõem o CAQI são tamanho das escolas, instalações, recursos didáticos em qualidade e quantidade, razão aluno/turma, remuneração de pessoal, formação continuada dos profissionais, jornada de trabalho, jornada do aluno, projetos especiais da escola e gestão democrática. Esse último fator não necessariamente causa impacto monetário sobre o custo por aluno, mas facilita a construção de relações mais democráticas.

O Custo Aluno-Qualidade Inicial foi aprovado em 2010 pelo Conselho Nacional de Educação como instrumento para normatizar os padrões mínimos de qualidade do ensino básico. Entre os pesquisadores, ele constitui a principal referência quando se trata do financiamento da educação. No entanto, essa proposta não tem sido considerada pelos documentos do MEC e tem esbarrado em disputas políticas.

Com os dados apresentados, é possível observar que as legislações trazem em seu bojo a ideia de que a educação deve ser ofertada e garantida com um padrão mínimo de qualidade. Contudo, também se pode notar que esse “padrão mínimo de qualidade” não é discutido nem amplamente esclarecido, e que as propostas desenvolvidas, como a do CAQI, têm sido negligenciadas no campo político. Nesse sentido, Cabral e Giorgi (2012, p. 120) comentam que, até a presente data, os princípios fixados para a educação, entre eles a garantia do padrão mínimo de qualidade, “[...] ainda não foram regulamentados, não havendo bases normativas para defini-los, o que dificulta a sua exigibilidade jurídica”.

A falta de definição para o conceito de “qualidade educacional” é um problema também de documentos internacionais, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e seu artigo 3:

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.
2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem. (UNESCO, 1998).

A questão da qualidade da educação – seja da educação infantil, seja dos ensinos fundamental, médio e superior – tem ganhado centralidade nos campos da pesquisa e da política educacionais. No que concerne à educação infantil, Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 12) afirmam que, “Como aumentou a quantidade de serviço nas instituições dedicadas à

primeira infância, aumentou também a atenção dada à questão da qualidade”. Segundo eles, “Em toda parte, pessoas estão buscando respostas para as mesmas perguntas: O que é qualidade? Como medimos qualidade? Como garantimos qualidade?” (DAHLBERG, MOSS, PENCE, 2003, p. 12). Para os autores, nessa discussão há uma dificuldade no que diz respeito ao termo “qualidade”, que tem sido usado frequentemente sem definição, tornando-se sem sentido. Apesar disso, “[...] o conceito em si atingiu tal dominância que raras vezes é questionado” (DAHLBERG, MOSS, PENCE, 2003, p. 14).

Segundo Correa (2003), nos documentos legais, a falta de especificação sobre o que seria qualidade, como se manifestaria e por quais critérios poderia se pautar é um dos problemas mais recorrentes.

Por ser um conceito polissêmico e dependente do processo histórico, político, social e cultural, defini-lo não é tarefa fácil, como muitos estudiosos já apontaram (NETO, ROSENBERG, 1995; CORREA, 2003; DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007; LIMA, SALES, 2010; BRAZ, GRANDO, PAVAN, 2011). Para Cabrito (2009, p.187), “Sendo a qualidade um conceito não consensual, muitos podem ser, e são, os indicadores de medida a utilizar”.

Para Zabalza (1998, p. 32),

A qualidade, pelo menos no que se refere às escolas, não é tanto um repertório de traços que se possuem, mas sim algo que vai sendo alcançado. A qualidade é algo dinâmico (por isso faz-se mais alusão às condições culturais das escolas do que aos seus elementos estruturais), algo que se constrói dia a dia e de maneira permanente.

Braz, Grando e Pavan (2011) constatam que a subjetividade do conceito de qualidade da educação se deve à necessidade de levar em consideração o contexto no qual a instituição está inserida, o momento sócio-histórico dos sujeitos envolvidos e outros aspectos que integram o espaço escolar. Os autores apontam que, no Brasil, desde 1994 há indicações sobre a importância de discutir as políticas geradas no âmbito da educação infantil, o que é qualidade e os critérios relacionados à qualidade desse nível escolar.

Desde sua emergência no cenário no início da década de [19]80, o discurso da qualidade tem sido aplicado ao campo das instituições dedicadas à primeira infância de várias maneiras, incluindo pesquisa, medidas, padrões e diretrizes sobre a boa prática. Todos esses têm envolvido, de várias formas, o desenvolvimento e a aplicação de critérios, para permitir a avaliação dos padrões ou o desempenho das instituições dedicadas à primeira infância.

Esses critérios reúnem-se principalmente em três agrupamentos: estrutura, processo e resultado.

Os critérios *estruturais* (às vezes referidos como critérios da força que é consumida, “absorção”) referem-se aos recursos e às dimensões organizacionais das instituições, como tamanho do grupo, níveis de treinamento dos funcionários, proporção de adultos em relação às crianças, e a presença e o conteúdo de um currículo. Os critérios *processuais* referem-se ao que acontece na instituição, em particular as atividades das crianças, o comportamento dos funcionários e as interações entre crianças e adultos. Essa categoria pode ser ampliada para abarcar os relacionamentos entre a instituição e os pais. Os critérios de *resultado* têm sido definidos principalmente em termos de alguns aspectos do desenvolvimento da criança, assumidos como desejáveis, mas também através do desempenho escolar, social e acadêmico posterior da criança pequena, às vezes se estendendo até a idade adulta. (DAHLBERG, MOSS, PENCE, 2003, p. 132, grifos dos autores).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) observam que as legislações de vários países estabelecem como dever do Estado a definição de padrões (mínimos) de qualidade. Ao analisarem os documentos de alguns organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Banco Mundial, OCDE, Cepal, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), esses mesmos autores indicam que

A concepção de qualidade que aparece nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresenta alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento, e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 11).

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), tanto para a OCDE quanto para a Unesco, a qualidade da educação articula-se com a avaliação, uma vez que pode ser definida com base nos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes. No entanto, os autores ressaltam que verificar os níveis de desempenho dos alunos não é suficiente se não houver análises mais profundas que ajudem a explicar esses resultados.

Eles mencionam que os países da Cúpula das Américas têm desenvolvido ações para a implementação de sistemas de avaliação que possam aferir o desempenho escolar e subsidiar o processo de gestão e tomada de decisão (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007), e

fazem uma consideração que vai ao encontro de alguns dos aspectos avaliados pelos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil:

No processo de pesquisa sobre os elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação escolar de qualidade, vem se destacando a questão do custo-aluno-ano. Nesse quesito, em geral, analisam-se as condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da **manutenção do seu funcionamento**, custos de pessoal, assim como a **avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas**, dentre outros (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 21, grifos nossos).

Os autores afirmam que é preciso

[...] apresentar algumas qualidades fundamentais ou condições de qualidade que, pela sua presença ou pela sua ausência, representam importantes condições ou fatores para a construção de uma definição de padrão de qualidade [...] No âmbito das categorias de análise quantificáveis, as pesquisas (UNESCO, 2002; BRASIL. INEP, 2004) evidenciam que as médias existentes nas 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 como componentes relevantes para uma melhor qualidade do ensino oferecido.

Deve-se, neste sentido, considerar ainda a importância da diferenciação do número de alunos por turma e por profissionais na escola nos diferentes níveis e modalidades de educação como uma forma de se garantir a oferta do ensino com qualidade. Este é o caso, por exemplo, do atendimento exigido pelas crianças pequenas, na educação infantil (inicial) ou em escolas de educação especial. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 21-22, grifos nossos).

Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 22) também assinalam que “[...] a realidade dos sistemas, as necessidades de cada etapa, ciclo ou modalidade de formação e as condições objetivas de cada país” devem ser levadas em conta quando se procura definir o ponto de partida das políticas de financiamento e “as prioridades no que concerne à garantia do acesso com qualidade”.

Ainda sobre os critérios que poderiam definir um padrão de qualidade, Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 23) consideram obrigatório computar os recursos públicos direcionados à garantia da educação básica, pois “[...] as pesquisas e estudos indicam a

importância do financiamento para o estabelecimento de condições objetivas para a oferta de educação de qualidade”. Além disso, seria necessário que o cálculo do custo por aluno tivesse como base a especificidade de cada etapa.

Os autores apresentam os diferentes aspectos que devem ser levados em conta ao se discutir a qualidade da educação:

No tocante às instalações gerais das escolas, vale a pena retomar o emprego dialético do conceito de **igualdade de condições de recursos**, posto que um padrão de qualidade em instalações escolares deveria envolver projetos de construção adequados à clientela, isto é, padrões que considerem a idade e a altura dos alunos, o clima da região, o tempo que os alunos passam na escola [parcial ou integral] e, sobretudo, as necessidades do processo de ensino e de aprendizagem. De modo geral, a adequação das instalações gerais, em termos de padrões mínimos de qualidade, requer, por parte dos usuários da escola e da comunidade, uma avaliação positiva.

A definição de uma **estrutura mínima disponível** para a configuração de uma escola em condições para a oferta de um ensino de qualidade sofre variações que envolvem, dentre outros, **o projeto pedagógico, o clima organizacional, a gestão dos sistemas e das escolas**. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 23, grifos nossos).

Em seu trabalho, os autores ainda listam os elementos concretos que consideram necessários para a oferta de um ensino de qualidade:

[...] para uma perspectiva que propicie elementos de comparação entre as instituições educativas, nacionais e internacionais, algumas condições mínimas que impactam a oferta de ensino de qualidade se apresentam, destacando-se:

- a) existência de salas de aulas compatíveis com as atividades e a clientela;
- b) ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc;
- c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares;
- d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa *on-line*, dentre outros, incluindo acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola;
- e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros;
- f) serviços de apoio e orientação aos estudantes;
- g) garantia de condições de acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais;
- h) ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;

i) programas que contribuam para uma cultura de paz na escola. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 24).

Com a mesma intenção de esclarecer quais são os pontos essenciais para a discussão sobre qualidade educacional, Neto e Rosenberg (1995) elencam alguns indicadores:

Os indicadores usualmente utilizados para acompanhar o desempenho de um sistema educacional estão relacionados com: a) o acesso; b) a progressão; c) as características das escolas, como a formação dos professores, a situação do prédio escolar, os materiais didáticos disponíveis, e d) os investimentos financeiros em educação. (NETO, ROSENBERG, 1995, p. 16).

Segundo Neto e Rosenberg (1995), não existe consenso entre os especialistas sobre quais indicadores devem ser usados para avaliar a qualidade da educação: “Enquanto uns preferem indicadores de produtividade econômica, outros preferem indicadores sociais” (NETO, ROSENBERG, 1995, p. 17). Para os autores, “[...] a avaliação deve ser feita ao longo do processo, observando certos pontos considerados críticos, através de indicadores. A definição desses indicadores depende do que se entende por qualidade – o que remete a discussão aos objetivos do sistema educacional” (NETO, ROSENBERG, 1995, p. 26).

Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24-25) entendem que

A definição da qualidade da educação é uma tarefa complexa porque envolve contextos, atores e situações diversificadas. As pesquisas e estudos, sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola, dentre outros.

Os autores acrescentam que

A qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar têm sido destacados pelos agentes escolares e pela comunidade como valores agregados importantes. Esses segmentos entendem que a qualidade do ambiente escolar e suas instalações,

considerando a lógica de organização e gestão dos sistemas e as especificidades culturais e formativas das diversas etapas da escolarização, é necessária e fundamental para a realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos produzidos historicamente e propiciar uma educação de qualidade. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 27).

Assim como os autores citados, o documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” também aponta a importância da participação da comunidade escolar. Para Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 28), “[...] a presença da comunidade no cotidiano da escola tem um impacto importante nos processos intraescolares na medida em que mobiliza e envolve a comunidade educacional e, desse modo, contribui com a construção da qualidade da escola”. Eles ainda defendem que, “[...] quanto mais efetivos, ou menos formais, são os mecanismos de participação, maior o impacto deste condicionante na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem das escolas” (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007, p. 28).

De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade da educação envolve condições extra e intraescolares, bem como diferentes atores individuais e institucionais.

No nível de escola, ou melhor, no que tange à gestão e organização do trabalho escolar, pode-se sintetizar como aspectos impactantes da qualidade as seguintes dimensões ou fatores:

- a) a estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico;
- b) o planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos;
- c) a organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos;
- d) a existência de mecanismos de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola;
- e) a gestão democrático-participativa, que inclui: condições administrativas, financeiras e pedagógicas, mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares;
- f) o perfil do dirigente da escola: formação em nível superior, forma de provimento no cargo e experiência;
- g) a existência de projeto pedagógico coletivo na escola que contemple os fins sociais e pedagógicos da escola, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação;
- h) a disponibilidade de docentes na escola para todas as atividades curriculares;
- i) a definição de conteúdos relevantes nos diferentes níveis e etapas do processo de aprendizagem;
- j) o uso de métodos pedagógicos apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos;

- k) a implementação de processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem;
- l) a existência e utilização adequada de tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem;
- m) o planejamento e a gestão coletiva do trabalho pedagógico;
- n) a implementação de jornada escolar ampliada ou integral visando à garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas;
- o) a implementação de mecanismos de participação do aluno na escola;
- p) a valoração adequada dos serviços prestados pela escola aos diferentes usuários. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 30).

Sintetizando as ideias abordadas, os autores destacam quatro níveis nas dimensões intraescolares: “[...] condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar, cada um com aspectos relevantes na conceituação e definição da qualidade de educação” (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 38). Em relação ao desempenho escolar, os autores o consideram de modo abrangente, e não apenas do ponto de vista das avaliações em larga escala, por exemplo.

No que diz respeito à educação infantil, Braz, Grando e Pavan (2011) assinalam que

As pesquisas sobre a qualidade no nível de ensino que atende crianças de 0 a 6 anos vêm crescendo nos últimos anos. Elas buscam diagnosticar, entre outros elementos, os fatores que influenciam esse atendimento, o que querem os sujeitos envolvidos e o que de fato se faz pela educação infantil (BRAZ, GRANDO, PAVAN, 2011, p. 4).

Como exemplo, aponta-se a pesquisa “Consulta sobre a qualidade da educação infantil”, realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em parceria com o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) nos estados do Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em 2004.

[...] além de colaborar para a construção de um conceito mais humanista e abrangente sobre qualidade, queremos avançar no conhecimento sobre a realidade da educação infantil no País, explorando as concepções de qualidade de seus principais protagonistas: profissionais, crianças, famílias e pessoas da comunidade, ou seja, grupos geralmente excluídos do debate sobre políticas e práticas educacionais. Assim, foi desenvolvida procurando levar as pessoas a refletir sobre a qualidade da educação infantil. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011, p. 10).

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011, p. 15), a consulta “[...] baseia-se numa perspectiva humanista de qualidade da educação que abrange o contexto em que ela se dá, entendendo o espaço da educação infantil como uma construção coletiva de adultos e crianças em um dado tempo e espaço”.

A análise procurou captar a maneira pela qual os sujeitos da instituição educativa e as pessoas próximas entendem e pensam a qualidade. Dessa maneira, os dados colhidos não podem ser tomados como uma avaliação da qualidade das instituições visitadas, pois os instrumentos não foram concebidos com tal finalidade. As informações sobre as instituições que fizeram parte da amostra foram registradas com o objetivo de fornecer dados de contexto para melhor situar as concepções de adultos e crianças que ali convivem (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011, p. 16).

No mesmo documento (2011, p.18) se diz que, “[...] embora o objetivo da Consulta não tenha sido avaliar as instituições visitadas, essas informações são importantes para contextualizar as opiniões colhidas junto aos entrevistados a respeito de suas concepções sobre a qualidade da educação infantil”.

Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 21) consideram importante essa perspectiva, pois

[...] parece-nos que muitas discussões da primeira infância ocorrem em um vazio social, político, econômico e filosófico, como se as crianças pequenas existissem à parte do mundo, como se conceitos como qualidade e desenvolvimento da criança fossem a-históricos e isentos de valor e contexto, e como se as necessidades e os problemas que as instituições dedicadas à primeira infância são tão frequentemente solicitadas a tratar (desigualdade, exclusão, deslocamento) houvessem surgido inesperadamente.

Diante de todas essas reflexões, entende-se que “[...] um caminho para ‘desbastar’ o conceito de qualidade na educação é considerar os objetivos que se colocam na educação” (MARCHESI E MARTIN, 2003, p. 20). Em outros termos, a solidez da noção de qualidade tem uma relação direta com as diferentes metas perseguidas pelos sistemas educacionais.

Para Lima e Sales (2010, p. 3), “[...] a qualidade da educação deve levar em conta as finalidades gerais da educação, o contexto em que se produz e o conjunto de seus processos”.

As afirmações de Marchesi e Martin (2003) e de Lima e Sales (2010) sobre a relação da qualidade com os objetivos e finalidades da educação colocam em pauta a questão da

avaliação, que “[...] está decisivamente atrelada a decisões sobre resultados finais” (HOFFMANN, 2005, p. 32).

Assim, quando se discute a qualidade da educação e especificamente da educação infantil, também se está falando das finalidades da educação. Esse debate ainda é perpassado pela questão da avaliação, entendida como “[...] essencial à educação. Inerente e indissociável enquanto concebida como problematização, questionamento, reflexão sobre a ação” (HOFFMANN, 2005, p. 15), “[...] reflexão transformada em ação [...], que nos impulsiona a novas reflexões” (HOFFMANN, 2005, p. 17).

Freitas *et al.* (2009, p. 10) postulam

[...] a existência de três níveis integrados de avaliação da qualidade de ensino: avaliação em larga escala em redes de ensino (realizada no país, estado ou município); avaliação institucional da escola (feita em cada escola pelo seu coletivo); e a avaliação da aprendizagem em sala de aula, sob responsabilidade do professor.

Para os autores, no processo pedagógico, a avaliação está justaposta aos objetivos, pois “[...] são os objetivos que dão base para a construção da avaliação. [...] os objetivos e a avaliação orientam todo o processo que segue” (FREITAS *et al.*, 2009, p. 15).

Segundo Cabrito (2009, p. 186-187), “[...] a partir da avaliação das situações é possível detectar problemas e encontrar soluções. Não ‘a solução’, mas alternativas que permitam transformar o real, que não é, nem nunca foi, unidimensional (Bartoli, 1991), no sentido de o tornar mais justo e equitativo”. O autor acredita que o “[...] acto de avaliar, de compreender a qualidade em educação só faz sentido se tiver um objectivo formativo, se contribuir para encontrar problemas e sugerir possíveis respostas adequadas a cada situação particular” (CABRITO, 2009, p. 187).

Neto e Rosenberg (1995, p. 13) observam que “O objetivo central de um sistema de avaliação é fornecer informações que possam orientar as políticas educacionais de modo a apoiar ações que visam à melhoria da qualidade do ensino”. Os autores (1995, p. 13) acrescentam que, “Além da universalização do acesso e da equidade, um sistema nacional de avaliação deverá preocupar-se em medir a qualidade do ensino, através de indicadores de qualidade”.

Ferreira e Tenório (2010, p. 72) apontam que

Construir indicadores na pesquisa científica significa, pois, transformar conceitos e relações entre conceitos, que constituem as teorias com seus diferentes graus de generalidade e abstração, em categorias e proposições

capazes de avançar na direção da explicitação das suas configurações e aplicações particulares. Esse processo revela a sua importância e necessidade quando garante a demarcação de evidências concretas que permitam a compreensão ou explicação dos fenômenos que estão sendo investigados.

Os autores ainda definem um indicador “[...] como um elemento, sinal ou aviso que revela ou denota características especiais ou qualidades, que aponta (como o dedo indicador) uma direção, mostrando a conveniência de, ou aconselhando a alguma ação” (FERREIRA E TENÓRIO, 2010, p. 73). Para eles,

Os indicadores de qualidade [...] são fundamentais para acompanhar as mudanças na dimensão de realidade que se quer avaliar, permitindo:

1. Consolidar informações relevantes, úteis e a apreensão imediata de aspectos da realidade;
2. Aprimorar a gestão;
3. Desenvolver políticas;
4. Trocar informações entre instituições, regiões, municípios, etc.;
5. Apoiar ações de caráter gerencial e de monitoramento que justificam a criação e utilização do indicador de qualidade em educação (FERREIRA, TENÓRIO, 2010, p. 73).

No âmbito da educação infantil, o Ministério da Educação elaborou diversos documentos no intuito de oferecer subsídios para aprimorar o trabalho nas instituições que oferecem esse nível escolar. Alguns deles são os “Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil” (2006), os volumes 1 e 2 dos “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil” (2006), os “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (2009), as “Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil” (2010) e os “Indicadores da qualidade na educação infantil” (2009).

Nesta pesquisa, optou-se por utilizar os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, descritos no documento homônimo, como instrumento de coleta de dados, pois se acredita que eles permitem analisar e refletir sobre as condições de oferta das instituições educacionais públicas e privadas concessionárias. Outra justificativa para essa escolha é o fato de que “[...] a experiência já desenvolvida até agora demonstra que seu uso representa um significativo incentivo à melhoria da qualidade da educação infantil” (BRASIL, 2009b, p. 9), além de se tratar de “[...] um instrumento flexível que pode ser usado de acordo com a criatividade e a experiência de cada instituição de educação infantil” (BRASIL, 2009b, p. 19).

O documento “Indicadores da qualidade na educação infantil”, elaborado sob a coordenação conjunta do MEC (por meio da Secretaria da Educação Básica), da Ação

Educativa, da Fundação Orsa, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Unicef, oferece um instrumento para a autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, realizada por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade (BRASIL, 2009b).

Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil podem ser classificados como um instrumento de avaliação institucional. Para Freitas *et al.* (2009, p. 35),

[...] pensar em avaliação institucional implica repensar o significado da participação dos diferentes atores na vida e no destino das escolas. Implica recuperar a dimensão coletiva sobre o projeto político-pedagógico e, responsabilmente, refletir sobre suas potencialidades, vulnerabilidades e repercussões em nível de sala de aula, junto aos estudantes.

Desse modo, como Freitas *et al.* (2009, p. 36) sublinham, a avaliação institucional é um processo de apropriação da escola pelos seus atores: “O apropriar-se dos problemas da escola *inclui* um apropriar-se para demandar do Estado as condições necessárias ao funcionamento dela”. Em uma avaliação institucional, é importante que

[...] o coletivo da escola localize seus problemas, suas contradições; reflita sobre eles e estructure situações de melhoria ou superação, demandando condições do poder público, mas, ao mesmo tempo, comprometendo-se com melhorias concretas na escola. (FREITAS *et al.*, 2009, p. 38).

Os autores acrescentam que

As escolas não devem se opor à avaliação de seu trabalho. Cabe-lhes aceitar a prestação pública de contas daquilo que fazem em área tão importante para a sociedade. Os pactos de qualidade que firmam internamente devem produzir resultados que se tornem visíveis externamente e que permitam algum controle social. (FREITAS *et al.*, 2009, p. 41).

Para Cabrito (2009, p. 197), “[...] avaliar a qualidade em educação é indispensável, na medida em que só a partir dessa avaliação se podem propor práticas conducentes a melhorar aquela qualidade, qualquer que seja o processo utilizado para medi-la”.

Na verdade, o problema não se encontra na avaliação da qualidade em educação, mas no processo utilizado para medi-la, no destino a dar a essa avaliação e, em última análise, nas razões que se encontram por detrás dela. E esta objecção coloca-se a dois níveis fundamentais. Por um lado, na selecção dos critérios utilizados. Não é aceitável utilizar-se este ou aquele critério que não representa, necessariamente, toda a realidade. Assim, a avaliação da qualidade em educação deve recorrer a uma bateria de

indicadores de natureza quantitativa, mas também qualitativa, que pode, aliás, ser diferente de escola para escola. Quanto maior for o número daqueles indicadores de contexto, mais bem espelhada será a realidade que se pretende avaliar. (CABRITO, 2009, p. 197).

O autor reforça:

[...] se o processo de avaliação da qualidade em educação serve para que cada escola (cada aluno, cada sistema) conheça o seu próprio desempenho, a fim de poder, em cada ano, lançar mão das medidas necessárias e possíveis para que aquele desempenho melhore, então a avaliação surge como o instrumento privilegiado para promover a qualidade em educação. (CABRITO, 2009, p. 198).

E acrescenta:

De facto, avaliar para construir a excelência é indispensável. Contudo, e essa é a razão de ser desta reflexão, a avaliação deve servir para que cada escola encontre o seu caminho, e não para promover concorrência, rivalidade, discriminação, num claro processo de reprodução das exclusões e das desigualdades sociais. (CABRITO, 2009, p. 198).

O documento “Indicadores da qualidade na educação infantil” adota essa mesma perspectiva, já que

[...] foi construído com o objetivo de auxiliar as equipes que atuam na educação infantil, juntamente com famílias e pessoas da comunidade, a participar de processos de autoavaliação da qualidade de creches e pré-escolas que tenham um potencial transformador. Pretende, assim, ser um instrumento que ajude os coletivos – equipes e comunidade – das instituições de educação infantil a encontrar seu próprio caminho na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática. (BRASIL, 2009b, p. 14).

A seguir, serão apresentadas as principais características desses indicadores, a fim de discutir seu uso e as possibilidades que eles oferecem.

3.1 Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: usos e possibilidades

O documento “Indicadores da qualidade na educação infantil” foi publicado pelo MEC em 2009 e caracteriza-se como um instrumento para a autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil. Seu objetivo é colaborar para o planejamento das ações no

âmbito escolar, bem como operacionalizar os Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (LIMA, LIMA, 2013).

A primeira parte do documento apresenta a educação infantil como um direito de todas as crianças pequenas e afirma que,

[...] para que esse direito se traduza realmente em melhores oportunidades educacionais para todos e em apoio significativo às famílias com crianças até seis anos de idade, é preciso que as creches e as pré-escolas, que agora fazem parte integrante dos sistemas educacionais, garantam um atendimento de boa qualidade. (BRASIL, 2009b, p. 13).

Com isso se inicia uma discussão sobre o que seria uma instituição de educação infantil de qualidade e quais critérios serviriam para avaliá-la:

As definições de qualidade dependem de muitos fatores: os valores nos quais as pessoas acreditam; as tradições de uma determinada cultura; os conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem; o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere. No caso específico da educação infantil, a forma como a sociedade define os direitos da mulher e a responsabilidade coletiva pela educação das crianças pequenas também são fatores relevantes. (BRASIL, 2009b, p. 13).

Desse modo, a qualidade pode ser concebida de diversas perspectivas, conforme o contexto histórico, social, cultural e econômico no qual a instituição está inserida. Ademais,

[...] o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009b, p. 14).

Assim se justifica a elaboração do documento, que visa auxiliar as equipes que atuam na educação infantil, as famílias e a comunidade a participar dos processos de autoavaliação da qualidade de creches e pré-escolas.

Apesar do caráter aberto desse processo de diagnóstico da qualidade educacional, o documento ressalta alguns aspectos importantes a serem observados:

- O primeiro deles diz respeito aos direitos humanos fundamentais, os quais apresentam especificidades quando se aplicam às crianças e são reafirmados em nossa Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

- O segundo aspecto engloba o reconhecimento e a valorização das diferenças de gênero, étnico-raciais, religiosas, culturais e relativas às pessoas com necessidades educacionais especiais.
- O terceiro é a necessidade de fundamentar a concepção de qualidade da educação em valores sociais mais amplos, como o respeito ao meio ambiente, o desenvolvimento de uma cultura de paz e a busca por relações humanas mais solidárias.
- “O quarto aspecto diz respeito à legislação educacional brasileira, que define as grandes finalidades da educação e a forma de organização do sistema educacional, regulamentando essa política nos âmbitos federal, estadual e municipal” (BRASIL, 2009b, p. 14).
- O último aspecto refere-se “[...] aos conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento infantil, a cultura da infância, as maneiras de cuidar e educar a criança pequena em ambientes coletivos e a formação dos profissionais de educação infantil [...]” (BRASIL, 2009b, p. 14).

Tendo em vista esses aspectos, o Ministério da Educação “[...] sintetizou os principais fundamentos para o monitoramento da qualidade da educação infantil no documento ‘Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil’ (2006)” (BRASIL, 2009b, p. 15), cujo conteúdo os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil objetivam traduzir e detalhar.

O documento “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil” (2006)

[...] contém referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, por creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil, que promovam a igualdade de oportunidades educacionais e que levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades de nosso imenso território e das muitas culturas nele presentes. (BRASIL, 2006, p. 3).

Esse documento destina-se a contribuir para o processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças de 0 a 6 anos, servindo efetivamente como referência para a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino (BRASIL, 2006).

Para Barros (2011, p. 4), “Avaliar o trabalho da educação infantil está na pauta da discussão nacional principalmente após a construção dos Indicadores da Qualidade na

Educação Infantil”. A autora nota que o “[...] documento foi sentido como inovação nas questões que remetem ao trabalho pedagógico na educação infantil e de fato trouxe grandes contribuições para a sua busca de identidade e construção do currículo”.

Segundo o documento “Indicadores da qualidade na educação infantil”, ao compreender seus pontos fortes e fracos, “[...] a instituição de educação infantil pode intervir para melhorar sua qualidade, de acordo com suas condições, definindo suas prioridades e traçando um caminho a seguir na construção de um trabalho pedagógico e social significativo” (BRASIL, 2009b, p. 15).

O documento resultou de um trabalho colaborativo que envolveu diversos grupos em todo o país, por meio do qual foram definidas sete dimensões fundamentais para a reflexão coletiva sobre a qualidade de uma instituição de educação infantil:

1. Planejamento institucional
2. Multiplicidade de experiências e linguagens
3. Interações
4. Promoção da saúde
5. Espaços, materiais e mobiliários
6. Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais
7. Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social

Para avaliar a qualidade da educação infantil, foram propostos sinalizadores dessas dimensões: os indicadores (BRASIL, 2009b), definidos como

[...] sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo. Por exemplo, para saber se uma pessoa está doente, usamos vários indicadores: febre, dor, desânimo. Para saber se a economia do país vai bem, usamos como indicadores a inflação e a taxa de juros. A variação dos indicadores nos possibilita constatar mudanças (a febre que baixou significa que a pessoa está melhorando; a inflação mais baixa no último ano diz que a economia está melhorando). Aqui, os indicadores apresentam a qualidade da instituição de educação infantil em relação a importantes elementos de sua realidade: as dimensões (BRASIL, 2009b, p. 15).

De acordo com o mesmo documento,

Com um conjunto de indicadores podemos ter, de forma simples e acessível, um quadro que possibilita identificar o que vai bem e o que vai mal na instituição de educação infantil, de forma que todos tomem conhecimento e possam discutir e decidir as prioridades de ação para sua melhoria. (BRASIL, 2009b, p. 16).

Esse esforço deve caber a todos os envolvidos com o estabelecimento de educação infantil: professores, diretores, funcionários, pais, órgãos públicos, universidades etc. Dessa forma, o texto mostra, uma vez mais, a possibilidade de trabalho com os indicadores em questão.

A segunda parte do documento traz orientações sobre como utilizar os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. Ressalta-se que existem diversas formas de fazê-lo (BRASIL, 2009b, p. 19), uma vez que tal instrumento é considerado flexível, conforme explicado anteriormente.

O documento sugere que um grupo seja formado para organizar o processo, planejar, mobilizar a comunidade, providenciar materiais, calcular o tempo necessário e preparar espaços para as reuniões (BRASIL, 2009b).

Um aspecto importante destacado pelo documento é o incentivo à participação de diversos segmentos da comunidade, e não apenas daqueles atuantes no dia a dia da instituição. Outro procedimento é deixar claro a todos os que participarem da autoavaliação quais são os objetivos dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e o significado dos conceitos utilizados.

As sete dimensões mencionadas podem ser constatadas por meio dos indicadores, que, por sua vez, são avaliados após o grupo responder a uma série de perguntas. “As respostas a essas perguntas permitem à comunidade avaliar a qualidade da instituição de educação infantil quanto àquele indicador” (BRASIL, 2009b, p. 19).

O documento faz uma explanação sobre como conduzir a avaliação, além de indicar os materiais e o tempo médio necessários. Nele se sugere que as pessoas respondam por meio de cores para facilitar o processo. “As cores simbolizam a avaliação que é feita: se a situação é boa, coloca-se cor verde; se é média, cor amarela; se é ruim, cor vermelha” (BRASIL, 2009b, p. 19). Essa atribuição de cores possibilita identificar quais ações, atitudes e situações estão sendo desenvolvidas integralmente e quais precisam de maior atenção.

- Caso o grupo avalie que essas ações, atitudes ou situações existem e estão consolidadas na instituição de educação infantil, deverá atribuir a elas a cor verde, indicando que o processo de melhoria da qualidade já está num bom caminho.
- Se, na instituição de educação infantil, essas atitudes, práticas ou situações ocorrem de vez em quando, mas não estão consolidadas, o grupo lhes atribuirá a cor amarela, o que indica que elas merecem cuidado e atenção.
- Caso o grupo avalie que essas atitudes, situações ou ações não existem na instituição de educação infantil, atribuirá a elas a cor vermelha. A situação é grave e merece providências imediatas.

- Perguntas que se referem a realidades específicas (ex.: sobre povos indígenas ou população do campo) não devem ser preenchidas caso não se apliquem à instituição. (BRASIL, 2009b, p. 22).

As cores escolhidas como resposta exigem que os grupos ponderem qual cor (verde, amarelo ou vermelho) refletirá a situação da instituição de educação infantil em relação a cada indicador.

Além de mostrar como a avaliação e a atribuição de cores podem ser realizadas, passo a passo, o documento explica como lidar com os conflitos que eventualmente possam ocorrer e como funciona a plenária.

Após todo o processo avaliativo, o documento sugere que seja feito um plano de ação, que deve ajudar a definir e organizar as atividades a serem colocadas em prática para alcançar os objetivos. Nele é preciso indicar quem serão os responsáveis por essas atividades e prever o tempo necessário para executá-las, conforme o modelo a seguir.

Quadro 1: Plano de ação

Dimensão	Indicador	Problemas	Ações	Responsáveis	Prazo

O documento explicita que o planejamento exige acompanhamento e avaliação, e que é preciso ter atenção para corrigir o que estiver errado e detectar o que pode mudar para melhor.

A terceira parte do texto traz as sete dimensões que serão avaliadas por meio dos indicadores. No início de cada uma delas, há uma reflexão sobre o tema em debate.

Para exemplificar como os indicadores e as perguntas estão organizados, seguem o primeiro indicador e suas respectivas perguntas:

- INDICADOR 1.1. Proposta pedagógica consolidada (Saiba Mais 1)
- 1.1.1. A instituição tem uma proposta pedagógica em forma de documento, conhecida por todos?
- 1.1.2. A proposta pedagógica foi elaborada e é periodicamente atualizada com a participação das professoras, demais profissionais e famílias, considerando os interesses das crianças?

1.1.3. A proposta pedagógica estabelece diretrizes para valorizar as diferenças e combater a discriminação entre brancos, negros e indígenas, homens e mulheres e pessoas com deficiências? (BRASIL, 2009b, p. 37-38).

Os demais indicadores seguem essa organização. Os círculos ao lado do indicador e das perguntas são os espaços que os participantes devem preencher com as cores (verde, amarelo e vermelho).

Neste trabalho, optou-se por adequar a aplicação dos indicadores à realidade de cada instituição (esse processo será detalhado no capítulo que apresentará os dados da pesquisa de campo), aproveitando-se a flexibilidade do instrumento para usá-lo como meio de coleta de dados. Por esse motivo, avaliaram-se as dimensões, mas não foram realizadas as últimas etapas do processo, como a plenária final e o acompanhamento das ações para resolver as dificuldades encontradas. Apesar disso, foi sugerido às instituições que realizassem essas etapas, tendo em vista serem extremamente importantes para que o processo avaliativo ajude a melhorar as condições de oferta e atendimento educacionais.

Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil foram testados em 22 instituições de educação infantil públicas, filantrópicas, comunitárias e particulares das cinco regiões do país. Após a publicação, o documento que os apresenta foi enviado às instituições de educação infantil para que pudessem aplicá-los (BRASIL, 2009b).

No ano de 2011, sob a coordenação do MEC, Unicef, Undime, Ação Educativa e Instituto Avisa Lá, iniciou-se um mapeamento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. A pesquisa destinava-se às secretarias municipais, aos conselhos municipais e estaduais, aos fóruns, aos estabelecimentos de ensino e aos grupos de pesquisa.

No *site* da Ação Educativa, podia-se encontrar a seguinte informação:

O Projeto Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: monitoramento e avaliação está promovendo uma consulta, em todo o Brasil, visando realizar um amplo mapeamento sobre a disseminação e o uso desse material, visando subsidiar os processos de avaliação do funcionamento de estabelecimentos educacionais e da execução de propostas pedagógicas da Educação Infantil.

Pretende-se também contribuir com equipes dirigentes de Secretarias de Educação a balizar suas ações, podendo vir a se constituir em um passo inicial para a definição de uma sistemática municipal de avaliação da Educação Infantil. (AÇÃO EDUCATIVA, 2011).

O resultado do estudo foi publicado em 2013, com o título “Monitoramento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”. O objetivo era “[...] contribuir com as Secretarias Municipais de Educação no aprimoramento de ações que possam identificar a qualidade das condições e do trabalho realizado nos estabelecimentos educacionais e aportar elementos para sua melhor qualificação” (BRASIL, 2013a, p. 7). O texto aponta, entre outras tendências, uma significativa adesão e grande diversidade de usos.

De acordo com a publicação “Monitoramento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil – Resumo Executivo”,

O monitoramento consistiu num estudo exploratório, que visou uma aproximação com os públicos destinatários dos Indicadores. Participaram da consulta 2.471 Secretarias Municipais de Educação e 7.273 profissionais de estabelecimentos educacionais, além de outros 346 respondentes de diversas instituições, como Conselhos de Educação e Fóruns de Educação Infantil. Destaca-se que a consulta atingiu, entre todos os públicos, 53,5% dos municípios brasileiros. (BRASIL, 2013b, p. 11).

O texto também informa que se constatou “[...] o uso dos Indicadores na avaliação, no planejamento e na formação de diferentes públicos. Pode-se dizer que essa mesma flexibilidade no uso sugere a ausência de instrumentos e mecanismos de avaliação e de formação na Educação Infantil” (BRASIL, 2013b, p. 11). Verificou-se ainda que a maior parte dos respondentes das Secretarias Municipais de Educação está nos municípios de pequeno porte e que houve uma articulação entre autoavaliação e avaliação de redes ou sistemas de ensino.

Em estudo que analisa como municípios da Região Metropolitana de Recife têm trabalhado com os Indicadores, Lima e Lima (2013) concluem que a autoavaliação das escolas com a utilização do instrumento encontra-se em fase embrionária e que não houve mobilização, muito provavelmente pelo excesso de atribuições das gestoras ou pelo entendimento da avaliação como prestação de contas, relacionada à ideia de punição.

De acordo com Lima e Lima (2013), as coordenadoras da educação infantil dos municípios pesquisados afirmaram que todas as escolas receberam os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, mas essa informação não é confirmada por parte das gestoras das escolas, que dizem não terem recebido o documento. As autoras apuraram ainda que, “Segundo as gestoras, a não adesão ao processo de autoavaliação se deu principalmente pela falta de conhecimento da proposta do documento” (LIMA, LIMA, 2013, p. 7).

No mesmo estudo, Lima e Lima (2013) observam que apenas uma escola realizou o processo de autoavaliação, o qual assumiu um caráter de obrigatoriedade por ter sido uma exigência da Secretaria Municipal de Educação. Nessa escola não houve mobilização da comunidade escolar, e a autoavaliação se restringiu aos professores. As pesquisadoras informam que “A equipe de tal instituição respondeu o questionário, as gestoras tiraram uma cópia, enviaram o original para a secretaria e a cópia foi arquivada” (LIMA, LIMA, 2013, p. 9).

Em capítulo posterior, serão mostrados a forma como o instrumento foi utilizado nas escolas pesquisadas e os resultados dessa avaliação.

Em relação à importância do documento, Lima e Lima fazem uma interessante consideração (2013, p. 10):

[...] os sujeitos da pesquisa, em sua maioria, percebem a importância do documento/instrumento para a melhoria da qualidade na Educação Infantil. Contudo o que parece é que não há uma cultura do processo avaliativo "espontâneo", sendo parte integrante da ação educativa; tal processo talvez seja entendido ainda como estratégia para prestar contas e pode estar subtendida a ideia de avaliação como punição. Todas compreendem a avaliação como fundamental, no discurso, mas na prática ainda se encontra incipiente.

Isso permite voltar a reflexão para a questão do direito à educação de qualidade. Entende-se, como Lima e Lima (2013, p. 1), que

[...] a discussão atual vai além do direito ao acesso à educação, e a sociedade brasileira reconhece e cobra, cada vez mais, o direito a uma educação de qualidade. Dessa forma, muito se tem discutido sobre quais são os elementos que integram o padrão de qualidade do ensino brasileiro.

Também merece respaldo a observação de Gouveia e Souza (2013, p. 12), para quem “Os temas qualidade de ensino e direito à educação estão imbricados de maneira inegável, porém certamente um sistema de ensino que não possibilita o acesso inicial à vaga tem dificuldades básicas para discutir qualidade”. E essa tem sido, infelizmente, a situação da educação infantil no país, sobretudo na etapa da creche.

Em suma, a questão da qualidade da educação está relacionada ao contexto e aos sujeitos que a concebem, e a definição de indicadores atrela-se ao que se entende por qualidade. Considerando que o conceito de qualidade da educação deve levar em conta as finalidades gerais da educação, o contexto em que ela se insere e o conjunto de seus

processos, respeitando os direitos fundamentais das crianças, optou-se por utilizar nesta pesquisa os Indicadores da Qualidade da Educação Infantil, instrumento que pode contribuir para melhorar as oportunidades e condições das instituições de educação infantil e, ao mesmo tempo, ser empregado na coleta de dados para a pesquisa ora apresentada.

No próximo capítulo, será descrito o percurso metodológico adotado para a elaboração deste estudo, e nos capítulos posteriores serão feitas a descrição e a análise da pesquisa de campo desenvolvida no município paulista de Limeira, onde os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil foram aplicados em três instituições desse nível de ensino: uma municipal e duas privadas concessionárias, integrantes do Programa Bolsa Creche.

4. PERCURSO METODOLÓGICO: CAMINHOS TRILHADOS NA PESQUISA

Para a realização deste estudo, escolheu-se a pesquisa de análise qualitativa, por ser um processo metodológico que oferece um conjunto de instrumentos investigativos adequados à análise do objeto em questão.

A abordagem qualitativa, segundo Lüdke e André (1986, p. 18), é rica em dados descritivos, “[...] tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”. Como aponta Triviños (2008), a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados, é descritiva, preocupa-se com o processo, e não exclusivamente com os resultados e produtos, tende a analisar os dados indutivamente e tem a busca do significado como seu objetivo essencial.

Esta pesquisa constitui um estudo de caso realizado no município paulista de Limeira. Na opção pelo estudo de caso, levou-se em conta que

O caso pode ser escolhido porque é uma instância de uma classe ou porque é por si mesmo interessante. De qualquer maneira o estudo de caso enfatiza o conhecimento do particular. O interesse do pesquisador ao selecionar uma determinada unidade é compreendê-la como uma unidade. Isso não impede, no entanto, que ele esteja atento ao seu contexto e às suas inter-relações como um todo orgânico, e à sua dinâmica como um processo, uma unidade em ação. (ANDRÉ, 1995, p. 31).

Em síntese, a escolha do estudo de caso se justifica por possibilitar a compreensão de um caso particular em sua complexidade (RABITTI, 1999).

Segundo André (2008, p. 16), algumas das técnicas de coleta de dados nos estudos de caso são “[...] observação, entrevista, análise de documentos, gravações, anotações de campo, mas não são as técnicas que definem o tipo de estudo, e sim o conhecimento que dele advém”. Também para Stake (1994), *apud* André (2008), o que caracteriza o estudo de caso não é um método específico, mas o conhecimento derivado do caso, isto é, o que se aprende ao estudar o caso.

Uma das características do estudo de caso é o uso de diversas fontes de informação. “Com essa variedade de informações, oriunda de fontes variadas, [o pesquisador] poderá cruzar informações, confirmar ou rejeitar hipóteses, descobrir novos dados, afastar suposições ou levantar hipóteses alternativas” (LÜDKE, ANDRÉ, 1986, p. 19).

Nesta investigação, foram utilizados o levantamento e a análise da bibliografia relativa às parcerias público-privadas, à educação infantil, ao financiamento e gestão da educação brasileira, às condições de oferta de ensino, em especial da educação infantil, e à qualidade e avaliação educacionais. Ainda foram feitas observações nas instituições, entrevistas com os sujeitos envolvidos no assunto, análise documental e avaliação das instituições por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

Em pesquisa anterior (OLIVEIRA, 2010), analisaram-se os diferentes arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na educação infantil em 30 municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes. Nessa pesquisa, identificaram-se sete municípios (Araras, Guarujá, Hortolândia, Limeira, Mauá, Piracicaba e Sumaré) em que as instituições privadas conveniadas eram tanto sem fins lucrativos quanto com fins lucrativos.

Escolheu-se o município paulista de Limeira como *locus* para o desenvolvimento da presente investigação por nele haver uma peculiaridade em relação aos demais municípios analisados anteriormente: no caso de Limeira, a formalização da parceria entre o poder público municipal e instituições privadas de educação infantil se dá por meio de termo de concessão, enquanto nos demais municípios citados (OLIVEIRA, 2010) o único instrumento legal utilizado é o termo de convênio.

As parcerias em Limeira são estabelecidas por meio do programa Bolsa Creche, que abarca instituições privadas *stricto sensu*, isto é, com fins lucrativos, e também instituições sem fins lucrativos. As instituições integrantes do programa são chamadas de creches/escolas concessionárias. O município conta ainda com uma instituição filantrópica conveniada, que não integra o Programa Bolsa Creche, e o instrumento legal que regula essa parceria é o convênio.

A intenção inicial era desenvolver esta pesquisa em duas instituições de educação infantil que integravam o Programa Bolsa Creche, uma municipal e outra filantrópica conveniada, além da Secretaria Municipal de Educação. No entanto, não foi possível fazer a pesquisa na instituição filantrópica conveniada, como será explicado adiante.

Na Secretaria Municipal de Educação, foi protocolado o ofício nº 07321, em 16 de agosto de 2011, solicitando permissão para a realização da pesquisa. Passados 20 dias, foi feita uma ligação para a Secretaria para obter a resposta, e surpreendentemente informaram que o ofício tinha sumido: constava no sistema, mas não foi achado. Então disseram que era preciso levar à Secretaria uma cópia do ofício. Na entrega do documento, conversei com uma agente de desenvolvimento educacional (ADE), que levou o ofício ao secretário para que ele

autorizasse a realização do estudo no município. No mesmo dia iniciou-se a pesquisa documental, com a coleta de documentos e dados junto aos ADEs responsáveis pelo programa.

Foram obtidos e analisados os seguintes documentos oficiais da esfera municipal relacionados diretamente com a educação infantil de Limeira e a implantação e regularização do Programa Bolsa Creche:

Quadro 2: Documentos

	Documento	Data
1	Lei nº 3649/2003 – que dispõe sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até 5 anos	05/11/2003
2	Minuta do decreto do Bolsa Creche – Decreto nº 420/2010	30/12/2010
3	Termo de concessão (e anexos: Plano de rotina, Plano de alimentação e Plano de conduta)	2011
4	Escolas particulares de educação infantil	2011
5	Tabela com o número de escolas conveniadas e o de crianças atendidas por mês durante o ano de 2010	2011
6	Tabela com o número de escolas conveniadas e o de crianças atendidas por mês durante o ano de 2011	2011
7	Déficit em creches e contratação de vagas na rede privada	2011
8	Gráfico do atendimento conveniado em 2010 por escolas	2011
9	Inaugurações de unidades escolares – Limeira/SP	2011
10	Quantidade de alunos para 2012 – Rede Municipal de Ensino	31/10/2011
11	Quantidade de alunos para 2012 – Rede Municipal de Ensino (atualização)	30/01/2012
12	Rotina diária – Escola de Educação Infantil Particular I	2012
13	Planejamento por setores (documento distribuído no PAC) – Escola de Educação Infantil Municipal	2012
14	Atividades do HTPC – Escola de Educação Infantil Municipal	19/04/2012

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

Os documentos e dados financeiros relacionados ao Programa Bolsa Creche foram solicitados à Diretoria de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais da Secretaria Municipal da Educação, mas o pedido não foi atendido. O diretor disse que os documentos e

os dados não poderiam ser disponibilizados por envolverem entidades privadas, mas que se poderiam conseguir algumas informações no *site* da prefeitura. Assim, durante o período de coleta de dados e de desenvolvimento da pesquisa, esses dados foram procurados, porém nas primeiras buscas no Portal da Transparência não foram encontrados, havendo apenas a relação dos gastos com educação infantil. Atualmente, o portal está mais elaborado, com acesso mais fácil e maior disponibilidade de dados. E tem as seções: Portal da Transparência, Despesas, Secretaria Municipal da Educação, Programa: Creches e Pré-escolas com Qualidade, Ação: Concessão de Bolsas Creche, Fornecedor: nome da instituição.

Para complementar a fonte de dados, escolheu-se a entrevista semiestruturada, que “[...] se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (LÜDKE, ANDRÉ, 1986, p. 34). As gravações dos encontros ocorriam quando consentidas pelos entrevistados, preservando-se as condições dispostas no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Anexo 1) para o uso e a divulgação das informações colhidas. Cabe mencionar que esta pesquisa também recebeu a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do Instituto de Biociências da Unesp de Rio Claro.

Realizaram-se quatro entrevistas, sendo dois entrevistados vinculados ao setor público, e os outros dois, ao setor privado, assim identificados: 1. secretário municipal de educação – SECRETÁRIO; 2. agente de desenvolvimento educacional – ADE, responsável pelo Programa Bolsa Creche; 3. mantenedor da escola de educação infantil particular I – MANTENEDOR EEIP I; e 4. mantenedora da escola de educação infantil particular II – MANTENEDORA EEIP II. As entrevistas ocorreram entre outubro de 2011 e junho de 2012, conforme a disponibilidade dos entrevistados.

Quadro 3: Entrevistas

	Entrevistado	Data da entrevista	Tempo de entrevista	Número de páginas da transcrição
1	SECRETÁRIO	02/02/2012	56 min 14 s	18
2	ADE	17/10/2011	24 min 02s	12
3	MANTENEDOR EEIP I	25/04/2012	39 min 50 s	13
4	MANTENEDORA EEIP II	19/06/2012	36 min 05 s	10

Fonte: A autora, com base nos dados coletados.

Como informado, o secretário autorizou a realização da pesquisa no município e deu liberdade para a escolha das escolas municipal e concessionárias onde seria feita a investigação, desde, é claro, que as instituições permitissem a entrada da pesquisadora.

Na instituição conveniada, marcou-se uma reunião com a coordenadora, durante a qual foram apresentados os objetivos da pesquisa e como ela seria desenvolvida, além de serem esclarecidas todas as suas dúvidas. Foi solicitado à pesquisadora um ofício para ser entregue à direção da associação profissional responsável pela instituição. O ofício foi encaminhado, mas a direção não aprovou o desenvolvimento da pesquisa na instituição, sem nenhum esclarecimento.

Essa instituição atende crianças de 3 meses a 5 anos, é uma associação civil de direito privado, filantrópica, beneficente e sem fins lucrativos. As cerca de 100 crianças ali matriculadas provêm de famílias em sua maioria carentes e de bairros afastados.

Regulada pelo convênio, a parceria com a Secretaria Municipal de Educação teve início em 2009, repassando à instituição um valor mensal para pagar parte dos funcionários. Segundo o ADE (2011), “O primeiro convênio com a creche [nome da creche conveniada] foi assinado em 2009 com vigência em 2010, tendo sido uma exigência legal a transferência da Promoção Social para a Educação”. Essa creche tinha convênio há muito tempo com a Promoção Social, e, ao ser transferida para a Educação, a Secretaria teve muita dificuldade para romper o convênio. Segundo o secretário (2012), a instituição apresentou muita resistência e não quis a concessão, pois isso a obrigaria a seguir algumas orientações. Assim, manteve-se o convênio.

O ADE (2011) explicou que, para o repasse de verbas, “A instituição **conveniada**, no caso do convênio, apresenta para análise o cronograma de desembolso, o plano de trabalho e a tabela de despesas para a aplicação das verbas, que devem atender à legislação”.

Conforme explicitado anteriormente, a Secretaria autorizou a realização da pesquisa na instituição conveniada desde que ela aceitasse. Entretanto, a Secretaria não forneceu documentos referentes ao convênio (termo de convênio, gastos etc.), justificando-se pelo fato de se tratar de uma parceria com um estabelecimento de direito privado. Porém, se a instituição os disponibilizasse, não haveria problema. Como a diretoria não aprovou a realização da pesquisa na creche, também não foi permitido o acesso aos documentos.

A escolha das instituições concessionárias também não foi uma tarefa fácil. Decidiu-se realizar a pesquisa em uma escola concessionária que só atendesse pelo Programa Bolsa Creche – isto é, em que todos os alunos fossem integrantes do programa – e em uma escola

concessionária de atendimento misto – isto é, com crianças integrantes do programa e crianças oriundas de famílias que pagam pelo atendimento.

Diante disso, o primeiro passo para selecionar tais instituições foi observar o número de crianças atendidas, para que o estudo não fosse prejudicado pela disparidade entre uma escola considerada grande e outra considerada pequena, por exemplo. Assim, foi organizada uma lista com os nomes das escolas – no total, são 15 as que fazem parte do programa – que apresentavam números parecidos de crianças, e depois disso elas foram contatadas. As visitas foram marcadas por telefone, havendo algumas escolas que não aceitaram sequer essa possibilidade, por diferentes motivos: o mantenedor não morava na cidade e não poderia atender, ou não queriam pessoas estranhas na instituição. Também houve aquelas que responderam simplesmente com um “não”, apesar dos pedidos de explicação.

Em uma das instituições que aceitaram a visita, a diretora não estava no dia combinado, e a coordenadora fez o atendimento no portão, ocasião em que lhe foi entregue um documento explicando os objetivos da pesquisa e como ela seria desenvolvida. Um novo dia foi marcado; no entanto, na segunda visita, o atendimento foi feito por uma monitora, que alegou que a diretora não autorizou a realização do estudo na instituição. Várias foram as negativas das instituições visitadas, com as justificativas de que não tinham interesse, de que o plano gestor não estava finalizado e de que a escola era nova.

Quando já se pensava em recorrer aos ADEs responsáveis pelo programa para facilitar a entrada em uma das instituições, pois todas as que haviam aceitado receber a pesquisadora tinham sido visitadas e restavam poucas escolas concessionárias para continuar insistindo, conseguiu-se a autorização para fazer a pesquisa em uma instituição que atendia 54 crianças, todas pelo Programa Bolsa Creche. Depois de mais alguns dias de visitas e insistência, a pesquisa foi autorizada em uma escola de atendimento misto e com 110 crianças. Com tantas negativas e desculpas, percebeu-se então que haveria pouquíssimas chances de conseguir desenvolver o estudo em instituições com números de alunos próximos, e decidiu-se que a pesquisa se basearia apenas nessas duas escolas que aceitaram participar.

Os mantenedores da primeira instituição, com 54 alunos, aqui denominada Escola de Educação Infantil Particular I – EEIP I, têm mais duas instituições que integram o Programa Bolsa Creche e apresentam atendimento misto. A mantenedora da segunda instituição, com 110 alunos, aqui denominada Escola de Educação Infantil Particular II – EEIP II, tem outra instituição que atende quase exclusivamente pelo programa, com cerca de 10% de atendimento particular.

Por fim, foi selecionada a instituição municipal de educação infantil, aqui denominada Escola de Educação Infantil Municipal – EEIM. A opção foi feita entre as que atendiam crianças de 0 a 5 anos em período integral, pois no município há diferentes tipos de instituições municipais que recebem crianças de 0 a 5 anos, como será explicado no próximo capítulo. Várias das escolas voltadas apenas para alunos de 0 a 5 anos estavam em reforma, e as demais tinham um número muito alto de crianças, isto é, eram escolas muito grandes. Assim, para não haver tanta diferença em relação às concessionárias, escolheu-se a escola de 150 crianças, a qual aceitou participar. A coordenadora pedagógica, a assistente social, a vice-diretora e a diretora acharam a proposta interessante, principalmente a assistente social.

A diretora ligou para a Secretaria para confirmar a autorização do secretário, e mesmo assim solicitou à pesquisadora um documento encaminhado pela secretaria para que as atividades dentro da escola fossem iniciadas. Segundo a diretora, era importante ter esse documento para garantir a segurança das crianças e o controle dos “visitantes” dentro da escola. A escola mantém um caderno de registro, muito bem organizado, das pessoas que nela fazem estágio ou alguma atividade. As visitas da pesquisadora também foram registradas (dia, horário e atividade realizada), e no final a diretora pediu que as anotações fossem conferidas e assinadas.

A pesquisa na EEIP I iniciou-se com a observação dos espaços, rotinas, atividades, questões pedagógicas e de cuidado e relações adulto-criança, criança-criança e adulto-adulto. O direcionamento do olhar durante as observações foi pautado pelas dimensões dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: 1- planejamento institucional; 2- multiplicidade de experiências e linguagens; 3- interações; 4- promoção da saúde; 5- espaços, materiais e mobiliários; 6- formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; 7- cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. Na EEIP II e na EEIM, seguiu-se o mesmo padrão.

A observação da prática pedagógica em sala de aula e das demais atividades promovidas nas instituições, bem como dos espaços e da organização, foi fundamental para que se confrontassem as falas dos entrevistados e as respostas dadas às questões dos Indicadores com a realidade do cotidiano escolar.

O quadro abaixo traz o total de visitas às instituições e a carga horária.

Quadro 4: Observações

Escolas	Total de visitas	Total de horas
EEIP I	7	23 horas
EEIP II	8	23 horas
EEIM	5	23 horas

Fonte: A autora.

Os pedidos de autorização para fazer a pesquisa nas instituições eram seguidos da apresentação dos objetivos do estudo, do que seria realizado e da proposta de autoavaliação da instituição. Esse último item foi o de aceitação mais difícil para as instituições particulares, pois exigiria um tempo que os diretores/mantenedores afirmaram não ter. Porém, depois de ser explicada diversas vezes a importância dessa avaliação, eles acabaram concordando. Entre as três escolas pesquisadas, a EEIP II foi a que demonstrou maior resistência à proposta de avaliação.

Conforme será demonstrado no capítulo 5, a avaliação realizada por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil permite verificar as condições de atendimento das instituições desse nível de ensino. Foi proposto às instituições que o processo de autoavaliação por meio dos Indicadores fosse participativo e aberto a toda a comunidade, mas em nenhum dos casos houve a participação dos pais e responsáveis e de pessoas da comunidade. Segundo os diretores, não haveria tempo hábil para tal atividade e os pais não teriam tempo, já que uma parte deles não consegue sequer participar das reuniões de pais e mestres e das confraternizações da escola.

As avaliações foram realizadas pela comunidade escolar de cada instituição. A pesquisadora participou da organização e tirou dúvidas, mas os profissionais das escolas (professores, monitores, auxiliares e gestores) responderam às questões individualmente. O processo de autoavaliação ocorreu não como o documento “Indicadores da qualidade na educação infantil” sugere, mas como um momento em que uma parte do grupo escolar respondeu às questões nele propostas.

Como apontado, o primeiro obstáculo para a avaliação foi o tempo. Assim, em razão das condições reais de cada instituição, a dinâmica da organização para responder às questões dos Indicadores assumiu diferentes formas. A primeira instituição a se organizar para isso foi a EPEI I, a segunda foi a EEIM e a última foi a EPEI II. O quadro abaixo mostra quais e quantos profissionais participaram em cada escola.

Quadro 5: Participantes do processo de avaliação

Instituição	Participantes	Quantidade
EEIP I	Professora, monitoras e ajudantes (merendeiras)	7
EEIP II	Professoras, monitoras e coordenadora pedagógica	7
EEIM	Professoras, monitoras, coordenadora pedagógica, vice-diretora, assistente social e ajudantes (limpeza)	23

Fonte: A autora.

Antes de ser marcado o dia da avaliação, em cada escola a pesquisadora conversou durante as observações com as professoras, as monitoras e os demais funcionários sobre a proposta, além de deixar com as coordenadoras materiais sobre os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, seus objetivos e suas dimensões, entre outras informações, para serem entregues aos demais profissionais. Pôde-se constatar que infelizmente as coordenadoras não repassaram o material, de modo que os outros profissionais só sabiam o pouco que foi explicado pela pesquisadora em conversas rápidas.

Na EPEI I, a avaliação ocorreu em duas partes, pois, segundo o mantenedor, a instituição não disporia de tempo suficiente para fazer tudo no mesmo dia. A escola não tem um horário de trabalho pedagógico coletivo (HTPC), o que facilitaria a avaliação, e como o objetivo era contribuir com a instituição, e não prejudicar o andamento de suas atividades, concordou-se em realizar a avaliação em dois momentos diferentes, ambos em dias letivos. Na primeira parte, participaram a professora, as duas funcionárias da cozinha e duas monitoras, uma das quais atua também como o que se pode chamar de coordenadora pedagógica. Elas fizeram uma escala: as que participaram no primeiro dia não participaram no segundo, pois não podiam deixar as crianças sozinhas.

Nessa primeira parte, foram respondidas as questões das quatro primeiras dimensões. Para que as colegas pudessem participar, as outras monitoras ficaram responsáveis pelas turmas delas, e o mantenedor da instituição ajudou-as com as crianças. Isso ocorreu no horário de sono dos alunos, o momento considerado mais tranquilo para as monitoras se

ausentarem e as outras ficarem com duas turmas. A monitora/coordenadora leu as questões em voz alta, e algumas acompanharam a leitura no material disponibilizado pela pesquisadora, enquanto outras apenas ouviam e ajudavam com as respostas. Quando tinham dúvida, discutiam com o grupo.

A segunda etapa da avaliação ocorreu em outro dia, apenas com a participação das duas monitoras e da professora ausentes na primeira parte. Entretanto, depois de respondidas as questões, a monitora/coordenadora conferiu as respostas dadas pelas monitoras e pela professora à sexta dimensão, “Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais”.

Na Escola de Educação Infantil Municipal, a direção reservou um tempo para a avaliação durante o processo de aprendizagem contínuo (PAC). Trata-se de uma reunião que ocorre uma vez por mês tanto nas instituições municipais quanto nas concessionárias, para a formação de toda a equipe escolar (professoras, monitoras e auxiliares gerais), sob a coordenação da coordenadora pedagógica, diretora e assistente social da escola.

A pesquisadora teve tempo para apresentar ao grupo seu estudo, os Indicadores da Qualidade e o objetivo da autoavaliação, inclusive com uma apresentação em PowerPoint. Depois disso, a equipe se dividiu em cinco para responder às questões das sete dimensões. Preferiram fazer cinco e não sete grupos porque não haveria participantes para cada categoria em todos os grupos. Assim, dois grupos ficaram responsáveis por duas dimensões cada um, e os outros, por uma dimensão. Todas as pessoas envolvidas assistiram à apresentação e participaram da discussão antes de responderem às questões. Às vezes, alguém de um grupo consultava outro para confirmar algum ponto sobre o qual tinham ficado em dúvida.

Na EPEI II, após serem apresentados o documento “Indicadores da qualidade na educação infantil”, os objetivos e a dinâmica da avaliação, a diretora aceitou realizá-la. Várias vezes marcou-se a data para fazer a avaliação, mas sempre acontecia algum contratempo e a avaliação era cancelada. Assim, em uma das visitas, a coordenadora pedagógica solicitou as questões e disse que responderiam em outro dia, sem a presença da pesquisadora, condição que foi aceita. Entretanto, quando ela informou que a avaliação seria feita apenas pela coordenadora e pela diretora/mantenedora, achou-se conveniente retomar a conversa para explicar a importância da participação de toda a comunidade escolar no processo avaliativo. Posteriormente, a mantenedora e a coordenadora concordaram em incluir as professoras e as monitoras nas etapas I e II (alunos de 4 e 5 anos).

A avaliação ocorreu em um dia de PAC, mas não foi reservado um tempo para isso (na verdade, a avaliação só seria nesse dia se sobrasse tempo entre as atividades de rotina). Após

a palestra da manhã, restaram 30 minutos, de modo que as professoras foram avisadas de que responderiam a algumas questões, mas elas também usariam (e usaram) esse tempo para colocar os cadernos de registro das atividades dos alunos em ordem.

A coordenadora começou lendo as questões, enquanto as professoras escreviam, recortavam e colavam, sem prestar muita atenção ao que estava sendo lido. A própria coordenadora foi respondendo, e ora uma, ora outra professora concordava ou tirava dúvida em relação a alguma questão.

Em dado momento, a coordenadora precisou sair e disse para as professoras continuarem respondendo, mas como estavam todas ocupadas, sugeriram que a pesquisadora fosse lendo. Assim como aconteceu com a coordenadora, elas prestaram pouca atenção e responderam a tudo afirmativamente. Houve apenas dois momentos em que pararam o que estavam fazendo para prestar mais atenção: quando as questões se referiram à educação especial, já que a instituição não recebe nenhuma criança com necessidades educacionais especiais, e quando uma questão abordou os critérios para matrícula, que são definidos pela Secretaria.

Uma vez expostos os caminhos da pesquisa, com seus desafios e dificuldades, no próximo capítulo será feita a análise dos dados do Programa Bolsa Creche, e no capítulo posterior serão examinadas as condições de atendimento das três instituições de educação infantil, de acordo com as observações e informações coletadas por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

5. PROGRAMA BOLSA CRECHE: CARACTERÍSTICAS, IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO

Neste capítulo, é feita uma breve descrição do município de Limeira (SP), abordando aspectos de sua história e educação. Em seguida, é analisado o Programa Bolsa Creche – instituído no município em 2007, por meio da Lei nº 3649, de 5 de novembro de 2003 –, apontando suas características, o processo de implementação e sua evolução.

5.1 Caracterização geral do município de Limeira

O município de Limeira está localizado 154 km a noroeste da cidade de São Paulo, na região administrativa de Campinas, e é a sede da região de governo que tem o seu nome, integrada por mais sete municípios: Araras, Leme, Pirassununga, Cordeirópolis, Conchal, Santa Cruz da Conceição e Iracemápolis. Pelos dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município abrigava, em 2010, uma população de 276.022 habitantes, enquanto o censo de 2000 computou 248.632 habitantes. Portanto, houve um crescimento de 9,92%.

Limeira originou-se da sesmária⁶ do Morro Doce, que abarcava o Engenho do Ibicaba, a célula-mãe de Limeira, perto do qual “[...] ficavam as fazendas do Cascalho e de Cordeiro, de José Ferraz de Campo, e a de Manoel Ferraz de Campo” (BUSCH, 1967, p. 24). Segundo Busch (1967), a grande sesmária do Morro Doce incluía também, além do Ibicaba, as fazendas Morro Azul, Paraguassu, Paramirim e grande parte das terras dos atuais municípios de Cordeirópolis e Iracemápolis.

Limeira nasceu em razão dos bandeirantes, que percorriam a pé terras novas e desconhecidas, pretendendo obter riqueza licitamente. Esses homens, criados no trabalho e para o trabalho, foram os primeiros representantes da incipiente povoação (BUSCH, 1967). Segundo Busch (1967, p. 68), “Não há documento histórico que precise o ano de fundação de Limeira”.

⁶ Sesmária: Terreno sem culturas ou abandonado, que a antiga legislação portuguesa, com base em práticas medievais, determinava que fosse entregue a quem se comprometesse a cultivá-lo. Quem o recebia pagava uma pensão ao Estado, em geral constituída pela sexta parte do rendimento através dele obtido. Quando o Brasil foi descoberto, para cá transplantou-se o regime jurídico das sesmarias. O rei, ou os primeiros donatários de capitâneas, faziam doações de terras a particulares, que se comprometiam a cultivá-las e povoá-las. Só em 1812 as sesmarias foram oficialmente extintas. (DICIONÁRIO ON-LINE DE PORTUGUÊS, 2013).

Em 1842, foi sancionada a lei que elevou Limeira de vila a freguesia. De acordo com o historiador, “A instalação da Câmara Municipal com a posse de seus primeiros vereadores, em 22 de julho de 1844, foi um acontecimento solene e grandemente festivo, que congregou não somente a população da vila como a de bairros próximos [...]” (BUSCH, 1967, p. 133).

Os primeiros sesmeiros se estabeleceram na região anos antes da independência do Brasil. O autor conta que foi a estrada de Morro Azul a Campinas, aberta em 1823, que condicionou o crescimento do povoado à sua margem. Com o consentimento do Cap. Luiz Manoel Cunha Bastos, foi fundada a Povoação de Limeira (BUSCH, 1967).

O enriquecimento agrícola acelerado pelo plantio de cafezais nos antigos engenhos e nas novas fazendas, assim como o visível crescimento urbano da vila, levaram os políticos e vereadores municipais a pressionar o governo da província para promover a elevação da vila a cidade. O Barão de Rio Claro apresentou na Assembleia Provincial o projeto que enquadrou Limeira na categoria de cidade, o qual foi convertido na lei nº 25 de 18 de abril de 1863.

Em seus primórdios, Limeira esteve ligada à agricultura, sendo uma importante produtora de café, além de cereais e cana para o consumo; depois, o comércio se expandiu e ocorreu a industrialização (BUSCH, 1967). Atualmente, o município tem uma área de 581,001 km², 276.022 habitantes e uma economia forte. No setor primário, destacam-se a citricultura e a cana-de-açúcar; no secundário, os pontos altos são a indústria de transformação e de tecnologia avançada, com um sólido parque industrial, que se originou no começo do processo de industrialização do estado; e no terciário, há mais de 3.500 estabelecimentos comerciais e 3.000 prestadores de serviço (LIMEIRA, 2012).

Do ponto de vista político-administrativo, o município organiza-se em administração direta, formada pela Prefeitura Municipal e por doze secretarias (Secretarias Municipais da Cultura, de Turismo e Eventos, da Fazenda, de Saúde, da Habitação, de Esportes, de Educação, de Agricultura e Meio Ambiente, da Administração, de Planejamento e Urbanismo, de Negócios Jurídicos e de Proteção ao Patrimônio e Secretaria Executiva de Governo e Desenvolvimento); e administração indireta, formada por uma empresa de economia mista (Empresa de Desenvolvimento de Limeira – EMDEL) e autarquias (Serviço Autônomo de Água e Esgoto – Saae e Centro de Promoção Social Municipal – Ceprosom).

Na gestão de 2009-2012, estavam à frente da prefeitura Silvio Felix da Silva⁷ e o vice Orlando José Zovico, ambos do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Para a gestão de

⁷ Silvio Félix (PDT) foi cassado do cargo de prefeito da cidade de Limeira por quebra de decoro, devido a uma infração político-administrativa, por 10 votos a 4, em sessão na Câmara de Vereadores no dia 24 de fevereiro de 2012. Félix estava afastado da função desde janeiro. A Comissão Processante da Câmara foi instaurada em

2013-2016, foram eleitos Paulo Hadich, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), e, como vice-prefeito, Antonio Carlos Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT).

5.2 A educação infantil em Limeira

No livro “História de Limeira”, ao descrever o processo histórico de criação do município, o historiador Reynaldo Kuntz Busch faz algumas referências à educação, que possibilitam observar a evolução do ensino no município desde seu início.

Busch (1967, p. 152 grifos nossos) conta que, no processo de elevação da Freguesia de S. João de Rio Claro a vila, a relação entre os primeiros limeirenses e rio-clarenses foi conturbada. Segundo o autor, entre os anos 1843 e 1845, “Com relação a mexericos, epítetos (os rio-clarenses eram ditos indaiás e os limeirenses eram tatus) e brigas, possivelmente ocorreram, dado que **o nível de educação era baixíssimo**, tendo cada uma dessas localidades apenas **uma escola primária**”. Por esse excerto, é possível observar que, na primeira metade do século XIX, a cidade de Limeira contava com uma escola primária apenas.

Em 1849, foi feita uma inspeção médico-escolar, e o Dr. Joaquim Novaes Coutinho foi o primeiro médico a fixar residência na vila de Limeira, logo sendo nomeado membro da Comissão Inspetora das Escolas do Município de Limeira (BUSCH, 1967).

Nessa qualidade, em companhia de outro membro, o Vigário da Paróquia, visitou **a escola de primeiras letras**, ouviu o respectivo professor, em 26 de setembro de 1849, e relatou suas deficiências, como abaixo segue:

“Tomamos apontamentos do mais indispensavel, incluzo levamos as mão de V. Excia. o orçamento de tais objetos. Entretanto nos antecipamos a anotar a V. Excia. **que a sala que atualmente serve para os exercicios de aulas é talvês a peor da Provincia** pelo seu mau estado porisso que não tem forro, nem assoalho e sem vidros nas janelas, o que a torna em grande desarranjo aos meninos, porque com a especialidade a falta de vidros, que sendo a face propria da viração, está constantemente o vento confundindo os papéis e os encommodando tanto no ler como no escrever, e ao depois os bancos e mesas, que apezar de ordinários são estes mesmos fornecidos pelo

novembro de 2011 para apurar a suspeita de envolvimento do prefeito em um esquema de lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito. Félix foi o primeiro prefeito da cidade a perder o mandato. O empresário e vice-prefeito José Zovico (PDT) tomou posse em seu lugar em 5 de março de 2012.

Professor, no qual reconhecemos bastantes desejos e esmero para melhoramentos de sua aula e progressos de seus alumnos.”

Dr. Joaquim Novaes Coutinho de Araujo e Padre João Alvares de Siqueira (BUSCH, 1967, p. 171).

Busch (1967) explica que esse relatório teria sido remetido ao governo da província para as devidas providências. Por esses relatos, observa-se que as condições das escolas do município em sua formação já apresentavam problemas, os quais infelizmente ainda podem ser vistos em muitos lugares do país.

Em 1857, conforme o “Almanak Administrativo Mercantil e Industrial da Província de S. Paulo”, Limeira tinha como professores de primeiras letras Joaquim Carneiro de Oliveira e Antônia Carolina dos Anjos. Em 1873, o “Almanaque da Província de S. Paulo de João Baptista Luné e Paulo Delfino da Fonseca” registrou que Limeira tinha como professores Augusto Joaquim do Amaral, Augusto Pinto da Silva Saes e Maria Emilia Keler de Arruda (BUSCH, 1967).

Em 1884, a instrução pública de Limeira tinha como inspetor o padre Cypriano de Souza e Oliveira e compreendia quatro escolas, regidas pelos professores Manoel Joaquim de Almeida, Tibúrcio Brasileiro de Viterbo, Maria Emília Keller de Arruda e Ana Brandide A. Goes. No ensino particular, havia um externato do professor José Predocimo da Costa Brum e o Colégio João de Deus, com os níveis primário e secundário, dirigido pelo professor Antonio Bittencourt e com um corpo docente formado por Elisa Bittencourt, Maria Candida Rocha Bacelar, Dr. Antonio Baptista de C. Pereira e Tenente Eliseu Dantas Bacelar (BUSCH, 1967).

Em seu livro, Busch (1967) classifica de gesto de amor ao ensino a atitude tomada pelo Cel. Flaminio Ferreira de Camargo:

Em 1900, a Câmara Municipal e o Partido Republicano de Limeira empenharam-se com o governo do Estado para conseguir a criação do primeiro grupo escolar. Naqueles tempos a criação de um grupo escolar era tão importante como o é hoje a de uma escola normal ou mesmo de uma faculdade. É que as escolas isoladas, não obstante a dedicação de seus professores, rendiam menos porque o ensino tinha de ser simultâneo a pelo menos três classes de alunos dentro da mesma sala. O grupo escolar vinha trazer a vantagem de possuir classes de graus diferentes com alunos do mesmo nível de preparo. O governo do Estado dispôs-se a atender desde que a Municipalidade oferecesse gratuitamente o prédio adequado.

Foi então que o Cel. Flaminio Ferreira de Camargo cedeu ao governo do Estado sua ampla residência da cidade (a casa que comprara do Barão de Cascalho) para instalação do grupo escolar [...]. (BUSCH, 1967, p. 251).

Assim, em sessão da Câmara no ano de 1901, o vereador Daniel Baptista de Oliveira apresentou um projeto para solicitar ao governo do Estado que ao novo grupo escolar fosse dado o nome de Cel. Flaminio, como homenagem ao Cel. Flaminio pelo serviço prestado. O governo acolheu a indicação e foi criado o primeiro grupo escolar da cidade.

Segundo Zanetti (2009, p. 53),

Até finais dos anos 1990, o município mantinha apenas a Educação Infantil, enquanto todo o Ensino Fundamental e Médio ficavam a cargo da Rede Estadual. Com a municipalização do ensino, o município passa a oferecer, em escolas municipais, o Ensino Fundamental I (1^a a 4^a séries) em sua quase totalidade, enquanto a Rede Estadual continua mantendo nas escolas estaduais o Ensino Fundamental I (1^a a 4^a séries) em menor escala e Ensino Fundamental II (5^a a 8^a séries).

No Brasil, o processo de municipalização do ensino fundamental consolidou-se a partir de 1997, com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). No estado de São Paulo, “[...] um dos estados em que o ensino fundamental permanecia majoritariamente sob a responsabilidade do governo estadual [...]” (ADRIÃO, BORGHI, 2008, p. 102), tal processo foi antecipado pela política do governo em exercício (ADRIÃO, BORGHI, 2008). O Fundef induziu a transferência da massa da oferta educacional obrigatória (ensino fundamental) para os municípios, e Limeira não ficou imune a esse processo, como observado por Zanetti (2009).

Segundo Arelaro (2005, p. 1042), “[...] as séries iniciais (de 1^a a 4^a séries) já são responsabilidade indiscutível das redes municipais de ensino no Brasil”. Seguindo essa tendência, a oferta das séries iniciais do ensino fundamental em Limeira é atribuição majoritariamente municipal. Como apontado, até 1996, Limeira oferecia em sua rede somente a educação infantil, e expandiu o atendimento para o ensino fundamental a partir de 1997, claramente em função do Fundef e da política de reorganização da educação básica implementada pelo governo estadual (SCHUVETER, ADRIÃO, 2005).

A educação nesse município é oferecida pelas redes de ensino estadual, municipal e particular. A rede pública é composta de escolas estaduais e municipais, que compreendem a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino técnico profissionalizante e a educação de jovens e adultos. O município é sede da Diretoria de Ensino da Região de Limeira (órgão da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo). O quadro a seguir mostra a quantidade de escolas da rede municipal de Limeira.

Quadro 6: Escolas da rede municipal de educação de Limeira (2012)

Escolas	Quantidade	Faixa etária atendida
Escolas municipais de educação infantil e ensino fundamental (EMEIEFs)	40	4 e 5 anos (período parcial) 1º ao 5º ano (período parcial)
Centros infantis (CIs)	18	0 a 5 anos
Centros de educação infantil e ensino fundamental (CEIEFs)	7	0 a 3 anos (período integral) 4 e 5 anos (período parcial) 1º ao 5º ano (período parcial)
Escolas municipais de educação infantil (EMEIs)	22	3 a 5 anos (período parcial)
Escola municipal de ensino supletivo – EJA (EMES)	1	Jovens e adultos

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Limeira (2012).

Os CIs atendem crianças de 0 a 5 anos em período integral; as EMEIs, crianças de 3 a 5 anos em período parcial; os CEIEFs, crianças de 0 a 3 anos em período integral, crianças de 4 e 5 anos em período parcial e do 1º ao 5º ano do ensino fundamental também em período parcial; as EMEIEFs atendem crianças de 4 e 5 anos e do 1º ao 5º ano do ensino fundamental em período parcial.

A tabela abaixo apresenta o número de estabelecimentos de educação infantil em Limeira, organizando-os por rede, entre os anos de 2000 e 2006. Durante esse período, o número de creches municipais passou de 16 para 17, e o de pré-escolas municipais, de 66 para 70. Já o número de creches privadas passou de 13 para 26, e o de pré-escolas privadas, de 30 para 36.

Tabela 1: Estabelecimentos de educação infantil em Limeira (2000-2006)

Ano	Creches			Pré-escolas		
	R. M.	R. E.	R. P.	R. M.	R. E.	R. P.
2000	16	0	13	66	0	30
2001	16	0	19	68	0	35
2002	17	0	24	70	0	36
2003	17	0	21	70	0	34
2004	17	0	18	71	0	35

2005	17	0	21	71	0	35
2006	17	0	26	70	0	36

Fonte: EdudataBrasil.

Quanto ao período entre 2007 e 2010, encontraram-se apenas dados da rede municipal, expostos na tabela abaixo.

Tabela 2: Número de escolas por modalidade e etapa de ensino da rede municipal de Limeira (2007-2010)

Ano	Creches	Pré-escolas
2007	19	72
2008	23	73
2009	55	71
2010	59	71

Fonte: IDE (Indicadores Demográficos e Educacionais) – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

Esses dados indicam um salto de 156,52% do ano de 2008 para 2009 no número de creches. O curioso é que, entre 2000 e 2006, houve um acréscimo de apenas um estabelecimento. Em 2007, há 19 creches; em 2008, 23; e em 2009, 55. Os números relativos à pré-escola não revelam essa instabilidade, conforme se pode observar nas duas tabelas. Isso leva à seguinte indagação: como o Inep tem coletado os dados ou como o município os tem apresentado? Conforme o quadro 6 (página 98), com dados fornecidos pela própria Secretaria Municipal de Educação de Limeira, o município apresenta quatro tipos diferentes de estabelecimentos que oferecem educação infantil, mas mesmo assim há uma discrepância entre os dados do Inep e os da Secretaria. Infelizmente, não foi encontrado o número de estabelecimentos referente ao ano de 2011.

A tabela abaixo mostra como estão distribuídas as matrículas na educação infantil em Limeira:

Tabela 3: Matrículas na educação infantil em Limeira (2000-2011)

Ano	Creches			Pré-escolas		
	R. M.	R. E.	R. P.	R. M.	R. E.	R. P.
2000	1181	0	173	7644	0	1119
2001	1203	0	372	7726	0	1507
2002	1331	0	433	7898	0	1534
2003	1336	0	496	7982	0	1507
2004	1214	0	428	8337	0	1532
2005	1360	0	489	8288	0	1554

2006	1487	0	601	8392	0	1261
2007	1686	0	603	8468	0	988
2008	1738	0	866	8745	0	836
2009	3051	0	1175	4745	0	788
2010	3067	0	1280	4644	0	687
2011	3520	0	1166	5344	0	800

Fonte: Base de dados “Parcerias público-privadas” (2000 a 2010), Censo Escolar (2011). (R.M. = rede municipal, R.E. = rede estadual, R.P. = rede particular).

Observa-se que o número de matrículas nas creches municipais aumentou 198,05% entre 2000 e 2011, tendo havido um grande salto de crescimento entre 2008 e 2009, de 75,54%. Pelos dados das tabelas 2 e 3, é possível notar que o número de matrículas aumenta no mesmo período que o número de estabelecimentos. A rede privada também passou por um crescimento no período de 2000 a 2011, correspondente a 573,98%.

Na pré-escola, o número de alunos matriculados na rede municipal caiu 30,08%. Na rede privada, a queda no número de matrículas foi de 28,50%. Um dos fatores que explicam a diminuição das matrículas na pré-escola é a implantação do ensino fundamental de nove anos, em razão da qual parte do seu público-alvo foi transferido para o 1º ano do ensino fundamental, que passou a receber as crianças de 6 anos de idade. Os dados do Censo Escolar dos anos de 2010 e 2011 apontam essa possibilidade. De acordo com Correa (2011, p. 6), essa queda “[...] vem sendo justificada pelo MEC como decorrência da implantação do ensino fundamental de nove anos”, mas,

[...] com base em nossa experiência de acompanhamento de políticas em alguns municípios paulistas, e levando em consideração que quem “saiu” foram as crianças de seis anos, não as vagas, que poderiam ter sido ocupadas por outras com idade entre 4 e 5 anos, temos dúvidas quanto ao que realmente estaria acontecendo. (CORREA, 2011, p.6).

A autora acredita que “[...] os sistemas municipais têm diminuído, de fato, a oferta de vagas na pré-escola, seja fechando turmas, seja ‘puxando’ crianças da creche aos três anos para a pré-escola” (CORREA, 2011, p. 6).

Em Limeira, a demanda por vagas na educação infantil se concentra na etapa da creche. Como apontado, houve queda nas matrículas da pré-escola: de 2008 para 2009, o número de matrículas passou de 8.745 para 4.745, ou seja, 4.000 matrículas a menos! Já nas creches, passou de 1.738 para 3.051, um aumento de 1.313 matrículas. Por que as 2.687 vagas que eram da pré-escola não foram ocupadas por alunos em idade de creche, uma vez que se

sabe que a lista de espera no município tem quase 2.000 crianças? Assim como Correa (2011), temos dúvida do que pode estar acontecendo.

Concluída a exposição dos principais dados educacionais do município, é chegado o momento de analisar o Programa Bolsa Creche, tendo em vista suas características, o processo de implementação e sua evolução.

5.3 O Programa Bolsa Creche: características e implementação

Em parceria com escolas de educação infantil da rede particular de ensino, o município de Limeira mantém o Programa Bolsa Creche, instituído em 2007 pelo decreto municipal nº 318, de 18 de outubro de 2007, que regulamenta a lei municipal nº 3.649, de 2003. O programa consiste em subsidiar vagas em escolas de educação infantil da rede particular de ensino para alunos que não podem ser atendidos pela rede pública por falta de vagas ou que estejam na lista de espera dos centros infantis (CIs) do município.

A lei refere-se ao atendimento de crianças com até 5 anos, mas, segundo o secretário da Educação (2012), o município absorve toda a demanda de crianças em idade pré-escolar, de modo que o programa enfocaria apenas as crianças entre 0 e 3 anos de idade. No entanto, observou-se nas creches concessionárias que algumas crianças de 4 anos também são atendidas pelo Programa Bolsa Creche.

As instituições de educação infantil da rede particular parceiras da Secretaria Municipal de Educação (SME) são chamadas de creches concessionárias, pois o instrumento legal que regula a parceria é o termo de concessão.

Neste trabalho, entende-se por parceria um acordo formalmente firmado pelo poder público com entidades privadas (BEZERRA, 2008). Conforme aponta Bezerra (2008), as parcerias podem servir a variados objetivos e se formalizar por diferentes instrumentos jurídicos.

Em pesquisa anterior (OLIVEIRA, 2010), verificou-se que, no caso das parcerias para a oferta de vagas na educação infantil, os municípios tendem a adotar o termo de convênio como instrumento de regulação. Silveira (2009, p. 155) explica que o convênio é um instrumento utilizado pela administração pública para se associar a entidades públicas ou privadas, “Tem características próprias e, no que couber, segue as normas relativas ao processo de licitação, regidas pela Lei nº 8.666/93”.

Essa lei federal, de 21 de junho de 1993, estabelece que os interesses institucionais e resultados devem ser comuns e que deve haver mútua colaboração. Segundo Domiciano (2009), como o convênio pressupõe mútua colaboração, a licitação não se faz necessária.

No que diz respeito à concessão, sua regulamentação é feita pela lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública (BEZERRA, 2008). A concessão configura-se como parceria público-privada no sentido jurídico estrito.

Como foi apontado, a parceria pode ocorrer por meio de diferentes instrumentos jurídicos e ter variados objetivos: “Pode ser utilizada como forma de delegação, fomento, cooperação ou desburocratização” (BEZERRA, 2008, p. 43). A delegação consiste na transferência da execução de serviços públicos a particulares pelo instrumento da concessão, que se divide em algumas modalidades: a) concessão e permissão de serviço público ordinária, comum ou tradicional; b) concessão de obra pública; c) concessão patrocinada, concessão administrativa; d) concessão de uso de bem público (BEZERRA, 2008).

Oliveira (2010, p. 110) esclarece que,

No caso do município de Limeira, a parceria do poder público municipal com instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil enquadra-se na modalidade “concessão patrocinada, concessão administrativa” (Lei nº 11.079, de 30.12.2004, que cria novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a concessão administrativa – sob o título de parcerias público-privadas – PPP), ou mais especificamente na concessão administrativa, pois é a modalidade de parceria “de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004, p. 110).

Segundo Di Pietro (2005), a concessão administrativa serve para

[...] delegar a entidade privada a execução de serviço público; só que, no caso das organizações sociais, a entidade tem que ser associação ou fundação sem fins lucrativos e, no caso da concessão administrativa, essa exigência não existe, podendo a concessionária atuar com objetivo de lucro. Nos dois casos, haverá a delegação de serviço público não exclusivo do Estado, prestado por entidade privada, mediante remuneração garantida pelo poder público. (DI PIETRO, 2005, s.p.).

Oliveira (2010) entende, que no caso do município de Limeira, a parceria constitui uma concessão administrativa, pois é delegada a entidades privadas a execução de serviço público, havendo a possibilidade de elas atuarem com objetivo de lucro. De fato, as

instituições educacionais parceiras são privadas com fins lucrativos. Além disso, a parceria no município configura-se como uma parceria público-privada no sentido jurídico estrito.

Em outras palavras, ao optar pela concessão, o município de Limeira permitiu que as escolas parceiras recebessem recursos públicos e atuassem com objetivo de lucro, o que não é possível no convênio.

Sobre o processo de implementação do Programa Bolsa Creche, Zanetti (2009) informa que,

Visando atender a uma quantidade muito grande de crianças a serem matriculadas na Educação Infantil, e também às determinações do Ministério Público, que insistia para que o poder público local solucionasse o problema das crianças que continuavam sem atendimento, a Prefeitura de Limeira iniciou em caráter emergencial, mesmo à revelia de educadores que consideravam o projeto questionável, o atendimento através de convênio com as escolas de Educação Infantil interessadas, até que pudesse construir creches no município. (ZANETTI, 2009, p. 55-56).

Segundo o secretário da Educação de Limeira (2012), o programa foi idealizado pelo vereador Miguel Lombardi, em 2003, e então se criou a lei sobre a prestação de assistência a crianças com até 5 anos. O secretário (2012) comenta que o vereador “[...] fez uma lei criando o Programa Bolsa Creche, mas você sabe que no Brasil o pessoal é especialista em fazer lei, só que [...] as leis são aprovadas e depois não se colocam em prática”.

É importante destacar que a lei municipal nº 3.649, de 2003, que institui a prestação de assistência à educação de crianças de 0 a 5 anos, é anterior à lei de PPP (lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). No entanto, pelas características supramencionadas, a parceria é considerada uma concessão administrativa.

Segundo o secretário (2012), o prefeito tinha se comprometido com a população a aumentar o atendimento na educação infantil. Assim, em 2005, ao assumirem a Secretaria, eles buscaram alternativas, pensaram na lei, conversaram com algumas pessoas e resolveram implementá-la, pois

[...] não tem como o município fazer isso sozinho, entendeu?, num curto prazo. Porque, por exemplo, numa sala como essa aqui [indica a sala onde aconteceu a entrevista], se você pegar crianças de 5 anos, você coloca 20, 25 aqui tranquilo. Se for um berçário, você tem que ter um lactário, tem que ter o lugar de banho, ter o lugar das crianças, você vai abrigar dez. Então, você imagina quanto teria que ser construído assim, em curto espaço, equipar e colocar profissionais. (SECRETÁRIO, 2012).

A justificativa para o atendimento por meio de parceria é a falta de vagas na rede municipal, mas não existe referência direta a intervenções do Ministério Público, por exemplo. Na entrevista, o secretário (2012) menciona apenas uma vez o Ministério Público:

Em agosto tinha 2.700 crianças na lista, aí teve um pessoal que tentou agitar a Promotoria Comunitária, foram lá. Então eu estive na presença dos promotores, eu assumi o compromisso que até o dia 31 de março essas 2.700 crianças a gente matricularia. Já tem 2.100 matriculadas. Com mais algumas ações agora, a gente vai zerar as 2.700. Aí nós vamos ver o que está faltando, que são pessoas que não estavam na lista em agosto de 2010. Acredito que nós vamos ter uma fila ainda, vou chutar assim, de umas 500 a 600 crianças. (SECRETÁRIO, 2012).

A Promotoria Comunitária é um projeto vinculado ao Ministério Público (MP) de São Paulo e que busca soluções para problemas sociais de políticas públicas capazes de interferir direta ou indiretamente nas questões de segurança e justiça criminal (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). A reunião à qual o secretário se refere aconteceu em agosto de 2011. Nela, a Secretaria de Educação entregou a lista de espera à Promotoria e garantiu zerar o déficit de vagas no município para a educação infantil.

Não se obtiveram informações sobre as determinações anteriores do Ministério Público, as quais Zanetti (2009) aponta em sua pesquisa, nem no período de coleta de dados na Secretaria, nem na entrevista realizada com o secretário. As informações encontradas sobre as ações da Promotoria Comunitária são as publicadas nos jornais (*on-line*) da cidade. Um exemplo é a notícia apurada pelo Portal Filadélfia (2012) em 2005, de acordo com a qual fora firmado um termo de ajustamento de conduta (TAC) visando à criação de novas vagas para o atendimento a crianças de 0 a 6 anos.

Ainda sobre o processo de implantação da Bolsa Creche, Zanetti (2009, p. 56) afirma que “O Programa, defendido pela Associação das Escolas Particulares de Educação Infantil de Limeira (AEPEIL), bem como pela Câmara Municipal, foi objeto de prolongadas discussões, tendo sua aprovação e início de atendimento em novembro de 2007”. A autora relata que

As discussões sobre o assunto, em pauta desde 2003, quando a Lei foi aprovada pela Câmara Municipal, giravam em torno não só da terceirização da educação pública, mas principalmente do financiamento do Programa, o que seria resolvido a partir de 2007, com a aprovação do Fundeb e o consequente ingresso da Educação Infantil como modalidade atendida pelo fundo. (ZANETTI, 2009, p. 56).

Embora Zanetti (2009) mencione que o problema do financiamento seria resolvido com a implantação do Fundeb, cabe lembrar que esse fundo não permite o repasse de recursos

a instituições privadas com fins lucrativos, como é o caso das instituições que fazem parte do programa. O ADE (2011) e o secretário (2012) asseguram em suas falas que os recursos destinados ao programa são provenientes dos recursos próprios do município.

Segundo o secretário (2012), não houve discussão: “Ficou uma coisa [que] até pode parecer de cima pra baixo. Existia uma lei; nós falamos: ‘A partir de hoje vai ter o decreto, quem tiver interesse pode nos procurar’”. Ele comenta que, no início, as instituições não se interessaram por preconceito, pois teriam os alunos pagantes e os bolsistas da prefeitura.

Contradizendo a fala do secretário, um dos mantenedores entrevistados afirma que:

O [programa] Bolsa Creche veio pra nós depois de uma jornada, de termos que abrir uma associação na cidade, uma Associação de Escolas Particulares de Educação Infantil de Limeira – a sigla é AEPEIL. Na verdade, a associação foi aberta pra viabilizar o projeto Bolsa Creche – que é de autoria do vereador Miguel Lombardi –, que havia sido engavetado em 2002. Eu tomei conhecimento desse projeto engavetado através de uma leitura de jornal em 2006, e o projeto só foi viabilizado pra Limeira após a gente abrir a associação, fazermos [*sic*] todo um movimento junto à câmara pra aprovação desse projeto e esse projeto virar lei. (MANTENEDORA DA EPEI II, 2012).

Ao ser questionada se com o início do programa houve alguma reação da comunidade, a mantenedora respondeu que sim, por parte da rede municipal: “[...] da rede municipal com certeza, eles fizeram o possível, fizeram até movimentos para que essa lei não fosse implementada em Limeira” (MANTENEDORA DA EPEI II, 2012). Segundo ela, ainda hoje na Secretaria há alguns agentes de desenvolvimento educacional que não são favoráveis ao projeto:

Eles têm o pensamento de que se essa criança não estivesse dentro da instituição particular, o prefeito construiria creches, [e criaria] mais empregos no funcionalismo público. Eles não acreditam que está girando a economia municipal, esse projeto, ele gira nossa economia, é mais uma empresa que vai pagar imposto dentro do município, que vai dar emprego. Hoje nessa instituição, nós temos 20 profissionais diretos e indiretamente, 17 diretamente e mais 3 que são professores que estariam desempregados, que vêm dar aula de capoeira, dar aula de expressão corporal, dar aula de inglês. São profissionais que conseguem aumentar sua renda por causa dessa instituição. Então a gente tem sim essa repugna [*sic*] de alguns, algumas pessoas do poder, da ala municipal. (MANTENEDORA DA EPEI II, 2012).

Pela fala da mantenedora da EPEI II (2012), pode-se observar que existe um conflito entre quem é favorável ao programa e quem é contra. A mantenedora considera o programa importante por ajudar a economia do município, sem parecer notar que, se novas escolas municipais fossem criadas, os professores que hoje atuam em sua instituição também teriam a possibilidade de trabalhar na rede municipal, ou no funcionalismo público, como ela mesma denomina. Além disso, sua opinião revela uma concepção da educação como mercadoria,

desconsiderando o papel essencial de promotora da formação humana, “[...] a educação como prática democrática, que é a própria educação como produção do humano histórico” (PARO, 2010, p. 18), ou que, como especifica nossa LDB, a educação “[...] tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

Sobre a adoção do programa, o secretário afirma:

Olha, o ideal é que a prefeitura ofereça esse serviço, certo? Só para você ter uma ideia, hoje nós temos 15 [instituições] concessionárias e vamos fazer concessão com mais cinco, então o município, só para atender, teria que construir 20 novas unidades. Não dá. Num curto prazo, não dá. Entendeu? Fora ainda as outras [crianças] que nós iremos atender. Eu acredito que temporariamente, e não assim num tempo tão curto, o Bolsa Creche é a solução, se nós quisermos ter todas as crianças na escola, e frisando bem, em período integral. E tem cidade por aí que está resolvendo fazendo em meio período. Aqui em Limeira, essa meninada [é atendida] em período integral. (SECRETÁRIO, 2012).

Para o secretário (2012), a implantação do programa, no ano de 2007, significou a “resolução de um grave problema no município” e mostrou “que é possível o privado e o público trabalharem juntos com sucesso. Funcionou bem, resolveu o problema”. No início, segundo o secretário, as pessoas não acreditaram que a prefeitura pagaria as instituições concessionárias.

Questionado se as parcerias substituiriam o atendimento público, o secretário respondeu: “Não. Nós não queremos de maneira nenhuma isso. A gente vê isso como um projeto provisório, não em curto prazo, em médio prazo e longo prazo. Um dia eu acredito que vai acontecer do [sic] município ter condições de atender, mas está longe disso” (SECRETÁRIO, 2012).

Para o mantenedor da EPEI I (2012), a concessão veio em um momento oportuno para a prefeitura, pois a demanda por educação infantil para a faixa etária de 0 a 3 anos é maior, e o programa tem permitido que boa parte das crianças seja atendida pelas instituições particulares. Ele comenta que foi difícil para as escolas particulares conseguir participar,

[...] porque nós tivemos uma batalha grande com a parte física dos prédios, que tinham que ser adaptados, entendeu? A maioria são casas, então nós precisamos trabalhar nesse sentido pra aprovação junto à Secretaria da Educação, junto à Vigilância Sanitária, e atendendo os itens necessários e requisitados pra poder implantar o programa. (MANTENEDOR DA EPEI I, 2012).

A fala desse mantenedor revela a fragilidade do atendimento das instituições privadas no que diz respeito à estrutura física. Além das mudanças na parte física da instituição, o

entrevistado menciona mudanças em relação à rotina e à forma de trabalho. Ele afirma que as escolas participantes do Programa Bolsa Creche tiveram de adaptar

[...] o planejamento de acordo com o que foi pedido na Secretaria ou no Cemep [Centro Municipal de Estudos Pedagógicos], entendeu? Porque até então a gente era regido [*sic*] pela Diretoria de Ensino. Quando a gente entrou no Programa Bolsa Creche, passou a ser dirigido [*sic*] pela Secretaria de Educação. Então, a Diretoria de Ensino, que é estadual, exigia uma linha de trabalho, e o Cemep, através da Secretaria da Educação, já exigia outra linha. Então a gente agrupou e até está trabalhando nesse sentido, aprimorando o planejamento. (MANTENEDOR DA EPEI I, 2012).

Por essas falas, fica evidente que algumas instituições de educação infantil do município recebiam as crianças sem as condições adequadas, e que a regulação e a supervisão simplesmente não aconteciam como seria esperado.

Na Secretaria da Educação, a adaptação foi a delegação de responsabilidade a dois agentes de desenvolvimento educacionais. No primeiro momento, apenas uma agente ficou responsável por organizar as ações que envolveriam o programa, e depois foi designado outro agente para ajudá-la.

Para participar do programa, as escolas particulares têm de se adequar ao que é exigido pela Secretaria por meio do termo de concessão e do decreto municipal, não existindo, segundo o secretário, preferências por escolas particulares com fins lucrativos ou sem fins lucrativos: o que importa é que trabalhem adequadamente. Contudo, o secretário (2012) diz ser mais difícil trabalhar com as instituições sem fins lucrativos, por causa da ideia de voluntariado e da falta de profissionalismo.

5.3.1 A regulamentação do Programa Bolsa Creche: normatizações, responsabilidades e supervisão

Como dito anteriormente, o Programa Bolsa Creche foi criado pela lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, de autoria do vereador Miguel Lombardi, do Partido da República (PR). Essa lei dispõe “sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até cinco anos no Município de Limeira e dá outras providências” (LIMEIRA, 2003), sem fazer referência ao nome “Programa Bolsa Creche”, usado por toda a cidade, inclusive pela Secretaria.

O termo de concessão é o documento que formaliza a parceria entre a Secretaria Municipal da Educação e as instituições particulares de educação infantil. Segundo o ADE,

[...] o termo de concessão obedece à legislação vigente que versa sobre o atendimento e o direito da criança pequena à educação: a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, a lei do Fundeb, 11.494, de 2007, e a lei 4381, de 2009. O termo de concessão, incluindo os anexos, é firmado com base no disposto em decreto municipal feito anualmente – todo ano sai o decreto –, e na lei primeira, que é a lei nº 3649, de 2003. (ADE, 2011).

Uma vez que a questão da concessão foi discutida anteriormente, aqui será abordado o que o documento que a estabelece traz em seu bojo.

A cláusula primeira do termo diz respeito ao objeto:

O presente TERMO DE CONCESSÃO tem como objeto a concessão de bolsas ou benefícios mensais, em período parcial e/ou integral, de acordo com análise e interesse da Secretaria Municipal da Educação, acrescido de recursos para aquisição e fornecimento do material escolar, com vistas ao atendimento na Educação Infantil de crianças com até cinco anos de idade, no Município de Limeira. (LIMEIRA 2010, p. 1).

A cláusula segunda se refere ao plano gestor, à matriz curricular, ao calendário escolar e a outros procedimentos, que devem ser aprovados pela Secretaria Municipal de Educação, juntamente com o plano de rotina, o plano de alimentação e o plano de conduta.

Tanto a Secretaria Municipal da Educação quanto as instituições concessionárias assumem responsabilidades e obrigações ao assinarem o termo. As instituições são obrigadas a apresentar todos os documentos, os quais, nas escolas concessionárias pesquisadas, também são arquivados pelos mantenedores. Assim, há um processo de regulação de tais escolas por parte do poder público municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Com a aprovação do programa, algumas diretrizes foram elaboradas para que as escolas interessadas pudessem se conveniar. A minuta do decreto do Bolsa Creche – decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010 – foi feita considerando a necessidade de estabelecer normas e parâmetros para atender ao disposto no artigo 3º da lei nº 3.649/03, que diz respeito à prestação de assistência à educação de crianças até 5 anos. O secretário (2012) explica que o decreto é a regulamentação do programa e

[...] estabelece tudo que nós esperamos: as exigências que a empresa tem que cumprir para atender, porque não é simplesmente pegar qualquer uma e colocar a criança, não. Tem muita gente na fila esperando, se não atender àquilo que a lei determina e às exigências do nosso departamento, não tem conversa. (SECRETÁRIO, 2012).

O decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010, determina que

Art. 1º A concessão de bolsas ou benefícios mensais equivalentes, a que refere o inciso I do art. 3º da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, será repassada para as instituições de ensino com Alvará de Funcionamento – emitido após parecer da Secretaria Municipal de Educação, e com autorização/reconhecimento para atuar na Educação Infantil, 1ª etapa da Educação Básica, expedido(s) pelo sistema de ensino ao qual estiverem ou estejam vinculados. (LIMEIRA, 2010).

O decreto estabelece ainda que tais instituições precisam ter o plano de gestão/adendo, a matriz curricular e o calendário escolar relativos ao ano letivo devidamente homologados pelo sistema de ensino ao qual estiverem vinculadas, assim como outros documentos com os quais comprovem terem autorização e condições para atuar na educação infantil.

Para participarem do Programa Bolsa Creche, as escolas precisam vincular-se ao sistema municipal. Para a mantenedora da EEIP II (2012), isso foi um ganho, pois as escolas de educação infantil ficavam abandonadas quando vinculadas ao sistema estadual, sem supervisão nem homologação dos documentos, como a proposta pedagógica e o calendário escolar, entre outros.

No artigo 2º do referido decreto, lê-se:

As instituições de ensino interessadas em participar do Programa Bolsa Creche deverão cadastrar-se junto à Secretaria Municipal de Educação, na Diretoria Técnica de Planejamento, devendo informar a disponibilidade de vagas e o período das mesmas, e apresentar cópias dos documentos referidos no parágrafo único anterior, bem como dos seguintes documentos:

- a) Ato oficial do Sistema de Ensino ao qual estiverem ou estejam vinculadas, comprovando a autorização/reconhecimento da instituição de ensino para atuar na Educação Infantil;
- b) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- c) Declaração Cadastral – DECA, emitida pela Prefeitura Municipal de Limeira, ou documento equivalente;
- d) Cadastro de Funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária, ou documento equivalente;
- e) Comprovante de sua inscrição junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- f) Certidão Negativa de Distribuições Cíveis da instituição de ensino e de seu responsável legal;
- g) Certidão Negativa de Distribuições Criminais da instituição de ensino e de seu responsável legal;
- h) Certidão Negativa de Protesto da instituição de ensino e de seu responsável legal;
- i) Apresentar prova de regularidade fiscal, da instituição de ensino, perante a Previdência Social, através da certidão Negativa de Débito – CND, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB;

- j) Apresentar prova de regularidade fiscal da instituição de ensino, perante o Sistema de Seguridade Social, através da Certidão Conjunta de Débitos Relativos aos Tributos e à Dívida Ativa da União, emitida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- k) Apresentar Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, da instituição de ensino, fornecido pela Caixa Econômica Federal; [...]. (LIMEIRA, 2010).

Conforme aponta o ADE entrevistado, “[...] apresentar os documentos previstos em legislações específicas é condição [com ênfase na palavra] primordial para assinar esses termos de convênio e concessão. A gente não assina se eles tiverem alguma pendência” (ADE, 2011).

Pelos dados apresentados, entende-se que a exigência de toda essa documentação para a participação no programa constituiu um ganho para a melhoria da oferta de educação infantil em instituições privadas, uma vez que muitas delas funcionavam em condições precárias e não eram regulamentadas.

Para que as famílias possam participar do Programa Bolsa-Creche, também são estabelecidos alguns critérios, assim descritos na lei nº 3.649 e no decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010:

Art. 4º Farão jus à assistência, conforme estabelecido no art. 5º da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, as crianças cujos pais ou responsáveis preenchem e comprovem os seguintes requisitos:

- I- Manter residência no Município de Limeira;
- II- Estar empregado;
- III- Não possuir renda superior a 4 (quatro) salários mínimos.

Art. 5º Terão prioridade, consoante ao disposto no art. 6º da Lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, os responsáveis que comprovem:

- I- residir em imóvel alugado ou em casas populares financiadas, cujos alugueres ou prestações por eles pagas sejam iguais ou superiores a um salário mínimo;
- II- despender no mínimo 1 (um) salário mínimo com doença crônica no grupo familiar;
- III- ter um maior número de filhos em idade escolar.

Parágrafo único. É critério para desempate, na concessão de prioridade, a detenção do maior número de requisitos. (LIMEIRA, 2010, p. 3-4).

Tal informação é reafirmada pelo ADE (2011). Para conseguir uma vaga na rede municipal ou no Programa Bolsa Creche, a criança precisa ser cadastrada em um dos CIs do município, e a matrícula é feita conforme a classificação da criança na lista de espera (Secretaria da Educação de Limeira, 2010). O cadastro realizado não é específico da rede

municipal ou do programa. Ao surgir uma vaga, consulta-se o cadastro: se a vaga existente for do programa, terão prioridade as famílias que preencherem os requisitos discriminados no decreto; caso a família não queira a vaga do programa, continua na lista à espera de uma vaga na rede municipal.

O estabelecimento de alguns critérios, mesmo que seja para dar prioridade, contraria a legislação vigente (CF/88, ECA, LDB), pela qual a educação é um direito da criança e cabe ao Estado oferecê-la. E quanto às famílias que não se enquadram nos critérios estabelecidos, como as de desempregados ou que recebem mais de quatro salários, por exemplo – elas não têm direito?

O encaminhamento das crianças às instituições concessionárias é tratado no artigo 6º do decreto nº 420, de 30 de dezembro de 2010:

Art. 6º Serão encaminhadas para as instituições de ensino cadastradas junto à Secretaria Municipal da Educação, de acordo com interesse manifestado pelos seus responsáveis, as crianças cadastradas no Serviço Social Escolar através das escolas que oferecem a Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Limeira.

§1º O encaminhamento a que se refere o *caput* deste artigo ocorrerá para a instituição de ensino mais próxima da residência da criança. (LIMEIRA, 2010).

Entretanto, esse encaminhamento nem sempre ocorre para a instituição de ensino mais próxima da residência da criança. Segundo o mantenedor da EEIP I (2012) e uma das mães com quem se teve contato por trabalhar em uma das instituições concessionárias e ter o filho matriculado em outra, os pais são chamados na Secretaria quando surge uma vaga e é indicada a instituição que poderá receber a criança; os pais então visitam essa instituição e veem se conseguem ou não levar o filho, mas na maioria das vezes acabam aceitando a escola mesmo que fique do lado oposto de onde moram, pois precisam da vaga. Consequentemente, têm de pagar o transporte escolar para que o filho frequente as aulas. Outras vezes, os pais conseguem vaga perto dos seus trabalhos, o que facilita o deslocamento. Quando surge uma vaga e os pais não a aceitam por ser de uma escola muito longe da residência e do trabalho, o filho continua na lista de espera para ser direcionado a uma escola municipal ou concessionária que dispuser de vaga.

No que diz respeito à supervisão das instituições pela Secretaria Municipal da Educação, o artigo 11 determina:

A Secretaria Municipal da Educação, através da Diretoria Técnica de Planejamento – Agentes de Desenvolvimento Educacional –, supervisionará o serviço oferecido pelas instituições, elaborando normas e zelando pelo bom atendimento das crianças bolsistas. (LIMEIRA, 2010, p. 5).

Desse modo, os agentes de desenvolvimento educacional é que devem acompanhar e supervisionar a execução do termo de concessão. “A concedente indicará formalmente, caso necessário, por meio da Secretaria Municipal de Educação, profissionais nas diferentes áreas de atuação, a fim de garantir o pleno desenvolvimento do Programa” (LIMEIRA, 2011, p. 4), e “[...] os profissionais, quando indicados, atuarão dentro de sua área específica de formação, emitindo parecer técnico, sob supervisão dos Agentes de Desenvolvimento Educacional” (LIMEIRA, 2011, p. 4).

Os agentes de desenvolvimento educacional correspondem aos supervisores de ensino da rede estadual de educação, e as creches concessionárias são divididas entre eles, assim como as municipais, sem diferenciação de tratamento.

Quanto às instituições concessionárias, suas responsabilidades são: providenciar que os documentos relativos ao ano letivo sejam homologados; cadastrar-se na Secretaria; manter o aluno sob a sua guarda e proteção até ser devolvido ao seu responsável ou a uma pessoa autorizada; atender às normas legais estabelecidas para a educação (especialmente a LDB e o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil); respeitar o ECA; informar à Secretaria os nomes das crianças em situação de risco; não discriminar o aluno beneficiário da bolsa; fornecer o material escolar que será utilizado pelo bolsista; prezar pela qualidade do ensino; oferecer alimentação adequada às crianças bolsistas, consoante as necessidades demandadas por cada uma, sem cobrar em hipótese alguma nenhum valor dos pais ou responsáveis pelos alunos; encaminhar à Secretaria, mensalmente, o controle de frequência dos beneficiários da bolsa, assinado pelo responsável legal do aluno e pela direção da escola; atender a criança encaminhada pela Secretaria; cumprir integralmente os planos de rotina, alimentação e conduta; e fornecer o material básico de higiene pessoal que será utilizado pelo bolsista, sem o solicitar aos pais ou responsáveis pelos alunos em hipótese alguma (LIMEIRA 2010).

A concedente, isto é, a Secretaria Municipal da Educação, obriga-se a colaborar e dar apoio, no que lhe couber e for possível, para a realização do que é previsto no termo, além de efetuar o pagamento devido à concessionária no prazo e nas condições indicadas no documento (LIMEIRA, 2010).

Em relação aos encargos com pessoal, o termo de concessão deixa claro que as obrigações fiscais, trabalhistas, tributárias e previdenciárias relativas às pessoas envolvidas com a concessionária são de exclusiva responsabilidade dela. Assim, o Estado fica isento em relação a esse aspecto.

Entende-se que essa especificação possa ter relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como ficou conhecida a lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujo objetivo principal é “[...] criar, ou consolidar, uma cultura de responsabilidade fiscal, de forma a reduzir, no médio e longo prazo, o nível de endividamento dos entes federados” (VASCONCELOS, 2010, p. 7). A LRF determina os seguintes percentuais de limitação das despesas com pessoal (artigo 19º): I - União: 50% (cinquenta por cento); II - estados: 60% (sessenta por cento); III - municípios: 60% (sessenta por cento).

Para Arelaro (2008, p. 53), a aprovação dessa lei,

[...] utilizando argumentos sobre a urgência de reorganizar e modernizar a atividade administrativa pública de forma eficaz e eficiente, de modo a permitir maior transparência e controle social, acabou por “criminalizar” a atividade política da gestão da *res* pública, legitimando nela a ação privada.

Continuando essa discussão, Arelaro (2008, p. 54) afirma:

Ora, num país em que os direitos sociais começavam a ser implementados, em especial nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, é evidente que a limitação em 60% dos gastos com pessoal significava, principalmente, congelamento dessas atividades pelo Estado. Não foram necessários mais do que dois anos para se fazerem visíveis as consequências de tal medida: as terceirizações nos serviços públicos, com a introdução da ótica gerencial privada, seja pela transferência direta dessas responsabilidades, seja pelo estabelecimento de parcerias e convênios para sua realização, que se vão estabelecendo em praticamente todos os setores de atuação pública.

Ao que tudo indica, o Programa Bolsa Creche se enquadra no cenário descrito pela autora (2008).

Durante as entrevistas, os mantenedores das duas instituições pesquisadas consideraram o Programa Bolsa Creche vantajoso para a Secretaria de Educação, uma vez que os custos com o atendimento por meio do programa são menores e a Secretaria não tem responsabilidades com pessoal.

O termo de concessão tem vigência desde a data de sua assinatura até 31 de dezembro do mesmo ano. Se as instituições quiserem continuar participando do programa no ano

seguinte, têm de refazer todo o processo até a assinatura do novo termo. A extinção desse instrumento legal pode ocorrer em caso de seu descumprimento por uma das partes; término de sua vigência, sem que haja prorrogação; falência ou incapacidade financeira da concessionária; e na hipótese de paralisação das atividades, sem justo motivo, assim considerado a critério da concedente (LIMEIRA, 2011).

Anexos ao termo de concessão há o plano de rotina, o plano de alimentação e o plano de conduta.

O plano de rotina tem como base o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil” (RCNEI/1998). Segue um exemplo do plano de rotina para o berçário I e II, presente no documento.

Quadro 7: Rotina do berçário I e II

BERÇÁRIO I E II	MANHÃ
	Recepção
	Desjejum
	**Higiene
	Troca de roupa
	Atividades Pedagógicas/ *Permanentes (Atividades de estimulação nas áreas afetiva, emocional, cognitiva, motricional [sic] e social, banho de sol, passeios, recreação, realizadas preferencialmente no solário ou pátio).
	Suco
	Almoço
	**Higiene
	TARDE
	Lanche da tarde
	Banho (cuidados com o corpo)
	Atividades Pedagógicas/ *Permanentes
	Jantar
	**Higiene
	Saída das crianças

Fonte: Termo de concessão – Anexo Termo de rotina (2011).

*As atividades permanentes são aquelas que respondem às necessidades básicas de cuidados, aprendizagem e prazer das crianças e cujos conteúdos devem ser constantes. São consideradas atividades permanentes: rodas de histórias e conversas, faz de conta, jogos de regras, observação de livros, brincadeiras nos espaços interno e externo, ateliês ou oficinas de

desenho, pintura, modelagem e música, cuidados com o meio ambiente, cuidados com o corpo, atividades diversificadas em ambientes organizados por temas ou com materiais à escolha da criança, incluindo momentos para que as crianças possam ficar sozinhas se assim o desejarem (sob supervisão), entre outras, desde que de acordo com o RCNEI/1998.

** São consideradas atividades de higiene: cuidados com o corpo, banho, lavagem das mãos, higiene oral, uso dos sanitários e troca de fraldas, entre outras (LIMEIRA, 2011).

O plano de alimentação apresenta orientações gerais sobre a alimentação que será oferecida às crianças e, em seguida dá orientações específicas de acordo com a faixa etária: de 4 a 5 meses, de 6 meses a 11 meses e 29 dias, e de 1 a 5 anos. Ele contém tabelas com sugestões de cardápio para o lactário e para os Centros Infantis, com algumas recomendações gerais, e também aponta critérios de higiene, de acordo com o disposto na portaria CVC-6/99, de 10 de março de 1999, que estabelece os critérios mínimos de higiene e de boas práticas operacionais para alimentos produzidos, fabricados, industrializados ou manipulados e prontos para o consumo.

O plano de conduta apresenta a seguinte introdução:

O presente termo oficializa as práticas e normas de conduta a serem adotadas pela Unidade de Ensino no atendimento aos alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche, com base na Deliberação do Conselho Municipal de Educação nº 04/2010, de 07 de dezembro de 2010. (LIMEIRA, 2011).

O plano trata do horário de atendimento que as instituições devem seguir, da entrega dos alunos, do poder familiar (no caso de separação dos pais), da desistência da matrícula ou vaga, das ausências/faltas, da saúde do aluno e do processo de aprendizagem contínuo (PAC).

As escolas concessionárias do Programa Bolsa Creche têm de realizar o PAC de acordo com o determinado pela Secretaria Municipal de Educação, nos meses previstos e homologados no calendário escolar da unidade. O cronograma de realização do PAC deve ser fornecido aos pais ou responsável legal do aluno no início do ano letivo.

O PAC ocorre mensalmente como uma maneira de estimular a formação pessoal e profissional de todos os funcionários (equipe gestora, docentes, monitores e ajudantes gerais – de limpeza e alimentação), conforme determinado por ato normativo (LIMEIRA, 2011). Essa formação é iniciada pelo Centro Municipal de Estudos Pedagógicos (Cemep), que trabalha com os coordenadores pedagógicos, os quais então fazem o mesmo com os demais

funcionários nos encontros do PAC. Obrigatório para toda a rede municipal, o PAC é um dos itens do termo de concessão para as escolas particulares.

5.4 Recursos financeiros e gastos com o Programa Bolsa Creche

O programa Bolsa Creche é subsidiado pelos recursos próprios que o município tem de investir em educação. Na lei nº 3.649, de 5 de novembro de 2003, o art. 1º determina que “[...] O Município de Limeira poderá destinar anualmente até 1% (um por cento) de seus recursos orçamentários para assistir a educação das crianças com idade de até 5 (cinco) anos” (LIMEIRA, 2003, p. 1), não podendo essa quantia ser inferior a 0,5% (meio por cento), de acordo com o parágrafo único da mesma lei.

O artigo 2º prescreve que “A assistência a crianças a que se refere o artigo 1º terá como objetivo primordial garantir o direito à sua permanência em escolas infantis” (LIMEIRA, 2003, p. 1).

No artigo 3º, lê-se:

A ação do município a que se referem os artigos 1º e 2º, dar-se-á pela:

- I- concessão de bolsas ou benefícios mensais equivalentes, no caso de não haver vaga na rede pública, de 30% (trinta por cento) a 100% (cem por cento) do custo de cada criança/mês nas unidades da Rede Pública Municipal de que trata o artigo 1º.
- II- fornecimento de material escolar ou de recursos para a sua aquisição (LIMEIRA, 2003, p.1).

Segundo o secretário (2012), em conformidade com o decreto nº 420/2010, o valor repassado às instituições privadas equivale a 100% do custo de cada criança/mês em período integral nas unidades da rede pública.

No que diz respeito à concessão de bolsas, o artigo 77 da LDB/96 estabelece:

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

- I- comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
- II- apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- III- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV- prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados **a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.** (BRASIL, 1996).

O parágrafo 1º compõe o artigo 77, de modo que, quando houver a necessidade de bolsas, elas devem ser dirigidas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. No caso do Programa Bolsa Creche, as bolsas são para vagas em escolas com finalidade lucrativa. De acordo com Oliveira (2005, 2007) e Domiciano (2009), as instituições com fins lucrativos não estão habilitadas a pleitear recursos públicos.

O cancelamento da bolsa é tratado pelo decreto municipal nº 420/2010 em seu artigo 7º:

Art. 7º Garantidos o contraditório e a ampla defesa, será cancelada a bolsa quando for comprovado que:

- I- não estejam mais sendo atendidos quaisquer um dos requisitos estabelecidos no art. 4º deste Decreto; e/ou
- II- ocorreu falsidade nas declarações dos responsáveis pela criança; e/ou
- III- houve faltas injustificadas da criança durante 15 dias consecutivos ou quando seu percentual de ausência injustificada durante o ano letivo ultrapassar 25%.

Parágrafo único: Ocorrendo qualquer um dos casos citados no inciso III do *caput* deste artigo, deverá a instituição de ensino responsável pelo aluno encaminhar relatório circunstanciado à Secretaria Municipal da Educação, que designará Comissão para apuração dos fatos e posterior parecer. (LIMEIRA, 2010, p. 4).

No que concerne ao valor pago a cada instituição e à verba destinada ao programa, há os seguintes artigos do mesmo decreto:

Art. 9º O valor a ser pago a cada instituição de ensino, por vaga disponibilizada e ocupada, será aquele baixado pelo Poder Executivo, a cada exercício, através de Decreto.

Art. 10 Para o exercício do ano de 2011, cuja bolsa a ser concedida corresponde a 100% do custo de cada criança/mês em período integral nas unidades da Rede Pública Municipal de Limeira, acrescida de recursos para aquisição e fornecimento de material escolar, será de R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais).

Parágrafo único: Será facultada, de acordo com análise e interesse da Secretaria Municipal da Educação de Limeira, a concessão de bolsa de período parcial, acrescida de recursos para aquisição de fornecimento de

material escolar, correspondente ao valor de R\$ 187,50 (cento e oitenta e sete reais e cinquenta centavos).

Art. 12 As despesas decorrentes com o presente Decreto correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário. (LIMEIRA, 2010, p. 5).

Uma das falas do ADE em entrevista de 2011 confirma esses valores:

[...] as concessionárias do Programa Bolsa Creche recebem por aluno atendido, de acordo com o período: se é atendimento parcial, é um valor; integral é outro. Hoje em dia, o parcial é R\$ 187,50; e o integral, R\$ 375,00. E esse valor é mensal. Esse valor está previsto em decreto que é anualmente publicado, sendo a concessionária responsável [...] por oferecer o material escolar, material de higiene pessoal e a alimentação. (ADE, 2011, valores em reais).

Durante entrevista feita em 2012, perguntou-se ao secretário como foi calculado o valor do repasse para as creches concessionárias, isto é, qual era a base para o cálculo do custo aluno/ano ou aluno/mês. O secretário respondeu:

Então, nós fizemos um levantamento do nosso custo, e pedimos para um grupo fazer o levantamento de quanto custaria para as empresas, e chegamos ao valor. As empresas aceitaram. Então, todo começo de ano a gente estabelece um valor fixo por aluno. Hoje fica perto de R\$ 400,00, acho que chegou aos R\$ 400,00. (SECRETÁRIO, 2012).

O secretário, no entanto, não informou quem fez esse levantamento: se ADEs ou técnicos do departamento financeiro, por exemplo, nem como foi feito, isto é, quais critérios, variáveis e/ou indicadores foram considerados.

O mantenedor da EEIP I (2012) comenta:

E o que tem feito a secretaria? Ela está repassando a inflação normal, não está dando nada além, [...] nós pedimos um valor a mais, mas não foi atendido. Então, esse repasse vem normal, de acordo com a inflação, um índice que eles usam lá, então esse valor já vem pronto [...] hoje eles estão pagando R\$ 400,00 por aluno, quando eu tenho que atender esse aluno [considerando a] parte pedagógica, o material todo incluso, toda a alimentação, o café da manhã, o almoço, o lanche, o jantar, toda a parte de higiene, o banho – eu tenho que dar o banho. Então nós fizemos um levantamento o ano passado, nós tentamos entrar com um recurso pedindo uma mudança nesse valor. Nós estávamos pedindo 440 [reais], mas não foi atendido [...] eles não atenderam esse valor que a gente estava exigindo, vieram só R\$ 400,00, que foi, eu acho, 7% que eles deram de aumento em relação ao ano passado. (MANTENEDOR DA EEIP I, 2012).

De acordo com o termo de concessão, “[...] o repasse será efetuado no prazo de até 10 (dez) dias após o encerramento do mês, devendo a Secretaria Municipal da Educação, através dos Agentes de Desenvolvimento Educacional, atestar o Relatório Mensal das Atividades da concessionária” (LIMEIRA, 2011,p.4).

A prestação de contas é tratada na cláusula oitava do termo de concessão, que impõe à concessionária a entrega das seguintes informações e documentos ao poder público, por meio da SME:

- I- Ofício atendendo ao disposto no inciso IV, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando a situação assim exigir;
- II- Controle de frequência, conforme disposto no inciso X, do art. 3º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010;
- III- Relatório circunstanciado, a fim de atender o disposto no Parágrafo Único do art. 7º, do Decreto Municipal nº 420, de 30 de dezembro de 2010, quando for o caso;
- IV- Relatório mensal de suas atividades, dirigido ao Agente de Desenvolvimento Educacional responsável pela concessionária. (LIMEIRA 2010, p. 5).

O secretário também menciona a necessidade de comprovações: “Você repassa a verba, é por aluno; a partir do momento que ele comprovou que ele tem aquele aluno lá, nós pagamos” (SECRETÁRIO, 2012). Sobre essa questão, a mantenedora da EEIP II afirma:

Então, a prestação de conta é feita no final de mês. Todo primeiro dia útil eu tenho que levar minha lista de frequência, que são [*sic*] dos alunos, entendeu? [...] nessa lista tem umas exigências. No caso de falta dos alunos, os pais têm que estar justificando [*sic*] a falta, por que faltou. **A criança não pode ter mais que 15 faltas consecutivas, porque perde o direito da vaga.** Então, através dessa lista, onde a secretaria já tem essa relação de alunos... Então essa lista é apenas para confrontar a frequência do aluno, porque quantidade a secretaria já tem. Então eu tenho que levar essa lista e mais a nota fiscal de prestação de serviço, onde [...] consta [*sic*] o número de alunos, o valor pré-estipulado e o valor total. Então é encaminhado no segundo dia útil de cada mês através da Secretaria da Educação; a Secretaria da Educação envia para o orçamentário, e o orçamentário repassa pra tesouraria pra poder tá liberando [*sic*] esse valor pra gente no mês. (MANTENEDORA DA EEIP II, 2012, grifo nosso).

O trecho destacado na fala da mantenedora revela a possibilidade de perda da vaga caso a criança não compareça à instituição por 15 dias consecutivos, sem avisar nem justificar tais faltas.

A subcláusula primeira da cláusula oitava estabelece:

Os responsáveis pela fiscalização deste TERMO, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade pela CONCESSIONÁRIA, com relação ao desenvolvimento do Programa Bolsa Creche, além da adoção de medidas previstas neste instrumento e em Lei, darão imediata ciência ao Poder Público, através da Secretaria Municipal da Educação, sob pena de responsabilidade. (LIMEIRA, 2010, p. 5).

As instituições concessionárias também são responsáveis por administrar a verba recebida. Segundo a mantenedora da EEIP II, eles utilizam os recursos para gastos com materiais pedagógicos, alimentação, pessoal, limpeza e manutenção.

O quadro abaixo mostra os valores empenhados e pagos à EEIP I e à EEIP II referentes ao ano de 2012.

Quadro 8 - Valores empenhados e pagos às instituições (2012)

Empenho	Nº do processo	Fornecedor	Data do empenho	Valor do empenho	Valor pago
01950	000000	“EEIP I”	02/01/2012	250.800,00	229.200,00
01956	000000	“EEIP II”	02/01/2012	498.600,00	456.400,00

Fonte: Portal da Transparência.

Obs.: No Portal da Transparência, os valores pagos estão discriminados por mês. Os valores pagos mostrados no quadro são referentes à soma dos 11 meses (de fevereiro a dezembro). Valores em reais.

No quadro abaixo, é possível observar a evolução do valor *per capita* repassado às escolas privadas integrantes do programa.

Quadro 9 - Escolas particulares participantes do programa e valor *per capita*/mês (2007-2012)

Ano	Escolas participantes	Valor <i>per capita</i> /mês
2007	1	R\$ 348,32
2008	10	R\$ 409,37
2009	10	R\$ 423,11
2010	13	R\$ 436,14
2011	15	R\$ 432,47
2012	15	R\$ 436,73

Fonte: Boletim Informativo – SME, 28 mar. 2011, ano 2, n. 11 (2007 a 2010). SME (2011, 2012). Valores em reais indexados para o mês de agosto de 2013 pelo INPC, do IBGE.

Os dados do quadro 8 indicam que, no ano de 2007, quando o Programa Bolsa Creche teve início, somente uma escola particular aderiu à proposta. Em 2011, as escolas participantes eram 15, um crescimento de 1400%. O município conta com 27 escolas particulares de educação infantil, das quais 55% integram o programa.

Catorze das quinze instituições concessionárias são particulares *stricto sensu*, isto é, têm finalidade lucrativa, o que constitui uma peculiaridade no quadro dos convênios, que

na educação infantil são tradicionalmente firmados com entidades filantrópicas e/ou assistenciais (Costa, 2005).

O valor *per capita* repassado às instituições ao longo desses cinco anos de Bolsa Creche sofreu reajuste de 25%. Vale analisar se esses recursos são suficientes ou não para atender às necessidades das crianças.

Em pesquisa sobre parcerias público-privadas na área educacional no estado de São Paulo, Adrião *et al.* (2009) apontam a ocorrência de diferenciação dos custos por tipo de escola: algumas vezes, os gastos por aluno da rede municipal são inferiores aos gastos por aluno das instituições conveniadas; em outros casos, é nítida a economia dos municípios com os convênios.

O artigo 4º, parágrafo 1º, do Fundeb trata do valor mínimo anual a ser investido por aluno na educação básica: “§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União” (BRASIL, 2007). O valor aluno/ano do Fundeb varia conforme as diferentes etapas do ensino e segundo a unidade da federação, sendo tomado como base para o repasse de recursos para estados e municípios.

Para o ano de 2012, o valor aluno/ano para os anos iniciais do ensino fundamental urbano foi de R\$ 2.096,68. Tendo em vista os fatores de ponderação, os valores aluno/ano para creche em tempo integral foram: a) pública: R\$ 2.725,68 (ponderação de 1,30); b) conveniada: R\$ 2.306,35 (ponderação de 1,10). No estado de São Paulo, o valor anual por aluno em 2012 para creches de período integral foi de R\$ 4.150,65; para creches de período parcial, R\$ 2.554,25; para creches conveniadas de período integral, R\$ 3.512,09; e para creches conveniadas de período parcial, R\$ 2.554,25 (FNDE, 2013). Multiplicando-se por 11 (onze) o valor mensal do Programa Bolsa Creche – R\$ 436,73 –, obtém-se um valor aluno/ano de R\$ 4.804,03, quantia acima do valor mínimo estabelecido pelo Fundeb e do que foi repassado às instituições públicas de ensino. Caso o município invista em sua rede apenas o mínimo estabelecido, a justificativa dos mantenedores de que os gastos do programa são menores pode ser questionada.

Ao ser indagado sobre a questão das verbas para a educação, o secretário (2012) respondeu:

Na educação hoje, esse pessoal fica batendo na tecla – me desculpa –, até mesmo dentro das universidades [...], “mais verba para a educação”. Quem é que está indo nas escolas, nas redes, pra ver

como é que está se gastando o que a educação já tem? Do meu ponto de vista, o problema não é simplesmente mais verba, porque se você trouxer mais dinheiro pra quem já está gastando mal, não vai resolver. Então, por exemplo, você veja com o que nós temos... o que a gente está fazendo. O meu problema hoje não é ter mais recursos. Eu precisaria, para resolver mais problemas, [sic] flexibilidade da lei que me permite gastar. Eu tenho recurso hoje para contratar uma fono [fonoaudióloga], a legislação não me permite; eu tenho [...] recurso para contratar uma terapeuta ocupacional, a legislação não me permite; a psicóloga, a legislação não me permite. Eu não posso usar a verba da educação para algumas coisas que são prioritárias. (SECRETÁRIO, 2012).

É importante lembrar que a construção de instituições educacionais deveria ser prioritária no município, uma vez que a educação é um direito da criança e existe uma demanda grande por vagas.

O secretário (2012) conclui:

Para que eu quero mais dinheiro, se eu tenho dinheiro, eu tenho a verba e não posso usar? Do que adianta? Mais verba pra quê? O mais importante seria flexibilizar. Flexibilizar não quer dizer “você [vai] usar de maneira irresponsável”, mas hoje a gente fica engessado. Eu queria ter os recursos que eu tenho hoje e maior autonomia – fiscalização rígida, mas autonomia. (SECRETÁRIO, 2012).

Portanto, para o secretário (2012), no caso do município de Limeira, o problema não é a falta de verbas para a educação, mas um “engessamento”, isto é, o fato de as verbas serem direcionadas de tal modo que, quando a necessidade do município está em outro âmbito, e não naquele que recebe os recursos, o desenvolvimento de algumas atividades é dificultado.

5.5 A evolução do Programa Bolsa Creche

Os dados a seguir permitem visualizar a evolução quantitativa do Programa Bolsa Creche no município de Limeira.

Quadro 10: Total de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche (2007-2011)

Ano	Crianças atendidas
2007	25
2008	366
2009	453
2010	786
2011	1156

Fonte: Boletim Informativo – SME. 28 mar. 2011, ano 2, n. 11 (de 2007 a 2010). SME (2011).

No ano de 2011 eram 15 unidades de ensino particulares que participavam do programa, recebendo R\$ 432,47 por criança/mês em período integral. As instituições contavam com o apoio de todos os profissionais da prefeitura necessários para o desenvolvimento do programa e para a formação dos educadores, como fonoaudiólogo, nutricionista, psicólogo e assistente social. Segundo dados da Secretaria, das 15 instituições, apenas uma delas não tinha fins lucrativos.

Cabe lembrar que as escolas privadas de educação infantil integrantes do programa podem atender a bolsistas e pagantes. Assim, no município há escolas que trabalham exclusivamente com a Bolsa Creche e escolas com atendimento misto, isto é, com bolsistas e pagantes.

Entre os anos de 2007 e 2011, houve um aumento de 4.524% no número de crianças matriculadas na esfera privada subvencionada pelo poder público. Entretanto, não foi possível confirmar se os alunos atendidos pelo Programa Bolsa Creche foram incluídos no total de matrículas da rede privada do município. Segundo o ADE (2011), o Censo Escolar contabilizou os alunos atendidos pelo programa na rede privada como matrículas privadas.

O Censo Escolar (ver tabela 3 – página 99) indica que as matrículas em creches da rede privada em 2011 foram 1.166. Pelos dados da Secretaria Municipal de Educação, as crianças atendidas pelo Programa Bolsa Creche em escolas privadas foram 1156. Isso significaria que em todo o município as creches privadas só atenderam dez crianças pagantes?

Esses dados são interessantes e questionáveis, pois não é provável que, em um município com o porte de Limeira, com mais de 20 instituições de educação infantil voltadas à faixa etária da creche, haja somente dez matrículas na rede privada pagas pelos pais, sendo as demais financiadas pelo programa.

4.6 A ampliação da rede municipal

Retomando os dados da tabela 3 (página 99), pode-se observar que as creches privadas tiveram uma queda de 144 matrículas entre 2010 e 2011, enquanto as creches públicas ganharam 453 matrículas entre esses mesmos anos. Portanto, além do Programa Bolsa Creche, Limeira tem investido na rede municipal. Segundo o secretário (2012):

A política de ampliação... Nós esperamos atender toda a comunidade. O nosso sonho é que, assim como no fundamental e na pré-escola... No fundamental não tem criança fora da escola, na pré-escola não tem, não tem nenhuma criança, nenhuma família que queira ter o filho matriculado e não tenha. Nosso problema é a partir dos quatros meses até três anos. Então, qual é o nosso plano? Oferecer

vagas para todos. Quanto à questão pedagógica, isso sim, houve uma ampla discussão, porque a gente tinha uma... Principalmente com essa mudança de um ano a mais no fundamental, então tinha muita escola que tinha preocupação de alfabetizar já na pré-escola. Então, isso hoje já não existe mais [...] Nós colocamos professores no Maternal II, que não tínhamos [anteriormente]. Temos um projeto de colocar a partir do ano que vem professores no Maternal I também. Mas é uma coisa que [...] a gente tem que ir implementando gradativamente. (SECRETÁRIO, 2012).

E continua:

Aqui a gente tenta priorizar cada centavo. Olha esse prédio aqui [referência ao prédio da Secretaria da Educação], por exemplo. Vai ver como era a Secretaria antes. Não tem mais dinheiro, entendeu? Eu pergunto é de antes. Quando eu cheguei aqui, tinha [sic] 17 creches, 17 unidades que atendiam a educação de recém-nascido a três anos; hoje nós temos 45. E aí, qual que é o milagre? Tem 17 na história, em sete anos você constrói 28. [...] E ainda mantém mais 14 das particulares. (SECRETÁRIO, 2012).

Na entrevista com o ADE (2011), a questão dos investimentos e ampliação da rede municipal assim foi comentada:

[...] recentemente foram inauguradas diversas unidades de atendimento à educação infantil. Tem várias obras em conclusão, está [sic] abrindo várias licitações no Diário Oficial, que a gente pode ver. Construção de novas creches, aluguel de casas. É bastante. Olha, alugam-se casas, estão sendo construídas creches, tem projetos, você pode ver no Diário licitações pra ampliação de creches que já existem [...]. As ampliações de creches que já existem, contratação de professores, de monitores, então, [são] pra melhorar o atendimento que já existe.

[...] a Prefeitura estimula as unidades escolares a apresentarem projeto de ampliação e de reforma, nós estamos otimizando o tempo de espera. Já foram criadas, olha, de janeiro a julho de 2011, 304 [trezentas e quatro] vagas novas em unidades educacionais recém-inauguradas, CIs, sendo previstas [sic], até o final do ano, a entrega de novas escolas e vagas. Aí tem: CI Campo Belo, 240 vagas; CI Simonetti, 240 vagas; a Chácara Antonieta, 40 vagas – mas nós fomos lá e vão ter 80; o Dutra, 400 vagas; o Luca Moore II, 100 vagas. Está tendo ampliação de escolas já existentes. (ADE, 2011).

Ao término da entrevista com o ADE, perguntou-se se ele gostaria de expor mais alguma coisa, algo que não tinha sido abordado e que ele quisesse acrescentar. Ele assim respondeu:

[...] eu gostaria de deixar claro que às vezes... É uma dúvida, por exemplo... Tem gente que fala: “Será que, por ter o Programa Bolsa Creche, a Prefeitura deixa de investir no seu atendimento?”. Por exemplo, se tem o Programa Bolsa Creche, então o governo vai parar de investir nas suas creches e deixar só paras os particulares, e fazendo concessão, entendeu? Tem gente que pensa isso, e é uma mentira, porque à medida que aumenta [sic] as vagas no Bolsa Creche, aumenta muito mais na prefeitura. Eles continuam... Eu percebo que eles continuam atrás de terreno, atrás de casa pra alugar. É uma coisa séria, e o secretário dá prioridade para isso. (ADE, 2011).

Segundo dados da Comissão de Eventos da SME, no ano de 2011 houve a conclusão de reformas para ampliação e inauguração de algumas unidades escolares:

1. EMEI Thereza Veronesi – unidade II
2. EMEI Bruno Rizzo (reforma para ampliação)
3. CI Lia Maura Mattos Silveira – unidade II
4. CI Lucinda Tank Kuhl – unidade II
5. CI Jardim Caeira
6. CI Jardim Nova Itália
7. CI Célia Regina
8. CI Márcia Helena Baldovi
9. EMEIEF Maria Ap. de Luca Moore – unidade II
10. CI Vilma Terezinha Coppi (reforma para ampliação)

Durante a pesquisa, além da instituição EEIM onde foi desenvolvido o trabalho, visitaram-se outras três escolas municipais de educação infantil: uma instituição muito grande e nova, muito bem equipada e com um quadro docente e de gestão condizente com o número de crianças atendidas; uma que estava em reforma; e uma escola pequena e antiga, mas, assim como a nova, muito bem equipada e organizada, com uma equipe profissional adequada. Observou-se nessa última escola que os espaços eram apertados, e a coordenadora disse que o número de crianças estava acima do que se considera conveniente, de modo que estavam esperando a inauguração das novas creches para transferir alguns alunos.

Durante as ligações feitas em busca de uma escola onde desenvolver a análise, o motivo exposto para o não recebimento da pesquisadora eram exatamente as reformas: não seria possível realizar a pesquisa nessas escolas porque não havia como ficar nelas e porque uma parte ou a totalidade das crianças tinha sido deslocada para outras escolas.

De fato, enquanto era realizada a observação na EEIP II, notou-se que vários alunos usavam o uniforme de uma instituição municipal, e foi informado que eles haviam sido realocados por causa da reforma da escola de origem, à qual regressaram quando ficou pronta.

Vários foram os aspectos abordados neste capítulo a fim de apresentar e analisar as características, o processo de implementação e a evolução do Programa Bolsa Creche. Procurou-se entender como as condições de oferta educacional na rede municipal de Limeira e nas concessionárias desse programa vêm sendo consideradas. No capítulo posterior, tratar-se-á da educação infantil em uma unidade pública e em duas concessionárias da rede privada

tendo em vista as avaliações efetuadas por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e das observações realizadas nessas instituições.

6. INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL: AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Este capítulo analisa as condições de oferta de educação infantil em duas instituições integrantes do Programa Bolsa Creche e em uma instituição municipal, com base em dados coletados nessas escolas por meio da aplicação dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e de observações feitas durante visitas.

Antes de se iniciar a análise, é importante salientar que, nas entrevistas com o secretário (2012) e com o ADE (2011), perguntou-se se a Secretaria realiza avaliações nas instituições de educação infantil tanto municipais quanto concessionárias. O secretário afirmou que “Nós fazemos isso constantemente, o pessoal do Cemep, os ADEs, que corresponde [*sic*] à função de supervisores, que visitam constantemente as unidades” (SECRETÁRIO, 2012).

Segundo uma das integrantes da Equipe de Educação Infantil do Centro Municipal de Estudos Pedagógicos (CEMEP), a Secretaria Municipal de Educação desenvolve diferentes avaliações das instituições de educação infantil, tanto públicas quanto concessionárias. As avaliações de estrutura, funcionamento, gestão, mobiliário, número de funcionários e merenda são responsabilidade dos ADEs, que em cada visita observam todos esses itens e fazem um relatório sobre cada escola. A mesma entrevistada explica que o Cemep é responsável pelas avaliações pedagógicas: avalia o planejamento das escolas e os planos de ensino, e elabora e encaminha para elas a avaliação geral por área de conhecimento nos meses de maio e outubro, com devolutiva das unidades em junho e novembro, respectivamente. Cada criança é avaliada e é organizado um portfólio⁸ que a acompanha durante toda a educação infantil, sendo posteriormente encaminhado à escola de ensino fundamental.

Ainda de acordo com a integrante da Equipe de Educação Infantil, o Cemep cuida também das avaliações formativas, isto é, feitas por meio de orientações, plantões e visitas, e da avaliação das atividades desenvolvidas nos PACs, estabelecendo as metas para o próximo ano.

Na última visita à EEIP I, havia uma monitora a mais do que nas visitas anteriores. Questionado sobre esse fato, o mantenedor informou que, na última visita de supervisão, o ADE constatou que o número de agentes de desenvolvimento infantil (ADIs), ou monitoras, não era condizente com o número de crianças, solicitando à instituição que contratasse mais

⁸Portfólio: coleção de trabalhos dos alunos organizada pelas escolas. A organização de um portfólio permite aos educadores analisar os processos de ensino-aprendizagem e avaliar o desenvolvimento dos estudantes. Aos alunos, permite a autoavaliação; e aos pais, o acompanhamento das atividades e do desenvolvimento dos filhos.

uma ADI; caso contrário, o estabelecimento correria o risco de ser desligado do programa. Assim, a instituição contratou mais uma monitora.

Outra integrante da Equipe de Educação Infantil do Cemep informou que, quando uma escola pretende ingressar no Programa Bolsa Creche, a Secretaria Municipal de Educação organiza e envia até o lugar várias equipes para analisar e avaliar diferentes aspectos (estruturais, funcionais e pedagógicos). No entanto, não se teve acesso a esses dados.

6.1 As escolas pesquisadas

6.1.1 Escola de Educação Infantil Particular I (EEIP I)

A Escola de Educação Infantil Particular I (EEIP I) selecionada para a pesquisa foi criada em novembro de 2008 e está localizada em um dos bairros centrais do município de Limeira, sendo participante do Programa Bolsa Creche desde 2009. Os mantenedores dessa instituição têm mais duas escolas, que também integram o programa – a mais antiga (criada em 1989), desde 2008, e a outra, desde 2010.

A escola pesquisada funciona em uma casa adaptada para essa atividade e tem 54 alunos, sendo 10% deles provenientes de bairros centrais, e 90%, de bairros periféricos. Na unidade trabalham:

- ✓ 1 (uma) professora (pedagoga) e 1 (uma) professora de educação física;
- ✓ 6 (seis) monitoras;
- ✓ 1 (uma) auxiliar de limpeza (segundo dados disponibilizados pelo mantenedor, pois isso não foi observado na prática: apenas as monitoras foram vistas se organizando para fazer a limpeza);
- ✓ 2 (duas) cozinheiras;
- ✓ 2 (dois) mantenedores e 1 (uma) diretora, formando a equipe gestora.

Como apontado anteriormente, os mantenedores são proprietários de mais duas instituições de educação infantil, de modo que apenas um deles fica nessa instituição, e a diretora é a mesma para as três unidades. As outras duas escolas têm alunos tanto do programa quanto pagantes, e aquela em que foi realizada a pesquisa é a única que atende exclusivamente pelo convênio.

Segundo o mantenedor (2012), as famílias das crianças atendidas são de classe média e classe média baixa, com uma renda média familiar de dois salários mínimos. Todos os alunos da escola têm tutela dos pais.

A casa em que a escola funciona conta com quatro salas destinadas às crianças: em uma há cadeiras e mesas para os alunos desenvolverem atividades pedagógicas, e nas outras todo o espaço é livre, sendo ocupado por colchonetes para as crianças dormirem na hora do sono. Além disso, há uma pequena sala para a direção; um banheiro adaptado para o tamanho das crianças, um onde as crianças tomam banho e as roupas são trocadas (fraldário), e outro para os funcionários; uma cozinha; um refeitório, que divide espaço com a brinquedoteca; um espaço livre a céu aberto entre a cozinha e as salas; uma área de serviço; um corredor à esquerda, com um balanço e um pequeno tanque de areia; e, na frente, um jardim pequeno com uma jabuticabeira.

6.1.2 Escola de Educação Infantil Particular II (EEIP II)

A segunda escola particular de educação infantil selecionada para a pesquisa foi aberta em abril de 1999 e está localizada em um dos bairros periféricos da cidade. A escola tem 110 alunos, provenientes de diferentes bairros: 10% moram em bairros distantes da escola, 30% moram no bairro da escola e 60% moram em bairros vizinhos. A escola conta com:

- ✓ 3 (três) professoras (pedagogas) e 2 (dois) professores de educação física;
- ✓ 10 (dez) monitoras;
- ✓ 1 (uma) auxiliar de limpeza;
- ✓ 1 (uma) cozinheira;
- ✓ 1 (uma) mantenedora, que atua também como diretora, 1 (uma) coordenadora pedagógica e 1 (uma) coordenadora administrativa, as quais formam a equipe gestora.

Nessa escola, 72 alunos fazem parte do Programa Bolsa Creche e 38 alunos são pagantes. Segundo a mantenedora, grande parte dos alunos pagantes fica apenas meio período na instituição. Ela também informa que a renda média familiar dos responsáveis pelos alunos está assim dividida: 8% ganham até um salário mínimo; 17%, de um a dois salários mínimos; 37%, de dois a três salários mínimos; 13%, de três a quatro salários mínimos; e 25%, mais de quatro salários mínimos. Quanto aos responsáveis pelos alunos, 80% são os pais; 10%, só a mãe; e 10%, os avós.

A escola está no prédio atual desde 2008. Trata-se de uma casa adaptada para receber as crianças, havendo oito salas de aula, das quais duas ficam na parte de cima, onde são

atendidas as crianças de 4 e 5 anos; uma cozinha; uma sala para a direção e a coordenação; um banheiro para o banho das crianças, um para as meninas, um para os meninos e um para as funcionárias; um refeitório, ao lado do qual fica o lavatório e, no outro lado, o cantinho da TV; um corredor e, na frente, um pequeno parque.

Durante a entrevista, a mantenedora destacou por que escolheu atuar na área educacional:

[...] eu tive dois filhos, e na [sic] indústria já não absorvia mais, na minha ocasião, mães que tivessem [...] filhos menores. Hoje isso não tem mais, essa discriminação, mas na minha época tinha. Meu patrão falou que ia me mandar embora porque eu embuchava [risos]. Aí eu falei: “Oh, já que eu não vou trabalhar mais na indústria, acredito que eu vou me dedicar aos meus filhos”. Então eu vim para o ramo educacional, onde eu podia conciliar o meu trabalho e cuidar deles. (MANTENDORA DA EEIP II, 2012).

Observa-se pela fala da mantenedora que sua inserção no meio educacional se deveu à dificuldade de conciliar o trabalho e o cuidado com os filhos, o mesmo motivo que leva a maioria dos pais a matricular os filhos em escolas de educação infantil.

6.1.3 Escola de Educação Infantil Municipal (EEIM)

A Escola de Educação Infantil Municipal selecionada para a pesquisa foi fundada no ano de 1972, está localizada em um dos bairros centrais do município e tem 150 alunos, provenientes de aproximadamente 50 bairros da cidade, periféricos e centrais. Segundo a diretora, trata-se da primeira creche de Limeira. A escola conta com:

- ✓ 9 (nove) professores, incluindo professores especialistas de arte e educação física e itinerantes (que trabalham com alunos portadores de necessidades educacionais especiais – PNEE – ou que necessitam de intervenção contínua e individual);
- ✓ 22 (vinte e duas) monitoras;
- ✓ 6 (seis) auxiliares de limpeza;
- ✓ 4 (quatro) cozinheiras (sendo 3 (três) merendeiras e uma lactarista)
- ✓ 1 (uma) diretora, 1 (uma) vice-diretora e 1 (uma) coordenadora pedagógica, que formam a equipe gestora.

A diretora informou que a maioria das famílias ganha entre dois e sete salários mínimos, mas há alguns alunos carentes, cujas famílias não têm sequer condições de comprar materiais didáticos. Assim, fica a cargo da Associação de Pais e Mestres (APM) comprar os

materiais indispensáveis, enquanto outros itens são conseguidos no almoxarifado da prefeitura.

Os responsáveis pelas crianças em sua maioria são empregados registrados e atuam em diferentes segmentos: há professores, assistentes administrativos, domésticas, diaristas, músicos, químicos etc. Grande parte dos alunos está sob a tutela dos pais; nos casos de pais separados, normalmente a guarda é da mãe. A escola atende também duas crianças da Casa das Crianças, tiradas do seio familiar.

Quanto à organização espacial, há a sala da secretaria, com recepção; a sala da diretora e da vice-diretora; a sala da assistente social; a sala da coordenadora, também usada para as reuniões dos professores; a cozinha e o refeitório; uma cozinha para os funcionários; uma enfermaria; a sala da professora itinerante (para o atendimento das crianças com necessidades especiais); o berçário com fraldário; oito salas de aula; o pátio; um parque; um espaço aberto no fundo, onde fica a casinha de boneca; e os corredores.

6.2 A pesquisa nas escolas: as observações e o processo de avaliação

Com o objetivo de verificar, entender e avaliar as condições de oferta de educação infantil em Limeira, foi proposto a uma escola municipal e a duas concessionárias um processo de avaliação por meio dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. O processo foi realizado pelas próprias instituições, com a participação da pesquisadora para organizar, esclarecer dúvidas e acompanhar a avaliação. Pelas condições reais de cada instituição, a dinâmica do processo avaliativo ocorreu de formas diferentes, conforme descrito em capítulo anterior.

A primeira instituição a se organizar para a avaliação foi a EPEI I; a segunda, a EEIM; e a última, a EPEI II. Como já apontado, a EEIM na realidade é um centro infantil, que atende crianças de 0 a 5 anos em período integral.

A seguir serão apresentados os resultados das avaliações realizadas nas instituições, organizados de acordo com as dimensões dos Indicadores da Qualidade:

1. Planejamento institucional
2. Multiplicidade de experiências e linguagens
3. Interações
4. Promoção da saúde
5. Espaços, materiais e mobiliários
6. Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais

7. Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social

6.2.1 Dimensão 1: Planejamento institucional

São indicadores dessa dimensão:

1.1 Proposta pedagógica consolidada

1.1.1. A instituição tem uma proposta pedagógica em forma de documento, conhecida por todos?

1.1.2. A proposta pedagógica foi elaborada e é periodicamente atualizada com a participação das professoras, demais profissionais e famílias, considerando os interesses das crianças?

1.1.3. A proposta pedagógica estabelece diretrizes para valorizar as diferenças e combater a discriminação entre brancos, negros e indígenas, homens e mulheres e pessoas com deficiências?

1.2 Planejamento, acompanhamento e avaliação

1.2.1. As professoras planejam e avaliam as atividades, selecionam materiais e organizam os ambientes periodicamente?

1.2.2. As professoras organizam o tempo e as atividades de modo a permitir que as crianças brinquem todos os dias, na maior parte do tempo, tanto nas áreas externas quanto internas?

1.2.3. As professoras auxiliam as crianças na transição de uma atividade a outra de modo que isso se dê de forma tranquila?

1.2.4. A equipe da instituição conta com apoio da Secretaria Municipal de Educação para supervisionar e avaliar o desempenho da instituição?

1.2.5. Na prática de planejamento e avaliação, criam-se condições para que as crianças também possam manifestar suas opiniões?

1.3 Registro da prática educativa

1.3.1. Cada professora faz registros sobre as brincadeiras, vivências, produções e aprendizagens de cada criança e do grupo?

1.3.2. A instituição possui documentação organizada sobre as crianças, como ficha de matrícula, cópia da certidão de nascimento, cartão de vacinação e histórico de saúde?

Nessa dimensão, as três instituições sinalizaram cor verde a todas as questões dos indicadores, o que significa que todas as ações, atitudes ou situações relacionadas ao planejamento estão consolidadas nessas escolas. De fato, durante as observações, verificou-se

que as três escolas têm proposta pedagógica em forma de documento e plano gestor com duração de quatro anos, ao qual todo ano podem acrescentar um adendo. Passados os quatro anos, o plano precisa ser revisto e reelaborado.

Os planos gestores apresentam os seguintes elementos:

- Identificação da escola;
- Recursos humanos;
- Recursos materiais;
- Órgãos colegiados e/ou instituições auxiliares da escola;
- Projeto pedagógico, com caracterização da comunidade escolar, diretrizes educacionais, problemas que afetam o processo de ensino-aprendizagem, definição das prioridades, metas da unidade escolar, plano de curso, plano de trabalho do diretor e vice-diretor, e anexos.

O adendo do plano gestor contém os seguintes itens:

- Identificação do estabelecimento;
- Recursos humanos (identificação do diretor da escola e do professor coordenador);
- Parecer da equipe de direção escolar;
- Análise das metas da unidade (ano anterior);
- Análise das metas propostas pelo diretor e coordenador (ano anterior);
- Sistemática de avaliação dos projetos e ações;
- Anexos:

Agrupamento de alunos e sua distribuição por turno/curso;

Cópia da matriz curricular;

Cópia do calendário escolar;

Cronograma do PAC;

Cópia da ata de reunião de pais e mestres.

Na EEIM, a diretora e a vice-diretora relataram que, para a elaboração do plano gestor da instituição, foi feita uma pesquisa com os pais e funcionários sobre a escola.

Em relação ao registro da prática educativa, durante as observações realizadas na EEIP I, a professora e as monitoras não foram vistas cumprindo tal tarefa em nenhum momento. O único registro observado foi o de informações para os pais nas agendas dos alunos. As agendas são usadas como instrumento de comunicação entre educadoras e pais, e as principais anotações verificadas nelas eram recados ou informações sobre a rotina, o uso de medicação ou algum incidente. Já na EEIP II e na EEIM, tanto as professoras quanto as monitoras foram vistas fazendo o registro das atividades e também usando as agendas.

Durante o período de pesquisa, a EEIM estava desenvolvendo o relatório do plano de desenvolvimento da escola (PDE Escola), por meio do ambiente virtual oferecido pelo MEC: o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec).

Segundo o *site* do MEC,

O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola – é um Programa voltado para o aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva. O Programa busca auxiliar a escola, por meio de uma ferramenta de planejamento estratégico, disponível no SIMEC, a identificar os seus principais desafios e, a partir daí, desenvolver e implementar ações que melhorem os seus resultados, oferecendo apoio técnico e financeiro para isso.

A metodologia de planejamento do PDE Escola desenvolve-se em três etapas: Diagnóstico da Escola; Síntese do Diagnóstico da Escola; e Plano de Ação da Escola.

O plano deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar e enviado, via SIMEC, para a Secretaria, que é responsável pela análise e aprovação do plano. Após aprovado pela secretaria, o plano é enviado para avaliação do MEC, que, após análise, solicita o pagamento dos recursos para o FNDE. Após o recebimento dos recursos, cabe a cada escola e sua respectiva secretaria executarem, monitorarem e avaliarem o plano. (BRASIL, 2007).

A vice-diretora apontou a importância do plano, mas salientou suas deficiências: o sistema é confuso e difícil de usar, e as questões são todas direcionadas às escolas de ensino fundamental, não tendo havido uma revisão antes de serem propostas às escolas de educação infantil. No entanto, todas as questões devem ser respondidas, pois o sistema não permite que questões específicas do ensino fundamental fiquem em branco, o que faz com que os responsáveis percam tempo informando que aquela pergunta não se aplica à educação infantil.

Na EEIP II, a coordenadora pedagógica elabora o planejamento semanal das monitoras e supervisiona o registro diário feito por elas. Já no caso das professoras, elas mesmas elaboram seu planejamento semanal, e a coordenadora apenas supervisiona, conferindo se as atividades estão de acordo com as principais recomendações e com a faixa etária.

Nas escolas privadas concessionárias, as professoras não têm um horário reservado para o planejamento e a avaliação das atividades, como o HTPC ou o HTPI (horário de trabalho pedagógico individual). Na rede municipal, as professoras contam tanto com um quanto com outro, sendo o HTPC semanal.

Na EEIM, foi possível participar de um HTPC, em que estavam presentes a coordenadora pedagógica, a vice-diretora, a diretora, duas professoras e as professoras especialistas (a de

arte, a de educação física e a itinerante). Todas receberam a pauta do HTPC, inclusive a pesquisadora, que foi novamente apresentada. Nessa pauta havia o objetivo, “Reflexão sobre as mudanças na educação e o papel do professor no contexto cotidiano escolar”; o conteúdo, “Grandes pensadores que contribuíram para a educação (revista Nova Escola)”; uma reflexão de Paulo Freire – “Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão”; e duas atividades:

1. Entrega de impressão com vários grandes pensadores para que as professoras conheçam e interessem-se em conhecer melhor algum deles e possivelmente aplicar suas teorias na prática diária de sala de aula. Revista Nova Escola.
2. Reflexão com todas as professoras sobre a prática de sala de aula, com a finalidade de otimizar a troca de experiência entre elas. (PAUTA DO HTPC DA EEIM).

A coordenadora pedagógica discorreu sobre as mudanças na educação e as mudanças pelas quais os professores passam, ressaltou a necessidade de os professores estudarem e reverem suas posturas, e defendeu a importância da teoria para saber o que se está fazendo e como trabalhar com as crianças. Para ela, não se deve apenas propor uma atividade, mas fazer com que as crianças pensem a seu respeito. Ela ainda informou que no armário da sala da coordenação e de reunião havia vários livros que as professoras poderiam pegar para ler e estudar. Ao final, todas discutiram a adequação de horários e a reunião pedagógica que aconteceria nas próximas semanas.

Na EEIP II, segundo a coordenadora, há um HTPC semanal das professoras e uma reunião mensal, além do PAC. No entanto, foi constatado que os HTPCs nem sempre acontecem. Solicitou-se que avisassem quando houvesse as reuniões mensais, mas em nenhum momento se obteve retorno. Sempre que questionadas, a coordenadora e a diretora afirmavam que não havia data certa ou que a reunião fora desmarcada.

As três escolas apresentam documentos organizados sobre as crianças, isto é, fichas com os principais dados a respeito delas, assim como os portfólios.

Ao final da avaliação de cada dimensão, pediu-se que os participantes explicassem “a cor atribuída aos Indicadores da Dimensão”. Em cada grupo, uma pessoa ficou responsável por escrever, por ter a letra “mais bonita”, mas as demais participantes ajudaram na elaboração da explicação. A seguir estão as explicações das escolas para cada dimensão.

- EEIM – “A cor atribuída aos indicadores (no caso o verde) se deu pelo fato de a instituição estar de acordo com as normas, atos normativos e demais resoluções impostas pelo sistema de ensino”.
- EEIP I – “Essa dimensão ficou verde, pois conseguimos alcançar todos os itens que foram citados”.
- EEIP II – “Onde a escola cumpre todos os itens propostos”.

É possível notar uma maior desenvoltura das profissionais da EEIM em relação às demais para justificar a cor atribuída à dimensão.

Diante desses dados, verifica-se que todas as escolas consideram adequado o trabalho desenvolvido por elas em relação ao planejamento institucional (o qual envolve a proposta pedagógica, o planejamento, o acompanhamento, a avaliação e o registro da prática educativa). No entanto, como apontado, alguns elementos e situações necessitam de maior atenção. As observações permitiram constatar que as respostas da EEIM foram as mais condizentes com o trabalho desenvolvido na instituição.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que determinados elementos ajudam a indicar a qualidade de uma instituição educacional. Alguns deles são a existência de projeto pedagógico na instituição, a avaliação do trabalho realizado, os espaços coletivos de decisão, a gestão da prática educativa, os tipos e as condições de gestão, e o planejamento das atividades pedagógicas e curriculares. O nível de consolidação de cada um desses elementos sugere um ambiente mais ou menos favorável para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade. Nas três instituições há um projeto pedagógico, mas os espaços coletivos e a gestão democrática, por exemplo, são aspectos pouco consolidados nas escolas concessionárias em comparação com a municipal.

6.2.2 Dimensão 2: Multiplicidade de experiências e linguagens

Os indicadores dessa dimensão são os seguintes:

2.1. Crianças construindo sua autonomia

2.1.1. As professoras apoiam as crianças na conquista da autonomia para a realização dos cuidados diários (segurar a mamadeira, alcançar objetos, tirar as sandálias, lavar as mãos, usar o sanitário etc.)?

2.1.2. As professoras incentivam as crianças a escolher brincadeiras, brinquedos e materiais?

2.1.3. As professoras, na organização das atividades e do tempo, oferecem simultaneamente um conjunto de atividades diferentes que podem ser escolhidas pela criança de acordo com sua preferência?

2.2. Crianças relacionando-se com o ambiente natural e social

2.2.1. As professoras cotidianamente destinam momentos, organizam o espaço e disponibilizam materiais para que as crianças engatinhem, rolem, corram, sentem-se, subam obstáculos, pulem, empurrem, agarrem objetos de diferentes formas e espessuras e assim vivenciem desafios corporais?

2.2.2. As professoras possibilitam contato e brincadeiras das crianças com animais e com elementos da natureza, como água, areia, terra, pedras, argila, plantas, folhas e sementes?

2.2.3. A instituição leva as crianças a conhecer e a explorar, de forma planejada, os diferentes espaços naturais, culturais e de lazer da sua localidade?

2.2.4. As professoras realizam atividades com as crianças nas quais os saberes das famílias são considerados e valorizados?

2.2.5. As professoras criam oportunidades para que o contato das crianças com a quantificação e a classificação das coisas e dos seres vivos seja feito por meio de jogos, histórias, situações concretas e significativas?

2.3. Crianças tendo experiências agradáveis e saudáveis com o próprio corpo

2.3.1. As professoras ensinam as crianças a cuidar de si mesmas e do próprio corpo?

2.3.2. As professoras atendem de imediato as crianças em suas necessidades fisiológicas, com aceitação e acolhimento?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

2.3.3. A instituição considera o ritmo da criança na retirada das fraldas e no aprendizado do controle do xixi e do cocô?

2.4. Crianças expressando-se por meio de diferentes linguagens plásticas, simbólicas, musicais e corporais

2.4.1. As professoras propõem às crianças brincadeiras com sons, ritmos e melodias com a voz e oferecem instrumentos musicais e outros objetos sonoros?

2.4.2. As professoras possibilitam que as crianças ouçam e cantem diferentes tipos de músicas?

2.4.3. As professoras incentivam as crianças a produzir pinturas, desenhos, esculturas, com materiais diversos e adequados à faixa etária?

2.4.4. As professoras realizam com as crianças brincadeiras que exploram gestos, canções, recitações de poemas, parlendas?

2.4.5. As professoras organizam espaços, materiais e atividades para as brincadeiras de faz de conta?

2.4.6. As professoras promovem a participação das crianças com deficiência em todas as atividades do cotidiano?

2.5 Crianças tendo experiências agradáveis, variadas e estimulantes com a linguagem oral e escrita

2.5.1. As professoras leem livros diariamente, de diferentes gêneros, para as crianças?

2.5.2. As professoras contam histórias, diariamente, para as crianças?

2.5.3. As professoras incentivam as crianças a manusear livros, revistas e outros textos?

2.5.4. As professoras criam oportunidades prazerosas para o contato das crianças com a palavra escrita?

2.5.5. As crianças são incentivadas a “produzir textos” mesmo sem saber ler e escrever?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

2.5.6. As professoras e demais profissionais adotam a prática de conversar com os bebês e crianças pequenas mantendo-se no mesmo nível do olhar da criança, em diferentes situações, inclusive nos momentos de cuidados diários?

Questão que se refere apenas a crianças de 4 até 6 anos:

2.5.7. As professoras incentivam as crianças maiores, individualmente ou em grupos, a contar e recontar histórias e a narrar situações?

2.6. Crianças reconhecendo suas identidades e valorizando as diferenças e a cooperação

2.6.1. A instituição disponibiliza materiais e oportunidades variadas (histórias orais, brinquedos, móveis, fotografias – inclusive das crianças –, livros, revistas, cartazes etc.) que contemplem meninos e meninas, brancos, negros e indígenas e pessoas com deficiências?

2.6.2. A instituição combate o uso de apelidos e comentários pejorativos, discriminatórios e preconceituosos, sejam eles empregados por adultos ou crianças?

2.6.3. As professoras utilizam situações cotidianas organizadas e inesperadas para que as crianças se ajudem mutuamente e compartilhem responsabilidades e conhecimentos

em grupo (organizar brinquedos, guardar objetos, ajudar o colega a superar alguma dificuldade, compartilhar brinquedos etc.)?

Nessa dimensão, a EEIP II considerou que todas as ações e situações são desenvolvidas plenamente, respondendo a todas as questões com a cor verde. No entanto, observou-se que nem sempre as professoras/monitoras oferecem simultaneamente um conjunto de atividades diferentes, e que a leitura de livros não ocorre diariamente, assim como outras situações que ainda serão pontuadas. O mesmo foi verificado na EEIP I e na EEIM.

Diferentemente da EEIP II, a EEIP I e a EEIM consideraram que algumas questões merecem mais atenção e por isso lhes atribuíram cor amarela e até mesmo vermelha.

A EEIP I respondeu à questão 2.1.3, sobre o oferecimento simultâneo de diferentes atividades, com a cor amarela, fazendo o mesmo em duas questões (2.2.2 e 2.2.3) sobre o contato com elementos da natureza (água, areia, terra, pedra, plantas e animais) e com diferentes espaços naturais, culturais e sociais, pois não há muitas atividades direcionadas a isso.

A EEIM usou a cor amarela para responder às questões 2.1.3, 2.2.2, 2.2.4, 2.2.5, 2.4.1 e 2.4.5, e atribuiu a cor vermelha à questão 2.2.3, pois são atividades, ações e situações que merecem mais atenção. As profissionais da EEIM mostram uma perspectiva mais crítica do trabalho desenvolvido e parecem ter certa experiência em avaliá-lo, fato que não foi observado nas instituições privadas concessionárias, onde a proposta de avaliar as ações e práticas escolares pareceu ser uma tarefa nova.

Quanto à observação do trabalho com multiplicidade de experiências e linguagens na EEIP I e na EEIM, muitas das atividades organizadas permitem que as crianças brinquem tanto nas áreas externas quanto nas internas. Na EEIP I, essas atividades ocorrem nas salas, no pequeno parque da escola e nos espaços livres, onde as crianças podem brincar de roda e com seus brinquedos. Na EEIM, as atividades ocorrem nas salas, no pátio, no tanque de areia, no parque, na casa de bonecas e nos espaços livres.

Na EEIP II, observou-se que a maior parte das atividades e brincadeiras ocorre nas salas de aula. As atividades de expressão corporal (educação física) e capoeira acontecem na área externa, e quando esse espaço está livre, uma das professoras ou monitoras leva sua turma. Ao lado da sala do berçário II há um pequeno solário, onde as crianças menores podem andar de triciclo. Nessa escola estavam sendo construídos o parque e o tanque de areia, que, quando prontos, permitirão que mais atividades sejam desenvolvidas na área externa.

De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), para que uma instituição educacional tenha qualidade, é preciso haver uma estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico; ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar; e ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais e reuniões com a comunidade. As escolas pesquisadas possuem ambientes diversos que oferecem às crianças experiências agradáveis; no entanto, não apresentam biblioteca, brinquedoteca e espaços que permitam maior contato com a natureza.

Na EEIP I, observou-se que, em uma atividade do maternal I (M I), quando as crianças estavam cantando uma parlenda, a monitora corrigiu a fala dos pequenos (“cululu” – cururu). Nessa turma, além das parlendas, houve atividades com músicas, brincadeiras (de imitação do saci e de animais, trabalhando o equilíbrio) e uso dos balanços no gramado. Quando a monitora começava a contar, as crianças contavam junto.

No berçário, as crianças eram instigadas a engatinhar e levantar, além de brincarem em cavalinhos de plástico, com as monitoras sempre cantando. No maternal II (M II), houve roda de conversa, hora da história com a participação das crianças, cambalhota, poesia, uso de *notebook* para a professora mostrar algumas imagens, momento da escovação e brincadeiras que as próprias crianças inventavam na hora.

A professora era responsável por desenvolver com as turmas de M I e M II atividades pedagógicas, como recorte, pintura, nomeação das cores e introdução da escrita (no caso dos alunos do M II).

Às sextas-feiras, as crianças podiam brincar mais livremente e levar um brinquedo. Uma vez por semana, por 30 minutos, cada turma tinha aula de educação física (expressão corporal) com uma professora especialista.

Ainda na EEIP I, havia uma criança que não se adaptara completamente, pois estava lá há pouco tempo. Ela ficava boa parte do tempo sozinha, indo de uma sala a outra. No segundo e terceiro dias de observação, as monitoras e o mantenedor passaram a ficar mais atentos a ela, impedindo-a de sair de sua turma e vagar de um lado para o outro.

Na EEIP II, as crianças de uma turma do M I manuseavam livros enquanto a monitora contava uma história e mostrava as figuras. Em outra turma, enquanto a educadora escrevia nas agendas, as crianças brincavam no chão com alguns brinquedos. Em outra classe de M I, as crianças cantavam com a monitora em uma atividade sobre frutas. Observou-se também uma atividade com o pé e os dedos (quantidade): “Quantos pezinhos tem a centopeia?”, era a fala da professora, e os alunos tinham de procurar os calçados, dizer de quem era e organizar.

No berçário I (B I), a monitora cantava e fazia gestos. Um dos bebês a imitava e havia outros dois que estavam muito chorosos, mas as monitoras não fizeram nenhuma intervenção. Também houve atividade com balões e com folhas de papel (de rasgar e amassar).

Na primeira etapa, que corresponde ao pré I, para alunos de 4 anos, observou-se uma atividade com palitos, primeiro com contagem na lousa, e depois com a entrega de palitos para todas as crianças. A professora ia à mesa de cada aluno, e eles aproveitavam os palitos para brincarem. Alguns já sabiam contar, e a professora auxiliava os que não sabiam. Ela pediu à turma que separasse três palitos do conjunto recebido e depois, que contasse o total (as crianças receberam quantidades de palitos diferentes).

Na segunda etapa, as crianças usam apostila da rede Pitágoras (Coleção Anna Paula Costa e Heloísa Helena Baldo Lopes). Foram observadas atividades sobre o tempo e de trava-língua. Em uma das atividades, havia desenhos para marcar quanto tempo se leva para fazer as tarefas apresentadas. A professora então colocou na lousa desenhos das mesmas tarefas do livro e as crianças tiveram de completar com “muito tempo” ou “pouco tempo”.

O uso de apostilas na educação infantil é um tema recente, mas que já tem sido objeto de pesquisas. Para Adrião *et al.* (2009), o uso de apostilas interfere na gestão do sistema escolar, e os materiais apresentam fragilidade conceitual e pedagógica, homogeneizando os conteúdos. Pinheiro (2010) considera questionável o uso de material padronizado na educação infantil, e Nascimento (2012, p. 74) argumenta que as apostilas “[...] empobrecem a articulação das [...] experiências e [d]os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico”, causando um esvaziamento das funções docentes.

Na EEIM, foram acompanhadas algumas aulas de educação física de diferentes turmas. No M II, houve uma atividade com bambolês e as crianças também brincaram de casinha e de montar. Na segunda etapa, em um jogo competitivo, quando um dos grupos vencia, todos comemoravam juntos. Em determinados momentos eles não faziam o que a professora pedia e corriam pelo pátio. Ainda na aula de educação física, observou-se também o trabalho com música e corda. Em outra ocasião, a mesma turma se ocupou com desenhos e escrita.

Na primeira etapa, os alunos tiveram uma aula no parque de areia, onde há uma casinha e um escorregador de madeira, e brincaram com pequenos baldes e pás. Outra atividade observada foi a de pintura de desenhos, com tinta guache e recortes. Os alunos do BII brincaram com triciclos e com os brinquedos disponíveis na sala.

Já os alunos do M I brincaram na casa de bonecas (momento do faz de conta), alguns com o telefone, outros com o bebê e o bercinho, e outros com o fogão, havendo aqueles que

corriam em volta da casa. A escola conta com o Projeto Casa Encantada, que é desenvolvido em uma casinha de alvenaria adaptada para as crianças brincarem e ouvirem histórias. Segundo informações da escola, esse ambiente propicia que o mundo do faz de conta passe a ser parte do dia a dia, instigando a imaginação e a criatividade dos alunos, e todos aprendem brincando. Além disso, foi possível ver crianças com livros e com materiais de “construção”, atividades com música e a parlenda “Acorda Jacaré”, e uma criança se olhando no espelho. Em outra turma de M I, as crianças fizeram bolinhas de sabão e brincaram com os carrinhos de boneca.

Na primeira e segunda etapas, foram observadas atividades de alfabetização (escrita e leitura). Em uma delas, os alunos iam para a frente da sala para contar a história do livro que tinham lido. Ao terminarem as atividades determinadas pelas professoras, iam até a estante e pegavam livros para ler. As salas da EEIM contêm livros em quantidade suficiente para as crianças. Já as atividades de alfabetização presenciadas na EEIP II foram as realizadas com o material apostilado, como descrito anteriormente.

Segundo Borba (2009, p. 70),

O brincar abre para a criança múltiplas janelas de interpretação, compreensão e ação sobre a realidade. Nele, as coisas podem ser outras, o mundo vira do avesso, de ponta-cabeça, permitindo à criança descolar-se da realidade imediata e transitar por outros tempos e lugares, inventar e realizar ações/interações com a ajuda dos gestos, expressões e palavras, ser autora de suas histórias e ser outros, muitos outros: pai, mãe, cavaleiro, bruxo, bruxa, fada, príncipe, sapo, cachorro, trem, condutor, guerreiro, super-herói...

Para Moura (2009, p. 80-81),

A brincadeira é uma manifestação singular da constituição infantil. Uma experiência criativa que favorece a descoberta do eu e dos outros, por meio do recriar e do repensar sobre os acontecimentos naturais e sociais [...] A brincadeira favorece a interação, a construção da identidade e da alteridade, contribui para a apropriação de modelos, para o aumento da autoestima, para a compreensão e o conhecimento do mundo, das pessoas, dos sentimentos etc.

Por isso este trabalho ressalta a importância de as instituições de educação infantil permitirem às crianças experimentar diversas atividades, brincadeiras, brinquedos e espaços. Entretanto, em todas as instituições, percebeu-se que muitas das atividades são repetidas ao longo do dia e das semanas, o que desestimula a participação dos alunos. Quanto a esse aspecto, a EEIM é a instituição que possui a maior quantidade de materiais e brinquedos, o

que possibilita, de certa forma, que as crianças tenham acesso a atividades pedagógicas e lúdicas mais diversificadas durante a semana.

A rede municipal conta com professores especialistas em arte e educação física, o que cria mais possibilidades de desenvolvimento cultural. A EEIP I conta com professor especialista em educação física, e a EEIP II, com dois profissionais dessa área, um que trabalha a expressão corporal e outro que ensina capoeira.

Os comentários sobre as cores atribuídas a essa dimensão são os seguintes:

- EEIM – “Cor verde: foi atribuída na maioria das respostas, por atendermos aos critérios propostos.”
- EEIP – “Nesta dimensão a maioria ficou verde, mas também tivemos a cor amarela, onde vamos procurar atendê-las para que possam ficar na cor verde.”
- EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

Como se vê, as três instituições foram bem sintéticas nesse item.

6.2.3 Dimensão 3: Interações

Os indicadores dessa dimensão são:

3.1 Respeito à dignidade das crianças

3.1.1. A instituição combate e intervém imediatamente quando ocorrem práticas dos adultos que desrespeitam a integridade das crianças (castigos, beliscões, tapas, prática de colocá-las no cantinho para “pensar”, gritos, comentários que humilham as crianças, xingamentos ou manifestações de raiva devido a cocô e xixi etc.)?

3.1.2. Quando há conflitos entre as crianças ou situações em que uma criança faz uso de apelidos ou brincadeiras que humilham outra criança, as professoras e demais profissionais intervêm?

3.2 Respeito ao ritmo das crianças

3.2.1. As professoras organizam as atividades de modo que as crianças não sejam forçadas a longos períodos de espera?

3.2.2. As crianças podem dormir ou repousar, ir ao banheiro ou beber água quando necessitam?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

3.2.3. Ao longo do dia, as professoras realizam atividades com os bebês e crianças pequenas em diferentes lugares e ambientes?

3.3 Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças

- 3.3.1. As professoras e demais profissionais chamam as crianças pelos seus nomes?
- 3.3.2. A instituição observa e atende aos interesses e necessidades das crianças que são recém-chegadas, estão mudando de grupo ou se desligando da instituição?
- 3.3.3. As professoras ajudam as crianças a manifestar os seus sentimentos (alegria, tristeza, raiva, ciúme, decepção etc.) e a perceber os sentimentos dos colegas e dos adultos?
- 3.3.4. As crianças com deficiência recebem atendimento educacional especializado – AEE quando necessitam?

Questões que se referem apenas a bebês e crianças pequenas

- 3.3.5. As professoras e demais profissionais carregam os bebês e crianças pequenas no colo ao longo do dia, propiciando interação, acolhimento e afetividade?
- 3.3.6. As professoras observam como os bebês e as crianças pequenas se comunicam pelo olhar, pelo corpo, pelo choro e verbalizações, a fim de compreender seus interesses e planejar o cotidiano?

3.4 Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças

- 3.4.1. As professoras e demais profissionais acolhem as propostas, invenções e descobertas das crianças incorporando-as como parte da programação sempre que possível?
- 3.4.2. As professoras reconhecem e elogiam as crianças diante de suas conquistas?
- 3.4.3. As produções infantis estão expostas nas salas de atividades e ambientes da instituição?
- 3.4.4. As professoras organizam junto com as crianças exposições abertas aos familiares e à comunidade?

3.5 Interação entre crianças e crianças

- 3.5.1. As professoras organizam diariamente espaços, brincadeiras e materiais que promovem oportunidades de interação entre as crianças da mesma faixa etária?
- 3.5.2. As professoras organizam periodicamente espaços, brincadeiras e materiais que promovem oportunidades de interação entre crianças de faixas etárias diferentes?
- 3.5.3. As professoras organizam espaços, brincadeiras e materiais acessíveis de modo a favorecer a interação entre as crianças com deficiência e as demais crianças?

Os indicadores 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 receberam a cor verde de todos, o que significa que, para as participantes da pesquisa, essas ações, atitudes e situações existem e estão consolidadas nas três instituições. A única diferença entre as instituições no que concerne às

respostas é que a EEIP I atribuiu a cor amarela à questão 3.1.2 do indicador 3.1, pois, segundo as professoras e monitoras, às vezes as crianças fazem uso de apelidos e elas acabam não interferindo, mas disseram que os apelidos normalmente são carinhosos ou diminutivos dos nomes das crianças.

Durante as observações, não se encontrou nenhum problema no que se refere a essa dimensão, pois as professoras e monitoras respeitam as crianças e demonstram cuidado e atenção. As crianças interagem muito bem tanto com os colegas da própria turma como com os das outras, conforme se observou na hora do lanche e em algumas atividades conjuntas. Como aponta Corsino (2009, p. 4),

Os processos interativos que ocorrem nas instituições de educação infantil – entre crianças e adultos, entre adultos e adultos, das crianças entre si, das crianças e os diferentes contextos sócio-histórico-culturais e naturais etc. – são determinantes para ampliar e promover o desenvolvimento infantil e para o bem-estar das crianças.

Um item que merece um pouco mais de atenção nessa dimensão é a questão 3.2.3 do indicador 3.2, pois as atividades direcionadas aos bebês e crianças pequenas tendiam a se restringir à sala deles. Na EEIP II, por exemplo, em todas as visitas os bebês ficaram dentro de suas salas, inclusive nos horários de lanche. Já na EEIP I, houve uma atividade com os bebês no corredor coberto ao lado da casa, e nos horários de lanche eles eram levados para o refeitório. Na EEIM, as crianças pequenas também tiveram um momento fora de suas salas. Conforme o excerto citado, é importante promover interações na escola, e as instituições pesquisadas (principalmente a EEIP II, onde os bebês ficam mais isolados) devem propiciar mais momentos com esse objetivo, inclusive entre os bebês e as crianças maiores.

Outra questão a ser mais trabalhada é a 3.3.2, do indicador 3.3, pois na EEIP I, uma criança que frequentava a escola há pouco tempo ainda estava deslocada, como apontado anteriormente, e não recebia mais cuidados específicos, uma vez que o período de adaptação já tinha passado.

As justificativas para as cores atribuídas a essa dimensão foram:

- EEIM – “Foi indicada a cor VERDE por motivo do bom desenvolvimento e desempenho que vêm sendo notado durante as atividades que são propostas às crianças e também pela boa socialização que ocorre no processo de aprendizagem.”

- EEIP I – “Nesta dimensão as cores são verdes, pois tentamos desenvolver o nosso trabalho de educadores da melhor forma possível e com amor e carinho.”
- EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

A EEIP foi a mais sucinta na resposta. Na realidade, para as sete dimensões, a resposta foi a mesma.

Todas as instituições desenvolvem trabalhos que propiciam as interações, uns mais, outros menos, conforme se descreveu. Todavia, entende-se que as interações devem estar no centro do trabalho educacional, e uma das práticas que as favorecem é a brincadeira (Moura, 2009; Borba, 2009), cuja importância já foi salientada anteriormente. As instituições de educação infantil precisam forjar novos espaços e práticas que aumentem as interações entre todos os grupos nelas existentes.

6.2.4 Dimensão 4: Promoção da saúde

Os indicadores dessa dimensão são:

4.1. Responsabilidade pela alimentação saudável das crianças

4.1.1. A instituição dispõe de um cardápio nutricional variado e rico que atenda às necessidades das crianças, inclusive daquelas que necessitam de dietas especiais?

Questões que se referem apenas a bebês e crianças pequenas:

4.1.2. As professoras seguem um programa da instituição para a retirada da mamadeira e a introdução de alimentos sólidos (frutas, verduras etc.)?

4.1.3. A instituição possibilita o acesso ao leite materno?

4.2. Limpeza, salubridade e conforto

4.2.1. As salas de atividades e demais ambientes internos e externos são agradáveis, limpos, ventilados e tranquilos, com acústica que permite uma boa comunicação?

4.2.2. O lixo é retirado diariamente dos ambientes internos e externos?

4.2.3. São tomados os cuidados necessários com a limpeza e com a higiene nos momentos de troca de fraldas e uso dos sanitários (lixeiras com pedal e tampa, retirada das fraldas sujas do ambiente imediatamente após as trocas, higiene das mãos)?

4.3. Segurança

4.3.1. As tomadas elétricas estão colocadas no alto das paredes e possuem tampas protetoras seguras?

4.3.2. O botijão de gás atende às especificações de segurança e fica em ambiente externo protegido?

4.3.3. Produtos de limpeza, medicamentos e substâncias tóxicas são devidamente acondicionados e mantidos fora do alcance das crianças?

4.3.4. A instituição protege todos os pontos potencialmente perigosos do prédio para garantir a circulação segura das crianças e evitar acidentes?

4.3.5. A instituição tem procedimentos, preestabelecidos e conhecidos por todos, que devem ser tomados em caso de acidentes?

Nessa dimensão, a EEIP II sinalizou mais uma vez todos os indicadores e questões com a cor verde. A EEIM respondeu à questão 4.3.1, do indicador 4.3, com a cor vermelha, e a EEIP I, com amarelo. A questão 4.3.1 refere-se às tomadas elétricas em lugares adequados e com a proteção necessária. Embora a EEIP II tenha afirmado que está tudo certo, durante as visitas notou-se que nem todas as tomadas elétricas estavam colocadas no alto e com tampas protetoras seguras.

Na EEIM, o cardápio escolar semanal fica fixado no refeitório em lugar visível; já na EEIP I e na EEIP II, os cardápios ficam fixados dentro da própria cozinha, o que significa que nem todos têm acesso a eles além das cozinheiras. Foi informado que a nutricionista da Prefeitura avalia todos os cardápios, e é preciso averiguar se o que se coloca neles é realmente o que está sendo servido às crianças.

As escolas particulares integrantes do Programa Bolsa Creche ficam obrigadas a cumprir o termo de concessão, ao qual se anexa, como já mencionado anteriormente, o plano de alimentação, com orientações gerais e específicas, além de sugestões de cardápios para todas as faixas etárias.

Durante a pesquisa, verificou-se que a EEIP I serviu como café da manhã, em dois dias seguidos, bolacha recheada e leite, embora no plano de alimentação esse tipo de biscoito seja proibido. Em outro dia, ofereceram leite, pão francês e biscoito do tipo Maria para as crianças do berçário. Nos almoços, foram servidos arroz, feijão, *minichicken* e tomate; arroz, feijão, salsicha e tomate; e macarrão com carne moída, salada de repolho e cenoura. No jantar presenciado, houve sopa (macarrão e legumes) e banana de sobremesa.

Segundo o mantenedor da EEIP I (2012), uma das exigências do Programa Bolsa Creche é a utilização de touca pelas educadoras nos horários das refeições. Tanto na EEIP I quanto na EEIP II, as educadoras usavam as toucas, e sempre que uma delas esquecia de fazê-lo durante as refeições, uma das professoras ou monitoras ou alguém da coordenação lhe chamava a atenção e pedia para colocar.

Na EEIP II, o café da manhã foi composto de leite e biscoito (rosquinhas). Na hora do lanche, ofereceram pão de leite e gelatina; e no jantar, sopa de legumes.

Durante o período de observação e coleta de dados, as refeições da rede municipal de ensino de Limeira eram oferecidas por uma empresa terceirizada. No café da manhã, serviram leite e bolacha maisena; e no almoço, arroz, feijão, salsicha com molho e salada de repolho. Os horários de observação na EEIM não permitiram acompanhar o jantar e outras refeições oferecidas pela instituição.

A terceirização dos serviços de merenda escolar no município de Limeira apresentava diversos problemas, desde irregularidades contratuais até a má qualidade dos alimentos servidos. Por causa da preocupação com a alimentação oferecida às crianças e dos problemas advindos da terceirização, no início de 2013 a merenda escolar foi municipalizada. Segundo a diretora da instituição, a municipalização da merenda escolar foi um passo importante para melhorar a qualidade do serviço prestado.

Nas três instituições, as crianças maiores escovam os dentes após as refeições. Os alunos da EEIM têm um *kit* de escovação (estojo com escova e creme dental), recebido no início do ano. Depois do almoço, em todas as escolas há o momento do sono, que é precedido pelo banho na EEIP I. Nas outras duas escolas, o banho acontece depois que as crianças acordam.

O indicador 4.2 se refere à limpeza, à salubridade e ao conforto das instituições. Na EEIP I, as salas pareceram pequenas para o número de alunos, mas o mantenedor garantiu que estavam dentro do exigido pela Secretaria. A ventilação e a luz eram adequadas, e a limpeza era feita pelas monitoras, que se revezavam entre si para limpar os banheiros, as salas, o refeitório e o espaço ao ar livre. Em algumas visitas, o próprio mantenedor foi visto varrendo os corredores e espaços abertos e retirando o lixo.

O quadro 13 (página 172) foi organizado conforme os dados disponibilizados pelos gestores. No caso da EEIP I, consta um funcionário de serviços gerais, mas isso não foi observado na prática. As monitoras usavam a área de serviço para guardar os materiais de limpeza e lavar lençóis ou alguma roupa das crianças quando necessário. O corredor coberto ao lado da sala tinha grades para que as crianças não saíssem e não caíssem nos degraus existentes ali e na porta de saída.

A EEIP II contava com uma funcionária responsável pela limpeza da instituição e também pelo banho das crianças, e a EEIM tinha uma equipe de funcionários encarregados da limpeza e higiene do lugar.

As três escolas estavam sempre limpas e organizadas, mas na EEIP I as monitoras ficavam sobrecarregadas com a limpeza, e a única funcionária da EEIP II responsável por essa tarefa tinha de dar banho nas crianças, também ficando sobrecarregada.

A EEIP I e a EEIP II contam com o serviço de socorro médico da empresa Help Móvel Saúde, disponibilizado pela Rede Pitágoras, da qual são parceiras. Na EEIM, há uma sala que serve de enfermaria, onde são feitos os primeiros-socorros e se aplica a medicação, havendo uma monitora responsável pelo atendimento às crianças quando necessário.

Na EEIP II, a sala dos bebês era escura e sem muita ventilação. Durante as visitas, eles não foram vistos em nenhum momento fora da sala, mas em uma conversa as monitoras informaram que essa prática não era comum. A sala de troca e banho é uma subdivisão da sala dos bebês. Há divisórias que separam uma da outra, mas como não há muita ventilação, a sala tem um odor forte de urina. A sala das crianças de 1 a 2 anos também era escura e, como a maioria das salas, tinha pouca ventilação.

Na EEIM, as salas das crianças de 3 anos eram pequenas, mas ventiladas e com luz adequada. A sala de aula da EEIP I apresentava o mesmo problema quanto às dimensões, tendo em vista o número de crianças que utilizavam o espaço.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), o ambiente escolar deve ser dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários, pais e comunidade em geral. As três instituições têm buscado melhorar nesse aspecto, a fim de propiciar mais segurança. No caso da EEIP II, considera-se que as salas de aula do piso superior e o uso de escadas muito altas constituem um perigo à saúde dos pequenos.

Quanto à cor atribuída ao indicador, as explicações foram as seguintes:

EEIM – “Prevaleceu a cor verde, pois no geral as questões relacionadas à saúde são contempladas, apenas foi detectado [*sic*] alguns apontamentos de melhorias, quais sejam: tomadas elétricas que devem ser colocadas no alto e necessidade de aquisição de lixeiras com pedal e tampa para os berçários (retirada de fraldas), as quais já foram solicitadas.”

EEIP I – “Nesta dimensão ficou a cor verde predominada [*sic*], pois trabalhamos com muito cuidado para que as [crianças] não tenham acidentes e para terem uma boa alimentação.”

EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

Mais uma vez, as profissionais da EEIM fizeram uma análise mais completa da realidade escolar e aproveitaram a avaliação para fazer apontamentos de melhorias para a gestão escolar, o que não ocorreu nas demais instituições.

Sobre essa dimensão da avaliação, cabe lembrar, de acordo com Kramer (1999), que o trabalho desenvolvido nas instituições de educação infantil tem caráter educativo e deve garantir assistência, alimentação, saúde e segurança, com condições materiais e humanas que tragam benefícios sociais e culturais para as crianças.

6.2.5 Dimensão 5: Espaços, materiais e mobiliários

5.1. Espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças

5.1.1. Há espaço organizado para a leitura, como biblioteca ou cantinho de leitura, equipado com estantes, livros, revistas e outros materiais acessíveis às crianças e em quantidade suficiente?

5.1.2. As janelas ficam numa altura que permita às crianças a visão do espaço externo?

5.1.3. Os espaços e equipamentos são acessíveis para acolher as crianças com deficiência, de acordo com o Decreto-Lei nº 5.296/2004?

5.1.4. Há bebedouros, vasos sanitários, pias e chuveiros em número suficiente e acessíveis às crianças?

5.1.5. A instituição disponibiliza nas salas espelhos seguros e na altura das crianças para que possam brincar e observar a própria imagem diariamente?

5.1.6. Há mobiliários e equipamentos acessíveis para crianças com deficiência?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

5.1.7. A instituição prevê móveis firmes para que os bebês e crianças pequenas possam se apoiar ao tentar ficar de pé sozinhos?

5.2. Materiais variados e acessíveis às crianças

5.2.1. Há diversos tipos de livros e outros materiais de leitura em quantidade suficiente?

5.2.2. Há brinquedos que respondam aos interesses das crianças em quantidade suficiente e para diversos usos (de faz de conta, para o espaço externo, materiais não estruturados, de encaixe, de abrir/fechar, de andar, de empurrar etc.)?

5.2.3. Há instrumentos musicais em quantidade suficiente?

5.2.4. Há na instituição, ao longo de todo o ano e em quantidade suficiente, materiais pedagógicos diversos para desenhar, pintar, modelar, construir objetos tridimensionais (barro, argila, massinha), escrever, experimentar?

5.2.5. Há material individual de higiene, de qualidade e em quantidade suficiente, guardado em locais adequados (sabonetes, fraldas, escovas de dentes e outros itens)?

5.2.6. Há brinquedos, móveis, livros, materiais pedagógicos e audiovisuais que incentivam o conhecimento e o respeito às diferenças entre brancos, negros, indígenas e pessoas com deficiência?

5.2.7. Há livros e outros materiais de leitura, brinquedos, materiais pedagógicos e audiovisuais adequados às necessidades das crianças com deficiência?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

5.2.8. Há objetos e brinquedos de diferentes materiais em quantidade suficiente e adequados às necessidades dos bebês e crianças pequenas (explorar texturas, sons, formas e pesos, morder, puxar, pôr e retirar, empilhar, abrir e fechar, ligar e desligar, encaixar, empurrar etc.)?

5.3. Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos

5.3.1. Há espaço que permite o descanso e o trabalho individual ou coletivo da equipe que seja confortável, silencioso, com mobiliário adequado para adultos e separado dos espaços das crianças (para reuniões, estudos, momentos de formação e planejamento)?

5.3.2. Há banheiro de uso exclusivo dos profissionais, com chuveiro, pia e vaso sanitário?

5.3.3. Há espaços especialmente planejados para recepção e acolhimento dos familiares?

Questão que se refere apenas a bebês e crianças pequenas:

5.3.4. Há fraldário/mesa/bancada na altura adequada ao adulto para a troca de fraldas dos bebês e crianças pequenas, com segurança?

Como já apontado neste trabalho, uma instituição de educação infantil de qualidade deve apresentar espaços, materiais e mobiliários em quantidade e qualidade adequadas a cada faixa etária atendida, em um prédio que corresponda às necessidades das crianças (Neto e Rosenberg, 1995; Dourado, Oliveira e Santos, 2007). A análise das respostas dadas às questões e das observações realizadas permite mostrar o quanto cada instituição pesquisada investe nesses elementos, tão necessários a uma prática educativa que respeite os direitos das crianças.

Uma vez mais, a EEIP II sinalizou todos os indicadores e questões com a cor verde. A EEIP I sinalizou o indicador 5.1 com a cor amarela (refletindo a resposta dada às questões

5.1.2 e 5.1.7) e a questão 5.1.5 com a cor vermelha. A EEIM também atribuiu a cor amarela a esse último indicador, pois duas das questões foram sinalizadas em vermelho (5.1.3 e 5.1.6).

O indicador 5.1.5 refere-se aos espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças. Na EEIP I, as educadoras entenderam que a instituição não satisfaz totalmente a todos os critérios, pois as janelas são altas, impedindo que as crianças tenham uma visão do espaço externo, e a quantidade de móveis firmes para os bebês e as crianças pequenas se apoiarem e ficarem de pé não é adequada. Na EEIM, as educadoras consideraram que alguns espaços e equipamentos não são acessíveis para acolher crianças com necessidades educacionais especiais, apesar de haver vários espaços e materiais que já foram reformados ou trocados para atender a esses alunos.

Na EEIM, há uma sala de professores e uma copa para as profissionais (com mesa, cadeiras, geladeira, micro-ondas e pia), mas elas reclamaram da falta de um espaço silencioso e confortável para descanso e trabalho individual, com mobiliário adequado.

Na EEIP I, não há sala de professores nem copa para os profissionais, de modo que as monitoras deixam seu almoço na geladeira da cozinha. O único espaço reservado a elas é uma salinha ao lado da área de serviço, com uma mesa, uma cadeira e um banquinho. Em razão disso, elas também comentaram a necessidade de um espaço para almoçar, descansar e fazer reuniões. Nessa escola, o indicador referente a essa questão (5.3) foi marcado com a cor verde, mas a questão específica sobre espaços destinados às necessidades dos adultos (5.3.1) foi respondida com a cor amarela.

Na EEIP II, não há sala de professores nem copa, mas as professoras e monitoras responderam a todas as perguntas com a cor verde, como se estivesse tudo certo, e aqui se questiona o porquê de tal atitude. Observou-se que, no horário de almoço de algumas monitoras (o almoço delas ocorre no refeitório, cujo mobiliário é adequado para as crianças), elas saem e se sentam na calçada para relaxar e se afastar um pouco do ambiente escolar.

Em relação aos espaços, na EEIP II, as salas das etapas I e II (crianças de 4 e 5 anos) eram pequenas e ficavam no piso superior, ao qual se chega por uma escada de 18 degraus e perigosa, pois as crianças descem e sobem sem supervisão quando querem beber água ou ir ao banheiro. O parque e o tanque de areia estavam em construção, assim como as salas da gestão. Havia uma quantidade razoável de brinquedos e livros nas salas (no cantinho da leitura), mas não existia uma biblioteca ou brinquedoteca.

Na EEIP I, as salas eram pequenas, havia pouco espaço ao ar livre e não havia um parque adequado nem tanque de areia. A sala que tinha a placa de brinquedoteca e biblioteca era o espaço do refeitório, onde se viam um tapete e pouquíssimos brinquedos a um canto,

sem sinal de livros. Isso pode ser observado em algumas imagens que serão apresentadas ainda neste item.

A EEIM tem uma sala onde deveria funcionar a biblioteca, mas esse ambiente ainda não fora montado e o lugar estava sendo usado pela professora que atende as crianças com necessidades educacionais especiais. A escola tem um amplo espaço externo, com tanque de areia, parque, casinha de boneca, piscina de bolinhas e muitos brinquedos, e suas salas têm cantinhos de leitura. Na sala dos professores há armários com mais brinquedos e jogos pedagógicos, inclusive para crianças com necessidades educacionais especiais, os quais são utilizados pela professora mencionada.

Quanto à organização dos espaços, mobiliários e móveis, na EEIP I há corredores externos e uma pequena área gramada com dois balanços. No refeitório, que é também a brinquedoteca e a sala de vídeo, há mesas e bancos adequados para o momento da refeição, uma mesa e cadeiras altas, colchonetes e alguns brinquedos de plástico (banquinhos, mesinhas, cadeirinhas, minicozinha, Lego, bonecas, carrinhos etc.), mas todos ficam guardados e fora do alcance das crianças. As pias onde os alunos lavam as mãos, pegam água para beber e escovam os dentes são adequadas à altura deles. As salas têm ventiladores, mas as tomadas estavam sem proteção.

Como informado, a instituição é parceira da Rede Pitágoras e faz uso de seu material pedagógico, havendo capacitação com os orientadores da rede. Segundo o mantenedor (2012), “Não é [algo] engessado, [há a] possibilidade de usar outros materiais, trabalhar com projetos”.

Na EEIP II, a entrada abriga um parquinho com brinquedos de plástico – cavalinhos, escorregador, casinha e algumas árvores. O refeitório tem mesas grandes com bancos apropriados para o tamanho das crianças, e em uma delas há cadeiras. Nesse espaço também há cadeirões onde os bebês deveriam ser alimentados. Em um dos cantos do refeitório, há uma TV e um tapete, no qual as crianças se sentam, e ao lado fica uma caixa com alguns livros infantis. Nos banheiros, as pias e espelhos ficam na altura das crianças. Ao lado deles fica a sala administrativa (da diretora e das coordenadoras administrativa e pedagógica), consideravelmente pequena. As paredes dos corredores são decoradas. As salas de aula têm mesas, cadeirinhas, espelho na parede, lousa, armário, ventilador, rádio, atividades dos alunos expostas no varal, tomadas com proteção, colchonetes, fotos e cartazes nas paredes, brinquedos acessíveis para as crianças, mesas para as monitoras, prateleiras com fantoches e ursos de pelúcia, alfabeto, números e, em algumas salas, armário com materiais, fantoches e jogos. As portas têm pequenos portões de ferro ou madeira, que ficam fechados. Entre as salas

há um banheiro masculino e um feminino, com vasos sanitários e lavatórios em tamanho adequado para as crianças, os quais estavam passando por manutenção. O banheiro de banho conta com uma prateleira com sabonetes e xampus, um vaso sanitário, uma pia e uma escadinha com corrimão para a banheira.

Na EEIM, o número de brinquedos supera o das duas instituições concessionárias juntas: há brinquedos nos armários de todas as salas e acessíveis às crianças, assim como no armário do pátio. Nas salas há mesas, cadeirinhas, espelho na parede, lousa, armário das professoras, ventilador, rádio, atividades dos alunos expostas no varal, fotos e cartazes nas paredes, tomadas com proteção e outras descobertas, móveis e, exceto na sala dos bebês, estantes com livros no cantinho da leitura. Algumas salas ainda contam com TV. Os colchonetes são maiores dos que os observados nas outras duas escolas de educação infantil. Nos espaços livres e corredores, as paredes são cobertas de azulejos, que são utilizados pelas professoras e monitoras para desenvolver trabalhos artísticos com as crianças.

O documento “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil” apresenta os “[...] requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social” (BRASIL, 2006a, p. 9). O volume 2 indica que “Espaços, materiais e equipamentos das Instituições de Educação Infantil destinam-se prioritariamente às crianças: são construídos e organizados para atender às necessidades de saúde, alimentação, proteção, descanso, interação, conforto, higiene e aconchego das crianças matriculadas” (BRASIL, 2006b, p.42). A descrição das escolas pesquisadas permite afirmar que uma instituição construída especificamente para oferecer educação infantil é um ambiente mais adequado do que instituições localizadas em casas adaptadas para atender às crianças.

Como exemplo, as paredes das salas e dos corredores da EEIM são usadas para expor as atividades dos alunos, e as paredes de azulejos servem de espaço para atividades pedagógicas. Nas escolas privadas concessionárias, isso não ocorre: na EEIP I não há trabalhos nem enfeites nas paredes, e na EEIP II há exposição de alguns trabalhos apenas nas salas.

Na EEIM, os brinquedos e materiais ficam disponíveis para o uso ativo e coletivo das crianças, inclusive os materiais de cada sala e os que são guardados nos armários. Na EEIP II, há brinquedos disponíveis nas salas, mas alguns estavam fora do alcance das crianças. Na EEIP I, os materiais e brinquedos eram escassos.

Ainda segundo o volume 2 dos “Parâmetros nacionais”,

Espaços, materiais e equipamentos presentes na instituição de Educação Infantil destinam-se, também, às necessidades das famílias e/ou responsáveis pelas crianças matriculadas e dos profissionais que nela trabalham:

16.1 são construídos e organizados para atender às necessidades de saúde, segurança, descanso, interação, estudo, conforto, aconchego de profissionais e familiares e/ou responsáveis pelas crianças; [...]

16.3 são previstos espaços para o acolhimento das famílias e/ou responsáveis, tais como local para amamentação, para entrevistas e conversas mais reservadas e para reuniões coletivas na instituição de Educação Infantil. (BRASIL, 2006b, p. 43 e 45).

Como já apontado, as instituições privadas concessionárias não dispõem de sala de professores nem de cozinha ou copa onde os profissionais possam fazer suas refeições adequadamente. Na EEIM, os pais ou responsáveis podem ser atendidos nas salas da diretora, da assistente social e da coordenadora. Nas escolas concessionárias, os pais podem ser recebidos nas pequenas salas destinadas à direção. Na EEIM e na EEIP II, há um pátio coberto que permite reuniões coletivas, mas na EEIP I não existe essa possibilidade.

Em capítulo anterior, foi mencionado que os espaços físicos e sua organização constituem elementos importantes para a qualidade de uma instituição educacional (Dourado, Oliveira e Santos, 2007; Pinto, 2006). Pelos dados coletados, pode-se dizer que existe muita coisa a ser melhorada nas escolas, principalmente nas privadas concessionárias.

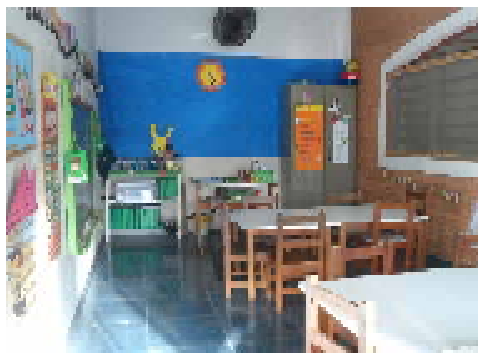
As explicações para a cor atribuída a essa dimensão foram:

- EEIM – “Usamos a cor verde para a maioria das respostas, pois trabalhamos em uma instituição de qualidade. O verde indica que trabalhamos respeitando os indicadores de qualidade na Educação Infantil.”
- EEIP I – “Nesta dimensão tivemos mais cores verdes, porém tivemos vermelho e amarelo também. Temos que melhorar alguns espaços.”
- EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

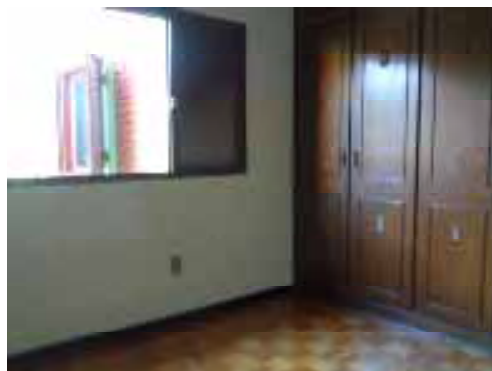
Nessa síntese feita pelas próprias educadoras, percebe-se que na EEIP I existe a consciência de que algumas mudanças são necessárias, enquanto na EEIP II isso não é reconhecido.

Abaixo são mostradas algumas fotografias dos espaços e materiais das três escolas de educação infantil, a fim de permitir a visualização do que aqui foi descrito.

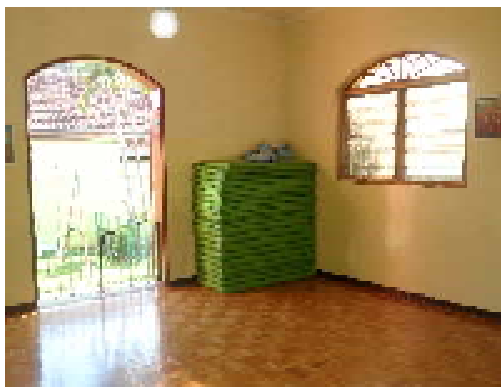
Salas



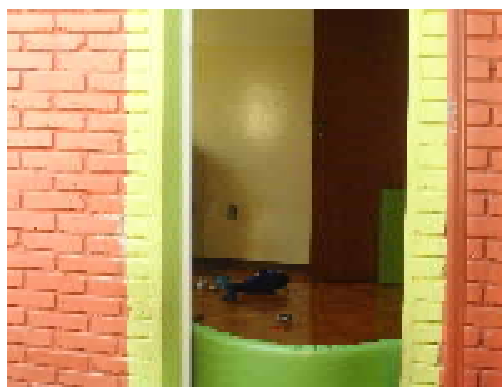
Sala de aula (MI e MII) EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



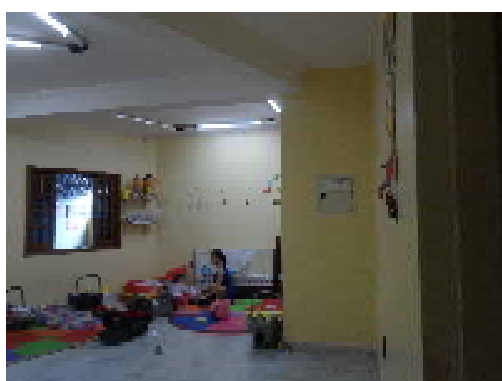
Sala MI – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Sala MII – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Sala BII – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Sala BI – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



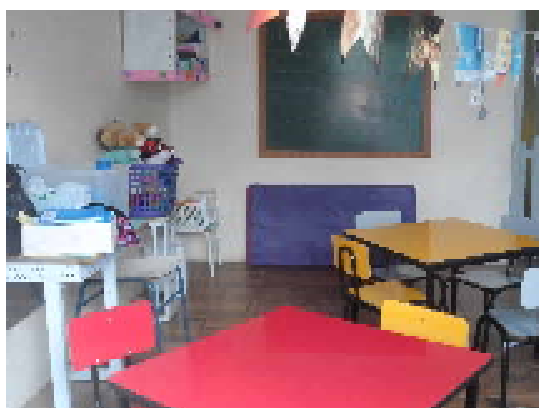
Sala BII – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Sala MI – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Sala MII – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Sala MII – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



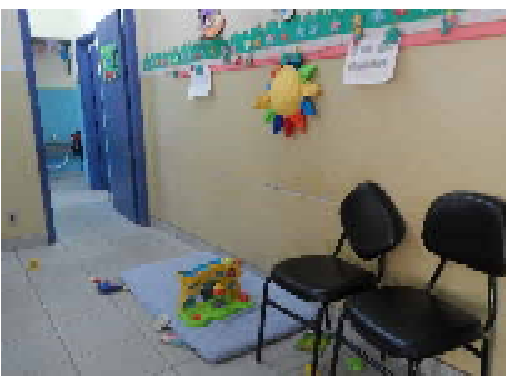
Sala 1ª etapa – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



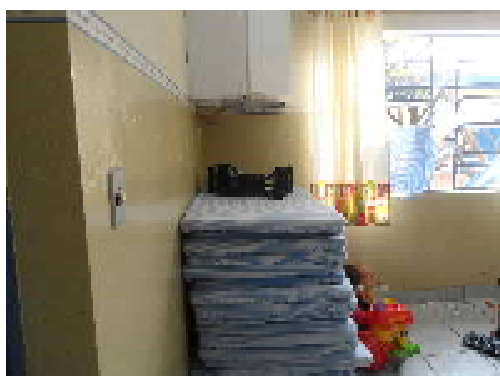
Sala 1ª etapa – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



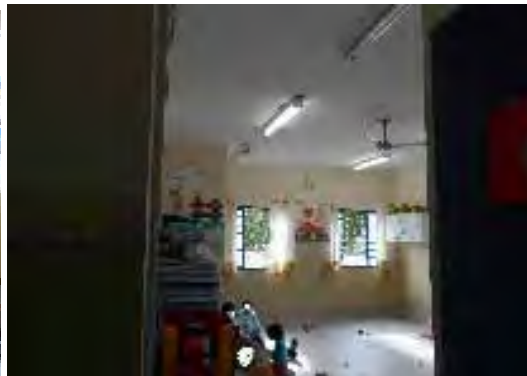
Sala 2ª etapa – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



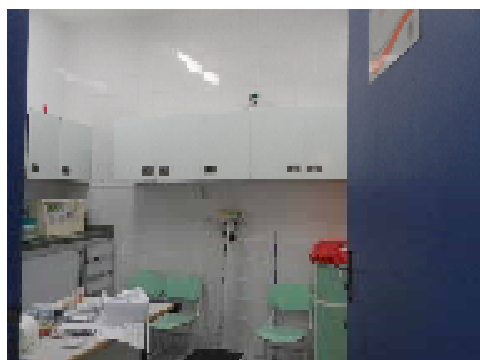
Sala MII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Sala MII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Sala BII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Enfermaria – EEIM
Fonte: Arquivos da autora

Espaços abertos/ corredores



Parque – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Corredor/ lavatório – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Pátio - EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Jardim – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



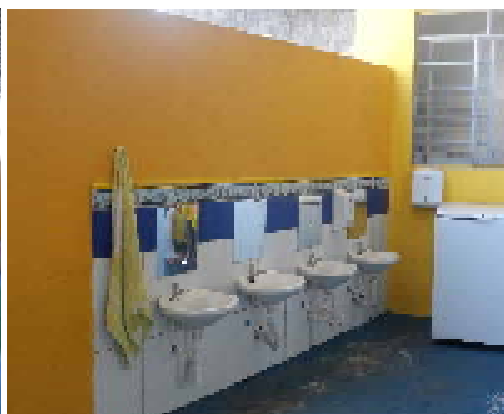
Parque – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Solário – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Pátio/Sala de vídeo – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Lavatórios no pátio – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Parque – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Pátio – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



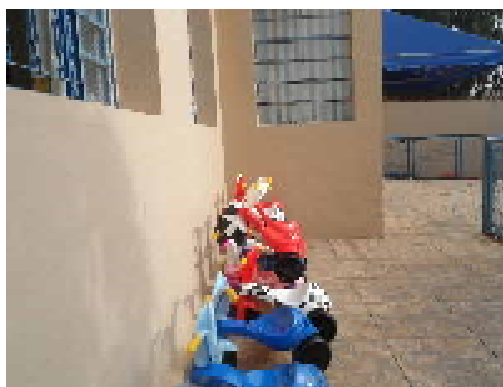
Pátio – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



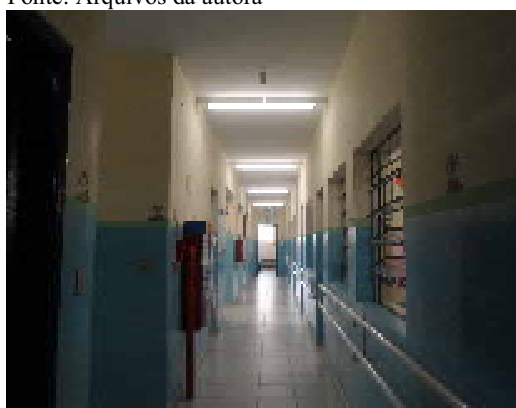
Solário – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Casa de boneca – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Solário – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Corredor – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Lavatório no pátio – EEIM
Fonte: Arquivos da autora

Refeitório/Cozinha



Refeitório/Brinquedoteca – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Refeitório – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



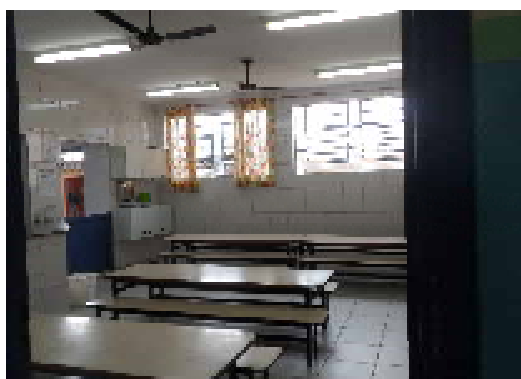
Cozinha – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Refeitório – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Cozinha – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Refeitório/Cozinha EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Refeitório BI e BII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Cozinha BI e BII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora

Banheiros



Foto: Banheiro – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora

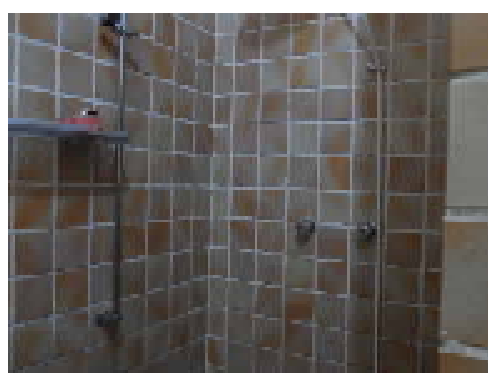


Foto: Banheiro – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Foto: Banheiro/Fraldário – EEIP I
Fonte: Arquivos da autora



Foto: Banheiro – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora

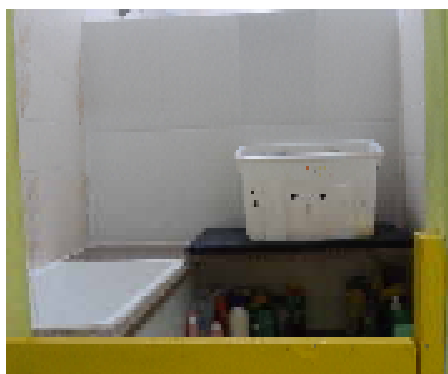
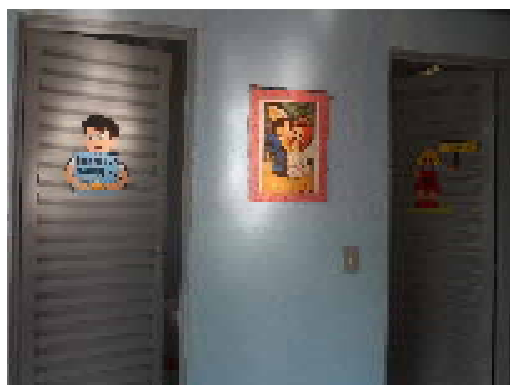
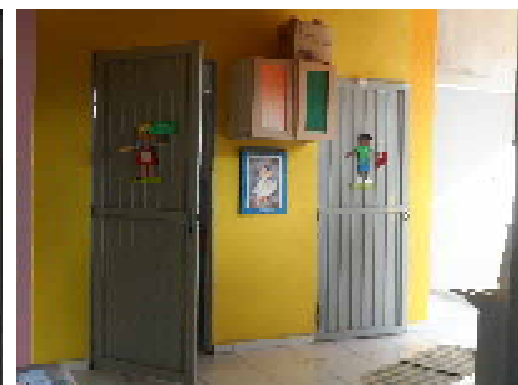


Foto: Banheiro – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Banheiros do lado de fora EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



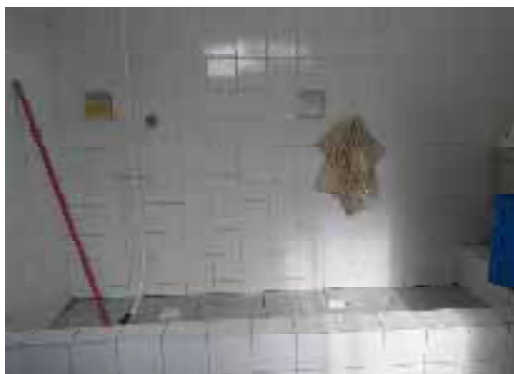
Banheiro/ Vestiário das funcionárias – EEIP II
Fonte: Arquivos da autora



Banheiro – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



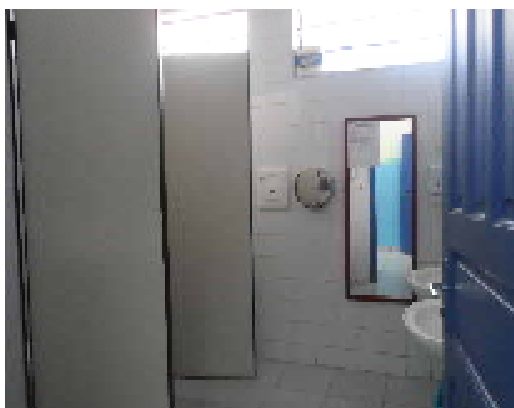
Banheiro – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Banheiro MI e MII – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Banheiro – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Banheiro dos Professores – EEIM
Fonte: Arquivos da autora



Lavatório banheiro - EEIM
Fonte: Arquivos da autora

6.2.6 Dimensão 6: Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais

6.1. Formação inicial das professoras

6.1.1. As professoras têm, no mínimo, a habilitação em nível médio na modalidade Normal?

6.1.2. As professoras são formadas em Pedagogia?

6.2. Formação continuada

6.2.1. A instituição possui um programa de formação continuada que possibilita que as professoras planejem, avaliem, aprimorem seus registros e reorientem suas práticas?

6.2.2. A formação continuada atualiza conhecimentos, promovendo a leitura e discussão de pesquisas e estudos sobre a infância e sobre as práticas de educação infantil?

6.2.3. As professoras são orientadas e apoiadas na inclusão de crianças com deficiência?

6.2.4. Os momentos formativos estão incluídos na jornada de trabalho remunerada dos profissionais?

6.2.5. A formação continuada promove conhecimento e discussão sobre as diferenças humanas?

6.2.6. As professoras conhecem os livros acessíveis para crianças com deficiência?

6.3. Condições de trabalho adequadas

6.3.1. Há no mínimo uma professora para cada agrupamento de:

- 6 a 8 crianças de até 2 anos (Saiba Mais 9)?

- 15 crianças de até 3 anos?

- 20 crianças de 4 até 6 anos?

6.3.2. As professoras são remuneradas, no mínimo, de acordo com o piso salarial nacional do magistério (Saiba Mais 10)?

6.3.3. A instituição conhece e implementa procedimentos que visam prevenir problemas de saúde das professoras e demais profissionais?

A formação inicial e continuada dos profissionais de educação infantil e as condições de trabalho também são fatores que indicam a qualidade das instituições (Pinto, 2006; Dourado, Oliveira e Santos, 2006; Brasil, 2009b). O documento “Parâmetros nacionais para a qualidade da educação infantil” defende que “Um parâmetro de qualidade inquestionável, por exemplo, é a formação específica das professoras e dos professores de Educação Infantil” (BRASIL, 2006a, p. 8).

A EEIP II sinalizou todos os indicadores e questões com a cor verde, o que significa que, para suas profissionais, todas as ações, atitudes e situações referentes a essa dimensão estão consolidadas. Na EEIP I, a questão 6.3.3 (relacionada à implementação de procedimentos para prevenir problemas de saúde) foi marcada com a cor amarela, o que significa que essa prática ocorre de vez em quando, mas precisa ser consolidada. Na EEIM, o indicador 6.3 também recebeu a cor amarela, pois duas questões foram sinalizadas dessa forma (6.3.1 e 6.3.3). A questão 6.3.1 se refere ao número de crianças por professor, o qual, na opinião das educadoras, não é adequado, embora esteja de acordo com as principais

recomendações. Já o aspecto abordado pela questão 6.3.3 foi considerado uma prática que não está consolidada e necessita de atenção.

Na EEIP I, a única professora formou-se no magistério e em pedagogia, além de ter cursado pós-graduação em Educação Infantil e Inclusão. Ela trabalha na EEIP I no período da manhã (das 8h às 12h) e em um projeto da rede municipal à tarde. A monitora/coordenadora formou-se no magistério e em pedagogia, fez curso de libras, trabalha na instituição de manhã e à tarde (das 7h15 às 17h) e é liberada em dois dias da semana para trabalhar em um projeto da rede municipal. Há também a professora de educação física, que trabalha na instituição uma vez por semana.

As demais monitoras têm apenas o ensino fundamental, assim como as funcionárias da cozinha, e trabalham o dia todo. Elas afirmaram que o salário não é bom e o trabalho é complicado, pois têm de cuidar também da limpeza e não há horário para o café. Uma das monitoras/ADI assim se expressou: “Sou monitora, secretária, porteira, telefonista, lactária, professora, sou tudo”. Apesar dessa situação, os indicadores relativos às condições de trabalho receberam a cor verde. É importante notar que o título do indicador refere-se à formação e às condições de trabalho das professoras e demais profissionais, mas quase todas as questões contemplam apenas as professoras, o que constitui um ponto fraco do instrumento e pode ter contribuído para que as profissionais marcassem todos os indicadores com a cor verde.

Ainda na EEIP I, há uma cozinheira contratada como auxiliar de desenvolvimento infantil (ADI). Conforme seu comentário, o número de ADIs é insuficiente e ela foi contratada como monitora para suprir essa deficiência. Quanto à diretora/coordenadora, trata-se de uma pedagoga que trabalha há 19 anos na instituição, segundo o mantenedor (2012). No entanto, durante a pesquisa, ela não foi encontrada nenhuma vez na escola.

Na EEIP II, as três professoras são formadas em pedagogia. Duas vezes por semana, a instituição recebe a professora de educação física, e uma vez por semana, o professor de capoeira. As monitoras completaram o ensino médio, e a auxiliar de serviços gerais, apenas o ensino fundamental. A coordenadora administrativa trabalha das 8h às 18h, e as demais funcionárias têm horários diferentes, mas a mesma carga horária semanal.

Na EEIM, as seis professoras são formadas em pedagogia e serviço social, exceto uma delas, que cursou apenas o magistério (por esse motivo, a EEIM marcou a questão 6.1.2 com a cor amarela). Todas são concursadas e cumprem uma carga horária de 150 horas mensais, ou 37 horas e 30 minutos semanais. A rede municipal conta com o Estatuto do Magistério Público Municipal, que contém o Plano de Carreira da Categoria – lei complementar nº 461, de 2 de junho de 2009. As monitoras também são concursadas, têm uma carga horária de 40

horas semanais e cursaram o ensino médio, havendo algumas que também estudaram pedagogia. As auxiliares gerais têm o ensino fundamental, e algumas, o ensino médio.

O quadro abaixo apresenta o salário e a carga horária de trabalho das professoras e monitoras/ADIs das instituições pesquisadas.

Quadro 11: Salário e carga horária de trabalho de professoras e monitoras/ADIs

Escolas	Professoras		Monitoras/ ADIs	
	Salário	Carga horária	Salário	Carga horária
EEIP I	R\$ 950,00	22 h semanais	R\$ 800,00	44 h semanais
EEIP II	R\$ 977,00	22 h e 30 min semanais	R\$ 765,00	44 h semanais
EEIM	R\$ 1.501,39	37 h e 30 min semanais	R\$ 1.016,80	40 h semanais

Fonte: EEIP I e EEIP II: mantenedores; EEIM: Relação de cargos/empregos e salários da Secretaria Municipal de Administração, Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Limeira. Valores em reais.

As cargas horárias semanais de trabalho das professoras das escolas particulares são bem próximas, com uma diferença de 30 minutos. Os salários também são parecidos, mas na EEIP I o salário é R\$ 27,00 mais baixo para uma carga horária semanal de 30 minutos a mais. Com essa carga horária, algumas das professoras trabalham em outras escolas particulares e públicas. Já as professoras da rede municipal trabalham na mesma escola em período integral, com 150 horas mensais.

Em 2008, foi aprovado o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica – lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Para o ano de 2013, foi fixado o valor de R\$ 1.567,00 (um reajuste de 7,97% em relação ao ano anterior, conforme o artigo 5º da referida lei). De acordo com o artigo 2º,

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (BRASIL, 2008).

De acordo com as respostas das professoras aos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, seus salários estão em conformidade com a lei, considerando a carga horária. Na verdade, o salário da rede municipal encontra-se acima do mínimo estabelecido,

pois, para uma carga horária de 40 horas semanais, o piso é de R\$ 1.567,00, e para uma carga horária de 37 horas e 30 minutos, o mínimo a ser pago seria R\$ 1.469,06 – as professoras estão recebendo R\$ 1.501,39. Na rede particular, os valores também estão acima do mínimo estabelecido: na EEIP I, paga-se R\$ 950,00 para uma carga de 22 horas e 30 minutos – pelo piso, o mínimo seria R\$ 881,43; na EEIP II, paga-se R\$ 977,00 para uma carga horária de 22 horas – o mínimo seria R\$ 861,85.

Sabe-se, no entanto, que a aprovação do piso não garante seu cumprimento, pois muitos municípios ainda pagam a seus profissionais um salário bem abaixo do estabelecido. Na rede privada, é comum muitas monitoras/ADIs serem contratadas como estagiárias e receberem salário inferior. Outro ponto que merece ser discutido é se o valor proposto está adequado à carga horária e ao trabalho desenvolvido pelos profissionais da educação.

Em relação aos salários das monitoras/ADIs, é possível perceber uma diferença maior. Na rede municipal, a carga horária de trabalho é de 40 horas, e o salário é de R\$ 1.016,80. Na rede particular concessionária, a carga horária é de 44 horas semanais, e o salário é de R\$ 800,00 na EEIP I e de R\$ 765,00 na EEIP II, respectivamente 21% e 25% a menos que na rede municipal.

Quadro 12: Salário e carga horária de trabalho de cozinheira/merendeira e de auxiliar geral

Escolas	Cozinheira/merendeira		Auxiliar geral (limpeza)	
	Salário	Carga horária	Salário	Carga horária
EEIP I	R\$ 800,00	44 h semanais	R\$ 800,00	44 h semanais
EEIP II	R\$ 765,00	44 h semanais	R\$ 765,00	44 h semanais
EEIM	R\$ 854,35	40 h semanais	R\$ 803, 53	40 h semanais

Fonte: EEIP I e EEIP II: mantenedores; EEIM: Relação de cargos/empregos e salários da Secretaria Municipal de Administração, Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Limeira. Valores em reais.

Na rede municipal, as cozinheiras/merendeiras e auxiliares gerais têm uma carga de trabalho menor do que a da rede particular concessionária e salários superiores, conforme se pode ver no quadro acima.

Em relação à formação continuada, existe o PAC, projeto desenvolvido em toda a rede municipal de ensino e nas escolas concessionárias. Na EEIP I, um dos temas de uma reunião do PAC foi “Rotina na educação infantil”, proposto por uma ADI da própria instituição (a que

também exerce função de coordenadora pedagógica). Estavam presentes as funcionárias das três unidades dessa rede de escolas de educação infantil. A ADI começou fazendo uma leitura sobre o que é rotina na EI e sua importância. As educadoras discutiram se as crianças saberiam descrever sua rotina: algumas disseram que não, outras que sim, mas não usando a palavra “rotina”, e consideraram que também dependeria da criança.

Outra discussão durante o PAC foi sobre se as atividades dirigidas são possíveis ou não. Foram mencionadas as dificuldades das ADIs em desenvolver esse tipo de atividade, tendo em vista as crianças que não se integram. Na verdade, a principal dificuldade observada durante a pesquisa deveu-se ao fato de as monitoras não terem formação para implementar estratégias e espaços que possibilitem a integração, ou, em determinados casos, à falta de sensibilidade para perceber que as crianças são diferentes e que o nível de participação e integração delas pode variar, não havendo razão para criar expectativas e indicadores comuns a todas as crianças. As principais perguntas feitas pelas monitoras foram: “Devemos retirá-las do grupo?”, “O que fazer?”. Elas apontaram a necessidade do trabalho em equipe para dar conta de suas atribuições e, pelas falas das ADIs, percebeu-se que o número de funcionárias não era suficiente para todas as funções existentes nas instituições, pois elas cuidam de vários aspectos, inclusive da limpeza, como já descrito neste trabalho.

Outro tema discutido no PAC foi “Ler ou contar história?”. Para as ADIs, as histórias devem ser contadas, porque assim chamam mais a atenção dos alunos, enquanto na leitura eles se distraem muito. A ADI responsável pela formação leu que as histórias devem ser contadas e lidas, sobretudo para as crianças maiores, pois é importante que os alunos percebam a importância da leitura e a diferença entre as duas práticas. No final dessa discussão, a ADI leu um documento que explicita a importância do monitor nas escolas de educação infantil e suas funções, como participar da elaboração, execução e avaliação do plano gestor. Segundo as ADIs, elas não participaram de nenhuma dessas tarefas.

Após essa discussão, houve uma pausa para o café da manhã, e logo em seguida se iniciou a segunda etapa, sobre saúde, dirigida pela professora de educação física. Ela explicou que o mais importante é o bem-estar dos funcionários e falou sobre como a saúde interfere no trabalho. Leu um texto sobre esse assunto e abordou brevemente a saúde física, já que o foco era a saúde emocional. Depois passou um vídeo com música sobre coragem e outro sobre trabalho em equipe. A apresentação pareceu uma palestra motivacional. As monitoras destacaram que precisam de espaço e horário para o almoço e o café, pelo menos 5 minutos, e se definiram como “uma família”. Para finalizar, rezaram o Pai Nosso e tiveram um momento

de atividade prática, com alongamento, relaxamento e música de fundo. O período da tarde do PAC foi reservado para a produção de lembrancinhas para a Páscoa.

Na EEIP II, também se presenciou uma reunião do PAC, mas por menos tempo, pois o dia da reunião foi informado um dia antes e a pesquisadora tinha outro compromisso no mesmo horário. Nessa reunião, um dos temas trabalhados foi “Saúde e interferência no trabalho”, assim como na EEIP I. A assistente social da Prefeitura responsável por essa instituição abordou um pouco a gravidez, falando de problemas que ocorrem durante esse período, do uso de drogas lícitas e ilícitas e das consequências para o bebê. As monitoras tiraram algumas dúvidas e exemplificaram com algumas situações que já tinham observado. No horário de almoço, pôde-se fazer a avaliação da instituição com o uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

Na EEIM, o PAC iniciou-se com a diretora fazendo alguns informes e pedidos (sobre a higienização das caixas de material de escovação, a presença de muitas crianças ao mesmo tempo no banheiro, o uso de copo descartável, fofoca, caderno de recado, dia das mães e APM). Depois, houve uma palestra sobre saúde bucal, apresentada por uma dentista, em que se falou sobre hábitos, alimentação, escovação e doenças. Após a palestra, a assistente social fez uma dinâmica com todos os presentes, para mostrar que as ações das pessoas deixam marcas na vida das outras, principalmente das crianças. Em seguida, ela fez uma palestra sobre violência doméstica e institucional, apontando a necessidade de considerar as crianças em sua individualidade, sem negligência, e a importância de desenvolver um trabalho com qualidade e respeito a elas. Além disso, pediu cuidado para que situações de violência não se reproduzam dentro do ambiente escolar. Ainda no período da manhã, foi dado tempo à pesquisadora para apresentar a pesquisa e realizar a avaliação com todo o grupo usando os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.

No período da tarde, a coordenadora fez apontamentos sobre o planejamento realizado no mês anterior. Depois, as funcionárias se organizaram por setor (berçário, maternal, primeira etapa e segunda etapa) para desenvolver o planejamento de setores do mês. Nele são apontados o nome do aluno, o desafio, a ação para resolver o desafio e, no espaço para observações, o prazo e o responsável pela ação. As professoras e monitoras conversaram sobre os alunos, o desafio relacionado a eles e o que podia ser feito. As monitoras do B II reclamaram da insuficiência de funcionários e de espaço físico. A coordenadora orientou: “O que não está bom tem que ser registrado para tomar as providências”.

Em seguida, a coordenadora e a assistente social trabalharam questões relacionadas à qualidade de vida no ambiente de trabalho, como o estresse, e passaram um vídeo sobre bem-

estar. No final, a diretora retomou a palavra e relatou a luta da direção contra a Secretaria Municipal de Educação para não aumentar o número de alunos, e mencionou algumas resoluções que as obrigam a fazer coisas que não acham corretas, como no caso do calendário escolar. Ela ainda chamou a atenção para o bem-estar não só dos funcionários, mas também, e principalmente, das crianças, valorizando o atendimento de qualidade, e convidou todas as presentes a refletir sobre isso e “a vestir a camisa da escola”. Para finalizar o encontro, passou um vídeo sobre saúde e outro sobre superação e determinação.

Apesar de o título da dimensão ser “Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais”, o foco é o trabalho das professoras, com apenas duas questões que incluem os demais profissionais. As poucas questões não abordam todas as discussões sobre formação e condições de trabalho dos profissionais da educação.

O quadro abaixo permite comparar as três instituições de educação infantil no que diz respeito ao número de profissionais e ao número criança, considerando que essa relação quantitativa interfere nas condições de trabalho.

Quadro 13: Número de funcionários e número de crianças atendidas nas instituições

	EEIP I	EEIP II	EEIM
Nº de alunos	54	110	150
Nº de professores	1 (uma) professora (pedagoga), 1 (uma) professora de educação física	3 (três) professoras (pedagogas), 2 (dois) professores de educação física	9 (nove) professores, incluindo os especialistas de artes e educação física e a itinerante (que trabalha com alunos portadores de necessidades educacionais especiais ou que necessitam de intervenção contínua e individual)
Nº de monitoras	6 (seis) monitoras	10 (dez) monitoras	22 (vinte e duas) monitoras
Nº de auxiliares	1 (uma) auxiliar de limpeza	1 (uma) auxiliar de limpeza	6 (seis) auxiliares de limpeza
Nº de cozinheiras	2 (duas) cozinheiras	1 (uma) cozinheira	4 (quatro) cozinheiras (sendo três merendeiras e uma lactarista)
Equipe gestora	A equipe gestora é formada pelos dois mantenedores da instituição e por	A equipe gestora da escola é formada pela mantenedora, que	A equipe gestora da escola é formada pela diretora, pela vice-diretora e pela coordenadora pedagógica.

	uma diretora.	atua também como diretora, por uma coordenadora pedagógica e por uma coordenadora administrativa.	
--	---------------	---	--

Fonte: A autora, com base nos dados fornecidos pelos gestores.

Dividindo-se o número de crianças pelo número total de profissionais, a EEIP I tem de 4 a 5 crianças por adulto; a EEIP II, 6; e a EEIM, de 3 a 4. Sabe-se, no entanto, que nem todos esses profissionais atuam diretamente com as crianças no dia a dia, o que aumentaria o número de crianças por adulto.

Dividindo-se o número de alunos pelo número de professores, incluindo os de educação física e artes (quando existentes), a EEIP I tem 27 alunos por professor; a EEIP II, 22; e a EEIM, 17. Em relação ao número de alunos por monitora, na EEIP I são 9; na EEIP II, 11; e na EEIM, 7. Cabe lembrar que, quanto menor o aluno, menor deve ser a proporção entre o número de crianças e o de adultos.

Quanto ao número de alunos por cozinheira, na EEIP I são 27 crianças; na EEIP II, 110; e na EEIM, 38. Já o número de alunos por auxiliar de limpeza é 54 na EEIP I, 110 na EEIP II e 25 na EEIM.

Por fim, dividindo-se o número de alunos pelo número de pessoas da equipe de gestão escolar, na EEIP I são 18 alunos por pessoa; na EEIP II, 37; e na EEIM, 50.

A relação entre o número de alunos e o de professores influi diretamente no processo de ensino-aprendizagem. Esses dados mostram que a instituição com a melhor relação número de alunos/professor é a EEIM. Assumindo que esse fator pode sugerir a qualidade da instituição, a EEIM é a que teria o melhor desempenho, com a EEIP I em segundo lugar e a EEIP II em último. Contraditoriamente, a EEIP II foi a única instituição que atribuiu cor verde a todas as perguntas de todos os indicadores, o que permite pensar que a avaliação feita pelas profissionais não condiz com a realidade da instituição.

Ressalta-se que, na EEIM, a assistente social auxilia a equipe gestora, enquanto a mantenedora e a diretora da EEIP I não foram vistas em nenhuma das visitas da pesquisadora.

As explicações das cores dadas aos indicadores foram:

- EEIM – “As indicações de cor verde justificam-se pelo fato de a instituição estar de acordo com as normas da Secretaria da Educação. As indicações de

cor amarela necessitam de interferências, mas que independem da unidade escolar, sendo necessário que a Secretaria da Educação as aprimorem.”

- EEIP I – “Nesta dimensão vejo que temos profissionais capacitados e treinados para atender as crianças. E vejo que estão sempre procurando se aprimorar cada vez mais.”
- EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

6.2.7 Dimensão 7: Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social

7.1 Respeito e acolhimento

7.1.1. Os familiares sentem-se bem recebidos, acolhidos e tratados com respeito na instituição, inclusive em seu contato inicial?

7.1.2. As professoras e demais profissionais sentem-se respeitadas/os pelos familiares?

7.1.3. Reuniões e entrevistas com os familiares são realizadas em horários adequados à participação das famílias?

7.1.4. O horário de funcionamento e o calendário da instituição atendem às necessidades das famílias?

7.1.5. As professoras e demais profissionais conhecem os familiares das crianças (seus nomes, onde trabalham, sua religião, onde moram, se as criança tem irmãos)?

7.1.6. Há critérios para matrícula das crianças, amplamente discutidos com a comunidade?

7.1.7. Os familiares das crianças com deficiência são bem acolhidos e conhecem o direito de seus filhos à educação?

7.2 Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças

7.2.1. Há reuniões com os familiares pelo menos três vezes por ano para apresentar planejamentos, discutir e avaliar as vivências e produções das crianças?

7.2.2. Os familiares recebem relatórios sobre as aprendizagens, vivências e produções das crianças, pelo menos duas vezes ao ano?

7.2.3. Familiares de crianças novatas são auxiliados e encorajados a ficar na instituição até que as mesmas se sintam seguras?

7.2.4. Em caso de atendimento à população do campo e ribeirinha, quilombolas, indígenas, a instituição respeita a identidade dessas populações, seus saberes e suas necessidades específicas?

7.3 Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças

7.3.1. A instituição acompanha a frequência das crianças e investiga as razões das faltas?

7.3.2. A instituição encaminha ao Conselho Tutelar os casos de crianças com sinais de negligência, violência doméstica, exploração sexual e trabalho infantil?

7.3.3. A instituição comunica os casos de doenças infecciosas às famílias e ao Sistema de Saúde?

7.3.4. A instituição encaminha para a sala de recursos multifuncionais as crianças com deficiência que necessitam de atendimento educacional especializado?

7.3.5. A Secretaria Municipal de Educação informa as instituições de educação infantil sobre os serviços de educação especial existentes?

Por fim, chega-se à última dimensão do documento “Indicadores da qualidade na educação infantil”, a qual avalia a relação das instituições de educação infantil com as famílias e as redes de proteção social.

Nessa dimensão, a EEIP II e a EEIM atribuíram a todos os indicadores e questões a cor verde; portanto, a dimensão também recebeu a cor verde. A EEIP I atribuiu à questão 7.1.2 a cor amarela, já que, segundo as monitoras, alguns pais/familiares não demonstram respeito por elas nem por seu trabalho, apesar de os receberem bem e com respeito.

A questão 7.1.6 não foi respondida por nenhuma das instituições, pois as matrículas são responsabilidade da Secretaria. A EEIP I e a EEIP II explicaram que é a Secretaria que define os critérios e que não há interferência das escolas. As profissionais da EEIM comentaram que não deveria haver critérios para a realização de matrículas, da mesma forma que não há critérios para o atendimento, exceto para casos sociais, que são priorizados (a pedido de juízes da Vara da Infância e do Conselho Tutelar, por exemplo).

Todas as escolas adotam a agenda como o principal meio de comunicação e troca de informações com as famílias. Nas três instituições, foi apontada a dificuldade dos pais de comparecer às reuniões e outras atividades organizadas pelas escolas. O mantenedor da EEIP I disse que já marcou reunião de pais no período da manhã (antes do horário de aula), no final da tarde, à noite e até mesmo aos sábados, mas, mesmo assim, é difícil obter uma participação ampla dos responsáveis.

Na EEIM, a assistente social tem desenvolvido junto aos pais um trabalho de formação, inclusive em horários alternativos. Ela informou que tem surtido efeito, pois os pais estão mais participativos, e um número cada vez maior quer participar desse projeto. Esse trabalho de formação ocorre por meio do Projeto Encontro de Pais, em que os pais são convidados mensalmente para refletir sobre educação. A escola também desenvolve com as famílias e a comunidade o Projeto Escola Aberta, com atividades conjuntas para as famílias e as crianças e exposição dos trabalhos produzidos ao longo do ano.

No período dedicado à observação nas três instituições, percebeu-se que as escolas estão abertas às famílias, para manterem diálogo, mas ainda há grandes obstáculos nessa relação, principalmente por causa do horário de trabalho dos pais. A EEIP I e a EEIM têm buscado estratégias para estreitar esse contato, criando projetos e alternando horários.

No que diz respeito à relação das escolas com a rede de proteção social e a rede de proteção aos direitos da criança, não ocorreram durante as visitas situações para ser descritas, mas as diretoras e a assistente social informaram que há contato com o Conselho Tutelar e com a Justiça da Infância e Juventude. Quanto ao Ministério Público, como apontado anteriormente, a Secretaria da Educação de Limeira firmou um termo de conduta para garantir o direito das crianças à educação.

Para finalizar, seguem as explicações das escolas para as cores atribuídas à dimensão 7:

- EEIM – “Prevaleceu a cor verde, pois a instituição respeita a cultura das famílias, faz acolhimento e adaptação com todo o cuidado.”
- EEIP I – “Esta [*sic*] dimensão tivemos mais cor verde, procuramos estar atentos na [*sic*] mudança de comportamento das crianças, sempre informando e comunicando [*sic*] com a família.”
- EEIP II – “A escola cumpre todos os itens propostos.”

A intenção deste capítulo não foi criticar ou desmerecer o trabalho desenvolvido nas três instituições, e sim mostrar as condições do atendimento oferecido por elas e a avaliação realizada pelas profissionais por meio dos indicadores, comparando-a com o que se observou na prática. Assim se procurou conhecer a realidade de tais instituições para detectar o que ainda deve ser feito a fim de garantir uma educação de qualidade, que respeite os direitos das crianças. Tendo em vista os dados apresentados, considera-se que a participação ou a não participação em um processo de autoavaliação e a forma como ele ocorre já revelam indícios das relações estabelecidas nas instituições educacionais e da qualidade dos serviços por elas prestados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou caracterizar e analisar o Programa Bolsa Creche e as condições de atendimento em instituições privadas concessionárias e públicas municipais da cidade de Limeira, no estado de São Paulo. O intuito foi trazer novos elementos para a discussão sobre o atual processo de privatização do ensino, considerando os novos arranjos entre o poder público municipal e instituições privadas com fins lucrativos para a oferta da educação infantil.

Para desenvolver a análise, discutiu-se primeiramente a alocação de recursos públicos para a esfera privada, em um contexto de reforma do Estado e de redefinições de seu papel. As parcerias público-privadas são uma das estratégias para essa reforma, cujo objetivo central era diminuir as atribuições do aparelho do Estado.

Na área educacional, várias foram e são as formas de participação do setor privado no setor público, com financiamento desse último. Neste trabalho, foram apresentadas diferentes maneiras pelas quais ocorre a alocação de recursos públicos para instituições privadas nos Estados Unidos, México, Argentina, Colômbia, Chile e no Brasil.

A política mais observada foi a da “escolha escolar”, em que os pais ou responsáveis têm liberdade para escolher a escola de seus filhos. Nos Estados Unidos, Chile e Argentina, essa foi a principal justificativa dos defensores de tal política, ao lado da autonomia escolar e da melhoria educacional, uma vez que as escolas concorreriam entre si pelos alunos. No México, a principal justificativa apresentada é a autonomia, assim como a otimização do financiamento educacional para melhorar a educação. Na Colômbia, o motivo alegado é a falta de vagas na rede pública de ensino, o que gera a necessidade de ampliação da cobertura educacional por meio das instituições particulares. No Brasil, a escolha escolar não é mencionada como explicação; a autonomia começa a ser citada em alguns casos, como no da parceria entre a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE); e a justificativa da falta de vagas é a mais recorrente, tanto para as políticas mais antigas, como as escolas comunitárias e o Projeto Casulo, quanto para as mais novas, como o Programa Bolsa Creche, objeto de análise desta pesquisa, e diferentes programas de compra de vagas em instituições privadas, principalmente na educação infantil e no ensino superior.

No Brasil também se verifica que a preocupação com a qualidade, isto é, com a melhoria da educação, é usada como justificativa para a adoção de parcerias, como as de

contratação de sistemas privados de gestão, de sistemas de ensino e de formação de professores. Porém, observa-se um descompasso entre as justificativas e as ações desenvolvidas, pois, diante do problema da falta de vagas, contrata-se uma instituição privada para atender; diante de condições de trabalho pedagógico precárias nas escolas, contrata-se uma empresa privada para resolver, sem levar em conta a discussão da qualidade, que é intrínseca à questão do direito à educação. As necessidades das escolas, dos professores e dos alunos não são consideradas, e outras ações pertinentes que não a contratação de serviços privados são dispensadas, resolvendo-se o problema da forma mais conveniente para o capital.

Desse modo, a privatização das políticas sociais, e em especial da educação, proposta pelo PDRAE em razão da eficiência do setor privado e da incapacidade do Estado de gerir tem tomado novo fôlego e novas roupagens nos últimos anos. A privatização da educação envolve mais do que a alocação de recursos públicos para instituições privadas, estando atrelada a um conjunto de políticas que visam uma menor intervenção do Estado em favor de um alcance maior da ordem institucional de mercado.

Nos países supracitados, existe um aparato legal – mais desenvolvido em uns do que em outros – para orientar a subvenção pública a instituições privadas, indicando a forma de subvenção, as instituições que podem recebê-la, os objetivos e as responsabilidades. No caso brasileiro, é a LDB que funciona como instrumento de regulação da transferência de recursos para a educação.

A prática de transferir verbas públicas para a iniciativa privada é um tema bastante complexo, e tem defensores e opositores. No campo educacional, o principal debate a esse respeito identifica uma privatização da educação. Esse é a tendência que muitos autores (ADRIÃO *et al.*, 2009; ADRIÃO *et al.*, 2011; BORGHI, ADRIÃO, ARELARO, 2009; BORGHI *et al.*, 2012; PERONI, 2009, entre outros) apontam na relação de parceria entre o poder público e instituições privadas.

Em relação ao financiamento, em um primeiro momento observou-se a falta de clareza quanto às fontes dos recursos no caso do Programa Bolsa Creche. A Lei do Bolsa Creche (lei nº 3.649, de 05 de novembro de 2003) determina que o município destinará anualmente até 1% de seus recursos orçamentários para a assistência à educação da criança pequena, e enfatiza que as despesas decorrentes da execução da lei ocorrerão por conta de dotações próprias (artigo 7º). No entanto, uma das discussões sobre a implantação do programa referia-se exatamente ao financiamento, problema que, segundo Zanetti (2009), foi resolvido com a aprovação do Fundeb.

Durante a coleta de dados, a Secretária Municipal de Educação não disponibilizou informações sobre os recursos financeiros repassados às instituições, a não ser o valor *per capita*, e os números procurados não estavam disponíveis no Portal da Transparência. Atualmente, porém, as informações a esse respeito estão disponíveis no *site* Portal da Transparência, e consta que a fonte de recursos para o Programa Bolsa Creche é o tesouro, ou seja, são recursos próprios.

Nos Estados Unidos, a concessão de recursos públicos a instituições privadas obteve mais êxito nos modelos de escolas *charter* e de *voucher*, ou vale-educação, ambos baseados na “escolha escolar”. O Programa Bolsa Creche do município de Limeira, apesar de apresentar características das escolas *charter* – gestão privada e financiamento público –, não está assentado na ideia de escolha, já que os pais não podem escolher a escola em que desejam colocar os filhos – as crianças são encaminhadas de acordo com uma lista de espera para uma escola pública municipal ou uma escola privada concessionária que tenha vaga.

Na Colômbia e no Chile, essas estratégias têm sido direcionadas a grupos dos estratos mais pobres e vulneráveis da sociedade, como mecanismo para alcançar maior equidade. Nos EUA, algumas escolas *charter* foram criadas para atender a populações marginalizadas, crianças com problemas de aprendizagem ou jovens que abandonaram a escola. No Programa Bolsa Creche do município de Limeira, o foco são as famílias de baixa renda, com pais empregados que recebam até quatro salários mínimos. Ao estabelecer critérios para que as famílias possam participar do programa, o decreto municipal limita o direito à educação infantil, garantido pela CF/88, pelo ECA e pela LDB/96, que não estabelecem nenhum critério nesse sentido. Sabe-se que a educação infantil é um direito que deve ser respeitado e efetivado, de modo que todas as famílias que desejam uma vaga deveriam obtê-la. Contudo, como a procura é maior que a oferta, alguns municípios (como aquele aqui analisado) têm adotado critérios socioeconômicos para o atendimento na educação infantil, embora essa medida seja irregular.

Para os proponentes da “escolha escolar”, os pais, e não o Estado, é que deveriam ser responsáveis pela educação. Com esse mecanismo, os pais poderiam escolher a escola de seus filhos, e as escolas melhorariam sua qualidade ao competir entre si na busca por alunos. Ao Estado caberia apenas financiar, sem administrar. Seu papel seria regular e manter os padrões de atendimento das instituições privadas. No Programa Bolsa Creche, essa estratégia é bem visível, pois o poder público é responsável pelo financiamento do programa, a Secretária Municipal de Educação tem a função de verificar a capacidade e as condições de atendimento

das instituições (documentação, infraestrutura, pessoal), e as escolas privadas é que cuidam da administração.

A alegação de insuficiência de recursos levou os organismos internacionais a indicar reformas e a necessidade de diversificar as formas de financiamento da educação, incluindo os critérios de distribuição de recursos. Assim, a subvenção de instituições privadas pelo poder público foi recomendada como solução para os problemas educacionais (KRAWCZYK, 2002).

Em segundo lugar, este trabalho discutiu a questão da qualidade educacional, que, apesar de abordada nas legislações, ainda não é uma realidade em muitas escolas. A educação infantil é um direito e deve atender a essa especificação, assim como as demais etapas educacionais.

O conceito de qualidade, que é polissêmico e não consensual, tem sido muito discutido, mas sem quem se chegue a uma definição. Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam a necessidade de desenvolver e a aplicar critérios para permitir a avaliação dos padrões de qualidade. Segundo Neto e Rosenberg (1995), a avaliação deve ser feita observando-se certos pontos considerados críticos, ou seja, por meio de indicadores. No caso da educação infantil, foram criados os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, sinais que revelam aspectos de determinada realidade e podem qualificá-la. Nesta pesquisa, eles foram utilizados como instrumento de coleta de dados sobre as condições de atendimento das três instituições analisadas.

Também foram discutidas a relação entre os objetivos da educação e da avaliação e sua influência na qualidade. Entende-se que, para alcançar a qualidade, a educação “[...] debe estar al servicio de la dignificación de la vida y de las personas y promover el único desarrollo aceptable: aquel que tenga como fin la realización de todos los derechos humanos” (SVERDLICK, CROSO *et al.* 2010), e que a comunidade escolar deve ser capaz de avaliar sua atividade, assim como demandar do Estado as condições necessárias para o seu funcionamento, uma vez que ele é o responsável por garantir os direitos constitucionais.

Nesta pesquisa, constatou-se que as profissionais da escola municipal têm clareza do que elas mesmas devem melhorar e do que é responsabilidade do Estado, conforme seu comentário sobre essa questão. E como ficam as escolas particulares? A quem seus profissionais podem levar a demanda por melhoria? Certamente, não ao poder público, pois, na política em que se inserem, o Estado é responsável por financiar e regular, enquanto o papel de administrar as escolas privadas e trabalhar para a melhoria da qualidade cabe apenas aos gestores dos estabelecimentos. E será que os profissionais das instituições privadas podem

apontar eventuais problemas? Terão autonomia para fazer uma avaliação sincera das condições de atendimento e trabalho da instituição em que atuam? Pelos dados aqui apresentados, percebe-se que não: na EEIP II, por exemplo, os profissionais responderam com a cor verde a todas as questões dos indicadores, assumindo que tudo estava em perfeita ordem, embora se tenha verificado ao longo do trabalho que algumas questões mereciam atenção. Já na EEIP I, nem todas as questões foram marcadas com a cor verde, mas grande parte delas, e a escola ressaltou que as medidas necessárias já tinham sido tomadas.

Como a autoavaliação requer condições tanto objetivas (tempo e espaço) como subjetivas (autonomia e estabilidade para efetivar a participação), demonstrou-se que alguns fatores podem definir as cores dos indicadores, como medo de perder a vaga ou de represálias, autopromoção, legitimação do que já está garantido, dificuldade de interpretação das questões e falta de experiência em processos autoavaliativos. Diante disso, os níveis de participação variaram entre as escolas: em uma delas o trabalho foi mais coletivo, e nas outras duas houve a centralização da tomada de decisões.

Salienta-se que os indicadores não devem ser tomados como único instrumento de análise de dada realidade, pois revelam apenas um de seus lados, sendo necessários outros instrumentos que possam complementar a avaliação. Além disso, como bem explicitado por Freitas *et al.* (2009), as escolas não devem se opor à avaliação, mas tomá-la como uma forma de compreender os problemas e buscar solução, repensando o significado da participação dos diferentes atores no cotidiano e no destino das escolas.

A proposta de autoavaliação dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil é muito interessante, mas poucas instituições da área a conhecem. Na pesquisa, quando a proposta foi apresentada às instituições, as escolas privadas disseram não ter tempo para desenvolver tal atividade e houve um intenso processo de convencimento para que os responsáveis por elas aceitassem responder às questões. Quando isso foi feito, houve a participação de alguns profissionais, mas não de todo o grupo escolar.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) explicam que a qualidade da educação envolve condições extras e intraescolares. Entre as condições intraescolares estão a gestão educacional, o planejamento, a avaliação, o projeto pedagógico, os materiais e os docentes; entre as extraescolares se incluem as condições socioeconômicas e culturais dos envolvidos, as políticas públicas e o financiamento. As sete dimensões dos indicadores, destinadas à reflexão e avaliação coletivas, abrangem alguns desses aspectos, que devem ser contemplados quando se anseia por uma instituição educacional de qualidade.

A última parte do trabalho descreveu e analisou o Programa Bolsa Creche, apresentando seu marco legal, o processo de implementação e sua evolução. O programa foi implementado como uma ação paliativa para o problema da falta de vagas nas creches, mas se mantém há mais de cinco anos, com um crescimento contínuo, e a falta de vagas continua. Por último, analisaram-se as condições de atendimento de três instituições de educação infantil: uma pública e duas privadas concessionárias. Com essa análise, verificou-se que as três instituições apresentam diferenças de toda ordem.

A escola municipal foi o primeiro centro infantil construído pela prefeitura de Limeira, no ano de 1972, e possui um espaço amplo para o atendimento educacional. As escolas privadas concessionárias são casas adaptadas para a oferta de educação infantil. Conforme relatado em capítulo anterior, os espaços e materiais da EEIM são mais abrangentes e permitem o desenvolvimento de mais atividades pedagógicas e culturais diferenciadas.

As condições de trabalho dos profissionais nas três instituições também diferem. As professoras da rede municipal são concursadas, têm um plano de carreira e cumprem uma carga horária que inclui o planejamento e o trabalho pedagógico coletivo. As professoras das escolas concessionárias são contratadas de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), têm uma carga horária parcial e não dispõem de um horário de planejamento ou dedicado ao trabalho pedagógico coletivo, nem de plano de carreira. Os demais profissionais da escola municipal também são concursados e têm uma carga horária semanal de 40 horas, enquanto na rede privada concessionária a carga horária é de 44 horas semanais. A proporção entre o número de profissionais e o número de alunos também apresenta diferenças, principalmente no número de alunos por professor, como registrado em capítulo anterior. A EEIP II tem o maior número de crianças por professor, e sabe-se que essa relação influencia diretamente o processo de ensino e aprendizagem.

A gestão democrática é princípio basilar da educação, conforme a CF/88 e a LDB. Uma gestão mais participativa facilita a construção de relações mais democráticas e permite a inclusão dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares, constituindo um dos elementos de uma educação dita de qualidade (Pinto, 2006; Dourado, Oliveira, Santos, 2006). Assim, o tipo e as condições de gestão, a gestão da prática pedagógica e os espaços coletivos de decisão são fundamentais no ambiente escolar. Os dados apresentados e analisados permitem afirmar que, entre as instituições pesquisadas, a EEIM é a que apresenta a gestão mais participativa, aspecto evidenciado pela organização da avaliação, pela participação dos profissionais e pelas respostas que deram às questões.

Em relação à formação dos profissionais, a EEIM também é a que apresenta o melhor quadro, pois monitoras e auxiliares concluíram o ensino médio, há monitoras que estão cursando pedagogia e apenas uma professora tem o magistério. Na EEIP I, a maioria das monitoras/ADIs e das auxiliares gerais tem apenas o ensino fundamental, com exceção de uma formada em pedagogia, mas que atua como monitora. Na EEIP II, as monitoras têm o ensino médio, e as auxiliares, o ensino fundamental. Quanto à formação continuada dos profissionais das escolas particulares, o programa representou um ganho, pois todos participam uma vez por mês do Programa de Aprendizagem Contínua, assim como os profissionais das escolas municipais.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que o Programa Bolsa Creche isenta a Prefeitura de encargos trabalhistas, como o termo de concessão deixa claro ao determinar que as obrigações fiscais, trabalhistas, tributárias e previdenciárias relativas às pessoas envolvidas pela concessionária são de exclusiva responsabilidade dela.

Ainda no que diz respeito às condições de atendimento das instituições, enfatiza-se que os próprios mantenedores das escolas concessionárias identificam uma qualidade inferior em relação às municipais. Suas falas apontaram fragilidades do atendimento oferecido por suas instituições no que se refere à infraestrutura, ao planejamento e ao trabalho pedagógico. Eles relataram que, para conseguirem participar do Programa Bolsa Creche, enfrentaram uma “batalha grande”, tendo de adaptar os prédios e se adequar a todas as exigências.

Como já mencionado, a alocação de recursos públicos para a esfera privada é tema de acalorados debates e está vinculada à privatização da educação. A relação estabelecida entre as esferas pública e privada tem inserido a educação na pauta do capital, e o mercado tem considerado a educação como mais um espaço para sua expansão. Para a mantenedora de uma das instituições particulares, o Programa Bolsa Creche favorece a movimentação da economia local, o que o torna importante para o município. Sem relacionar a educação com o mercado e o capital de maneira suficientemente crítica, seu argumento já está arraigado no consciente dos empresários.

Outro elemento novo referente à privatização educacional identificado na pesquisa foi a articulação do setor privado na busca de novos espaços. Tal articulação levou à criação de uma associação privada para viabilizar o programa e reivindicar ao poder público mais recursos e poder de decisão.

A força dessa articulação pode ser observada também no crescimento do atendimento concessionário ao longo do período de funcionamento do programa, explicitado pelo aumento do número de instituições concessionárias e de suas matrículas. Esses dados indicam que o

programa é interessante e lucrativo para o setor privado, embora haja fragilidades no atendimento oferecido, considerando que nem todas as respostas em verde das instituições privadas condizem com a realidade.

A falta de vagas na educação infantil do município de Limeira levou o chefe do Poder Executivo municipal a inserir um artigo destinado a regular o problema no decreto que estabelece normas e parâmetros para a Lei do Programa Bolsa Creche. Entre os incisos está o relacionado às faltas dos alunos: são permitidas 15 faltas consecutivas e injustificadas, ou 25% de faltas injustificadas durante o ano letivo. Essa prática caminha na contramão da legislação educacional e nega o direito à educação garantido pela Constituição, pelo ECA e pela LDB.

Ainda no campo do direito, cabe salientar que o direito do educando a uma vaga em escola pública próxima de sua casa é garantido pela LDB (artigo 4º, inciso X⁹), mas, no caso dos alunos do Programa Bolsa Creche, as instituições são privadas e, muitas vezes, longe de suas residências. A LDB também estabelece que os municípios devem garantir transporte aos educandos quando necessário (artigo 4º, inciso VIII), de modo que dois direitos estão sendo negligenciados: a garantia de vagas perto das residências dos alunos e a oferta de transporte.

A lei determina que a educação escolar pública é dever do Estado, o que deixa evidente o desvirtuamento representado pelas parcerias. Apesar de, em um primeiro momento, elas parecem a solução para a falta de vagas, no fim acabam revelando que as crianças matriculadas em instituições integrantes do programa na verdade têm seus direitos negados.

Um último elemento que chama a atenção e que foi evidenciado ao longo do deste estudo são algumas falas contraditórias do secretário da Educação e dos mantenedores. Sobre a lei do programa, o secretário disse que ela foi criada e colocada em prática, enquanto um dos mantenedores afirmou ter tomado conhecimento da lei e, com outros mantenedores, formado uma associação para iniciar a parceria. Assim, cada um reivindica a iniciativa de adotar o Programa Bolsa Creche no município, o qual todos consideram um sucesso. Em outros momentos, as falas são de comum acordo, como as que se referem à parceria como a solução encontrada no município para a falta de vagas na educação infantil, embora seja possível demonstrar, como se fez aqui, que tal política pode trazer problemas para o campo educacional.

⁹ Inciso acrescido pela lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008.

Para finalizar, vale enfatizar que a exploração do tema não se esgota aqui, e que os resultados apresentados mostram a importância de se fazerem mais estudos sobre a continuidade de processos autoavaliativos e as condições ou a qualidade dos serviços educacionais prestados por meio de parcerias entre o poder público e o setor privado. Apenas dessa maneira se pode averiguar como essa política vem se difundindo e quais são as implicações das estratégias de privatização para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, a fim de encontrar formas de superá-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO EDUCATIVA. [Consulta vai mapear o uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil](http://www.acaoeducativa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2466&Itemid=2). Disponível em:<
http://www.acaoeducativa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2466&Itemid=2> Acesso em 13 de julho de 2013.

ADRIÃO, T. *et al.* **Estratégias municipais para oferta da educação básica**: Análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa. Fapesp, 2009.

ADRIÃO, T. Os limites da descentralização da gestão educacional no Chile: reflexões a partir de uma escola municipalizada. In: ADRIÃO, T.; GIL, J. (Org.). **Educação no Chile**: Olhares do Brasil. São Paulo: Xamã, 2009. p.97-116.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: Estratégias privatizantes para a educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008. p. 99-110

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. Atendimento à educação infantil em São Paulo: abordando o subsídio público ao setor privado. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN, 1.; CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4.; IV CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Elvas, Cáceres e Mérida. Anais Emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional... Portugal, 2010.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre 10 estudos de caso. **Práxis Educativa**, v. 6, p. 31-44, 2011.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de caso em Pesquisa e Avaliação Educacional**. Brasília: Líber Livro Editora, 2008.

ARELARO, L. R. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: A. T; P. V. (Org.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005

BARRETO, A. M. R. F. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: MEC/SEF/DPEF/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília, v.2, mai. 1998, p.23-33.

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, p.53-65, set./out./nov./dez, 2003.

BARROS, A. P. **Processos de avaliação do trabalho na Educação infantil:** uma experiência com o Processo de construção participativa dos Indicadores de qualidade. ANAIS: X Encontro de Pesquisadores do Programa Educação: Currículo 11. Currículo: qual é o conhecimento que importa? 2011.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga:** estratégias para a oferta do ensino? 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BORBA, A. M. A brincadeira como experiência de cultura. In: CORSINO, P. (Org.) **Educação Infantil:** cotidiano e políticas. Campinas: Autores Associados, 2009, p.69-78.

BORGHI, R. **Oferta Educacional nas creches:** Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado. Projeto de Pesquisa. 2009.

BORGHI, R. *et al.* **Oferta Educacional nas creches:** Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado. Relatório de Pesquisa. CNPq, 2012.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. **A relação público-privada na oferta da educação infantil:** continuidades e rupturas. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitória. Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. Vitoria. Porto Alegre: Anpae, 2009. v. 08. p. 1-19.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R. H.; ADRIÃO, T. **Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil:** um estudo em municípios paulistas. ANAIS: Forum Europeo de Administradores de la Educaciona(FEAE); Assonciação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Forum Portugues de Administração Educacional., 2012, Zaragoza, Espanha. Anais da ANPAE, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm> Acesso em 15 de outubro de 2012.

BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Câmara da Reforma do Estado: Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> Acesso em 05 de setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União.** Brasília, 25 de dezembro de 1996.

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://abrelivros.publier.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>> Acesso em 05 de setembro de 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 06 de agosto de 2010.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, v.1, 2006a.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, v.2, 2006b.

Brasil. MEC/SEB. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil**. Encarte 1. Brasília: MEC, SEB, 2006. 31 p.

BRASIL, MEC/SEB. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2009a. 96 p.

BRASIL, **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009b. 64p.

BRASIL, MEC. **PDE – Escola**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290id=12696option=com_contentview=article> Acesso em: 02 de maio de 2013.

BRASIL. MEC. SEB. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL. MEC. INEP. **Resumo Técnico – Censo 2010** (versão preliminar), Brasília. 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/divulgacao_censo2010_revisao_04022011.pdf> Acesso em: 5 de janeiro de 2012.

BRASIL. MEC. INEP. Censo escolar da educação básica 2011. Resumo técnico. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf> Acesso em: 5 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm> Acesso em 05 de maio de 2012.

BRASIL, **Monitoramento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. MEC/Ação Educativa, 2013a.

BRASIL, **Monitoramento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Resumo Executivo. MEC/Ação Educativa, 2013b.

BRAZ, M.M; GRANDO, M. S; PAVAN, R. **A qualidade na educação infantil: um olhar a partir das políticas nacionais**. ANAIS: Colóquio Internacional de Educação e Seminário de Pesquisa sobre Indicadores de Qualidade do Ensino Fundamental, 2011. Disponível em <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/coloquiointernacional/article/view/1180/550>> Acesso em: 06 de setembro de 2012.

BUSCH, R. K. **História de Limeira**. 2ed. São Paulo: Edição do autor, 1967.

CABRAL, K. M.; GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012

CABRITO, G. B. Avaliar a Qualidade Em Educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Consulta sobre qualidade da educação infantil**: o que pesam e querem os sujeitos deste direito. 2ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: Alguns Resultados de Pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 127, jan./abr. 2006, p. 87-128.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F. FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 3ed. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 2001.

COLÔMBIA. Decreto nº 1528, de 24 de julho de 2002. Disponível em:<http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103211_archivo_pdf.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2013.

CARRILLO, M. J. M. Financiamento escolar: ¿escuela charter o bono educativo? **Praxis Educativa** - Redie Revista Electrónica de La Red Durango de Investigadores Educativos, v.3, n.5, p.37-51, nov. 2011.

CASASSUS, J. Una conversación acerca de las relaciones escuela/mercado y sus efectos en la desigualdad. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 997-1017, set. 2003.

CORREA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

CORREA, B. C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 85-112, jul.2003.

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 5, p. 20-29, 2011.

CORREA, B. C; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista Adusp**. p. 6-13. set. 2010.

CORSINO, P. Introdução. In: CORSINO, P. (Org.) **Educação Infantil: cotidiano e políticas**. Campinas: Autores Associados, 2009, p.1-13.

COSSE, Gustavo. Voucher educacional: nova e discutível panaceia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

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**. n. 18, p. 41-51, set/out/nov/dez, 2001.

COSTA, M. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 13-30.

COX, C. **A Reforma da Educação Chilena: contexto, conteúdos, implantação**. PREAL. Santiago do Chile, n.8, ago. p.3-27. 1997

CRUZ, S. H. V. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 48-60, 2001.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na educação da Primeira Infância**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DAVID, D. L. **Formatos de financiamento da educação pública obrigatória em vigência no Brasil, Chile e Venezuela**. 2008. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

DIAS, M. C. N; GUEDES, P. M. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. -- (Coleção excelência em gestão educacional; 2)

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/sesmaria/>> Acesso em 05 de janeiro 2013.

DI PIETRO, M. S. Reflexões sobre as parcerias público-privadas. **Jornal Carta Forense**. Set. 2005. Disponível em< <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>> Acesso em 05 de outubro de 2009.

DOMICIANO, C. **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.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** MEC/INEP, 2007.

DOVAL, F. R. ¿El subsidio a la demanda? Breve análisis de una opción para mejorar la calidad de la educación en México. **Bien Común.** n.149, p.30-31. mayo, 2007.

ELACQUA, G. *et al.* Tensões público-privado y el diseño de los sistemas educativos: ¿Qué nos dice PISA? **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p.105-123, maio./ago. 2012.

FELDFEBER, M. La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en Argentina. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 923-943, setembro 2003

FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, n.15, p. 71-97, 2010.

FERREIRA, S. G.; VELOSO, F. **Parcerias Público-Privadas em Educação.** Rio de Janeiro, Julho 2006. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/simulador/Site_CPS_Educacao/Parcerias_Publico_Privadas_em_Educacao.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

FRANZINI, A. **La experiencia de las escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis.** Tesis de Maestría em Educación. Universidad San Andrés, 2006. Disponível em: <<http://www.udesa.edu.ar/files/MAEEDUCACION/RESUMENFRANZINI.PDF>> Acesso em 07 de novembro de 2012.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p.379-404, abr.-jun. 2012.

FREITAS, L. C. *et al.* **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção Fronteiras Educacionais).

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade.** Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1977.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capitalismo e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** 8ed. Petrópolis: Vozes, 2001. (Coleção Estudos Culturais em Educação).

FULLGRAF, J. B. G. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. **Ciênc. let.**, Porto Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008.

FNDE. **Financiamento/ Fundeb.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>> Acesso em 01 de julho de 2013.

GIL, J. Financiamento da Educação Básica: Contribuições da experiência chilena. In: ADRIÃO, T; GIL, J. (Org.). **Educação no Chile: Olhares do Brasil.** São Paulo: Xamã, 2009. p.79-96.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. **Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros: um estudo exploratório a partir do índice de condições de qualidade.** In: XXVI Simpósio Brasileiro da ANPAE, 2013, Recife. Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Recife: ANPAE, 2013.

GUISBOND, L; NEILL, M; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: Que lições tirar desse fracasso político. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p.405-430, abr.-jun. 2012.

HOFFMANN, J. M. L. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista.** 35ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

KARP, S. Desafiar a reforma escolar empresarial... E dez sinais esperançosos de resistência. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p.431-454, abr.-jun. 2012.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção biblioteca de educação. Série 1. Escola; v.3).

KRAMER, S. O papel social da Educação Infantil. **Revista Textos do Brasil**, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, [s.n] 1999.

KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, p. 43-62, jan/fev/mar/abr, 2002.

LIMA, J. B.; LIMA, A. F. **O (não) uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil como autoavaliação e planejamento.** In: XXVI Simpósio Brasileiro da ANPAE, 2013, Recife. ANAIS: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Recife: ANPAE, 2013

LIMA, M. C. B; SALES, L. C. **A qualidade na educação infantil: desvelando as suas faces.** In: VI Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, 2010, Teresina. ANAIS: VI Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, 2010.

LIMEIRA, **Lei nº 3.649**, de 05 de novembro de 2003. Dispõe sobre a prestação de assistência à educação de crianças com até cinco anos no município de Limeira e dá outras providências.

LIMEIRA, **Termo de Concessão**, Secretaria Municipal da Educação, 2011.

LIMEIRA, **Minuta Decreto Bolsa Creche.** Decreto nº 420 de 30 de dezembro de 2010.

LIMEIRA, **Informações sobre o município.** 2012. Disponível em: <<http://www.limeira.sp.gov.br/municipio/>> Acesso em 14 de novembro de 2012.

LIMEIRA, **Boletim Informativo – SME.** Ano 2, n.11, 2011. Disponível em:<http://www.limeira.sp.gov.br/secretarias/sme/boletins/boletim_11_SME_28mar11.pdf> Acesso em 10 de junho de 2012.

LIMEIRA. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://servicosonline.limeira.sp.gov.br/portal/index.htm>> Acesso em 20 de agosto de 2013.

LOZANO, J. A. F. La escuela charter y el bono educativo en la escuela de educación básica. **Visión Educativa** IUNAES, v. 5, n. 12, 2011. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4034801>> Acesso em 03 de novembro de 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCHESI, A.; MARTÍN, H. **Qualidade do ensino em tempos de mudança**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MANERO, P. V. Modelos de elección: programas y experiencias de libertad de elección en Estados Unidos. **Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información**, v. 9, n. 1, p. 234-248, febrero, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Promotoria Comunitária**. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/PJ_Comunitaria> Acesso 18 de junho de 2012.

MIZUKI, V; SILVEIRA, A. A. D. **Parcerias entre os municípios paulistas e a esfera privada para a oferta de vagas na educação infantil: influência da atuação do Ministério Público local?**. In: XXIV Simpósio Brasileiro III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação. Niterói-Vitória: ANPAE; UFES/PPGE, 2009.

MOURA, M. T. J. A brincadeira como encontro de todas as artes. In: CORSINO, P. (Org.) **Educação Infantil: cotidiano e políticas**. Campinas: Autores Associados, 2009, p.79-92.

NARODOWSKI, M. Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las “escuelas públicas autogestionadas”. Un aporte al debate en la Argentina. **Serie de Cuadernos de opinión**. n. 6, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 1999.

NASCIMENTO, M. L. B. P. As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v. 17, p. 59-80, 2012.

NETO, J. B. G; ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no sistema nacional de avaliação. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n.66, abr./jun. p. 13-28, 1995.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 83-122.

OLIVEIRA, R. P. Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 155-166.

OLIVEIRA, J. S. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes**. 143f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

OLIVEIRA, J. S.; CASAGRANDE, A. L. **Oferta de vagas na educação infantil: matrículas em creche e pré-escola.** In: III Seminário Internacional de Gestão Educacional Organização do Trabalho na Escola e Reformas Educativas, 2011, Rio Claro. ANAIS: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO EDUCACIONAL, 2011. v. 3. p. 591-601.

PARCEIROS DA ESCOLA. **Programa Parceiros da Escola.** Disponível em: <www.parceirosdaescola.df.gov.br> Acesso em: 17 de julho de 2013.

PARO, V. H. **Estrutura da escola e educação como prática democrática.** Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação: FEUSP. Relatório de Pesquisa, CNPq, 2010.

PERONI, V. M. V. As parcerias público-privadas na educação e as desigualdades sociais. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 4, nº7 p. 139-160, 2009. Disponível em: <http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq7/9_as_parcerias_publico_cp7.pdf> Acesso em: 28 de outubro de 2012.

PERONI, V. M. V. **A relação público/privado e as implicações para as políticas públicas de educação.** VI Escola de Inverno – FACED/UFRGS, 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/comexedu/arquivos/vera_peroni.pdf> Acesso em 02 de março de 2012.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, D. Parcerias entre municípios paulistas e a esfera privada para a aquisição de sistemas de ensino apostilados na educação infantil. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, p. 197-227, 2006.

PORTAL FILADÉLFIA. **Falta de vagas em creches atinge 1,9 mil crianças.** Disponível em: < http://www.ifiladelfia.com/portal/noticias_detalhes.php?Codigo=819> Acesso em 10 de outubro de 2012.

RABITTI, G. Introdução. In: RABITTI, G. **À procura da dimensão perdida: uma escola de infância de Reggio Emilia.** Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda, 1999. p. 27-38

RAMOS, A. M. F. **Desafios para formação de parcerias no serviço creche da Secretaria de Assistência Social da PMSP.** 190f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação.** Porto Alegre: Sulina, 2011.

REYES, J. G. L. Análisis comparativo entre los programas de la política de elección de escuela: bono escolar y escuelas charter. In: MACÍAS, A. B. (Coord.). **Modelos escolares contemporáneos**: Su abordaje a través de análisis comparativos. México: Instituto Universitario Anglo Español A. C. Redie – Red Durango de Investigadores Educativo A.C. 2012. p.71-82.

ROSEMBERG, F. **Qualidade na educação infantil**: uma perspectiva internacional. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1. Anais... Brasília, 1994. p.154-156.
SARDINHA, R. C. As escolas charter – investigação de um modelo educacional estadunidense defendido pela fundação Itaú Social. In: Anais... V ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO MARXISMO, EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO HUMANA. UFSC – Florianópolis – SC – Brasil, 2011.

SCHUVETER, M. H.; ADRIÃO, T. Consequências da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério nos municípios de Limeira e Santa Gertrudes-SP. **Educação: Teoria e Prática**, v. 13, p. 11-22, 2005.

SILVEIRA, A. D. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática** - v. 19, n.32, p.143-159. jan./jun. 2009.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA, Alberto de Mello e. **Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência**. PREAL. Brasil, n. 8, abr. 2002, p. 4-26

SUSIN, M.O.K. O estatal e o público não-estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p.67-77

SVERDLICK, I; CROSO, C. **El derecho a la educación vulnerado**: la privatización de la educación em Centroamérica. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2010.

TORRENDELL, C. H. “‘School choice’: entre la libertad de enseñanza y la libertad de mercado”. **Revista Valores en la sociedad industrial**, n. 54. Buenos Aires, Centro de Estudios de la Sociedad Industrial (CESI), UCA. 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A Pesquisa qualitativa em Educação 16. São Paulo: Atlas, 2008.

UNESCO, **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>> Acesso em 30 de setembro de 2012.

VARELA, A. M. C. **¿Calidad o cobertura? Análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia.** Colombia:, Educación Compromiso de Todos, Conversemos sobre Educación, 2008.

VASCONCELOS, C. A. **Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:** aspectos controversos. 30p. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília. 2010.

VIOR, S. E; RODRÍGUEZ, L. R. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p.91-104, maio./ago. 2012.

WOLFF, L; GONZÁLES, P; NAVARRO, J. C. (Eds.). **Educación privada y política pública en America Latina.** PREAL: Santiago de Chile, mar. 2002.

ZABALZA. M. **Qualidade em Educação Infantil.** Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZANETTI, R. B. F. **Conselho Municipal de Educação de Limeira – SP:** Análise de sua atuação no período de 1997 a 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas, UNIMEP, 2009.

ANEXOS

Anexo 1

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

(ADE, Secretário e Mantenedores).



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) (Conselho Nacional de Saúde, Resolução 196/96)

Eu Jaqueline dos Santos Oliveira, aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Educação (nível Mestrado), responsável pela pesquisa “**O atendimento público e privado conveniado na Educação Infantil: um olhar sobre as condições de oferta**”, venho por meio deste convidá-lo para participar como voluntário deste estudo.

A pesquisa tem por objetivo analisar as condições de oferta na Educação Infantil em instituições municipal e privada conveniada. Acredito que ela seja importante, pois apresentará contribuições para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. Para sua realização será realizada entrevistas e observação em instituições de educação infantil. Sua participação constará como entrevistado.

Os riscos da pesquisa referem-se a mudanças no ambiente institucional de educação, tendo em vista a presença da pesquisadora, assim como o constrangimento que pode ser causado aos sujeitos da pesquisa. E os benefícios que esperamos com o estudo são: contribuir para melhores condições de oferta para educação infantil e, portanto melhor atendimento as crianças, bem como uma reflexão sobre as políticas educacionais adotadas para essa etapa do ensino.

Durante todo o período da pesquisa você tem o direito de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato, com a pesquisadora ou com o Conselho de Ética em Pesquisa (CEP). Você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação, pela sua decisão.

As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação. Desde já, agradeço sua atenção e colaboração.

Autorização:

Eu, _____ após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com a pesquisadora responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou retaliação. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles

provenientes e da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar. Diante do exposto expresso minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

Dados do Participante:

Nome: _____

RG: _____

Sexo: _____

Data de Nascimento: _____

Endereço: _____

Telefone para contato: _____

Profissão/Cargo: _____

Autoriza a divulgação do seu nome na pesquisa: SIM NÃO

Assinatura do voluntário

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido do voluntário _____ para a participação neste estudo.

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE