

A oferta da educação infantil no setor privado: direito ou negócio¹

Denise Madeira de Castro e Silva²

ORCID: 0000-0002-7401-3133

Resumo

O artigo analisa as repercussões da oferta da educação infantil no setor privado, a partir da obrigatoriedade da pré-escola, no município de Caxias do Sul no Estado do Rio Grande do Sul, considerando as implicações das redefinições entre os setores público e privado. A pesquisa se caracterizou como um estudo qualitativo em educação, na qual foram realizadas 19 entrevistas compreensivas, que são consideradas ao mesmo tempo um método e uma técnica, valendo-se também de pesquisa documental. A discussão e análise dos dados permitiram desenvolver uma caracterização da educação infantil no município estudado e evidenciar a constituição de uma rede de negócios, impulsionada pela compra de vagas no setor privado e pelas judicializações para essa etapa educativa. Desse modo, o direito à educação, entendido como acesso com qualidade a todos, em instituições estatais que cuidem e eduquem as crianças, sem considerá-las como parte integrante de um negócio, pode estar fragilizado, indicando um direcionamento a sua privatização. Conclui-se que o sentido público da educação pode estar esmaecendo, uma vez que as estratégias municipais para a sua oferta alinham-se a processos privatizantes em uma lógica mercantil que posiciona o cidadão de direito à um cliente. Reitera-se que o direito à educação deve estar fundamentado nos princípios de laicidade, gratuidade e qualidade, acessível a todos e previsto constitucionalmente, pois não basta assegurar o acesso, mas a oferta equânime a todas as crianças.

Palavras-chave

Educação infantil – Política educacional – Direito à educação.

1- Disponibilidade de dados: Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

2- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, São Francisco de Paula, RS, Brasil. Contato: denimcs@gmail.com



<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248248770por>

This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY-NC.

*The early childhood education offer in the private sector: a right or a business**

Abstract

This article analyzes the repercussions of the early childhood education offer in the private sector since the onset of the mandatory preschool in the city of Caxias do Sul, state of Rio Grande do Sul, Brazil, considering the implications of redefining the public and the private sectors. This research uses a qualitative approach on education, where 19 comprehensive interviews were conducted, which are considered at the same time a method and a technique. It also involves a documentary research. The discussion and the data analysis permitted developing a characterization of the early childhood education in the city studied, evidencing the constitution of a business network propelled by the acquisition of vacancies in the private sector and by the judicialization of this educational stage. Thus, the right to education – understood as the access to quality education for all in State institutions that provide care and education to children without considering them as a business – may be in danger, indicating a trend to privatization. It is concluded that the public character of education is decreasing as city policies are aligned to privatizing processes in a market rationale that transforms the citizen into a client. We emphasize that the right to education must be based on laicity, gratuity and quality, accessible for all as constitutionally foreseen. Not only the access must be guaranteed, but the equal access for all.

Keywords

Early childhood education – Educational policies – Right to education.

Introdução

A expansão da educação infantil (EI), a partir da universalização da pré-escola, trazendo a obrigatoriedade de frequência aos quatro anos de idade, nos remete ao cenário da discussão do direito à educação. Estudos demonstram que, para tornar possível essa compulsoriedade, os municípios aplicaram estratégias emergenciais que, mormente, são tornadas definitivas, entre elas o aumento dos chamados convênios, prática muito conhecida na EI (BORGHI; BERTAGNA, 2016; CAMPOS, R., 2016; CASAGRANDE; BORGHI, 2015). Além dessa, mais recentemente, a compra de vagas no setor privado para a oferta desta etapa educativa tem sido apresentada como uma medida viável para o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que prevê a universalização da pré-escola e também o alcance mínimo de 50% para a oferta de vagas às crianças da faixa etária da creche.

É inegável a importância do avanço do reconhecimento do direito à educação nas legislações nacionais, declarada na Constituição Federal – CF - (BRASIL, 1988) e na *Lei*

de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 (BRASIL, 1996), assim como do protagonismo da criança destacado no *Estatuto da Criança e do Adolescente* (BRASIL, 1990), apesar de que, ao longo do século XX, mesmo havendo a obrigatoriedade do ensino elementar, grande número de estratos populacionais continuaram do lado de fora dos muros da escola (GENTILI, 2009; LIBÂNEO, 2012). Essa realidade foi se modificando ao longo do século XXI, uma vez que a nossa sociedade elegeu a universalização escolar como forma privilegiada de transformar indivíduos em cidadãos (SAVIANI, 2013).

Não obstante, os anos 2000 trouxeram importantes mudanças no ordenamento legal, que produziram efeitos na identidade da EI brasileira: a inclusão obrigatória das crianças de seis anos no Ensino Fundamental (EF) a partir da *Lei Federal* nº 11.114 (BRASIL, 2005); a aprovação da *Lei* nº 11.274 (BRASIL, 2006) que definiu a duração do EF, passando de oito para nove anos. A saída das crianças de seis anos da pré-escola acabou por redefinir a etapa da EI como sendo aquela específica para a faixa etária entre zero a cinco anos, promovendo uma redução de tempo de permanência (CAMPOS, M., 2011; CAMPOS, R.; BARBOSA, 2016; PINAZZA; SANTOS, 2016).

A ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil dada pela *Emenda Constitucional* (EC) nº 59/09 (BRASIL, 2009a), também vem sendo apontada por diversos autores como capaz de forjar uma mudança estrutural na identidade da EI (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011; CAMPOS, M., 2011; KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011; NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013). Essa emenda incluiu as crianças a partir de quatro anos na educação obrigatória e determinou que os municípios brasileiros efetivassem esse atendimento até o ano de 2016. A *Lei Federal* nº 12.796, de 04 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), alterou a *LDB* nº 9394/96 e ratificou a obrigatoriedade escolar dos quatro aos 17 anos, considerando a pré-escola os dois anos iniciais desse processo.

Em vista disso, este artigo tem por objetivo analisar em um contexto municipal, as repercussões da oferta da EI na rede privada, a partir da obrigatoriedade da pré-escola, considerando as implicações das redefinições entre os setores público e privado. O estudo proposto foi realizado no município de Caxias do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Para o alcance deste intento foram analisadas entrevistas compreensivas (KAUFMANN, 2013) realizadas com gestores municipais. Ainda, foram considerados os dados quantitativos produzidos a partir da análise de documentos como as Radiografias da Educação Infantil (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017). A discussão e análise dos dados permitiram desenvolver uma caracterização da EI no município estudado e evidenciar a constituição de uma rede de negócios, impulsionada pela compra de vagas no setor privado e pelas judicializações para essa etapa educativa que pode estar fragilizando o caráter público da educação. As considerações finais retomaram os principais aspectos tratados no artigo, encaminhando uma reflexão acerca do direito à educação.

Método e seus procedimentos

A pesquisa se caracterizou como um estudo qualitativo em educação (STAKE, 2011) realizado no município de Caxias do Sul (RS). As entrevistas compreensivas que são ao mesmo tempo uma técnica e um método (KAUFMANN, 2013) formaram o alicerce das

análises apresentadas. Assim, foram realizadas 19 entrevistas de forma presencial, sendo gravadas com a duração de aproximadamente 1h15min cada uma delas. Posteriormente essas entrevistas foram transcritas. Todas as participantes foram informadas sobre o objetivo da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os principais interlocutores da pesquisa foram os gestores públicos municipais que atuaram desde o ano de 1998 até 2019. O roteiro de entrevista foi construído com diferenças nas questões de acordo com o setor que a participante ocupava, pois consoante o lugar que o sujeito desempenha pode atribuir sentidos diversos ao objeto investigado.

Desse modo, foram realizadas entrevistas com oito gestoras da Secretaria Municipal de Educação (SMED), duas do Conselho Municipal de Educação (CME) e duas com as supervisoras das mantenedoras das escolas conveniadas. Ainda, foram realizadas entrevistas em duas escolas, uma da rede conveniada³ e a outra do setor privado. Nessas escolas foram efetuadas uma entrevista com cada cargo, a saber: direção (somente na escola privada, na rede conveniada não há essa função), coordenação pedagógica, professora da pré-escola, professora da creche⁴.

No sentido de ampliação e aprofundamento de dados que pudessem consubstanciar as entrevistas e trazer dados numéricos para demonstrar a dimensão do que estava sendo tratado, os documentos foram fundamentais para essa interpretação. Portanto, a análise documental se somou às entrevistas, funcionando como um caleidoscópio, ora para ampliar, ora para aprofundar determinados aspectos. Nessa pesquisa partimos do princípio que documento são os registros oficiais produzidos pela SMED, assim como planejamentos feitos pelas escolas, materiais impressos e digitais, legislações, estudos internacionais e nacionais que se constituíram como fontes a este estudo (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Após a transcrição das entrevistas, produziu-se quadros para a narrativa de cada participante da pesquisa, no qual as falas foram subdivididas em temáticas conforme emergiam. Entretanto, as temáticas não foram comuns a todas as participantes. Com isso, trabalhamos na costura do que uma e outra narrativa da entrevista trazia. Não buscamos recorrência quantitativa ou necessariamente convergências, mas a produção de sentidos na construção de um relato que se complementasse e que respondesse ao objetivo previsto. Nesse sentido, Gomes (2009, p. 86) afirma que: “Na análise temática, como o próprio nome indica, o conceito é o tema. Esse comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentado através de uma palavra ou frase, um resumo”. Essas temáticas foram analisadas por segmento de atuação. Ao lado dessas temáticas foram abertas caixas de diálogos nas quais permitiram registrar possíveis conexões teóricas e nexos com outras falas das participantes da pesquisa de outro setor.

3- A partir do *Marco Regulatório* nº 13.019 (BRASIL, 2014), os convênios passaram a ser denominados como termo de colaboração, sendo as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público o instrumento a partir do qual aqueles são formalizados. Neste estudo optou-se por manter o termo convênios, pois os documentos pesquisados para a produção de dados ainda utilizam essa nomenclatura (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017).

4- Para todas as participantes da pesquisa, assim como para as escolas, foram utilizados nomes fictícios. O cargo com o qual cada participante atuava não foi identificado para preservar ainda mais o anonimato.

Reflexões sobre a educação infantil em Caxias do Sul/RS

Caxias do Sul é uma cidade situada no nordeste do Estado do RS, conhecida genericamente como a serra gaúcha. A área territorial é de 1.652,308 (km²) e sua população estimada é de 483.377 habitantes. A população economicamente ativa concentra suas atividades no comércio e no setor metalmeccânico, conhecido polo da região. A cidade possui um Índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de 0,782, considerado alto. Em 2015, os trabalhadores formais ganhavam em média 3,5 salários mínimos, e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* era de R\$ 43.460,17 (IBGE, 2018). Historicamente, sua origem regional é atribuída aos primeiros imigrantes italianos no Estado, considerada uma das regiões mais ricas, esse município apresenta dados muito peculiares em relação à oferta da EI.

Em relação ao número de escolas, o município contava com 266 escolas dedicadas à EI, sendo 203 do setor privado e 63 da rede municipal, que ofertam apenas a pré-escola. Cumpre ressaltar que o município ainda não constituiu Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), e não há o cargo público para professor dessa etapa. Assim, a creche é 100% ofertada pelo setor privado. Em relação à pré-escola, 75% do atendimento é realizado em escolas privadas e os 25% restantes em Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs). Em 2017 a taxa de atendimento para as crianças da faixa etária de creche era de 34,13%, percentual ainda longe do previsto no PNE 2014-2024 e de 82,68% para a pré-escola, necessitando criar mais de cinco mil vagas para toda a EI (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017).

O conceito desenvolvido por Azevedo (2003, p. 38) demonstra pertinência na pesquisa realizada, para o qual: “Política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Assim, essa omissão, registrada na falta da criação de EMEIs e vagas à EI, parece ter sido mais conveniente do que a ação. Essa suposta conveniência se assenta na justificativa de uma opção mais favorável economicamente ao município, fazendo a compreensão de que a EI sendo executada por intermédio de convênios diminuiria custos, destacada pelas participantes da pesquisa.

Não havia financiamento específico para EI. Ou se aumentava a oferta ou se investia na construção do prédio. Os convênios eram uma forma viável financeiramente. Tínhamos no final dos anos 1990 cerca de 22 escolinhas conveniadas que depois aumentaram para 125. A não construção de EMEI foi para não ampliar a folha de pagamento. Os convênios não impactam a folha de pagamento. As escolas funcionam no mínimo 12 horas por dia, para cobrir essa carga horária tem que aumentar o número de profissionais e aí onera a folha, assim não cai na responsabilidade fiscal. Manter a escola é que é o problema. (ADÉLIA).

Acho que o município nunca vai fazer concurso, enquanto tiver essa forma de administração. As de quatro e cinco anos que estão nas EMEFs estão sendo atendidas por professores concursados para o EF com a mesma formação. Para o atendimento das crianças de quatro e cinco anos dentro

das EMEFs, teria que ter outro concurso para EI. Enquanto houver essa forma de administração, convênios, não é interesse do município municipalizar a EI. (RUTH).

Eu acredito que tenha um ganho econômico muito grande. Porque o professor não é teu funcionário, o problema não é fazer a escola, mas manter. A escola de EI é cara, manter um professor pra seis bebês é caro, e é professor. Claro que a prefeitura paga o professor da conveniada, mas ele não é teu. Ele não é concurso público, que tu vais ficar o resto da vida pagando, se tu quiseres fechar duas escolas tu podes fechar. Eu acredito que ganho só econômico mesmo, porque outra vantagem não tem, o resto para mim é desvantagem. (ALICE).

Rosânia Campos (2016) afirma que a obrigatoriedade da pré-escola favoreceu o incremento dos conveniamentos. No caso de Caxias do Sul (RS), a opção pelos conveniamentos não se deu pela questão da obrigatoriedade da pré-escola para buscar o aumento de vagas que seriam insuficientes objetivando a sua universalização, essa foi a lógica administrativa prioritária proposta para o atendimento da EI, visando aspectos econômicos.

Contudo, no município estudado, desde a obrigatoriedade da pré-escola, a rede conveniada não foi ampliada, havendo uma redução do número de vagas nela. O grande incremento no aumento do número de vagas foi no setor privado com fins lucrativos, as quais inúmeras escolas subsistem em função das matrículas compradas pelo poder público municipal (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017). A venda de vagas ao município tornou-se a possibilidade de garantir um negócio com o retorno seguro, pois não há o risco de inadimplência.

Então a gente vê que muitas escolas veem como um negócio, só veem a questão do dinheiro e do lucro. Estão assim, desmerecendo muito a questão das vagas compradas, mas se elas não têm essas vagas, elas não sobrevivem, porque assim, hoje em dia 90% ou mais das escolas, sobrevivem com as vagas compradas. (CORA).

Quando tu pegas essas crianças que tem um custo financeiro mais baixo, e tu queria oferecer mais, sabe, a gente não consegue, porque o custo/benefício é bem menor, então tu não consegues dar aquela volta que precisaria. Se tu parar para pensar, é um comércio que tu tem. Se tu tens uma criança particular, tu corre o risco dele atrasar a mensalidade, o pai ou a mãe ficar desempregado e tu não receber, ou simplesmente eles chegarem e tirarem do dia para noite e tu perde aquela criança. O credenciamento é uma garantia que tu tens, tu consegue fazer um cálculo mais para o futuro do que tu pode investir, só que junto vem outros probleminhas, a gente tem que ajudar na compra de materiais, para as crianças ou fazer alguma doação de lenço, fraldas. (MARINA).

Ainda, afirmam as participantes da pesquisa, a maioria das escolas privadas não conveniadas apresentam problemas de várias ordens que vão desde os pedagógicos, os de infraestrutura, a falta de correção na informação da frequência da criança da etapa obrigatória, a cobrança de taxas extras, exigência de pagamento de matrícula aos pais, e até mesmo negligências em relação aos cuidados próprios da faixa etária. A questão principal é a falta de regulação dessas escolas que, em virtude do número elevado de

estabelecimentos que vendem vagas ao município e poucos profissionais que atuam no setor específico de monitoramento na SMED, inviabiliza um controle e fiscalização mais eficazes.

Crianças que estão na rede pública desde março e a escola privada está cobrando até agora. Têm escolas que cobram sendo que não poderiam. Então, muitas vezes a gente foi até a escola cobrar isso e daí elas dizem que a criança recém havia sido desligada. A escola é obrigada a fazer a devolução do dinheiro com juros, devidamente ajustados e recebe suspensão interna. (CLARICE).

Outra coisa é a questão da escolarização com três anos já ensinando letras, um atrás do outro, então já tem essa concepção de escola mesmo. De ver aquelas crianças apáticas, quietas e oprimidas de alguma maneira, mas daí tu vai fazer como. A gente até tenta inserir o pedagógico, estímulo e lúdico, mas como elas são particulares, têm muita coisa que a gente não consegue exigir e cobrar. (CORA).

Outra dificuldade é que as escolas são casas adaptadas, muita escada, onde eram os quartos são as salas, o pátio pequeno, não tem um prédio construído para isso. Aí a gente vê a questão da indisciplina, tu mordes, tu bates porque tu passas o dia inteiro em um ambiente pequeno, isso gera um stress neles também, sem atividade para fazer. Em vez de dar a massinha de modelar e deixar eles manusearem, várias cores, tamanhos diferentes, é uma bolinha pra cada um, uma cor cada um. Esses dias a gente chegou em uma escola e eles estavam pintando e cada um tinha um lápis de cor fino, crianças bem pequenas, porque não pega giz de cera que é grosso, deixa eles usar as cores, olha a noção, um lápis de cor para cada um. (NÉLIDA).

Apesar de o município pagar com dinheiro público essas vagas, a capacidade de regulação acerca dessa oferta é limitada, pouca interferência na gestão dessas escolas é efetivada. As escolas não são fechadas quando da ocorrência de problemas porque há a necessidade da oferta de vagas, conforme o zoneamento de interesse da família da criança, o que restringe a oferta dentro de determinados bairros. Há uma dependência do município por essas vagas, levando o poder público municipal a extrapolar a fronteira do tolerável na aposta de que a escola venha a realizar uma reflexão e, a partir dela, transformar positivamente suas ações pedagógicas no sentido de contribuir com eficácia à educação da criança.

A oferta da vaga deve priorizar a distância de até dois quilômetros da casa da criança, o que acarreta uma outra situação. As participantes da pesquisa relatam que há escolas que preferem não participar do processo licitatório para a venda de vagas para aguardar possíveis processos de judicialização. Isso se deve ao fato de que, as vagas judicializadas recebem valor mais alto, tanto para o turno parcial como para o integral. Com isso, no município, há bairros que não tem escolas credenciadas para a venda de vagas. As entrevistadas sugerem que ocorre um alinhamento de interesses nessas escolas, no sentido de aguardarem por processos judiciais mais vantajosos economicamente.

Nós temos escolas que se fecham para o credenciamento para esperar as vagas judicializadas, porque elas já sabem que se naquele bairro nenhuma escola entrar para o credenciamento,

quando chegar uma vaga, uma solicitação de vaga para aquele zoneamento, via judicial, o valor é maior. É um complô né, seria interessante investigar, por que fazem isso, o importante é o dinheiro, é o valor, só? Se for, fere o princípio da educação. (LYGIA).

Do credenciamento é de R\$ 403,08, a vaga parcial, a de credenciamento integral é de R\$ 555,36. Aí tem a vaga judicial parcial, ela fica em R\$ 470,15 e a integral em R\$ 788,53. Na vaga judicial, daí tem a questão do pagamento da matrícula, ou seja, uma mensalidade a mais. (ANGELA).

Na verdade, tinha que entrar nesse credenciamento para continuar a ter parceria com a prefeitura. Só que na verdade foi uma jogada, porque tinha crianças que já estavam na defensoria e ganharam vaga de credenciamento. Daí eles tiraram da defensoria que o valor é maior e colocaram no credenciamento. Claro que para a prefeitura é bem melhor com certeza, mas olhando para gente que é uma escola privada, perde R\$ 200,00 a cada criança, é um valor alto. (MARINA).

Sendo assim, o município busca ampliar cada vez mais a compra de vagas no setor privado para tentar debelar a questão das vagas judicializadas que, além de perfazer valor mais alto por matrícula, há ainda o fato de que essas escolas não participaram do chamamento público que estabelece regras para esse credenciamento. Na visão das participantes da pesquisa, no modelo de compra de vagas realizado pelo município há mais capacidade de regulação, tendo em vista os parâmetros e regras estabelecidos pelo edital, o que não ocorre quando das judicializações.

Como o valor é maior, nenhuma delas entra no credenciamento pra obrigar entrar pela defensoria. Outra coisa que a gente observou de dois anos pra cá, muitas escolas abrindo, já vislumbrando essas vagas da defensoria, então se tornou um negócio mais visando o lucro. (CORA).

Por isso a ideia da Secretária é comprar mais vagas, por isso que estão sempre comprando vagas, para que se caia fora de vez dessa questão judicial. Sempre que o juiz determinar, nós temos no bairro essa credenciada. Se não temos pública pelo menos credenciada, estamos fazendo um esforço e tem diminuído consideravelmente. Têm regiões que não querem vender vaga, escolas que não querem vender vaga, é tipo um complô. (CLARICE).

Destarte, as judicializações indiretamente cooperam para o estabelecimento de uma rede de negócios no setor privado com fins lucrativos. O fato de haver bairros em que não há escolas credenciadas para a compra de vagas, que ficam aguardando matrículas via processos de judicialização, porque o valor pago é mais alto, evidencia o caráter eminentemente econômico que esses estabelecimentos foram criados. As matrículas das crianças oriundas de processos de judicialização são vistas como mais rentáveis. Por outro lado, as escolas que se submetem à concorrência para o chamamento público à compra de vagas ao município parecem que o fazem por não ter outra alternativa. Em uma das escolas pesquisadas essa foi a solução encontrada em virtude da crise para a manutenção do negócio, consoante às palavras da proprietária da instituição. Em ambas as situações, a análise das entrevistas demonstrou que, geralmente, a oferta de vagas nessas escolas se dá em situações de precariedade de várias ordens. Contudo, Cury e Ferreira ([2020?])

advertem que a questão da oferta de vaga com qualidade é um direito da criança. Assim a criança, não deveria ser considerada como um número que ocupa vaga em uma escola, mas uma cidadã de direitos de uma determinada cidade.

A constituição de uma rede de negócios: relações entre o público e o privado

A reconstrução do papel do Estado, argui Ball (2020), passou de um prestador de serviços ao ajuste que mistura regulação, monitoramento, contratação e facilitação de novos prestadores de serviços públicos, que envolve redesenhar as fronteiras entre o público e o privado. Nesse contexto, surgem os negócios locais em educação, com os quais a oferta de escola privada de baixo custo às camadas populacionais mais pobres apresenta-se como uma solução para todos os possíveis males diagnosticados nos sistemas de ensino. Assim, a privatização da educação, para Adrião (2018, p. 9), extrapola os tradicionais limites da expressão parceria público-privada, pois: “Trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira, entendida como aquela financiada e gerida pelo Poder Público, conforme indicado na *Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/1996*, subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro”.

Desse modo, torna-se necessária a definição do que seria educação pública que, para Borghi (2018) deve ser aquela compreendida e desenvolvida por instituições estatais, não sendo coerente essa designação para entidades privadas com ou sem fins lucrativos ainda que subvencionadas com recursos públicos, o caso da rede conveniada e das escolas privadas que vendem vagas ao município. Sendo assim, no “[...] estabelecimento privado o indivíduo não concorre como cidadão que exerce seu direito, mas como parte contratante, em uma relação própria do contrato de mercado” (BORGHI, 2018, p. 28). A autora afirma que há uma nebulosa relação entre o público e o privado, sendo que, esse último setor, vem crescendo exponencialmente no Brasil. Assim, as demarcações entre o público e o privado, Estado e mercado estão tão misturadas que se tornam categorias inviáveis de análise de forma autônoma (BALL, 2020).

O fato de o município não ter rede pública municipal de EI pode ter afetado o direito à educação, uma vez que, ao fortalecer as escolas conveniadas que, de acordo com as entrevistas, não há sequer a possibilidade do aumento do número delas, favoreceu o crescimento do setor privado, especialmente aquele que subsiste da compra de vagas. As entrevistadas deixaram clara a opção econômica do município em ofertar a EI a partir de convênios, pois há muito o executivo propala a ideia que a constituição de rede própria pública seria mais onerosa. Nesse caso, a busca pela viabilidade econômica na oferta de EI encontra dupla via. A primeira delas foi a opção pelos conveniamentos, ainda nos idos de 1990, quando não havia a obrigatoriedade da etapa, que, na visão do poder público municipal, mostrava-se uma solução mais econômica em comparação com aquela do estabelecimento de uma rede pública. A segunda, com a chegada da compulsoriedade da pré-escola, o aumento da demanda por essa etapa fez com que o município optasse por não ampliar a rede conveniada para lançar mão de uma alternativa mais barata ainda, qual seja, a compra de vagas no setor privado, impulsionando o estabelecimento de uma rede de negócios na qual a motivação para a criação de escolas tem como premissa a

manutenção de um empreendimento comercial. Adrião (2018) atribui a expansão da rede privada à omissão do Estado na oferta da educação obrigatória, e também à disseminação ideológica que apregoa que esse setor possui maior qualidade na oferta de seus serviços, mas que, em análises de pesquisas, não é de fato evidenciada.

Laval (2019, p. 17), afirma que a criação de mercados locais de educação impinge a aplicação de lógicas econômicas à pedagogia forjando uma nova forma escolar, a escola neoliberal “[...] que considera a educação um bem essencialmente privado, cujo valor é acima de tudo econômico.” Essa escola visa à formação do capital humano, dentro de um processo mal planejado de massificação no qual há poucos recursos disponibilizados para a realização de tal empreendimento. A lógica é fazer mais com menos recursos. Assim, para o autor, o direito à educação perde sua potência, uma vez que se torna uma demanda social paga que se encaminhará, cada vez mais, para a privatização da educação. Sem embargo, a escola cada vez mais assemelha-se a uma empresa, diversificando sua oferta em consonância com o mercado local.

O princípio da nova gestão pública advoga que as soluções sejam encontradas na unidade menor, perto de seus usuários. Contudo, adverte Laval (2019), as respostas dadas são carregadas de ineditismos em nome da inovação, deixando, em inúmeros casos, seus usuários entregues à própria sorte. Portanto, a chamada educação-mercadoria (BORGHI, 2018), na qual há ofertas diferenciadas, retira do horizonte a questão do direito ao acesso com qualidade para todos como um bem público e, portanto, não deveria encontrar-se no campo do setor privado educacional.

Desse modo, no município estudado, o sentido público da educação, entendido como acesso com qualidade a todos em instituições estatais que cuidem e eduquem as crianças, sem considerá-las como parte integrante de um negócio, pode estar fragilizado, indicando um direcionamento a sua privatização, pois: “É assim que podemos pensar na expropriação do direito à educação, por meio de sua transformação em mercadoria, como estratégia de valorização do capital em áreas antes intocadas, porque públicas e estatais” (BORGHI, 2018, p. 22).

Na compra de vagas no setor privado é repassado valor *per capita* às instituições de acordo com as matrículas efetivadas. Esse tipo de arranjo é chamado de atendimento à demanda, visto com cautela por estudiosos, uma vez que há a subvenção pública de recursos à iniciativa privada com fins lucrativos (OLIVEIRA; BORGHI, 2013). Assim, as famílias são encaminhadas às escolas privadas, quando não há vaga em uma EMEF ou na rede conveniada. Os novos arranjos entre o poder público e instituições do setor privado com fins lucrativos que visam o atendimento à demanda como o citado da compra de vagas são considerados por Borghi e Bertagna (2016) como estratégias privatizantes.

A subvenção pública às escolas do setor privado com fins lucrativos inaugurou uma situação muito favorável à proliferação de pequenos empresários educacionais que sobrevivem graças a esse recurso, submetendo o direito à educação ao trato mercantil, sendo que a maioria das escolas são, na realidade, microempresas que atendem a famílias de baixa renda que não tiveram seu direito atendido em estabelecimentos públicos (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010, p. 294). Nesse sentido, Ball (2020) salienta que

ocorre um processo de mercantilização da educação quando serviços públicos servem à oportunidade de lucro sendo ofertados no setor privado.

A pesquisa realizada demonstrou que o papel da judicialização foi o de facilitar o aumento do setor privado e não da rede conveniada, uma vez que o município, ao tentar eximir-se desses processos, buscou na compra de vagas em instituições com fins lucrativos sanar a ausência de EMEIs. Contudo, a solução encontrada pelo município (a compra de vagas no setor privado) pode trazer um remédio amargo às crianças, retirando aquilo que é direito delas: vivenciar suas infâncias em um ambiente educativo e de cuidado, saudável em todos aspectos de sua vida, com atendimento educacional adequado a sua faixa etária.

Cumpra ressaltar que as vagas encaminhadas via judicialização, quando há o esgotamento da possibilidade de inserção em rede pública ou conveniada, sequer são remetidas às escolas privadas que tenham participado de um processo seletivo ao credenciamento a essa finalidade. Essas matrículas são encaminhadas a escolas com fins lucrativos que não pertencem ao rol daquelas que são consideradas aptas à venda de vagas. Por isso, as entrevistadas identificam uma dificuldade maior, pois não haveria um vínculo mais próximo entre a SMED e a escola. Laval (2019) afirma que a universalização da escolarização desenvolvida no contexto desse novo mercado educacional impõe aos sistemas escolares que deixem de priorizar a inserção das crianças no universo dos saberes socialmente construídos passando à lógica do valor econômico, assim a escola pode escolarizar, mas não educar. Essa reflexão oportunizada pelo autor faz sentido, no caso estudado, uma vez que o cerne das ações municipais sobreleva encontrar soluções para o aumento do número de vagas e não necessariamente o atendimento com uma abordagem educativa mais adequada às crianças.

Assim, o princípio da maioria em se tratando do direito à educação, não valeria, pois há que se garantir os princípios de qualidade previstos para cada faixa etária. Borghi (2018) afirma que a educação deve ter finalidades públicas, pois trata-se de um direito e não de uma mercadoria. A privatização da educação é um fator que reduz o direito conquistado, pois passa a enxergar os cidadãos como insumos à montagem ou manutenção de um negócio que poderia ser qualquer outro empreendimento comercial. Sem embargo, a abertura de uma escola privada de EI, no município estudado, apresenta-se como um negócio viável que pode estar colaborando com o que Laval (2019) apontou: a instituição escolar está se transformando em uma organização que fornece serviços úteis e mensuráveis, diminuindo sua função educativa.

A constatação de que houve uma redução do número de matrículas na rede conveniada suscita a reflexão sobre a possibilidade de estarmos diante de uma nova tendência municipal. Como a rede conveniada torna-se mais cara, é possível que o município esteja fazendo uma opção menos onerosa, via atendimento à demanda viabilizada pela compra de vagas no setor privado. A possibilidade de regulação das escolas da rede privada, como destacada anteriormente, é limitada. Por isso, a oferta de EI deveria levar em consideração aquilo que Laval (2019) salienta: a instituição escolar em seu sentido clássico forma a identidade do cidadão e não deveria estar sujeita a lógica do mercado, pois pode comprometer seus nobres objetivos. Contextualizando o que o autor refere para formação em se tratando de EI, seria aquela prevista pelas Diretrizes Curriculares Nacionais

(BRASIL, 2009b) que preconiza como eixo estruturante dos currículos as interações e a brincadeira. A brincadeira e o jogo entendidos como expressões das culturas infantis, e a dimensão formativa que leva em consideração o educar e o cuidar.

Esse imbricado processo de aprofundamento entre o setor público e o privado colabora na inviabilidade da construção de rede municipal pública de EI. Essa possibilidade vai se distanciando de sua concretude, visto que o município, ao investir recursos no setor privado, diminui sua capacidade de incrementos financeiros em rede própria. Assim, o município apresenta uma dependência da iniciativa privada, pois para atingir metas previstas como a obrigatoriedade da pré-escola, os índices para a creche e para evitar os processos de judicialização, vai perdendo sua capacidade de investir em rede própria aprofundando suas relações com esse setor. Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 294) alertam a respeito da dependência dos municípios em relação à rede privada que, na maioria dos casos, apresentam padrão menor de atendimento.

Há uma dependência mútua entre o município e essas escolas. O município depende das escolas da rede privada, pois necessita comprar vagas nesse setor para dar conta da demanda prevista nas legislações ou de processos de judicialização que são impetrados com a intenção de conquistar uma vaga gratuita na EI. Essa dependência é tamanha que o município tem dificuldade em fechar escolas, mesmo quando há verificação de procedência de denúncias em relação aos cuidados e educação das crianças, ou até mesmo no que concerne a incorreções financeiras. Nesse sentido, Ball (2020) afirma que os Estados neoliberais são criadores de mercado e facilitadores de negócios em educação que visam resolver problemas de oferta e financiamento educacional, o que pode gerar conflitos e dependência mútuas.

Por outro lado, as escolas dependem da verba paga *per capita* pelo município para terem condições de manutenção de seus estabelecimentos, muitos dos quais foram criados com a intenção de absorver essas vagas. Assim sendo, a dependência é instaurada de maneira que o município não consegue mais prescindir das vagas compradas no setor privado de educação, pois ao não possuir rede própria pública ou a possibilidade de expansão da conveniada, mantém o procedimento de atendimento à demanda, utilizando-se dessas parcerias. Laval (2019) assevera a urgência de que a educação seja reconcebida nas representações sociais e projetos políticos como um bem público, um bem comum com condições de ensino para todos os alunos, não apenas igualdade no acesso, mas igualdade de objetivos formativos fundamentais.

Com isso, há a formação de um paradoxo: o município paga para se tornar e, possivelmente, permanecer dependente do setor privado de educação, diminuindo sua capacidade em desenvolver rede própria de EI pública. Para que seja possível o rompimento dessa relação entre o município e a rede privada, há a necessidade de intencionalidade política para assegurar uma estrutura capaz de financiar, promover e desenvolver a EI.

Essa estrutura capaz de desenvolver a EI no município deve ser fundamentada nos princípios de laicidade, gratuidade e qualidade, pilares basilares de uma educação pública acessível a todos e prevista constitucionalmente, pois não basta assegurar o acesso, mas sim a oferta equânime a todas as crianças da faixa etária, efetivando de fato o direito à educação.

Considerações finais

A educação é um direito fundamental de natureza social, sendo considerada cláusula pétrea da CF (BRASIL, 1988). Na educação há o interesse público na constituição de um percurso formativo de crianças e jovens que contemple aspectos educacionais e culturais fundamentais na vida em sociedade. Esse percurso formativo, ainda que desenvolvido pela rede privada, deverá atender aos interesses públicos ensejados em uma educação comprometida com aspectos de qualidade.

No município estudado a EI se constituiu a partir do estabelecimento de convênios, não constituindo uma rede pública municipal destinada a essa etapa educativa. As análises realizadas permitiram perceber que o município se tornou dependente do setor privado para a oferta da EI. Essa afirmação é consubstanciada nos dados que demonstram a grandiosa fatia que a educação privada abarca na cidade. Há, ainda, o fato da dificuldade de acompanhamento qualitativo das vagas ofertadas por parte da municipalidade, por não poder prescindir delas.

Para Borghi (2018), o que está ocorrendo no Brasil em relação à EI é a privatização de um direito que coloca em xeque o caráter público da educação caracterizada como: gratuita, pública e de qualidade para todos. A autora destaca que, com a educação privada em franca expansão, a separação entre o público e o privado fica cada vez mais dificultada e teria um proposital interesse. Esse interesse seria o de alinhar as políticas nacionais aos preceitos dos organismos multilaterais que apregoam a supremacia da educação privada em relação à pública (BORGHI, 2018; SUSIN; MONTANO, 2015). Para que ocorra a ruptura dessa dependência serão necessárias fortes decisões políticas e pedagógicas capazes de garantir o direito à educação para que, de fato, atinja aos interesses públicos contrários à consideração da educação como negócio.

Referências

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1/articles/adriao.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 173-406, jul./dez. 2010. Disponível em: retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/87/343. Acesso em: 07 abr. 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, abr. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28270>. Acesso em: 04 mar. 2020.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-46.

BALL, Stephen. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2020.

BORGHI, Raquel Fontes. Que educação é pública? A privatização de um direito. **EccoS**, São Paulo, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7832&path%5B%5D=4968>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 97, n.2 47, p. 506-518, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812016000300506&Ing=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. [1988] Constituição Federal, de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jan. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 fev. 2020.

BRASIL. **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. [S. l.: s. n.], 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [S. l.: s. n.], 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Legislação. [S. l.: s. n.], 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. [S. l.: s. n.], 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11114.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. [S. l.: s. n.], 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12796.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. [S. l.: s. n.], 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Educação infantil:** subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil.** Brasília, DF, 2009c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica; UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Projeto de cooperação técnica MEC e UFRGS para construção de orientações curriculares para a educação infantil:** práticas cotidianas na educação infantil - bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. Consultora Maria Carmen Silveira Barbosa. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relat_seb_praticas_cotidianas.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: NASCIMENTO, Iracema (coord.). **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil:** impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. p. 8-14.

CAMPOS, Maria Malta *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 20-54, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a03.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

CAMPOS, Rosânia. Fazendo o dever de casa: estratégias municipais para educação infantil em face às orientações do banco mundial. **Poiésis**, Tubarão, v. 10, n. 18, p. 353-370, jun./dez. 2016. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/4099/2923>. Acesso em: 06 mar. 2020.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito. **Textura**, Canoas, v. 18, n. 36, p. 9-21, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1627/1454>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS**, São Paulo, n. 37, p. 111-126, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/5383/3005>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal. **Chamamento público nº 105/2019**. Credenciamento de Instituições Educacionais para Aquisição de Vagas Escolares de Educação Infantil. Caxias do Sul: Prefeitura, 2019. Disponível em: <https://grp.caxias.rs.gov.br/grp/materiais/acessoexterno/compras/licitacaoConsultaFiltroAcessoExternoListaMaisCampos.faces>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal. **Educação infantil**. Caxias do Sul: Prefeitura, 2018. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/educacao/educacao-infantil>. Acesso em: 27 fev. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação**: relações possíveis. [S. l.: s. n., 2020?]. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_educa%C3%A7%C3%A3o_infantil_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

FLACH, Simone de Fátima. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, jul./set. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a06.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a07.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados da pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 79-108.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário de Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio Grande do Sul: Caxias do Sul: [dados gerais do município]. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 15 jan. 2018.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para a pesquisa de campo. Petrópolis: Vozes; Maceió: UFAL, 2013.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e criança de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 87-104, abr. 2011. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a05.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop323.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sonia. Educação infantil e políticas municipais: um estudo longitudinal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 152-175, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/08.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos. Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3678/pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 150-167, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n236/08.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

PINAZZA, Mônica Appezzato; SANTOS, Maria Walburga dos. A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante 'dejà vu'? **Textura**, Canoas, v. 18, n. 16, p. 22-43, jan./abr. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/1741-6119-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

RIO GRANDE DO SUL; TCE. Tribunal de Contas do Estado. **Estudo da radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul em 2015**. Porto Alegre: TCE/RS, 2016. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015. Acesso em: 12 mar. 2020.

RIO GRANDE DO SUL; TCE. Tribunal de Contas do Estado. **Radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul em 2016-2017**. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf. Acesso em: 18 mar. 2020.

SAVIANI, Demerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/hup/perspectiva.html>. Acesso em: 25 mar. 2020.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

SUSIN, Maria Otília Kroeff; MONTANO, Monique Robain. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. In: PERONI, Vera Maria (org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 220-244.

Recebido em: 15.02.2021

Aprovado em: 27.04.2021

Denise Madeira de Castro e Silva é professora adjunta da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.