UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

Nathiele Ferreira da Silva

ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

Santa Maria, RS
2018

Nathiele Ferreira da Silva

ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista em Gestão Educacional.**

Orientadora: Profª. Drª. Graziela Escandiel de Lima

Santa Maria, RS
2018

Nathiele Ferreira da Silva

ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista em Gestão Educacional.**

Aprovado em 28 de fevereiro de 2018:

Graziela Escandiel de Lima, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Debora Teixeira de Mello, Dra. (UFSM)

Taciana Camera Segat, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS.
2018

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãs, irmão e ao meu noivo, pois foram eles que sempre me incentivaram, ao meu sobrinho e afilhado Davi Lucas, a minha sobrinha e afilhada Alice, primas Marina, Isadora e Cecília que me ensinam a cada dia a boniteza de ser criança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família que sempre me deu muita força para não desistir deste sonho que talvez não tenha sido só meu, mas de todos que me acompanham.

Aos meus pais e irmãos que estiveram sempre ao meu lado.

Ao meu noivo, companheiro de todas as horas, que se fez sempre presente, sendo compreensivo e amoroso ao ouvir meus desabafos, choros e risos.

A minha orientadora Graziela, por ter me propiciado estar ao seu lado, aprendendo, dialogando e refletindo, por acreditar em mim, acreditar nas minhas buscas pessoais, por compartilhar desse encantamento pelas crianças e suas infâncias, assim como pela Educação Infantil e também por fazer parte desse trabalho.

Ao meu sobrinho e afilhado Davi Lucas, a minha sobrinha e afilhada Alice, minhas primas Marina, Isadora e Cecília os quais são a razão das minhas lutas, encantamentos e esperança pela Educação das crianças pequenas.

“Não é sobre chegar ao topo do mundo e saber que venceu, é sobre escalar e sentir que o caminho te fortaleceu.”

(Ana Vilela)

RESUMO

ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

AUTORA: Nathiele Ferreira da Silva
ORIENTADORA: Graziela Escandiel de Lima
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 28 de fevereiro de 2018.

Esta pesquisa insere-se na Linha de Pesquisa LP2 – Políticas Públicas e Gestão Educacional, do Curso de Pós-graduação Especialização Lato Sensu em Gestão Educacional, tem por tema Educação Infantil e políticas públicas de conveniamento e compra de vaga. Objetivou-se analisar de que forma o município de Santa Maria/RS organizou este processo de conveniamento e compra de vaga ao longo dos anos 2016 e 2017 o processo de oferta de vagas obrigatórias para crianças com mais de 4 anos de idade para a Educação Infantil. A metodologia está ancorada na perspectiva quantiqualitativa, a produção de dados foi construída através da pesquisa bibliográfica, análise documental, bem como por uma entrevista semiestruturada com a professora responsável pela área da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação. A partir da fala da professora participante e da análise realizada é possível dizer que apesar do município ter realizado outras tentativas de atender a demanda, principalmente através da aderência ao programa PROINFANCIA, ainda assim existe/persiste uma estratégia bastante sólida e consistente associada ao fortalecimento da relação público-privado no atendimento a Educação Infantil, o que de certa forma contribui significativamente para a naturalização de repasse de verba pública para instituições privadas.

Palavras-chave: Educação Infantil. Conveniamento. Compra de vagas. Acesso e qualidade.

ABSTRACT

CHILDREN'S EDUCATION SCHOOLS IN SANTA MARIA/RS AND REPERCUSSIONS INTER-RELATED TO LAW No 12.796/2013

AUTHOR: Nathiele Ferreira da Silva
ADVISOR: Graziela Escandiel de Lima
Date and place of defense: Santa Maria, february, 28, 2018.

This research is part of the Research Line LP2 - Public Policies and Educational Management, of the Lato Sensu Specialization Postgraduate Course in Educational Management, has the theme of Early Childhood Education and public policies of agreement and purchase of vacancy. The objective was to analyze how the municipality of Santa Maria / RS organized this process of agreement and purchase of vacancy throughout 2016 and 2017 the process of offering compulsory places for children over 4 years of age for Early Childhood Education . The methodology is anchored in the quantitative perspective, data production was constructed through bibliographical research, documentary analysis, as well as a semi-structured interview with the teacher responsible for the area of Early Childhood Education of the Municipal Education Department. Based on the speech of the participating teacher and the analysis carried out, it is possible to say that although the municipality has made other attempts to meet the demand, mainly through adherence to the PROINFANCIA program, there is still a strong and consistent strategy associated with strengthening public-private relationship in the provision of Early Childhood Education, which in a way contributes significantly to the naturalization of transfer of public funds to private institutions.

Keywords: Early Childhood Education. Convenience. Purchase of vacancies. Access and quality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PIBID – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

SEB – Secretaria de Educação Básica

SMED – Secretaria Municipal de Educação

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

PROINFANCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO 41

APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA 42

SUMÁRIO

1 SER ESTUDANTE E SER PESQUISADORA: UM CAMINHO NARRADO 13
2 EDUCAÇÃO INFANTIL: CONVÊNIOS E COMPRA DE VAGAS 16
2.1 TERMO DE REFERÊNCIA 24
3 CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....27
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS 30
4.1 A NATURALIZAÇÃO DA COMPRA DE VAGA E DO CONVÊNIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL 31
5 CONSIDERAÇÕES.....37
REFERÊNCIAS.....39

1 SER ESTUDANTE E SER PESQUISADORA: UM CAMINHO NARRADO

Inicio a apresentação deste trabalho contando um pouco da minha história, alinhando-a com o contexto que busco investigar. Assim, narro um pouco da minha trajetória, dos caminhos que percorri e que hoje dão possibilidades de construção da pesquisa que será apresentada. De início sinalizo que esta pesquisa tem como contexto a Educação Infantil, mais especificamente o processo de conveniamento entre a rede pública e as instituições privadas de Educação Infantil, que ao longo da escrita deste trabalho será melhor explicitada.

Foi aqui em Santa Maria que comecei minha vida escolar, estudei em escola pública desde o Ensino Fundamental até chegar ao Ensino Médio sem frequentar a Educação Infantil. Talvez o fato de não ter passado pela experiência da Educação Infantil enquanto criança justifique a escolha desta temática.

Após concluir o Ensino Fundamental, surgiu a possibilidade de cursar o Ensino Médio e concomitantemente o Ensino Médio Normal, no Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, portanto, ingressei no ano de 2009 e conclui o Curso Normal e o Ensino Médio no ano de 2011. No último ano do curso, realizei o estágio curricular nos Anos Iniciais, pois até aquele momento sentia que não tinha muita segurança em desenvolver o estágio na Educação Infantil. Tive a impressão de estar mais preparada para atuar nos Anos Iniciais e optei por estagiar nesta etapa.

Logo depois surgiu a oportunidade de realizar estágio extracurricular em uma escola municipal de Educação Infantil como auxiliar pedagógica concomitante ao estágio curricular do Curso Normal, então, a partir disso, pensei que podia ser uma oportunidade para melhor conhecer o contexto da Educação Infantil, um espaço até então desconhecido. Tive a impressão de querer suprir uma falta, uma falta da infância por não ter frequentado e uma falta na formação pelo pouca ênfase dada a Educação Infantil. Pode ser falsa essa impressão, ela é muito particular.

Após concluir o Curso Normal, realizei o Vestibular e fui aprovada. Aqui começava minha vida acadêmica, a qual se quer imaginava que seria tão longa. Pois bem, cheguei ao Ensino Superior, cursei licenciatura em Pedagogia, no período de 2012 a 2015 na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

Iniciei a graduação realizando estágio extracurricular pelo Centro de Integração Empresa- Escola (CIEE) em uma escola de Educação Infantil da rede privada de Santa Maria era auxiliar pedagógica, mas na verdade eu tinha que planejar, pois de fato era regente da turma, porém com remuneração mais baixa, o que hoje me faz pensar nessa dicotomia educar

e cuidar, sabe-se que essas duas ações são indissociáveis, principalmente no contexto da Educação Infantil, mas na maioria das vezes o cuidar se fez mais presente, principalmente quando as crianças ficam em turno integral na escola.

Durante este tempo, sentia falta de estar mais próxima de algumas oportunidades que a Universidade oferece, como por exemplo, eventos e projetos de pesquisa. A partir disso, com o incentivo de uma colega e amiga começamos juntas a procurar alguma professora que estivesse precisando de bolsista, então em 2013 iniciei como bolsista no Projeto de Extensão Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação, mas no final do ano o projeto foi finalizado. Logo, surgiu a possibilidade de ser bolsista em 2014 do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID/CAPES) no subprojeto Pedagogia Educação Infantil, no qual fiquei até março de 2015.

Acredito que seja importante dizer, que durante o tempo em que fiz parte do PIBID e dos projetos de pesquisa e extensão, as minhas percepções foram mudando em relação a Educação Infantil. Comecei a olhar aquele espaço, aquelas crianças de uma maneira diferente, com um olhar mais sensível e as vezes crítico e assim fui aprendendo a potencializar seu modo de ser e estar no mundo. Portanto, após concluir o Curso de Pedagogia, em 2016 ingressei na Especialização em Gestão Educacional na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

Ao longo da minha escrita, é possível perceber que desde a minha formação sempre envolvi com estudo sobre a Educação Infantil e minha inquietação envolve as políticas públicas para Educação Infantil que agrega outro interesse, mais especificamente, analisar a forma como a gestão Municipal de Santa Maria organizou ao longo dos anos 2016 e 2017 o processo de conveniamento de vagas para a Educação Infantil pública.

O conveniamento e a compra de vagas acontecem quando o município não possui vaga em escola municipal de Educação Infantil, portanto, como é dever do município ofertar vaga, uma das alternativas é realizar convênio com outras instituições sejam de caráter comunitária, confessional ou filantrópica, bem como a compra de vagas para que possa dar conta da demanda que possui.

Embora entendamos que no início o convênio e a compra de vagas foram considerados como uma alternativa, hoje, eles são também uma maneira de potencializar economicamente o atendimento em escolas particulares, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009), que alterou o artigo 208 da Constituição Federal trazendo a seguinte redação no inciso I: “Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4

(quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria".

Com a Lei n. 12.796/2013 que institui a obrigatoriedade da pré-escola para todas as crianças com mais de 4 anos de idade, o município teve quatro anos para que pudesse se organizar, construir novas escolas de Educação Infantil para que então desse conta da demanda de crianças, o que até então era apenas uma alternativa, hoje é algo instituído, pois sabe-se que enquanto não houverem vagas em instituições públicas de Educação Infantil, o conveniamento e a compra de vagas será a única alternativa de suprir o atendimento desta etapa.

A partir disso, apresento o seguinte problema de pesquisa: *De que forma o município de Santa Maria/RS organizou este processo de conveniamento e compra de vaga ao longo dos anos 2016 e 2017 o processo de oferta de vagas obrigatórias para crianças com mais de 4 anos de idade para a Educação Infantil?*

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa é *analisar de que forma o município de Santa Maria/RS organizou este processo de conveniamento e compra de vaga ao longo dos anos 2016 e 2017 o processo de oferta de vagas obrigatórias para crianças com mais de 4 anos de idade para a Educação Infantil*.

Como objetivos específicos busca-se:

a) *Conhecer o histórico de organização dos convênios realizados na Educação Infantil entre Município e Instituições Privadas;*
b) *Mapear o processo de conveniamento de vagas da Educação Infantil no Município de Santa Maria com ênfase em 2016 e 2017;*
c) *Analisar a relação público-privado na organização e acompanhamento da gestão pública municipal em relação às Instituições conveniadas.*

Após ter contado a minha trajetória e pensado os objetivos no primeiro capítulo, organizei mais quatro capítulos com a seguinte estrutura: o segundo capítulo refere-se a um panorama geral acerca dos convênios e compra de vagas na Educação Infantil; o terceiro capítulo diz respeito aos caminhos metodológicos da pesquisa; o quarto capítulo traz a análise e discussão dos dados; o quinto capítulo aponta as considerações em relação à pesquisa que foi desenvolvida.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL: CONVÊNIOS E COMPRA DE VAGAS

A escola de Educação Infantil, espaço institucional focalizado no presente, teve seu caráter educacional reconhecido somente com a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 208, afirma que "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;" (BRASIL, 1988). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Uma das alternativas para o acolhimento de crianças de 0 a 3 anos, anterior a 1970, era o atendimento por entidades filantrópicas ou comunitárias com convênio com órgãos federais e até mesmo internacionais como "Banco Mundial, Unesco, Unicef". (FÜLLGRAF, 2008). A preocupação central era com um maior número de atendimento, ou seja, maior número de crianças atendidas para que as mães pudessem trabalhar, com menor custo possível, pois quanto menor o gasto maior a quantidade de crianças atendidas seria possível. Não havendo, nesse caso, preocupação com a qualidade do atendimento oferecido nestas instituições. Kramer (2006, p. 801) salienta que a estratégia de expandir o atendimento a criança com baixo custo não agradou "[...] universidades, centros de pesquisa, sistemas de ensino e movimentos organizados", que denunciaram a precariedade deste atendimento à criança pequena.

Buscando atender as reivindicações da sociedade, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1996 (BRASIL, 1996), incluem a Educação Infantil de qualidade como um direito da criança e dever do Estado. O principal responsável por este atendimento é o município, em cooperação técnica e financeira da União e do Estado. A LDB 9394/96, além de reafirmar o direito da Educação Infantil à criança, institui a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica.

A partir disso, podemos afirmar que a partir da década de 1990, o cenário legal no sistema educacional brasileiro, em relação à Educação Infantil, vem sofrendo algumas reformulações. Entretanto, tais reformulações no âmbito legal, não foram acompanhadas de aumento de recursos à Educação Infantil.

Com o obstáculo financeiro à execução das normas e diretrizes legais, voltadas para a Educação Infantil, houve dificuldade para as mesmas serem cumpridas. (CAMPOS, FÜLLGRAF, WIGGERS, 2006). Como consequência, há a elaboração e implementação, no âmbito municipal, de diferentes estratégias para que estas legislações sejam efetivadas, sendo

uma das principais, o firmamento de parcerias público-privadas para a oferta de vagas para a Educação Infantil, como já vinha acontecendo desde antes de 1970. Por este motivo, entende-se que os convênios/parcerias realizados no âmbito público-privado se constituem como uma construção cultural e histórica ligada ao assistencialismo. (BORGHI, 2012).

Algumas pesquisas citadas anteriormente, evidenciam a tradição, no contexto da Educação Infantil, de oferta de vagas através de compra de vagas e/ou conveniamento entre setor público e instituições privadas. De acordo com Borghi, Adrião e Arelaro (2009) a falta do Estado em relação à oferta de vagas direta dessa etapa de ensino surge como um aspecto central da proliferação desses convênios entre a esfera pública e a privada. Essa forma de oferta de vaga implica na coexistência de instituições públicas e privadas subsidiadas por recursos públicos ou total falta de atendimento público à faixa etária.

Segundo Correa e Adrião (2010, p.12), os convênios são alternativas de baixo custo que ao longo do tempo e com a elaboração de Políticas Públicas para a Educação Infantil têm aumentado significativamente:

> Ocorre que, por um lado, o recurso público, já escasso, se dirige a entidades privadas, mesmo que sem fins lucrativos e, por outro lado, ao destinar cada vez mais recursos para essas instituições, mais o poder público se distancia da possibilidade de investir e ampliar sua rede própria.

A partir disso, precisamos salientar que conquistar uma vaga em escolas municipais de Educação Infantil (EMEI), principalmente na cidade Santa Maria não tem sido uma tarefa fácil. Pois, com a aprovação da lei da obrigatoriedade dos quatro anos o número de vagas em EMEI's não tem dado conta da demanda de crianças, embora seja um direito das crianças e pais, de acordo com o site da Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS, o município desde 2013 já tem recorrido à oferta de vaga através de convênios estabelecidos entre a prefeitura e as instituições privadas de Educação Infantil.

De acordo com a Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), os municípios são responsáveis pela oferta de vagas para a Educação Infantil que é oferecida em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade e pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. Conforme a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013) o atendimento às crianças é de, no mínimo 4 (quatro) horas diárias para meio turno e de 7 (sete) horas para o turno integral.

Nesse sentido, podemos dizer que atualmente no município de Santa Maria, a compra de vagas e os convênios entre a Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Educação

(SMED) e as instituições privadas, filantrópicas e/ou creches comunitárias tem sido uma das estratégias de oferta de vagas na Educação Infantil.

De acordo com Di Pietro (2000, p. 284), o convênio é 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".

A partir do momento em que as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) começaram a não dar conta da demanda, os convênios e a compra de vaga foram sendo utilizados como mais uma estratégia, de atendimento e garantia de oferta de vagas para a Educação Infantil, junto as EMEI's e as EMEF's que começaram a atender as crianças de 4 a 5 anos de idade para que possam dar conta dessa grande demanda no município de Santa Maria/RS. É importante sinalizar, que segundo o documento de Orientação sobre convênios (BRASIL, MEC; SEB, 2009, p. 14) "[...] a atuação do poder público não deve se limitar ao repasse de recursos, mas envolver permanente supervisão, formação continuada, assessoria técnica e pedagógica".

Em 2016, a Lei n. 12.796 (BRASIL, 2013) entrou em vigor, ou seja, o município já devia estar preparado para atender a grande demanda de crianças de 4 a 5 anos e assim garantir vagas para essa faixa etária, nunca esquecendo das crianças de 0 a 3 anos também precisam estar na escola.

Portanto, para que os municípios dessem conta de atender toda a demanda de atendimento de crianças de 4 a 5 anos e de 0 a 3 anos, foi criada uma política do governo federal que é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) que foi criado em 2007, tem como objetivo principal prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. Além disso, considera que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. O programa PROINFANCIA foi instituído pela resolução nº 06 de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[1].

De acordo com Schabbach e Ramos (2017, p. 445):

---

1 As informações sobre o PROINFANCIA foram obtidas em: Brasil (2007); Blog do Planalto (2011); Almeida (2011); Mec Muda Critérios... (2011); e nos portais do MEC (http://portal.mec.gov.br), do FNDE (http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional) e do SIMEC (http://painel.mec.gov.br). Acesso em: 24 de fevereiro de 2018.

> Em 2011 o PROINFANCIA foi inserido na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), em uma tentativa do Governo Federal de agilizar a execução das obras e a própria consolidação do programa. Nessa nova etapa, a adesão do município passou a ser formalizada através de termo de compromisso, sem a exigência de convênio (que era obrigatório até 2010), o que facilitou a liberação e a transferência dos recursos. Até 2014, o PAC2 previa a distribuição de R$ 7,6 bilhões para a criação de cerca de 1,5 milhões de vagas em 6 mil unidades de educação infantil.

Analisando abaixo a tabela 1, elaborada pelas autoras, podemos perceber que em dezembro de 2014, 336 municípios dos 467, do estado do Rio Grande do Sul, estavam inseridos no programa PROINFANCIA. Desses, apenas 160 municípios encaminharam solicitação ou firmamento de convênio no período de 2007 a 2009, depois entre os anos 2010 e 2014, mais 16 municípios encaminharam solicitação ou firmaram convênio (SCHABBACH; RAMOS, 2017).

Tabela 1 - Distribuição dos municípios do Rio Grande do Sul conforme adesão ao PROINFANCIA, 2007-2014

Período	Número de municípios	% dos que aderiram
2007a 2009	160	48%
2010 a 2014	176	52%
Não aderiram até o final de 2012	131(28% do total de municípios gaúchos)	NA
Total	467	-

Fontes: Ministério da Educação. Elaboração pelas autoras.

Infelizmente em Santa Maria, das dez unidades que seriam construídas pelo programa do PROINFANCIA, que são consideradas projeções de vagas na Educação Infantil, cinco unidades não saíram do papel e as outras cinco começaram a ser construídas, mas como o município deixou de fazer o repasse de verbas, as obras não foram finalizadas. Além das dez unidades do PROINFANCIA, estão sendo construídas mais duas escolas através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que serão finalizadas no ano de 2018. Logo abaixo iremos apresentar a localização e o número de vagas das 12 escolas que fazem parte dos programas PROINFANCIA e PAC.[2]

No quadro demonstrativo abaixo, iremos mostrar a localização e o número de vagas das unidades do PROINFÂNCIA se as obras que foram iniciadas ou não, estivessem sido

2 Informações retiradas da notícia do Diário de Santa Maria: Após 10 anos de lançamento do Proinfância, veja a situação das creches em Santa Maria. http://diariosm.com.br/especiais/reportagem-especial/após-10-anos-de-lançamento-do-proinfância-veja-a-situação-das-creches-em-santa-maria-1.2037923 Acesso em: 12 de abril de 2018.

concluídas, o que talvez fosse diminuir o número de compra de vagas e convênios com as escolas privadas de Educação Infantil de Santa Maria/RS.

Quadro demonstrativo 1 – Localização e número de vagas das Unidades PROINFANCIA.

UNIDADES PROINFANCIA	
OBRAS INICIADAS E ABANDONADAS	**OBRAS NÃO INICIADAS**
Creche Loteamento Monte Bello Bairro: Camobi Rua: Dyonélio Machado Vagas: - 120 crianças em turno integral - 240 crianças em turno parcial	Creche Vila Jardim Bairro: Camobi Rua: Bolívia Vagas: - 94 crianças em turno integral - 188 crianças em turno parcial
Creche Diácono João Luiz Pozzobon Bairro: Vila Maringá Rua: Rua A, esquina Rua C Vagas: - 94 crianças em turno integral - 188 crianças em turno parcial	Creche Estação dos Ventos Bairro: Km 3 Rua: Luiz Castagna Vagas: - 94 crianças em turno integral - 188 crianças em turno parcial
Creche Nossa Senhora Medianeira Bairro: Vila Medianeira Rua: João Batista da Cruz Jobin Vagas: - 120 crianças em turno integral - 240 crianças em turno parcial	Creche Campestre Bairro: Campestre do Menino Deus Rua: Vereador Antônio Dias Vagas: - 60 crianças em turno integral - 120 crianças em turno parcial
Creche Santa Marta Bairro: Nova Santa Marta Rua: Avenida Manoel Malmann Filho Vagas: - 120 crianças em turno integral - 240 crianças em turno parcial	Creche São João Batista Bairro: Vila São João Rua: Domingos de Almeida Vagas: - 94 crianças em turno integral - 188 crianças em turno parcial
Creche Residencial Lopes Bairro: Parque Pinheiro Machado Rua: Antônio Rossi, esquina Rua Distrito Federal	Creche Dom Luiz Victor Sartori Bairro: Nonoai Rua: Travessa Ceará Vagas:

Vagas: - 120 crianças em turno integral - 240 crianças em turno parcial	- 60 crianças em turno integral - 120 crianças em turno parcial

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste outro quadro demonstrativo, também iremos mostrar a localização e o número de vagas que as duas escolas que estão sendo construídas pelo PAC irão gerar, o que de certa forma nos dá esperança de que o número de compra de vagas e convênios na Educação Infantil poderá ser reduzido no município de Santa Maria/RS.

Quadro demonstrativo 2 – Localização e número de vagas das escolas do PAC.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	
OBRAS COM TÉRMINO EM 2018	
Creche Cipriano da Rocha Bairro: Parque Pinheiro Machado Rua: Não informada Vagas: - 120 crianças em turno integral - 240 crianças em turno parcial	Creche Brenner Bairro: Divina Providência Rua: Enio Brenner Vagas: - 60 crianças em turno integral - 120 crianças em turno parcial

Fonte: Elaborado pela autora.

No quadro resumo abaixo, apresentaremos o número total de vagas que seriam gerados através das dez unidades do PROINFANCIA, o número total de vagas que será gerado pelas duas escolas do PAC e o número total de vagas das doze escolas de Educação Infantil, abrangendo os dois programas, PROINFANCIA e PAC.

Quadro resumo 3 – Número total de vagas das Unidades PROINFANCIA e PAC.

NÚMERO TOTAL DE VAGAS
Total de vagas pelo PROINFANCIA - 10 escolas = Turno Integral – 976 vagas **Turno Parcial - 1.952 vagas**
Total de vagas pelo PAC - 2 escolas = Turno Integral – 180 vagas **Turno Parcial - 360 vagas**
Total de vagas das 12 escolas = Turno Integral – 1.156 vagas **Turno Parcial - 2.312 vagas**

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos dados apresentados nas tabelas acima, podemos perceber que se essas escolas estivessem com suas obras concluídas, as 759 vagas que foram ofertadas no ano de 2016 através de compra de vagas e convênio entre a Prefeitura Municipal de Santa Maria, Secretaria Municipal de Educação em cinco instituições privadas, filantrópicas e creches comunitárias não precisariam ter acontecido, pois as vagas disponibilizadas pelas unidades do PROINFANCIA e PAC dariam conta de atender toda a demanda.

Logo abaixo será apresentado um quadro que foi elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e que consta na Radiografia da Educação Infantil do município de Santa Maria/RS, a evolução da cidade em relação ao número de matrículas em creche e pré-escola, por dependência administrativa do ano de 2010 ao ano de 2015.

Ano	Creche					Pré-Escola				
	Total	Federal	Municipal	Estadual	Privada	Total	Federal	Municipal	Estadual	Privada
2010	1.769		1.163		606	3.847		2.067	244	1.536
2011	1.996	83	1.169		744	4.070	100	2.355	122	1.493
2012	2.234	75	1.282		877	3.995	74	2.381	86	1.454
2013	2.676	75	1.455		1.146	4.157	32	2.502	64	1.559
2014	3.283	42	1.658		1.583	4.759	85	2.498	92	2.084
2015	3.582	63	1.548		1.971	5.195	70	2.812	94	2.219

Fonte: Radiografia da Educação Infantil de Santa Maria/RS – 2015.

De acordo com as informações obtidas através do site da SMED, no início do ano letivo de 2017, para que o direito das crianças fosse garantido, em fevereiro deste ano a Prefeitura Municipal de Santa Maria junto com a Secretaria Municipal de Educação entregou o Termo de Referência para os representantes de cinco escolas privadas, filantrópicas e/ou creches comunitárias do município para tratar da compra de 769 vagas para a Educação Infantil.

A partir disso, surgem alguns questionamentos em relação à forma com que o município se organiza e quais Políticas Públicas auxiliam para a realização deste processo de conveniamento entre a Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Educação e as instituições privadas, filantrópicas e/ou creches comunitárias de Educação Infantil, bem como a compra de vagas.

O Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Educação Básica (SEB) elaboraram em 2009 um documento chamado *"Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil"*, tendo como objetivo orientar secretarias e conselhos municipais de educação nas questões referentes ao atendimento da Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação com instituições privadas, sem fins lucrativos,

comunitárias, filantrópicas e confessionais. (BRASIL, MEC; SEB, 2009, p.9). É importante dizermos, que este documento apresenta apenas orientações para os convênios e não para a compra de vagas.

Este documento apresenta três definições importantes em relação às instituições de Educação Infantil, que podem ser públicas ou privadas. De acordo com a LDB, art.19, inciso I, as instituições públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público federal, estadual, distrital ou municipal. E as instituições privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (LDB, art.19, inciso II) que são organizadas em dois grupos: particulares com fins lucrativos e as comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos que se definem da seguinte maneira (BRASIL, MEC; SEB, 2009, p.12):

- Instituições comunitárias: são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade (LDB, art.20, inciso II);
- Instituições confessionais: são instituições por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior (LDB, art.20, inciso III);
- Instituições filantrópicas: são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, de direito privado, e possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

É importante salientarmos, que de acordo com a LDB (art. 18, incisos I e II) todas as escolas de Educação Infantil que se localizam no município, tanto as privadas quanto as públicas, integram o respectivo sistema de ensino federal, estadual, distrital ou municipal.

A compra de vagas e o convênio têm como objetivo oferecer Educação Infantil gratuita em instituições privadas, o que compromete o poder público a financiar parte ou totalidade desse atendimento, seja através de repasse de verbas ou até mesmo cedência de funcionários que fazem parte do quadro funcional do município.

De acordo com as notícias que constam no site da Prefeitura Municipal de Santa Maria[3], desde 2013 acontece o processo de conveniamento entre a Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Educação e as instituições privadas, filantrópicas e/ou creches comunitárias de Educação Infantil. A partir disso, podemos dizer que há uma construção cultural dessa relação público-privado pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos

3 Este link é sobre a notícia de 26 de abril de 2013 (atualizado em 03 de maio de 2013): Educação: Prefeitura celebra convênio e/ou compra de vaga com entidades filantrópicas. Esta é a primeira notícia sobre conveniamento que foi encontrada no site da Prefeitura Municipal de Santa Maria - RS. http://www.santamaria.rs.gov.br/smed/index.php?secao=noticias&id=6429

ou a cedência de funcionários públicos para instituições sem fins lucrativos através desses convênios e da compra de vagas que acontecem no município de Santa Maria – RS.

É necessário dizer que somente o repasse de verba e a cedência de funcionários públicos não é o suficiente, requer também um acompanhamento do poder público municipal, pois só assim expressará o verdadeiro compromisso e preocupação em relação à qualidade do atendimento na Educação Infantil.

2.1 TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência é um documento que a Prefeitura Municipal de Santa Maria possui para que sejam realizados os convênios e as compras de vagas com as escolas de Educação Infantil da rede privada. Este termo de referência, é composto por dezesseis itens, no item 1 apresenta qual é a escola que está sendo realizado o convênio e sua localização, o item 2 aponta o número de vagas para crianças de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos, indicando se o atendimento será em período integral e/ou parcial.

O item 3 sinaliza qual a motivação para o firmamento do convênio:

> Em decorrência da legislação vigente, visto que o atendimento em creche e pré-escola para crianças de zero a cinco anos de idade é definido na Constituição Federal de 1988, como dever do Estado, oferecido em regime de colaboração com o Município, união e distrito Federal.
> O município quer garantir vagas à todas as crianças em idade de Educação Infantil, atendendo a meta do Plano Nacional de Educação, que prevê atendimento de 100% de crianças de 4 a 5 anos, e 50% de crianças de 0 a 3 anos.
> As 22 escolas de Educação Infantil e as 15 novas turmas de Creche e Pré-escola em Funcionamento nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal, não foram suficientes para atender a grande demanda de crianças inscritas na Central de Matrículas, tornando necessária e indispensável à aquisição direta, por meio de DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, na compra de vagas em Instituições voltadas a serviços de Educação, executadas por organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo Órgão Gestor – Conselho Municipal de Educação – garantidos no Art. 30, IV da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. (SANTA MARIA, 2017, p. 01.)

Sabemos que as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e as Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) não dariam conta da grande demanda, pois antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 e depois com a Lei n. 12.796/2013 já não havia vagas que suprissem toda a demanda, porém em 2016 quando entrou em vigor a lei da obrigatoriedade, o problema se agravou ainda mais, não provendo vagas o suficiente para crianças de 0 a 3 anos e crianças de 4 a 5 anos.

O item 4 indica qual a necessidade das vagas, sinalizando qual a prioridade de atendimento, creche ou pré-escola, pois essas vagas serão distribuídas somente após o processo de matrícula e rematrícula informados à Central de Matrículas, pois é o órgão que

desempenha o papel de democratização no gerenciamento das vagas da Rede Pública de Ensino.[4]

O item 5 trata sobre as condições do preenchimento da vaga, como o período do ano letivo do corrente ano, a carga horária mínima de 800 horas e 200 dias letivos, as crianças são encaminhadas através da Central de Matrículas.

É importante salientar, que os demais itens apresentam o que a instituição que é conveniada ou que "vende" vagas **precisa cumprir em relação a infraestrutura**, tais como salas de aula com mobiliário adequado à idade conforme Legislação Vigente, banheiros adequados, áreas de lazer, recreação e esporte, cozinha e refeitórios, oferta de materiais pedagógicos básicos, espaço adequado para os momentos de descanso e higienização das crianças (SANTA MARIA, 2017, p. 02) quais as obrigações do Município com a escola, **quais as obrigações da instituição** conveniada ou que possui "venda" de vagas

> I – apresentar proposta pedagógica de acordo com as diretrizes nacional e municipal da Educação Infantil;
> II – desenvolver carga horária diária em período integral para Creche, em horário parcial para Pré-escola, durante o ano letivo de 2017;
> III – desenvolver atividades pedagógicas e de recreação, com salas de brinquedos, com jogos pedagógicos, biblioteca, pracinha, pátio para lazer, área para prática de esportes;
> IV – adequar e adaptar as dependências, banheiros, refeitórios, mobiliários e utensílios em conformidade com a faixa etária dos alunos;
> V – manter equipe de professores e demais profissionais habilitados com direção e coordenação pedagógica exclusiva para o atendimento aos alunos do **MUNICÍPIO**;
> VI – elaborar, através de nutricionista, um cardápio composto de lanche matinal, almoço e lanche da tarde, e encaminhar à Secretaria de Município da Educação para que seja adequado e aprovado pela profissional responsável;
> VII – fornecer aos pais ou responsáveis um meio de registro diário para as anotações das atividades escolares e postura do aluno, com a finalidade de acompanhamento por parte dos responsáveis;
> VIII – fornecer material pedagógico básico de acordo com a faixa etária, tais como: lápis de cor, giz de cera, massa de moldar, tinta guache, papel ofício e cola;
> IX – comunicar qualquer anormalidade mensalmente, através de relatório por escrito, ao fiscal do Termo;
> X – entregar, até o 3º dia útil do mês subsequente, relatório mensal, contendo cópia do diário de classe com a relação nominal e a frequência diária dos alunos, bem como a movimentação dos mesmos para análise e liberação do recurso;
> XI – permitir o acesso aos fiscais do presente termo nas dependências da escola, em qualquer período do mês; e
> XII – exigir dos pais e responsáveis esclarecimento quanto as razões de possíveis ausências dos alunos a partir do 2º dia de ausência em sala de aula. (SANTA MARIA, 2017, p. 03)

O valor da transferência e da dotação orçamentária, prazo de vigência do Termo de Referência, a forma como deve ser realizada a prestação de contas dos recursos que foram recebidos ao longo do ano, como se deu a aplicação dos recursos e **sobre o**

4 Informação dada pela professora durante a entrevista.

acompanhamento, **controle e fiscalização que acontece através do gestor que possui as seguintes atribuições:**

> I – Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
> II – Informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometes as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados; e
> III – Emitir parecer conclusivo de análise da prestação de contas, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 da Lei Federal nº 13.019/2014. (SANTA MARIA, 2017, p. 09)

Já a Comissão de Monitoramento e Avaliação tem como obrigação realizar um relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, contendo:

> I – descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
> II – análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
> III – valores efetivamente transferidos pela Administração Pública;
> IV – análise dos documentos comprobatórios apresentados pela OSC na prestação de contas, principalmente quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos neste Termo;
> VI – análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias. (SANTA MARIA, 2017, p. 09)

Podemos dizer, que algumas dúvidas em relação ao conveniamento e a compra de vagas foram melhor explicitadas através da entrevista semiestruturada que foi utilizada para elaboração dos dados, principalmente em relação à diferença entre convênio e compra de vaga, portanto no próximo capítulo, iremos trazer como a pesquisa aconteceu.

3 CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O desenvolvimento de uma pesquisa científica demanda a definição teórica e metodológica, aliando-se aos princípios que nortearão o estudo, de modo que o método de investigação seja coerente com os paradigmas teóricos que fundamentaram o trabalho. Pesquisar é ir em busca do novo, do que nos inquieta, e também aprimorar o que já aprendemos. Brandão e Borges (2007), nos dizem, que a pesquisa serve para nós mesmos, para a vida, para o mundo do qual somos parte.

É fundamental também circunscrever o objeto de estudo, neste caso, a organização da gestão Municipal e escolar de Santa Maria em relação ao processo de conveniamento de vagas para a Educação Infantil pública com ênfase nos anos 2016 e 2017.

Definido o objeto de estudo, a escolha de uma opção metodológica do pesquisador exige clareza técnica na definição dos procedimentos da pesquisa, afirmando a relação intrínseca entre as teorias e metodologias de investigação e a natureza da pesquisa. Para Pérez Gómez (1998, p. 100),

> Requer-se, portanto, um modelo metodológico de investigação que observe as peculiaridades dos fenômenos que são objetos de estudo. A natureza dos problemas estudados deve determinar as características das proposições, dos processos, das técnicas e instrumentos metodológicos utilizados e não o contrário.

Desse modo, optou-se como abordagem metodológica para este estudo, a concepção de pesquisa do tipo qualiquantitativa, pois de acordo com Giddens (2012) "[…] a pesquisa pode ser feita pelo método misto quantitativos e qualitativos de modo a obter uma compreensão e explicação mais ampla do tema estudado".

Minayo (1993, p. 34) diz que:

> A relação entre quantitativo e qualitativo […] não pode ser pensada como oposição contraditória […] é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais 'concretos' e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente e vice-versa.

A abordagem metodológica é quantiqualitativa e prevê como estratégia de compreensão do fenômeno leitura e análise das políticas públicas para a educação, especialmente no que diz respeito ao processo de conveniamento entre a prefeitura e as instituições privadas de Educação Infantil e assim compreender como a gestão Municipal e escolar de Santa Maria organizou o conveniamento de vagas para a Educação Infantil pública, com ênfase nos anos 2016 e 2017.

É necessário destacarmos que a abordagem quantiqualitativa é uma possibilidade de entrelaçamento entre a quantidade e a qualidade. Além disso, sabe-se que as abordagens não

definem o método como um todo, no entanto, são formas de olhar, que precisam ser mais delineadas a partir de técnicas e análises.

No processo de elaboração dos dados dessa pesquisa, utilizamos como instrumento investigativo a análise documental da política pública de conveniamento para a Educação Infantil, apoiando-se em documentos de nível federal e municipal, outro instrumento que também foi utilizado, é a entrevista semiestruturada com uma professora que atua na Secretaria Municipal de Educação (SMED), a qual é responsável pela Educação Infantil.

De acordo com Michel (2009, p. 65) análise documental, "[...] significa consulta a documentos, registros pertencentes ou não ao objeto de pesquisa estudado, para fins de coletar informações úteis para o entendimento e análise do problema". Portanto, foram analisados os documentos que trazem esse processo de conveniamento para oferta de vagas para a Educação Infantil, ou seja, o convênio que acontece entre a SMED e as instituições privadas de categoria, filantrópica, confessional e/ou comunitárias no município de Santa Maria, RS, um dos documentos mais utilizados é o que foi elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Educação Básica (SEB) sobre *"Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil"*, além desse documento do MEC/SEB, outro documento que foi utilizado é o Termo de Referência que é firmado com as instituições que possuem convênio ou compra de vagas com a Prefeitura para a Educação Infantil.

Optou-se por entrevista semiestruturada porque combinam perguntas abertas e fechadas, a qual o pesquisador segue um conjunto de questões que foram definidas previamente, o que possibilita que seja feita como uma conversa informal. É importante salientar, que a entrevista foi realizada em dois momentos, no primeiro momento foram feitas algumas perguntas relacionadas ao convênio e compra de vagas entre a prefeitura de Santa Maria/RS e as escolas privadas de Educação Infantil, porém, após iniciarmos a análise e discussão dos dados, percebeu-se a necessidade de retornar e realizar outros questionamentos em relação a temática possibilitando assim, compreendermos melhor a forma que são firmados os convênios e a compra de vagas no município com ênfase nos anos 2016 – 2017.

Segundo Haguette (1995) a técnica de entrevista é considerada como um processo de interação social, no qual o pesquisador/entrevistador tem como finalidade obter informações do sujeito de pesquisa/entrevistado, através de um roteiro contendo tópicos em torno de uma problemática central.

Para Triviños (1987, p. 146), a entrevista semiestruturada possui como característica alguns questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao

tema da pesquisa. Além disso, o autor afirma que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” possibilitando assim, que durante o processo de coleta de dados o pesquisador mantenha-se atuante. (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Portanto, após mostrar os caminhos metodológicos, que foram utilizados ao longo desta pesquisa, estes caminhos se entrelaçaram no decorrer do trabalho auxiliando a compreender melhor o processo de conveniamento e compra de vagas na Educação Infantil no município de Santa Maria/RS que será apresentado no próximo capítulo de análise e discussão dos dados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Na busca por respostas significativas, que auxiliassem nos questionamentos iniciais dessa pesquisa, foi elaborada uma entrevista semiestruturada com questões específicas acerca da forma como a gestão Municipal de Santa Maria organizou ao longo dos anos 2016 e 2017 o processo de conveniamento de vagas para a Educação Infantil pública.

Após realizar a análise documental, partimos para uma nova etapa, a análise e interpretação dos dados[5]. Os autores Lüdke e André (2014, p.53) nos dizem que quando falamos em análise, é necessário considerar que ao

> [...] analisar os dados qualitativos significa "trabalhar" todo material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos de observação, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis. A tarefa de análise implica num primeiro momento, a organização de todo o material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevantes. Num segundo momento essas tendências e padrões são reavaliados, buscando-se relações e influências num nível de abstração mais elevado.

A partir disso, a construção desta parte da análise se deu em torno das respostas do sujeito participante da pesquisa, uma professora que atua na Secretaria Municipal de Educação (SMED), a qual é responsável pela Educação Infantil no município de Santa Maria/RS.

Dessa forma, utilizamos como técnica de pesquisa, a entrevista semiestruturada, realizada em dois momentos complementares. No primeiro momento foram utilizadas nove perguntas, no segundo momento, foram utilizadas mais cinco perguntas para que a partir delas a professora pudesse responder as seguintes questões propostas:

1. Quais escolas possuem convênio entre 2016 e 2017?
2. Quantas vagas no total?
3. Quantas vagas por escola?
4. Número de vagas para crianças de 0 a 3 anos?
5. Número de vagas para crianças de 4 a 5 anos?
6. Como acontece a distribuição de vagas?
7. Qual a forma de acertos dos convênios?
8. Como as escolas organizam o atendimento dos convênios?
9. Como se dá o acompanhamento pela SMED?

---

5 Os dados apresentados nessa pesquisa foram obtidos através da entrevista porque a Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS não possui banco de dados sobre os convênios e as compras de vagas para a Educação Infantil.

10. Desde quando os convênios começaram a ser realizados em Santa Maria/RS?

11. Desde quando a compra de vaga começou a ser realizada em Santa Maria/RS?

12. Nos dados acessados, percebe-se que há mais crianças de 0 a 3 anos de idade do que de 4 a 5 anos de idade nas vagas compradas pelo município, por que isso acontece?

13. Como se definem as possibilidade/necessidades de turno integral ou parcial nos casos de compras de vagas?

14. Por que as EMEI's ofertam turno parcial e as escolas com compra de vaga turno integral?

Para que a entrevista fosse realizada, foi agendado um horário com a professora responsável pela Educação Infantil que atua na SMED, fui muito bem recebida neste dia e nossa conversa iniciou-se pontualmente no horário combinado. Esta mesma professora é com quem foi possível conseguirmos todos os dados necessários, quando não sabia responder perguntava para outras colegas.

Durante a entrevista foi possível perceber que todos os dados são organizados em pastas salvas no computador, mas nem todos possuem informações completas, como por exemplo, o número de vagas nas escolas conveniadas para crianças de 0 a 3 e de 4 a 5 anos, sendo que possuem apenas o número total de vagas por escola.

No segundo momento em que estive novamente com a professora entrevistada, solicitei que a entrevista fosse gravada para que pudesse obter maior detalhamento dos dados, porém o local em que estávamos não nos permitia, pois na sala havia muitas pessoas e os ruídos das conversas acabaram atrapalhando o áudio e no momento não tínhamos outro local, pois a sala de reunião estava ocupada.

Portanto, conforme fomos conversando e a professora respondendo aos questionamentos, fui anotando as suas respostas, ao final da entrevista solicitei que ela fizesse uma revisão ao que eu havia escrito e se quisesse acrescentar ou retirar alguma informação que poderia realizar as alterações.

4.1 A NATURALIZAÇÃO DA COMPRA DE VAGAS E DO CONVÊNIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Nesta parte traremos alguns apontamentos em relação aos dados coletados e a diferença entre compra de vagas e o conveniamento, pois anteriormente a realização da entrevista, estávamos utilizando os termos convênio e compra de vagas como sinônimos, porém possuem significados diferentes.

Ao iniciar a entrevista, na primeira pergunta que era sobre quais escolas possuem convênio entre 2026 e 2017, a professora da SMED me questionou se era apenas dos convênios ou da compra de vaga também, então explicou que as escolas de Educação Infantil conveniadas são aquelas que possuem cedência de professoras, as instituições de Educação Infantil que possuem compra de vagas, são aquelas que a prefeitura realiza o repasse de verbas, além disso, é importante dizermos que de acordo com a entrevistada os convênios são realizados há mais de 20 anos e a compra de vaga começou em 2012 no município de Santa Maria/RS.

De acordo com a SMED, entre 2016 e 2017 três escolas de Educação Infantil são conveniadas com a prefeitura, mas além do convênio, possuem mais cinco escolas que atendem Educação Infantil com compra de vagas, portanto, são oito escolas privadas que atendem a demanda de crianças na Educação Infantil, as quais deveriam estar em escolas públicas, pois o investimento de verba pública está sendo utilizado em instituições privadas.

Quadro demonstrativo 4 – Escolas que possuem compra de vagas e escolas conveniadas.

Escolas com Compra de Vagas	**Escolas Conveniadas**
Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência	Escola de Educação Infantil Ida Bertiotti
Escolinha Padre Orlando	Escola de Educação Infantil Vila Vitória
Pedacinho do Céu – CEDUCA	Escola de Educação Infantil Santa Rita de Cássia
Aldeias Infantis SOS Brasil	
Associação Espírita Francisco Spinelli	

Fonte: Elaborado pela autora.

No quadro abaixo traremos o número de vagas em escolas conveniadas e o número de vagas em escolas com compra de vaga, além disso, apontaremos o número de vagas por escola.

Quadro demonstrativo 5 – Relação de vagas por escola com compra de vagas e conveniada.

NÚMERO DE VAGAS EM ESCOLAS COM COMPRA DE VAGAS		**NÚMERO DE VAGAS EM ESCOLAS CONVENIADAS**	
Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência	300 vagas	Escola de Educação Infantil Ida Bertiotti	102 vagas

Escolinha Padre Orlando	140 vagas	Escola de Educação Infantil Vila Vitória	91 vagas
Pedacinho do Céu – CEDUCA	89 vagas	Escola de Educação Infantil Santa Rita de Cássia	100 vagas
Aldeias Infantis SOS Brasil	140 vagas		
Associação Espírita Francisco Spinelli	100 vagas		
TOTAL DE VAGAS	**769 vagas**	**TOTAL DE VAGAS**	**293 vagas**

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos dados trazidos acima, é possível percebermos que existem mais compra de vagas, que totalizam 769 vagas, do que através dos convênios que é no total de 293 vagas, ou seja, já que o número de crianças que estão matriculadas em escolas que atendem a Educação Infantil através de compra de vaga faz com que potencialize ainda mais a relação público-privado, fazendo com que o município deixe de investir em novas EMEI e assim naturalize cada vez mais a compra de vaga e o conveniamento como única forma de atendimento, já que as escolas públicas municipais não estão dando conta da demanda de crianças que se matriculam na Educação Infantil.

Agora, iremos mostrar o número de vagas em escolas conveniadas ou com compra de vagas, subdivididas entre crianças de 0 a 3 anos e crianças de 4 a 5 anos. Vale salientar, que durante a entrevista na SMED foi disponibilizado apenas o número de vagas em escolas com compra de vagas, em relação ao número de vagas em escolas conveniadas, a professora entrevistada não conseguiu obter os dados corretos, ficou de encaminhar via e-mail, mas não obtive resposta.

Quadro demonstrativo 6 – Relação de vagas por escola com compra de vagas.

NÚMERO DE VAGAS EM ESCOLAS COM COMPRA DE VAGAS		
	0 a 3 anos	**4 a 5 anos**
Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Providência	174 vagas	126 vagas

Escolinha Padre Orlando	68 vagas	72 vagas
Pedacinho do Céu – CEDUCA	40 vagas	49 vagas
Aldeias Infantis SOS Brasil	120 vagas	20 vagas
Associação Espírita Francisco Spinelli	80 vagas	20 vagas
TOTAL DE VAGAS	**482 vagas**	**287 vagas**

Fonte: Elaborado pela autora.

Através desses dados, podemos perceber que o atendimento em escolas com compra de vagas é maior para crianças de 0 a 3 anos, o que faz pensar o porquê, mesmo considerando que essas crianças também precisam estar na escola, porém a Lei n. 12.796/2013 é sobre a obrigatoriedade dos quatro anos, o que de certa forma, essa compra de vaga seria para atender a demanda das crianças de 4 a 5 anos, embora saibamos que as EMEIS não dão conta de atender todas as crianças com essa faixa etária. Após apresentarmos esses dados de que há mais crianças de 0 a 3 anos de idade nas vagas compradas, a entrevistada diz que o município está priorizando o atendimento de 4 a 5 anos nas EMEI e nas EMEF, visto que houve um aumento significativo após a Lei n. 12.796/2013 entrar em vigor, porém, observa-se que a entrevistada não responde de acordo com a pergunta.

Além de sabermos o número de vagas em escolas conveniadas e com compra de vagas, é importante compreendermos como é realizada a distribuição de vagas para essas escolas. As vagas são distribuídas através da Central de Matrículas, as crianças são encaminhadas para escolas que possuem convênio ou compra de vagas com a prefeitura somente se não houver mais vagas nas EMEI ou nas EMEF que possuem pré-escolas, vale salientar que um dos requisitos, é que as crianças residam próximo a escola em que irão ser matriculadas.

Outro ponto importante, é em relação a forma de organização de atendimento das escolas, pois, de acordo com a professora da SMED as conveniadas organizam o atendimento das crianças de acordo com a demanda da comunidade, podendo ser em turno integral ou parcial, independente da faixa etária, já na compra de vagas é pré-determinado que as escolas atendam em turno integral as crianças de 0 a 3 anos e em turno parcial as crianças de 4 a 5 anos.

Outra questão que ficou latente foi em relação ao critério utilizado para determinar turno integral para crianças de 0 a 3 anos e parcial para crianças de 4 a 5 anos, portanto este foi um dos questionamentos realizados no segundo momento da entrevista, pois de acordo com a professora entrevistada, não há possibilidade de alteração em relação ao turno de atendimento das crianças, pois a compra de vaga para as crianças de 0 a 3 anos é integral pela necessidade das famílias e para as crianças de 4 a 5 anos é sempre parcial. Nesse sentido, considera-se que precisamos pensar como ficam as famílias dessas crianças se também tiverem a mesma necessidade de permanecerem na escola em turno integral.

Sobre esse aspecto é necessário pensarmos na questão econômica, no valor que é repassado pelo FUNDEB por criança e discutir como a lógica econômica, de financiamento e repasse de recursos é fator determinante da oferta de vagas na Educação Infantil. Considera-se também que se a oferta é de certa forma regida por questões de viabilidade econômica, a qualidade desse atendimento relaciona-se também a essa "forma abreviada" de oferta de educação às crianças pequenas.

Em 2009, os valores repassados pelo FUNDEB por aluno matriculado na Educação Infantil, foram (BRASIL, MEC; SEB, 2009, p.22):

> I – creche em tempo integral:
> a) Pública: 1,10;
> b) Conveniada: 0,95;
> II – pré-escola em tempo integral: 1,20;
> III – creche em tempo parcial:
> a) Pública: 0,80;
> b) Conveniada: 0,80;
> IV – pré-escola em tempo parcial: 1,00

Talvez, a questão econômica seja uma das "justificativas" pela definição de turno parcial ou integral nas escolas de Educação Infantil, pois no turno parcial o recurso repassado pelo FUNDEB será maior do que no turno integral.

Além disso, questionamos a entrevistada sobre o fato das EMEI's ofertarem turno parcial e as escolas com compra de vaga e algumas conveniadas o turno integral. Para esse aspecto foi dito que as escolas municipais de Educação Infantil possuem autonomia para que possam organizar as turmas de 0 a 3 anos de acordo com a demanda da comunidade, sendo integral ou parcial. As turmas de 4 a 5 anos existem exceções para algumas famílias que explicam a sua necessidade para as diretoras das escolas e assim conseguem com que as crianças fiquem em turno integral na escola, deixo aqui alguns questionamentos para que possamos pensar, como por exemplo: Quais são os critérios utilizados e quem determina quem irá receber essa exceção de ficar turno integral na escola?; Será mesmo que as

demandas das comunidades são atendidas, ou apenas determina-se e as famílias se adéquam a forma de atendimento das escolas?

Como já dito anteriormente, o repasse de verbas ou a cedência de professoras não é suficiente para que se tenha uma educação de qualidade nas escolas conveniadas e com compra de vagas, e de acordo com o documento do MEC *"Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil",* é necessário que tenha um acompanhamento, e através da entrevista semiestruturada foi possível saber que no nosso município, esse acompanhamento é realizado pela SMED nas escolas conveniadas, e nas escolas com compra de vagas é realizado através de um fiscal que é responsável pelas instituições que são realizadas a compra de vaga, esse fiscal não faz um acompanhamento pedagógico, mas sim econômico.

5 CONSIDERAÇÕES

Esta pesquisa surgiu a partir de inquietações acerca da temática sobre as políticas públicas para o conveniamento na Educação Infantil. Após todos os momentos de estudos, reflexões, coleta de dados e análise pode-se dizer que não há nenhuma política pública específica para o conveniamento e a compra de vagas, pois existe apenas um documento que foi produzido pelo Ministério da Educação – MEC que apresenta algumas orientações em relação aos convênios.

Além disso, é possível dizer que o conveniamento e a compra de vagas são encarados pela prefeitura e a SMED como alternativas para atender toda a demanda que o município apresenta por vagas e atendimentos à população de crianças pequenas. No entanto, para nós deixou de ser apenas uma alternativa e passou a ser algo naturalizado. Consideramos que a questão da não finalização das obras das unidades do PROINFANCIA também interfere nessa situação, embora não saibamos se apenas as unidades do PROINFANCIA dariam conta de atender toda a demanda junto as EMEI e as EMEF. De certa forma, talvez diminuiria o número de vagas ou terminaria com os convênios e a compra de vagas com escolas privadas ou comunitárias que atendem a Educação Infantil, como foi possível de perceber através dos dados apresentados em relação ao número total de vagas que iria gerar se as dez unidades do PROINFANCIA e as duas escolas do PAC estivessem finalizadas.

A partir da fala da professora participante e da análise realizada é possível dizer que apesar do município ter realizado outras tentativas, principalmente através da aderência ao programa PROINFANCIA, ainda assim existe uma estratégia bastante sólida e consistente associada ao fortalecimento da relação público-privado no atendimento a Educação Infantil no município, o que de certa forma contribui significativamente para a naturalização de repasse de verba pública para instituições privadas.

Através dos dados obtidos ao longo da pesquisa, foi possível conhecermos um pouco de como os convênios e a compra de vaga é realizada no município, embora seja algo que já vinha sendo realizado a bastante tempo ainda há muito o que ser pesquisado e analisado. Mapear o processo de conveniamento e compra de vagas da Educação Infantil não foi tão fácil assim, pois são dados que não são facilmente encontrados.

Portanto, os dados que foram apresentados aqui em relação ao número de vagas e número de escolas que possuem convênio ou compra de vaga, evidenciam um crescimento do investimento de recursos públicos em instituições privadas de Educação Infantil no município de Santa Maria. É necessário salientar que pesquisas como essa são muito importantes e

desafiadoras, pois ainda há muito o que caminharmos em relação a implementação das políticas públicas e para que a oferta da Educação Infantil seja assegurada de forma organicamente pública e com qualidade no atendimentos a todas as crianças que dela necessitarem.

REFERÊNCIAS

BORGHI, Raquel Fontes. **A oferta educacional da educação infantil: arranjos institucionais entre o público e o privado**. Relatório de pesquisa. UNESP Rio Claro: IB/Depto. Educação/ CNPq, 2012.

_____.Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; ARELARO, Lisete Regina Gomes. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. *In:* **Simpósio Brasileiro**, 24., 2009, Vitória; Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação - Direitos Humanos e Cidadania: Desafios para as Políticas Públicas e a Gestão Democrática da Educação, 3., 2009, Vitória. *Anais*...Vitória: UFES/CE/PPGE, 2009. p. 1-19.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; BORGES, Maristela Correa; A pesquisa participante: um momento da educação popular. **Revista Educação Popular**. Uberlândia, v.6, p.51-62. jan./dez. 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Ministério da Educação. **Lei n.º 9.394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dezembro de 1996.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Lex:** legislação federal e marginalia, Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 14 nov. de 2017.

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

BRASIL. **Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei 9.394 [...] para dispor sobre a formação de profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes; WIGGERS, Verena. A Qualidade da Educação Infantil Brasileira: Alguns Resultados de Pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 127, jan./abr. 2006, p. 87-128.

CORREA, Bianca. Cristina; ADRIÃO, Theresa. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 6-13, set. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 12ª educação. São Paulo: Atlas, 2000

FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. **Ciências e letras**, Porto Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008.

GIDDENS, Anthony. Sociologia.Tradução: Sandra Regina Netz. 6 ed. Porto Alegre: Artmed, 2012.

GÓMEZ, Ángel I. Pérez. As funções sociais da escola: d reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. In: Sacristán, José Gimeno e Ángel I.Pérez Gómez. **Compreender e transformar o ensino.** Porto Alegre: ArtMed, 1998.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 4º ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

KRAMER, Sônia. As crianças se 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação Sociedade**. São Paulo, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf> Acesso em: 15 de agosto de 2017.

LÜDKE, Menga.; ANDRÉ, MarliElizaDalmazoAfonso. **Pesquisa em Educação :** Abordagens Qualitativas. 2ª Ed., Rio de Janeiro: E.P.U., 2014.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais.** 2º ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? In: Caderno de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, jul./set., 1993.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação de Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público.** Brasília, p. 439 – 466. abr./jun.2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Termo de Referência.** Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2017.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL
ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

.

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezada Professora,

Eu, NATHIELE FERREIRA DA SILVA, acadêmica do programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, tendo como Orientadora a Prof. Drª. GRAZIELA ESCANDIEL DE LIMA. Por meio desta apresento a minha monografia: **Escolas de Educação Infantil em Santa Maria/RS e repercussões inter-relacionadas à Lei nº 12.796/2013.** Venho através desta, solicitar a sua colaboração para uma entrevista semi-estruturada sobre **de que forma o município de Santa Maria/RS organizou este processo de conveniamento e compra de vaga ao longo dos anos 2016 e 2017 - processo de oferta de vagas obrigatórias para crianças com mais de 4 anos de idade para a Educação Infantil**.

Agradeço vossa compreensão e colaboração.

Comprometo-me que tais recursos serão utilizados como subsídios para a escrita da monografia, bem como dos trabalhos dele advindos e terão a aprovação e orientação da Profª Drª Graziela Escandiel de Lima.

Santa Maria, 05 de janeiro de 2018.

Nathiele Ferreira da Silva Acadêmica	Graziela Escandiel de Lima Professora responsável

APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

CENTRO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA/RS E REPERCUSSÕES INTER-RELACIONADAS À LEI Nº 12.796/2013

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Quais escolas possuem convênio e/ou compras de vagas entre 2016 e 2017?

_____

_____

_____

_____

Quantas vagas no total?

_____

_____

Quantas vagas por escola?

_____

_____

_____

Número de vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade por escola:

_____

_____

_____

Número de vagas para crianças de 4 a 5 anos de idade por escola:

_____

_____

_____

Como acontece a distribuição de vagas?

_____

_____

_____

Forma de acertos dos convênios e das compras de vagas:

( ) Cedência de profissionais;
( ) Repasse de verbas;
( ) Cedência de profissionais e repasse de verba;
( ) Outro. Qual?

_____

_____

_____

Como as escolas organizam o atendimento dos convênios e das compras de vagas?

_____

_____

_____

Como se dá o acompanhamento pela SMED?

Desde quando os convênios começaram a ser realizados em Santa Maria/RS?

Desde quando a compra de vaga começou a ser realizada em Santa Maria/RS?

Nos dados acessados, percebe-se que há mais crianças de 0 a 3 anos de idade do que de 4 a 5 anos de idade nas vagas compradas pelo município, por que isso acontece?

Como se definem as possibilidades/necessidades de turno integral ou parcial nos casos de compras de vagas?

Por que as EMEI's ofertam turno parcial e as escolas com compra de vaga turno integral?