

## A oferta da Educação Infantil por meio de redes conveniadas e as implicações para a Gestão Democrática e para o Ensino Laico

*The offer of Early Childhood Education through partner networks and the implications for Democratic Management and for Lay Education*

*La oferta de Educación Infantil a través de redes colaboradoras y las implicaciones para la Gestión Democrática y para la Educación Laica*

Cláudio Rodrigues da Silva<sup>1</sup>

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Luís Henrique dos Santos Barcellos<sup>2</sup>

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Julio Cesar Torres<sup>3</sup>

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Agnes Iara Domingos Moraes<sup>4</sup>

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar implicações, no tocante à gestão democrática e princípios do ensino laico, da crescente oferta de matrículas da Educação Infantil por meio de convênios das redes municipais com organizações ou instituições confessionais. Trata-se de estudo documental e bibliográfico, procedendo-se à análise interpretativa da legislação nacional brasileira, especialmente documentos relacionados à educação, com bibliografia complementar atinente às temáticas em tela. Considera-se que esses convênios implicam efetivos ou potenciais riscos de retrocessos em relação a direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988. Os impactos desses convênios extrapolam o âmbito da educação escolar, com repercussões nas esferas política, econômica e cultural para toda a sociedade.

**Palavras-chave:** Convênios. Educação Infantil. Gestão Democrática. Ensino Laico. Política Educacional.

**Abstract:** This article aims at analyzing the implications, in terms of democratic management and principles of lay education, of the increasing offer of enrollments in Early Childhood Education through agreements between municipal networks and confessional organizations or institutions. This is a documentary and bibliographic study, proceeding with an interpretative analysis of the Brazilian national legislation, especially documents related to

---

<sup>1</sup> Doutorado em Educação. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) – FFC, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: [silvanegrao@gmail.com](mailto:silvanegrao@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3558697658348658>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9036-3101>.

<sup>2</sup> Mestrado em Educação. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) – FFC, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: [luishbarcellos@gmail.com](mailto:luishbarcellos@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9376310823041573>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6104-7054>.

<sup>3</sup> Doutorado em Educação. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) – IBILCE, São José do Rio Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: [julio.torres@unesp.br](mailto:julio.torres@unesp.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7328873141659824>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1002-0078>.

<sup>4</sup> Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: [moraes.aid@gmail.com](mailto:moraes.aid@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7248935515571844>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5775-3431>.

education, with complementary bibliography regarding the themes in question. It is considered that these agreements imply actual or potential risks of setbacks in relation to rights guaranteed by the Federal Constitution of 1988. The impacts of these agreements go beyond the scope of school education, with repercussions in the political, economic and cultural spheres for the whole society.

**Keywords:** Agreements. Early Childhood Education. Democratic Management. Lay Education. Educational Policy.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar las implicaciones, en términos de gestión democrática y principios de educación laica, de la creciente oferta de matrículas en Educación Infantil a través de acuerdos entre redes municipales de educación y organizaciones o instituciones confesionales. Se trata de un estudio documental y bibliográfico, procediendo con un análisis interpretativo de la legislación nacional brasileña, en especial los documentos relacionados con la educación, con bibliografía complementaria sobre los temas en cuestión. Se considera que estos acuerdos implican riesgos reales o potenciales de retroceso en relación con los derechos garantizados por la Constitución Federal de 1988. Los impactos de estos acuerdos van más allá del ámbito de la educación escolar, con repercusiones en los ámbitos político, económico y cultural para toda la sociedad.

**Palabras clave:** Acuerdos. Educación Infantil. Gestión Democrática. Educación Laica. Política Educativa.

---

**Recebido em:** 17 de março de 2022.

**Aceito em:** 18 de maio de 2022.

---

## Introdução

O objetivo deste artigo é analisar implicações, no tocante à gestão democrática e aos princípios do ensino laico, da crescente oferta de matrículas da Educação Infantil por meio de convênios das redes municipais com organizações ou instituições confessionais. Em termos de procedimentos de pesquisa, realizamos estudo documental e bibliográfico, procedendo-se à análise interpretativa da legislação nacional brasileira, especialmente documentos relacionados à educação, com bibliografia complementar atinente às temáticas em tela.

Consideramos extremamente relevante a discussão dessa temática, haja vista seu potencial de problematização e de contribuição para os debates acerca da garantia do direito à educação em consonância com os princípios dos Direitos Humanos e da Educação Inclusiva, com vistas a uma sociedade democrática. A conjuntura atual do Brasil, marcada pela intensificação de ataques à educação escolar pública, universal, gratuita, laica e democrática, bem como ao Estado democrático de direito, reitera a relevância e a pertinência desse tema. As piores facetas do projeto neoliberal encontram,

como é sabido, muita ressonância no campo da educação, sobretudo na educação escolar, ditando diretrizes curriculares e percursos formativos que valorizam o mérito individual, o mercado, o conflito e a concorrência entre pessoas, desconsiderando as questões estruturais e estruturantes da desigualdade social, que condicionam, negativamente, o processo educativo da massa de excluídos socialmente.

Devido à complexidade do tema abordado, são apresentadas, neste texto, notas problematizadoras sobre questões que demandam investigações mais aprofundadas, especialmente no plano empírico, com vistas a verificar como são sistematizados e operacionalizados esses convênios, principalmente em relação aos quesitos apontados, inclusive porque há que se considerar as diferentes especificidades e os variados perfis de escolas e instituições mantenedoras.

## 1 – Neoliberalismo, Reforma do Estado e o contexto educacional

Na década de 1990 ocorrem, em âmbito internacional, a difusão e a implementação das políticas neoliberais, que têm entre seus principais princípios a tese do Estado mínimo, em especial no que se refere às políticas sociais.

Denunciando a crise do Estado, principalmente em decorrência dos ditos gastos insustentáveis como resultado de excessiva intervenção do Estado na economia, inclusive em áreas consideradas exclusivas do mercado, uma das principais recomendações de organismos internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, é de redução dos investimentos estatais nas áreas sociais, entre elas, a educação.

Como aponta Andrade (2019, p. 217):

Uma das dimensões do neoliberalismo é a utilização da linguagem e dos critérios da economia *mainstream* como forma de legitimação técnica da autoridade do Estado (Davies, 2014). É a linguagem da economia ortodoxa que dá a aparência de uma descrição científica do real à utopia do livre mercado, convertendo-a em projeto político.

No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um marco em termos de implementação de políticas neoliberais e, por conseguinte, de reformas do aparelho de Estado. Um dos principais documentos relacionados a essa questão é o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), elaborado no âmbito do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Nesse documento, são estipuladas diversas medidas consoantes, em algum nível, com os princípios do neoliberalismo, entre elas, a questão das privatizações, das parcerias público-

privado, a desconcentração e a descentralização política por meio da criação de agências reguladoras, o foco da atuação do Estado em serviços públicos típicos e essenciais, além do fortalecimento do espírito das organizações sociais na defesa da publicização, abrindo espaço para a tese do público não-estatal.

Colocado como protagonista no projeto de Reforma do Estado encabeçado por Luiz Carlos Bresser Pereira na liderança do MARE, o assim denominado *público-não estatal* assume contornos de sociedade civil diante da conjuntura de redefinição do papel do Estado e de legitimação de uma plataforma política de reforma da administração pública, transitando de um paradigma burocrático para gerencial (TORRES, 2017, p. 362).

Um dos desdobramentos disso foi a expansão do processo de celebração de convênios entre o Estado, especialmente na esfera municipal, e organizações do terceiro setor/organizações não governamentais para oferta de matrículas na Educação Infantil, principalmente em creches (0 a 3 anos).

Aventa-se, neste texto, que esses convênios podem ter diversos impactos teórico-práticos, em especial no que se refere ao princípio da gestão democrática do/no ensino público e à questão do ensino laico nas escolas mantidas direta ou indiretamente pelo Estado.

## **2 – Da Constituição Federal/1988 à LDBEN/1996: avanços e recuos no direito à educação escolar**

Nesta seção, abordamos brevemente os marcos político-institucionais do campo jurídico-normativo no que tange à gestão democrática da escola pública e ao princípio do ensino laico.

### **2.1 Gestão democrática**

A Constituição Federal de 1988 configura-se como um marco, em termos de fundamentos legais, para a garantia do direito à educação escolar no Brasil.

Além de instituir a educação obrigatória como direito de todos e dever do Estado, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998) determina, no artigo 205, a gestão democrática do ensino público: “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”.

Esse dispositivo foi regulamentado no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nos seguintes termos: “Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

A LDBEN, no artigo 14, detalha os princípios da gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

O artigo 19 da LDBEN define as categorias administrativas das instituições de ensino no Brasil, classificando as escolas em públicas, privadas e comunitárias:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III - comunitárias, na forma da lei<sup>5</sup>.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Para além das históricas disputas em torno da prerrogativa estatal de regulamentar e de ofertar a educação escolar, a questão da educação privada envolve outra polêmica questão, qual seja, a disputa por verbas públicas.

## 2.2 Ensino laico

Além da questão da gestão democrática, a CF e a LDBEN determinam medidas que, em alguma medida, são consoantes com a perspectiva de um Estado laico e, por conseguinte, de uma educação laica.

A Constituição Federal, no artigo 5º, diz que “VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença [...]” (BRASIL, 1988). A LDBEN, no artigo 33, ao tratar do ensino religioso, diz que é “[...] assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)” (BRASIL, 1996).

---

<sup>5</sup> O inciso III, e respectivos parágrafos, foi incluído à LDBEN pela Lei nº 13.868/2019. Tal normativa sugere o espaço que as bancadas no Congresso Nacional vinculadas às igrejas, sobretudo a bancada evangélica, conquistaram no governo Bolsonaro. Historicamente, é relevante a participação de entidades sociais de cunho religioso em projetos educativos, sobretudo no segmento infantil, socioeducativo de adolescentes, e ações comunitárias junto a famílias e outros segmentos sociais.

Esse enunciado legal remete à Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 2013), que garante o direito à liberdade religiosa. Vale destacar que, conforme Klein, Torres e Galindo (2019, p. 20), “não há democracia sem respeito aos direitos de todos os grupos sociais”.

Assim, há que se considerar a questão da diversidade étnico-cultural no Brasil, um país de dimensões continentais e com significativas variações no que se refere à religiosidade, ao credo, as quais incluem também aqueles segmentos que se declaram não praticantes ou não adeptos de alguma religião (BRANDÃO, 2007; SANTOS, 2006; IBGE, 2012). Partindo de apontamentos de Norões (2021), destaca-se, também, a questão dos fluxos migratórios, o que resulta na presença de estudantes de outras culturas e, por conseguinte, outras religiões.

Os respectivos contextos políticos de aprovação da Constituição Federal e da LDBEN apresentam significativas diferenças entre si. Uma das principais diferenças é o fato de que – considerando-se apontamentos de Saviani (2010) e Torres Santomé (2003) –, tanto em âmbito nacional quanto internacional, a conjuntura da segunda metade da década de 1990 foi marcada pela intensificação da difusão e da implementação de políticas neoliberais, que resultaram em diversos retrocessos em relação a direitos conquistados na Constituição Federal de 1988. Entre os vários desdobramentos dessas políticas, estão os convênios para a oferta de matrículas da Educação Infantil pelos entes federados.

### **3 – Notas sobre a questão dos convênios**

No âmbito da Administração Pública, convênios não são um assunto novo. Convênio pode ser definido como “forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2000, p. 284 apud BRASIL, 2009b, p. 14).

No caso que vimos analisando, convênios na Educação Infantil, geralmente se dão com a finalidade de oferta de vagas em escolas/empresas privadas subsidiadas por dinheiro público, mediante termo de convênio em que se define uma série de normas para gastos, prazos, número de alunos atendidos, pagamento de pessoal, empréstimo ou cessão de prédios, pessoal etc. e, assim, a definição do valor total que será destinado à instituição pelo tempo determinado, geralmente pago em parcelas mensais. No documento “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil”, que orienta a realização dos convênios do tipo analisado, é definido que:

O convênio tratado neste documento é o realizado entre entidade pública e privada sem fins lucrativos, com vistas a descentralizar a execução de programa ou projeto, com duração definida. Nessa modalidade de acordo, um órgão ou entidade da administração pública repassa determinado montante de recursos a uma organização privada, que se compromete a realizar ações constantes do plano de trabalho e, posteriormente, prestar contas da aplicação de tais recursos (BRASIL, 2009b, p. 14).

Conforme a legislação nacional (BRASIL, 1996), o ente federado responsável pela oferta de vagas de Educação Infantil são os municípios. Nesse sentido, também são eles (ou os estados, em caráter de exceção, quando não existe rede municipal) que celebram esse tipo de convênio. Cabe, também, à rede que celebra o convênio a função fiscalizadora dos gastos com a devida prestação de contas, a supervisão de ensino, bem como o suporte técnico pedagógico, se necessário.

Conforme documento do governo federal (BRASIL, 2009b, p. 14):

O convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da educação infantil. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns – atendimento educacional à criança – e prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos. A atuação do poder público não deve se limitar ao repasse de recursos, mas envolver permanente supervisão, formação continuada, assessoria técnica e pedagógica. Ações como essas expressam o real compromisso do poder público municipal com a qualidade do atendimento às crianças e às famílias.

É certo que os objetivos de formação celebrados entre poder público e instituição fazem parte de um projeto formativo para um segmento específico. Não obstante, geralmente tais convênios envolvem escolas instaladas em locais periféricos e socialmente vulneráveis. Além disso, alerta-se para o fato de que muitas das instituições mantenedoras são, direta ou indiretamente, vinculadas a igrejas, entidades religiosas ou assistenciais. Esses dois pontos passam longe de coincidências e demonstram, ainda, a existência de uma Educação Infantil dualista, desprestigiada em relação às demais etapas da Educação Básica, e que flerta com o histórico atendimento assistencialista e higienista prestado no início da história da creche no Brasil. A questão dos convênios tem implicações que extrapolam a gestão democrática e o ensino laico, pois envolve, como pontuado, o repasse de recursos públicos.

A destinação de parcela do orçamento público para escolas não estatais é regulamentada no artigo 77 da LDBEN (BRASIL, 1996):

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.

Portanto, os convênios envolvem as esferas política, econômica e cultural, tanto em âmbito micro/local, quanto em âmbito macro/nacional, que, por sua vez, são impactados por fatores internacionais.

No Brasil, os convênios na área da educação são registrados basicamente em três segmentos, são eles: Educação Especial, pré-escola e creche, sendo que a maioria dos convênios está para o segmento creche (BRASIL, 2021). Nesse sentido, cabe destacar alguns apontamentos, pois, à luz da história da educação e das políticas educacionais, não é difícil perceber que a Educação Especial e a Educação Infantil nunca foram tidas como prioridades pelo poder público no tocante à oferta de educação.

Também é notório que, com a obrigatoriedade de matrícula no segmento pré-escola, desde 2016, instituído pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009), houve crescimento considerável da municipalização e da criação de escolas municipais de Educação Infantil, o que deixou o atendimento no segmento creche ainda mais defasado, demonstrando prevalência e prioridade política para o segmento pré-escola. Tal fato pode explicar, em parte, o número majoritário de convênios para essa etapa da educação. Nesse sentido, podem ser observadas políticas focais ao segmento pré-escola em detrimento da creche, como no caso do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Federal nº 13.005, de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que, em sua meta 1, elenca como objetivo a universalização do segmento pré-escola, enquanto, para o segmento creche, faz uma proposta de atendimento de apenas 50% das crianças, meta que é igual à do PNE anterior (Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Campos e Campos (2012, p. 10) afirmam que tais políticas apontam para uma combinação de duas estratégias:

Obrigatoriedade e focalização, como meio para se universalizar o atendimento educativo às crianças de 4 e 5 anos, contrastando com a



crescente adoção de políticas que tendem a revitalizar práticas já duramente criticadas de atendimento não formal, de baixo custo para as crianças de 0 a 3 anos.

Importante pensarmos que a obrigatoriedade pode não ser sinônimo de garantia de acesso, e que processos de expansão focal, ou seja, para somente um nível educacional, podem trazer consequências como “a perda da identidade da educação infantil e a hierarquização entre as etapas da educação infantil – creche e pré-escola” (SILVA; DRUMOND, 2012, p. 58).

Desse modo, opostamente ao que se vem consolidando, de forma majoritária nas políticas para a pré-escola, a creche ainda é o segmento mais permeado por concepções e atendimentos assistencialistas, quase sempre marcada pelo repasse do dinheiro público a instituições e organizações sociais não governamentais, as chamadas ONGs, por meio de parcerias entre público e privado. Há que se considerarem os riscos de o ensino ofertado por essas instituições privadas não garantir os princípios constitucionais de Estado e educação laicos, especialmente no que se refere à garantia da liberdade de pensamento e de crença.

Outra problemática a se questionar a respeito dos convênios são as desobrigações do poder público. Um primeiro ponto que chama atenção é que a contratação de professores com dinheiro público, por meio de convênio, não segue, geralmente, os pisos salariais dos municípios, mas, sim, as convenções coletivas de sindicatos que atendem ao setor privado, costumeiramente com salários bem inferiores. Ainda nesse contexto, o provimento de cargos não se dá por concurso público, e não existe plano de carreira do magistério.

Por fim, destacamos, ainda, as dificuldades de ações democráticas nos projetos e cotidianos dessas instituições, pois a contradição é aparente: o dinheiro é público, mas a gestão é privada. Ainda que também se saiba que a imposição legal da gestão democrática na escola pública não garante sua efetividade, na escola conveniada, essa situação pode ser agravada.

#### **4 – Educação Infantil: uma etapa-chave da educação escolar**

Discutir a questão dos convênios na Educação Infantil, à luz da gestão democrática e do ensino laico, remonta à própria história da função das instituições que cuidam e educam crianças e à própria história da educação brasileira.

Como bem se sabe, o país carrega grande influência religiosa desde a chegada dos europeus. No campo educacional, partem das ordens religiosas as primeiras iniciativas de organização do ensino no país, desenvolvido com finalidades diferentes, a depender do público atendido, e com desenvolvimento de métodos e de técnicas pedagógicas.

Já a Educação Infantil carrega em sua história as marcas de uma origem assistencialista desde que as primeiras instituições surgem. Não sem pressão das mães que passam a ocupar os postos de trabalho em indústrias e empresas, também surgem creches vinculadas a iniciativas de organizações sociais e hospitais, além de algumas públicas, sobretudo voltadas às pastas de assistência social. É nesse sentido que, segundo Stemmer (2012, p. 8), “[...] observa-se que a educação infantil tem tido, já na sua origem um caráter educativo não escolar, voltado desde o seu princípio para a adaptação e a submissão”.

Em contraposição às propostas assistencialistas, os *jardins de infância* criados por Friedrich Froebel, de inspiração iluminista, e propagando claros objetivos educacionais voltados especificamente às crianças pequenas e seus modos de aprendizagem, chegam ao Brasil como uma referência para as escolas infantis, porém, “[...] no Brasil a criação desses espaços foi restrita a poucas unidades e que atendiam basicamente a elite nacional” (STEMMER, 2012, p. 11).

Paschoal e Machado (2009) afirmam que a creche se configurava com caráter assistencialista, e Stemmer (2012) compreende o jardim de infância como tendo fundamentos educativos e referência educacional. Dessa feita, podemos considerar que a escola infantil também tem em sua origem um caráter dualista, quando as creches (modelo estritamente assistencialista) eram destinadas à população socialmente desfavorecida, aos filhos da classe trabalhadora, enquanto o jardim de infância destinava-se às classes abastadas, ou seja, aos filhos da elite brasileira.

Atualmente, dever do Estado e direito das crianças (BRASIL, 1988), a Educação Infantil se configura como etapa de suma importância na trajetória escolar. Além disso, sabe-se que é na infância que se desenvolvem vários dos aspectos físicos e cognitivos da criança, portanto, a Educação Infantil é importante tanto para a formação objetiva, quanto subjetiva. É nesse sentido que se faz a defesa de uma Educação Infantil de qualidade, que respeite as necessidades das crianças, suas formas de desenvolvimento e de aprendizagem.

No rol das políticas que abordam a infância e a Educação Infantil, além da Constituição Federal de 1988, destaca-se, em 1990, a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº. 8.069/1990 (BRASIL, 1990), como importante marco de defesa da infância. Dentre seus méritos, o ECA define a criança como sujeito de direitos, dentre eles, o direito à educação.

A LDBEN (BRASIL, 1996) é o marco legal que define a Educação Infantil como etapa inicial e integrante da Educação Básica, definindo, ainda, princípios de organização para as propostas pedagógicas.

Outro marco legal importante são as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº5/2009). As DCNEIs concebem a criança como *centro do planejamento curricular*, sendo entendida, de acordo com o artigo 4º, como:

Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009a).

As diretrizes também apontam que a Educação Infantil será desenvolvida em *espaços institucionais não domésticos*, concebendo as *interações e brincadeiras* como os eixos, e os princípios do *cuidar e educar* como indissociáveis nessa etapa da educação (BRASIL, 2009a). Nesse sentido, além de bases pedagógicas teóricas e práticas, o documento afirma a importância do espaço institucional pensado propriamente para a educação de crianças. Além disso, pontos importantes demonstram preocupação com a laicidade, com a liberdade e com a democracia. Vejamos:

No artigo 6º, são descritos os princípios que devem pautar as propostas pedagógicas de escolas infantis, são eles:

I – Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades. II – Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática. III – Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais (BRASIL, 2009a).

Fica evidente a defesa da pluralidade e do respeito à diferença na possibilidade das diversas experiências educativas para a formação integral das crianças.

No parágrafo V do artigo 7º, as DCNEIs (BRASIL, 2009a, grifos nossos) definem que as escolas infantis, em suas propostas pedagógicas, devem garantir a função sociopolítica e pedagógica, “construindo novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a ludicidade, a *democracia*, a sustentabilidade do planeta e com o *rompimento de relações de dominação* etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e *religiosa*.”

Portanto, não cabe em nenhuma proposta de escola infantil e não se pode justificar prática que se oponha ao princípio da pluralidade e do respeito à liberdade e à diferença, bem como não deve existir, de forma alguma, imposição religiosa de qualquer tipo.

Entendemos que a questão do convênio entre público e privado na oferta de vagas de Educação Infantil é uma forma de atendimento a população específica, a qual se assemelha em muitos aspectos àquela que era atendida pela creche, em detrimento dos

que eram atendidos em jardins de infância, nos termos apresentados neste trabalho. Diferentemente dos níveis e etapas posteriores, quando o Estado promove a Educação Infantil privada por meio de convênios, oferta às crianças uma educação ainda mais precária do que as de muitas escolas das redes públicas, com prédios por vezes inapropriados, falta de recursos materiais, pedagógicos e humanos, salários mais baixos e ausência de plano de carreira para os profissionais da educação.

Nesse sentido é que se considera a permanência de práticas dualistas. É certo que um filho de classe social abastada não será matriculado em escola infantil conveniada, enquanto as vagas nessas, e nas insuficientes instituições públicas, sobretudo as de segmento creche, serão disputadas pela classe trabalhadora.

Outro fato que chama atenção acerca da Educação Infantil é a ampliação do horário de atendimento nessas instituições - tema em voga, há alguns anos -, com o argumento de que os pais precisam que seus filhos sejam guardados por mais tempo, para poderem se dedicar ao trabalho, com longas jornadas, de forma mais tranquila. Essa discussão revela a ainda presente concepção assistencialista, por parte da população, a respeito das finalidades e dos propósitos da Educação Infantil.

Por fim, um último questionamento a se colocar é que a visão defendida por governos municipais a respeito da Educação Infantil indica os gastos como despesa, e não como investimento. Mister se faz tal discussão devido à importância e ao impacto da Educação Infantil na vida individual e coletiva dos sujeitos, pois, indiscutivelmente, é nessa fase da vida que se inicia a construção do ser autônomo, crítico e criativo. Portanto, a educação não deve ser vista como despesa, mas como investimento.

## **5 – Implicações dos convênios para a gestão democrática e para o ensino laico**

A celebração de convênios entre Estado e organizações privadas resulta, ao menos no plano institucional, em efetivas ou potenciais implicações para a Educação Infantil, especialmente no que tange à gestão democrática e ao ensino laico, temas polêmicos e que resultam em interpretações divergentes e disputas políticas.

No que se refere à gestão democrática, a legislação federal determina que o ensino público seja organizado democraticamente. No entanto, a Educação Infantil ofertada por intermédio de convênios é executada por escolas particulares, que não são regidas pelo princípio da gestão democrática. Quais as implicações disso para o cumprimento desse princípio?

No que se refere ao ensino laico, há que se considerar que vários desses convênios envolvem escolas vinculadas, direta ou indiretamente, a organizações ou instituições confessionais. Até que ponto escolas como essas respeitam o que determina a legislação no que se refere a esse quesito?

Além da questão da gestão democrática e do ensino laico, há diversos outros fatores, de forma isolada ou concomitante, impactados por esses convênios que, por sua vez, podem afetar a natureza – democrática e laica –, bem como a qualidade da Educação Infantil ofertada por intermédio de convênios. Entre esses fatores, destacam-se as condições de trabalho, o repasse de verbas públicas para escolas privadas, a diferença entre os valores dos repasses anuais por aluno/matricula, a qualidade das instalações arquitetônicas e da infraestrutura escolar, os tipos de contratos de trabalho, as formas de contratação, a formação mínima exigida para os profissionais da Educação, os salários/remuneração etc.

Há que se considerar, também, impactos efetivos ou potenciais em outros aspectos e modalidades de ensino, tais como a Educação Especial, a Educação do Campo, a Educação Indígena, a Educação Quilombola, bem como a interface entre essas modalidades (BARCELLOS *et al.*, 2020; FERNANDES, 2022; TORRES *et al.*, 2015).

Destaca-se que a questão tematizada neste texto perpassa a história da educação brasileira. Historicamente, o Estado brasileiro tentou, de variadas formas, desvencilhar-se do ônus financeiro da oferta de educação escolar para as frações mais precarizadas das classes trabalhadoras. Um dos desdobramentos disso foi a lógica assistencialista, a transferência dessa responsabilidade para organizações ditas filantrópicas, dentre outras (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994). Brandão (2007, p. 85-86) contribui para ilustrar essa questão:

A variação da maneira como o triângulo educação-ensino-escola tem sido formulado no Brasil pelas pessoas que possuem o poder direto ou indireto de determinar como ele vai existir, dá o que pensar. Até há alguns anos atrás o universo da educação estava dividido por aqui tal como na Grécia e em Roma, há muitos séculos. As crianças filhas de pais ‘das boas famílias’ iam às escolas, mesmo que por poucos anos. As escolas eram particulares, ‘abertas’ por professores avulsos ou pelas ordens religiosas. Eram pagas, algumas custavam caro e as poucas crianças pobres que aprendiam ‘de graça’ aprendiam nos orfanatos ou nos anexos dos colégios religiosos.

A demanda por uma educação pública, unitária, gratuita, democrática, laica, universal e de qualidade já estava posta no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, e também em debates e iniciativas posteriores levadas a termo por setores que confrontavam os escolanovistas (SAVIANI, 2010; SOUZA; MORAES, 2015; XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

No entanto, as disputas em torno dessa demanda assumem configurações específicas na atualidade, em decorrência da tendência de crescimento dos convênios, dos novos atores no

cenário nacional e, principalmente, pelos potenciais e efetivos retrocessos que os convênios implicam para uma educação laica e democraticamente organizada, demanda histórica de setores mais progressistas da sociedade brasileira, em especial de educadores.

Destaca-se a inter-relação entre diferentes direitos, inclusive no que se refere à participação nos processos decisórios da sociedade e à liberdade religiosa, para que sejam respeitados os Direitos Humanos, imprescindíveis para o respeito à diversidade. Por isso a necessidade da educação em Direitos Humanos, desde tenra idade.

Considerando-se apontamentos de Cardoso (2013), de Klein, Torres e Galindo (2019), assim como de outros pesquisadores, destaca-se a relevância da inter-relação entre educação – na acepção *lato* desse termo – e a Declaração Universal dos Direitos do Humanos. Cardoso (2013, p. 11) ressalta que:

A Educação em Direitos Humanos está comprometida em construir uma cultura de respeito à dignidade humana em todos seus aspectos, por meio de práticas e vivências, das quais o educando é também protagonista. E estas, para realmente contribuírem com um processo emancipatório do ser humano, precisam estar em sintonia com as transformações sociais comentadas há pouco. Nesse sentido, a Educação em Direitos Humanos desencadeia, no plano da cultura, um processo de mudança de mentalidade para o indivíduo entender, aceitar e protagonizar coletivamente transformações estruturais no plano da vida material, que por sua vez irão expandir e radicalizar as mudanças culturais.

A escola configura-se como uma instituição-chave nesse processo educativo, o que demanda esforço inaudito para a coerência entre as prédicas e as práticas, o currículo em seus diferentes âmbitos, quais sejam, prescrito, em ação e oculto, já que a participação nos processos decisórios e o respeito à diversidade e aos Direitos Humanos extrapolam a dimensão conceitual, envolvendo, também, a dimensão atitudinal, ou seja, a vivência (SILVA, 2015)<sup>6</sup>.

Ainda que sejam enfatizados neste texto a gestão democrática e o ensino laico, a questão dos convênios tem implicações mais amplas e envolve, articuladamente, as esferas política, econômica e cultural.

Considerando-se o entendimento de Montañó (2002), os convênios fazem parte da lógica neoliberal de Estado, que apresenta o terceiro setor como solução para intervenção na questão social, resultando, dentre outras consequências, na privatização do serviço público,

---

<sup>6</sup> Sobre a questão da intencionalidade e dos desafios para a implementação de uma concepção de gestão democrática consoante com o projeto de educação visado ou defendido, vale mencionar a experiência do município de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina de Sousa como Prefeita e Paulo Freire como Secretário de Educação (ARELARO; CABRAL, 2019). Sobre a gestão de Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, consultar também Paludeto e Torres (2014).

que pode ocorrer pela “re-mercantilização ou pela “re-filantropização”. No caso da “re-filantropização”, segundo Montaño (2002, p. 4),

Na medida em que amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal – precária, focalizada e descentralizada, ou seja, ausente em certos municípios e regiões e sem cobertura para significativos grupos populacionais – e também não terão condições de acesso aos serviços privados (caros), transfere-se à órbita da ‘sociedade civil’ a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda-mútua ou auto-ajuda. É neste espaço que surgirá o ‘terceiro setor’, atendendo a população ‘excluída’ ou parcialmente ‘integrada’. Isto se constitui como ‘uma luva’ na mão do projeto neoliberal.

Ainda, segundo Montaño (2002, p. 4), “[...] o filantrópico/voluntário, geralmente também de qualidade duvidosa – para duas categorias de cidadãos: os ‘integrados’/consumidores e os ‘excluídos’/assistidos.”

Assim, a lógica dos convênios tem relações diretas com a concepção neoliberal de Estado, que, por sua vez, tem implicações para a configuração das políticas públicas nas mais diversas áreas, inclusive na educação escolar.

### **À guisa de conclusão**

Os convênios firmados pelos governos para a oferta de Educação Infantil implicam diversos retrocessos, potenciais ou efetivos, em relação a direitos conquistados especialmente na Constituição Federal de 1988.

Entre os quesitos afetados por esses retrocessos, estão a gestão democrática do ensino público e o ensino laico. No entanto, diversos outros fatores podem ser direta ou indiretamente afetados por esses convênios, impactando negativamente a qualidade da educação.

Esses desdobramentos, em especial no que se refere aos dois quesitos enunciados, têm potencial de afetar negativamente não só a natureza da educação escolar, mas, também, da sociedade brasileira, haja vista a tendência de imbricações com outras temáticas inter-relacionadas e que têm implicações com a questão dos Direitos Humanos, como o direito ao reconhecimento das diferenças – sexualidade, gênero, religiosidade, dentre outras.

Articuladamente às esferas política e cultural, há que se considerar também a esfera econômica, já que os convênios têm relações diretas com o orçamento público, historicamente disputado pelas classes sociais e suas frações.

Destacam-se, ainda, questões estruturais da sociedade brasileira, tais como o elitismo e o dualismo na educação, a histórica tentativa do Estado de se desvencilhar do

ônus financeiro pela oferta da educação escolar às classes trabalhadoras, em especial às massas excluídas socialmente.

Além dos destacados impactos em termos de gestão democrática e de laicidade do ensino, quais seriam os riscos de os convênios implicarem uma educação precária para os segmentos economicamente excluídos? Qual o resultado esperado no tocante à educação das novas gerações para a etapa da vida e da educação tida como chave para o desenvolvimento da pessoa humana, como é o caso da Educação Infantil? São questões como essas que procuramos levantar a fim de se trazer à baila a necessária problematização da renúncia histórica do Estado em prover uma educação infantil de qualidade, pública, laica e gratuita aos filhos da classe trabalhadora.

## Referências

ANDRADE, D. P. O que é neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, jan./abr. 2019, p. 211-239. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>.

ARELARO, L. R. G.; CABRAL, M. R. M. Paulo Freire: por uma teoria e práxis transformadora. In: BOTO, C. (org.). *Clássicos do pensamento pedagógico: olhares entrecruzados*. Uberlândia: EDUFU, 2019. p. 267-292. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786558240273.0013>.

BARCELLOS, L. H. S.; SILVA, C. R.; MORAES, A. I. R.; TORRES, J. C. Limites e desafios da educação inclusiva no campo: a experiência do projeto educativo do MST. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, v. 5, p. e10660, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/10660>. Acesso em: 12 jul. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10660>.

BRANDÃO, C. R. *O que é educação*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da república Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente*. Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução Nº 5, de 17 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, 18 de dezembro de 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil*. Brasília, 2009b.



BRASIL. Emenda constitucional n°. 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 12 nov. 2009c.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) *Instituições conveniadas e alunos considerados na distribuição dos recursos do Fundeb*. 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/67-instituicoes-conveniadas?download=14630:institui%C3%A7%C3%B5es-conveniadas-e-alunos-considerados-na-distribui%C3%A7%C3%A3o-de-recursos-do-fundeb-%E2%80%93-2021>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R. Política para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In: FARIA, A. L. G. de; AQUINO, L. M. L. de (Orgs). *Educação Infantil e PNE: questões e tensões curriculares para o século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 9-30.

CARDOSO, C. M. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos: uma contribuição para o diálogo entre a ciência, a ética e a política. *RIDH*, Bauru, v. 1, n. 1, p. 7-14, dez. 2013. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/149/74>. Acesso em: 11 nov. 2020.

FERNANDES, J. C. *Fechamento de escolas no/do campo no Brasil (2002-2020)*. 2022. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Paranaíba, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião*. 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?id=3&idnoticia=2170&view=noticia> Acesso em: 27 fev. 2022.

KLEIN, A. M.; TORRES, J. C.; GALINDO, M. A. Direitos Humanos, mulheres e gênero nas escolas: uma questão de política pública. *Educação em Revista*, Marília, v. 20, p. 9-22, 2019. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/8732>. Acesso em: 15 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36311/2236-5192.2019.v20esp.02.p9>.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 8, p. 53-64, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>. Acesso em: 24 fev. 2022. DOI: <https://doi.org/10.23925/ls.v0i8.18912>.

NORÕES, K. C. Migração infantil e educação: entre silêncios e urgências no acesso a direitos. *Zero-a-seis*, Florianópolis, v. 23, p. 420-443, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/79134>. Acesso em: 20 jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2021.e79134>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. In: BRASIL. *Direitos humanos: atos internacionais e normas correlatas*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2013. p. 21-23. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PALUDETO, M. C.; TORRES, J. C. A política educacional do PT na Prefeitura Municipal de São Paulo (1989-1992): formulação e institucionalização. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 2, p. 435-451, mai./ago. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/53685>. Acesso em: 28 jun.2022. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol30n22014.53685>.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.33, p. 78-95, mar. 2009 – ISSN: 1676-2584. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555>. Acesso em: 28 jun.2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v9i33.8639555>.

SANTOS, J. L. S. *O que é cultura*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

SILVA, C. R. Educação Inclusiva, gestão democrática, e a questão da consonância entre os currículos formal e oculto. *Org & Demo*, Marília, v. 16, n. 2, p. 65-86, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/5520/3806>. Acesso em: 20 jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2015.v16n2.5520>.

SILVA, P. R.; DRUMOND, V. A educação infantil no contexto do PNE: a unidade na educação das crianças de 0 a 6 anos. In: FARIA, A. L. G. de; AQUINO, L. M. L. de (Orgs). *Educação Infantil e PNE: questões e tensões curriculares para o século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 51-68.

SOUZA, R. F.; MORAES, A. I. D. O 'Ensino Típico Rural': contribuições para a historiografia da educação rural. *Revista Eletrônica Documento/Monumento*, v. 15, p. 277-305, 2015. Disponível em: <https://www.ufmt.br/ndihr/revista/revistas-anteriores/revista-dm-15.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

STEMMER, M. R. G. Educação Infantil: gênese e perspectivas. In: ARCE, A.; JACOMELI, Mara R. M. (Orgs). *Educação infantil versus educação escolar?: entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 5-32.

TORRES, J. C. Reforma do Estado, administração pública e sociedade civil: alguns apontamentos. In: NOVAES, H. T.; DAL RI, N. M. (Orgs). *Movimentos sociais e crises contemporâneas*. Volume II. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

TORRES, J. C.; BRABO, T. S. A. M.; SILVA, C. R.; MORAES, A. I. D.; SILVA NETO, N. C. Educação Inclusiva no Projeto Educacional do MST. *Comunicações*, Piracicaba, v. 22, p. 149-164, 2015. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/2203/1570>. Acesso em: 21 fev. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.15600/2238-121X/comunicacoes.v22n2p149-164>.

TORRES SANTOMÉ, J. *A educação em tempos de neoliberalismo*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

XAVIER, M. E. S. P.; RIBEIRO, M. L. S.; NORONHA, O. L. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994.