UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SIMONE FRITSCHE

IMPLICAÇÕES DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS (SC)

CURITIBA

2024

SIMONE FRITSCHE

IMPLICAÇÕES DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS (SC)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, na linha de Políticas Educacionais, no setor de Educação, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profª. Drª. Elisângela Alves da Silva Scaff

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Fritsche, Simone.
Implicações do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na oferta da educação infantil em Florianópolis (SC) / Simone Fritsche – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Profª Drª Elisângela Alves da Silva Scaff

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado – Santa Catarina. 3. Educação infantil. 4. Privatização da educação. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO - 40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **SIMONE FRITSCHE** intitulada: **IMPLICAÇÕES DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS (SC)**, sob orientação da Profa. Dra. ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Outubro de 2024.

Assinatura Eletrônica
05/11/2024 19:56:51.0
ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
06/11/2024 10:13:30.0
REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO)

Assinatura Eletrônica
07/11/2024 20:47:47.0
VALÉRIA SILVA FERREIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ)

Assinatura Eletrônica
06/12/2024 14:31:23.0
CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 409992
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 409992

Dedico esta tese a todos aqueles que compartilham a visão de uma sociedade verdadeiramente democrática, constituída a partir de uma ***escola*** *universal, comprometida com os interesses da coletividade e da justiça social, promotora de vivências participativas, e* ***genuinamente pública****.*

Odio gli indifferenti. Credo come Federico Hebbel che "vivere vuol dire essere partigiani". Non possono esistere i solamente uomini, gli estranei alla città. Chi vive veramente non può non essere cittadino, e parteggiare. Indifferenza è abulia, è parassitismo, è vigliaccheria, non è vita. Perciò odio gli indifferenti.

(Antonio Gramsci, fevereiro/1917 – extraído dos artigos do Folhetim La Città Futura)

Caminhando e cantando e seguindo a canção
Somos todos iguais, braços dados ou não
Nas escolas, nas ruas, campos, construções
Caminhando e cantando e seguindo a canção

Vem, vamos embora, que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer

(Pra não dizer que não falei de flores, Geraldo Vandré, 1968)

AGRADECIMENTOS

E lá se foram sete anos desde o início dessa jornada de estudos, no mestrado, em 2017. Esse período, repleto de desafios e experiências significativas, foi atravessado por momentos intensos: menopausa, trancamento, terapia, mudança de cidade e até pandemia mundial (*não necessariamente nesta ordem*). Ao concluir esse longo ciclo, sinto um profundo orgulho de mim mesma, ainda que saiba que continuo travando outras batalhas diárias que não se encerram por aqui.

Foi um tempo de profunda introspecção, em que me vi imersa em pensamentos e reflexões. Esse processo interno possibilitou desenvolver alguns *músculos* essenciais, com certeza, graças ao esforço repetitivo empenhado: entre eles, o da paciência, da disciplina, do esforço e o de aceitação.

Ao olhar para trás, reconheço não apenas as dificuldades superadas, mas também os momentos de contentamento diante das pequenas conquistas que validaram cada investida. As amizades forjadas, os conhecimentos e as vivências, agora fazem parte indelével de quem me tornei. Por tudo isso, é chegada a hora de expressar minha profunda gratidão àqueles que fizeram parte dessa trajetória.

Mais uma vez, agradeço ao meu amado e verdadeiro parceiro, Ramon, pelo apoio incondicional, e às minhas amadíssimas filhas, Maria Cecília e Mariana, pelo constante incentivo e compreensão nos momentos de ausência. Amo muito vocês. Ao nosso cachorrinho, Ronny, que está conosco há treze anos, pela certeza de ótima companhia em todas as horas (*literalmente*).

À minha orientadora, Professora Doutora Elisângela, pela paciência e apoio ao longo dessa caminhada. Aos membros que fizeram parte da banca examinadora: a Professora Doutora Valéria Ferreira, que também me orientou no Mestrado, a Professora Doutora Regina Cestari (*imenso prazer em tê-la conosco*) e a Professora Doutora Cassia Domiciano, por suas valiosíssimas contribuições. E uma menção especial à Professora Doutora Roselane Campos, pelo privilégio de sua companhia durante a qualificação. Obrigada à todas essas mulheres pesquisadoras por seus relevantes estudos nesse campo.

Aos meus colegas de grupo de pesquisa e do PPGE/UFPR, oriundos de diferentes estados brasileiros e de países além-mar, pelas inestimáveis trocas realizadas. Em especial as “meninas do Acre”, com quem tive o privilégio de compartilhar os primeiros anos de doutorado. Por fim, a todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte desta *extraordinária* viagem.

RESUMO

Esta pesquisa, vinculada à linha de Políticas Educacionais do PPGE da Universidade Federal do Paraná, examina as políticas públicas municipais relacionadas à oferta da educação infantil na rede pública de ensino de Florianópolis, em Santa Catarina. O objetivo é compreender as implicações da Lei Federal nº 13.019 (Brasil, 2014b) na condução dessas políticas, enfatizando as interações entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil. As reflexões apresentadas fundamentam-se na análise de dados educacionais relacionados à oferta nesta etapa e da documentação legal gerada por órgãos governamentais na capital catarinense e na esfera federal, tomando como referência o ano de 2017, que assinala a normatização e implementação no âmbito dos municípios do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O panorama das políticas educacionais serve como referencial analítico, permitindo uma visão contextualizada do objeto, tanto no período anterior quanto no subsequente à regulamentação da referida Lei. A partir de uma abordagem qualitativa, este estudo combina pesquisa bibliográfica e análise documental, para observar as relações entre o público e o privado, à luz do movimento do capital e dos processos que atribuem ao Estado um papel fundamental na orquestração da necessária articulação entre estrutura e superestrutura (Gramsci, 2011). Inferiu-se que, com a normatização municipal do MROSC, as políticas de oferta para a educação infantil em Florianópolis experimentam forte pressão de inflexão, intensificada pelos processos estruturais em curso na Secretaria Municipal de Educação, em decorrência de um acordo financeiro firmado em 2014 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A hibridização do atendimento da educação infantil, resultante da permanência de funcionamento da rede conveniada junto à rede municipal, pode vir a ser aprofundada com a introdução de um modelo de gestão direta sem precedentes naquela rede educacional. Esse modelo de gestão das unidades educativas infantis por meio de entidades privadas foi percebido como mais uma das estratégias de privatização da educação infantil pública. A legislação municipal engendrada após o MROSC favorece a flexibilização das relações público-privado, permitindo maior diversificação das atividades e da atuação das entidades privadas, o que, por conseguinte, contribui tanto para a efetivação do projeto de ajuste dos sistemas públicos às exigências do desenvolvimento capitalista quanto à apropriação dos recursos do fundo público pelo setor privado em detrimento do fortalecimento da educação pública.

Palavras-chave: políticas educacionais; oferta na educação infantil; privatização da educação; marco regulatório das organizações da sociedade civil; rede municipal de educação de Florianópolis.

ABSTRACT

This research, linked to the line of Educational Policies of the PPGE of the Federal University of Paraná, examines municipal public policies related to the provision of early childhood education in the school system of Florianópolis, Santa Catarina. The objective is to understand the impact of Federal Law nº 13.019 (Brasil, 2014b) on the implementation of these policies, highlighting the interactions between public authorities and civil society organizations. The reflections presented are based on the analysis of educational data related to the provision at this stage and the legal documentation generated by government bodies in the capital of Santa Catarina and at the federal level, taking as a reference the year 2017, which marks the standardization and implementation in brazilian municipalities of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC). Creating a comprehensive overview of educational policies acts as an analytical tool, providing a contextual perspective on the subject, both prior to and following the implementation of the specified law. Using a qualitative approach, this study combines bibliographical research and documentary analysis to observe the relationship between the public and the private, in light of the movement of capital and the processes that give the state a fundamental role in orchestrating the necessary articulation between structure and superstructure (Gramsci, 2011). It has been concluded that with the municipal regulation of the MROSC, the policy of providing early childhood education in Florianópolis is experiencing a turning point, reinforced by the structural processes underway in the Municipal Department of Education as a result of a financial agreement with the Inter-American Development Bank (IDB). The hybridization of early childhood education, resulting from the permanence of the contracted network, may be deepened by the introduction of an unprecedented model of care in this educational network. The management of educational units by civil society organizations could culminate in the formation of a different type of network, perceived as another strategy for the privatization of public early childhood education. The municipal legislation that has been enacted makes public-private relations more flexible, allowing for a greater diversification of the activities and actions of these organizations, thus contributing both to the implementation of the project of adapting public systems to the demands of capitalist development and to the appropriation of public funds.

Keywords: Educational Policies; early childhood education; privatization of education; regulatory framework for civil society organizations; Florianópolis Municipal Education Network.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CRIANÇAS DE ATÉ TRÊS ANOS NAS CRECHES (2013-2022).....91

FIGURA 2 – CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS NA PRÉ-ESCOLA (2013-2022).....93

FIGURA 3 – CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS NA PRÉ-ESCOLA CONFORME RENDA PER CAPITA (2013-2022).....94

FIGURA 4 – TRAJETÓRIA PESOS DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2007.....137

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS DISTRITOS NA CAPITAL.....227

FIGURA 6 – DADOS SOBRE CRESCIMENTO POPULACIONAL NAS FAVELAS DE FLORIANÓPOLIS (1987-2000).....229

FIGURA 7 – PIRÂMIDE ETÁRIA FLORIANÓPOLIS–BRASIL (2010/2022).....232

FIGURA 8 – RANKING DE TRANSPARÊNCIA ENTRE AS CAPITAIS.....241

FIGURA 9 – FORMAÇÃO DOS DOCENTES EFETIVOS NA REDE MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL (2012-2020).....249

FIGURA 10 – CRIANÇAS EM LISTA DE ESPERA (2000-2011) EM FLORIANÓPOLIS.....257

FIGURA 11 – DADOS SOBRE O ESTADO DE SANTA CATARINA (1982).....260

FIGURA 12 – MATRÍCULAS E UNIDADES EDUCATIVAS NA REDE PRÓPRIA E CONVENIADA (CRECHE E PRÉ-ESCOLA – 1989-1992).....263

FIGURA 13 – EXPANSÃO DAS REDES MUNICIPAL E CONVENIADA.....264

FIGURA 14 – ATENDIMENTO NA REDE MUNICIPAL (1990-2000).....265

FIGURA 15 – RECEITAS DE IMPOSTOS ARRECADADOS E INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2009-2014).....273

FIGURA 16 – GASTOS POR ALUNO, EM REAIS, NA EDUCAÇÃO INFANTIL, ENSINOFUNDAMENTAL E EJA FLORIANÓPOLIS (1998-2012)...274

FIGURA 17 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL – PRIMEIRO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER.....275

FIGURA 18 – PONTUAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO FCC/MEC/BID.....278

FIGURA 19 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR ETAPA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (1996-2012).....282

FIGURA 20 – EIXO 1: PLANO DE METAS (2013-2016).....291

FIGURA 21 – RESULTADOS META 1 DO PLANO DE METAS (2013-2016).....292

FIGURA 22 – TIPO DE CONTRATO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2007-2020).....303

FIGURA 23 – INDICADORES META 1 DO PME – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 4 E 5 ANOS NA PRÉ-ESCOLA NA REDE PRIVADA E PÚBLICA (2014-2022).....306

FIGURA 24 – INDICADORES META 1 DO PME – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE ATÉ TRÊS ANOS EM CRECHE NA REDE PRIVADA E PÚBLICA (2014-2022).....307

FIGURA 25 – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS FREQUENTANDO A PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA (2014-2022).....308

FIGURA 26 – VALORES VAAF E VAAT (2022).....323

FIGURA 27 – PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO (2017-2023).....327

FIGURA 28 – CUSTOS DOS COMPONENTES DO PROJETO BID/PMF.....330

FIGURA 29 – PERCENTUAL DE DESPESAS COM PESSOAL NA PMF (2012-2024).....338

FIGURA 30 – RESULTADOS DO PROGRAMA OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....340

FIGURA 31 – RESULTADOS DO PROGRAMA OBJETIVOS ESPECÍFICOS INCLUÍDOS POSTERIORMENTE.....341

FIGURA 32 – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANALISADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (MARÇO A ABRIL / 2020) 359

FIGURA 33 – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANALISADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (MAIO/2020).....360

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS.....46

QUADRO 2 – TEMÁTICAS POR ORDEM DE FREQUÊNCIA (1988- 2016).....66

QUADRO 3 – TEMÁTICAS POR ORDEM DE FREQUÊNCIA (2017-2022).....67

QUADRO 4 – SÍNTESE DAS IDEIAS DA TERCEIRA VIA CONTRAPOSTAS À OUTRAS CORRENTES TEÓRICAS 179

QUADRO 5 – LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PERTINENTE A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL (1935-2015).....195

QUADRO 6 – CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1872-2022).....225

QUADRO 7 – RESULTADO DAS ELEIÇÕES PARA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1986-2024).....238

QUADRO 8 – MATRÍCULAS E NÚCLEOS EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAIS (NEIM) E INSTITUIÇÕES CONVENIADAS EM FLORIANÓPOLIS (1976-2023).....256

QUADRO 9 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PRÓPRIA E CONVENIADA – SEGUNDO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER (2009-2012).....280

QUADRO 10 – MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA – SEGUNDO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER (2009-2012) 283

QUADRO 11 – ATENDIMENTO EM CRECHE NA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) (2009-2012).....287

QUADRO 12 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA NA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) (2009-2012).....287

QUADRO 13 – ATENDIMENTO EM CRECHE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) (2013-2016).....287

QUADRO 14 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) (2013-2016).....288

QUADRO 15 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (2013 - 2016).....294

QUADRO 16 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (PRÓPRIA) POR FAIXA ETÁRIA (2013-2016).....295

QUADRO 17 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) EDUCAÇÃO INFANTIL POR FAIXA ETÁRIA (2013-2016).....295

QUADRO 18 – ATENDIMENTO CRECHE NA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – CRECHE (2013-2016).....296

QUADRO 19 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA NA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) (2013-2016).....296

QUADRO 20 – ATENDIMENTO CRECHE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) (2013-2016).....297

QUADRO 21 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL PRÓPRIA (2013-2016).....297

QUADRO 22 – NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAIS (NEIM)* 310

QUADRO 23 – UNIDADES EDUCATIVAS INFANTIS NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1976 – 2024).....311

QUADRO 24 – ATENDIMENTO CRECHE NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) (2017-2020).....316

QUADRO 25 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) (2017-2020).....316

QUADRO 26 – ATENDIMENTO CRECHE NA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) (2017-2020).....317

QUADRO 27 – ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) (2017-2020).....317

QUADRO 28 – PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL EM JORNADA DE TEMPO INTEGRAL (EDUCAÇÃO INFANTIL, ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO) (2017-2022).....318

QUADRO 29 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – EDUCAÇÃO INFANTIL (2017-2020).....318

QUADRO 30 – MATRÍCULAS OFERTADAS EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL CONTRATADAS PELA PMF E CONTABILIZADAS NOS RECURSOS DO FNDE (2017-2023).....320

QUADRO 31 – MATRÍCULAS E VALORES REPASSADOS PARA INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM A PMF EM 2022.....321

QUADRO 32 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) EDUCAÇÃO INFANTIL POR ETAPA (2017-2020).....324

QUADRO 33 – TOTAL DE MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) EDUCAÇÃO INFANTIL POR FAIXA ETÁRIA (2017-2020).....324

QUADRO 34 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL (2021-2023).....326

QUADRO 35 – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) COM CONTRATOS FIRMADOS COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2019-2024) *.....349

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CRESCIMENTO POPULACIONAL EM FLORIANÓPOLIS (1970-2022).....226

GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL EM FLORIANÓPOLIS (1970-2022).....231

GRÁFICO 3 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH): FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1991-2021).....235

GRÁFICO 4 – TAXA DE MORTALIDADE: FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1991-2021).....235

GRÁFICO 5 – MONITORAMENTO DOS NASCIMENTOS EM FLORIANÓPOLIS (1996-2023).....255

GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE CONVENIADA FLORIANÓPOLIS (2017-2023).....325

LISTA DE SIGLAS

ACT	Admissão de professores em Caráter Temporário
AEE	Atendimentos Educacionais Especializados
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CBE	Câmara de Educação Básica
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação de Leis Trabalhistas
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CODIPI	Comitê da Primeira Infância
COGEI	Coordenação-Geral de Educação Infantil
COMCAP	Companhia de Melhoramentos da Capital
CONAE	Conferência Nacional da Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

DNCR	Departamento Nacional da Criança
DPSI	Divisão de Proteção Social da Infância.
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FCC	Fundação Carlos Chagas
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para Criança e Adolescente
FNCA	Fundo Nacional para Criança e Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GREPPE	Grupo de Estudo e Pequisas em Políticas Educacionais da Unicamp
GRPPE	Grupo de Pesquisa: relação entre o público e o privado na educação da UFRGS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
INCC	Índice Nacional da Construção Civil
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INP	Instituto Nacional de Puericultura
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento e Orçamento

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de CGUResponsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MDD	Mecanismos de Democracia Direta
MP	Ministério Público
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NDI/UFSC	Núcleo de Desenvolvimento Infantil da Universidade Federal de Santa Catarina
NEIM	Núcleo de Educação Infantil Municipal
OBSERVA	Observatório do Marco Legal da Primeira Infância
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMEP	Organização Mundial da Educação Pré-escolar
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Atendimento Escolar
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PL	Projeto de Lei
PME	Plano Municipal de Educação

PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMPI	Plano Municipal pela Primeira Infância
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático Programa
PNP	Programa Nacional de Publicização
PPP	Parceria Público-Privada
PROEPE	Programa de Atendimento ao Pré-escolar
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil
RCNEI	Referenciais Curriculares Nacionais para a educação infantil
RELAAPPE	Rede Latino-Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação
RNPI	Rede Nacional pela Primeira Infância
SAEB	Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica
SCIELO	*Scientific Electronic Library*
SED/SC	Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESAS	Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SESI	Serviço Social da Indústria

SIGE	Sistema Integrado de Gestão Escolar
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINTRASEM	Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMLCP	Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias
SNE	Sistema Nacional de Educação
TAG	Termo de Ajuste de Gestão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UDESC	Universidade de Desenvolvimento de Santa Catarina
UF	Unidade Federativa
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....23

1.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....44

1.2 ORGANIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA.....54

1.2.1 A trajetória do estudo.....58

1.2.2 O que dizem as pesquisas acerca das políticas de “oferta na educação infantil”.....65

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA.....69

2.1 A CRIANÇA “NAS MÃOS” DO PRIVADO: DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À EDUCAÇÃO BÁSICA.....70

2.2 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM MEIO AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS.....90

2.3 CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS DE OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....108

3 A CONVERGÊNCIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.....149

3.1 DA INVISIBILIDADE À INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....150

3.1.1 A sociedade civil e a ascensão do ‘terceiro setor’.....159

3.1.2 A participação social e a emersão de novos atores.....170

3.1.3 As ideias da Terceira Via e do Neoliberalismo no contexto de democratização.....175

3.2 ESPAÇO PÚBLICO NÃO-ESTATAL E ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS?.....181

3. 2.1 Regulamentação do terceiro setor.....193

3.2.2 Da Lei do ‘Terceiro Setor’ ao MROSC.....209

4 POLÍTICAS DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS.....222

4.1 ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICO, POLÍTICO E ECONÔMICO.....222

4.2 POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL IMPLEMENTADAS NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....242

4.2.1 A formação da Rede Municipal de Educação.....242

4.2.2 A educação infantil na rede municipal.....247

4.2.2.1 Políticas de Oferta para educação infantil.....255

4.2.2.2 Gestão Andrino (1986-1988).....262

4.2.2.3 Gestão Amin (1989-1992).....263

4.2.2.4 Gestão Grando (1993-1996).....265

4.2.2.5 Gestão Angela (1997-2000 e 2001-2004).....266

4.2.2.6 Gestão Dario Berger (2005-2008 e 2009-2012).....270

4.2.2.7 Gestão César Souza Junior (2013-2016).....290

4.2.2.8 Gestão Gean Loureiro (2017-2020 e 2021-2024).....299

4.3 PROJETO DE EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL FINANCIADO JUNTO AO BID.....328

4.3.1 Os resultados do Projeto BID.....337

4.4 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS NA ESFERA PÚBLICA.....342

4.4.1 O Programa Creche e Saúde Já.....352

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....363

REFERÊNCIAS.....389

DOCUMENTOS CONSULTADOS.....411

LISTA DE APÊNDICES.....427

LISTA DE ANEXOS.....509

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho, vinculado a linha de pesquisa em Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), examina as políticas municipais de oferta da educação infantil em Florianópolis, Santa Catarina, com enfoque na normatização local do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil[1] (MROSC). O MROSC, aprovado pela Lei Federal nº 13.019 (Brasil, 2014b), proporciona certa fluidez nas regras de governança[2] na esfera pública ao possibilitar um leque diversificado de arranjos, entre o poder público e as entidades privadas, inclusive no atendimento à demanda educacional.

O termo governança, aqui concebido, se relaciona às ações e aos processos, mecanismos e estratégias utilizadas pelos governos em busca do consenso em torno da necessidade de participação das entidades privadas na execução das políticas sociais. Nesse sentido, entende-se que o Estado não deixa de ser responsável por oferecer os serviços públicos, porém altera suas formas de concretização (Shiroma; Evangelista, 2014).

A prática de entregar os serviços públicos ao setor privado não é exatamente uma política nova, uma vez que, desde a reforma administrativa do Estado, na década de 1990, esse processo tem sido intensificado em diferentes áreas. Na educação infantil, desde então, a legislação aprofunda a terceirização dos serviços de manutenção, alimentação e segurança das escolas públicas e, ainda confere a transferência de recursos públicos ao setor privado, por meio de convênios[3] – para as

---

[1] A Lei Federal nº 13.019 (Brasil, 2014b), de abrangência nacional, estabelece o MROSC, instituindo o ordenamento jurídico para ação das entidades do chamado 'terceiro setor' na esfera pública sob a justificativa de conferir transparência e segurança jurídica à essas relações. A referida Lei foi alterada em alguns dispositivos pela Lei nº 13.204 (Brasil, 2015) e regulamentada pelo Decreto nº 8.726 (Brasil, 2016a), sendo posteriormente substituído pelo Decreto nº 11.948 (Brasil, 2024). A normatização em cada um dos entes federados, exige a aprovação de uma legislação específica, capaz de adequar o MROSC às necessidades locais.

[2] As investigações nos mostram que as "novas" formas e modelos de governança no campo da [...] educação e da escola têm como atores, além das estruturas de governo, os setores empresariais e o chamado terceiro setor. Ou seja, as reformas e as mudanças na legislação brasileira permitiram que empresas privadas, institutos e organizações adentrassem a esfera pública, influenciando a condução das suas políticas, atuando diretamente na oferta de produtos e de serviços educacionais (Palú; Souza, 2020, p. 14).

[3] A forma de convênio entre o poder público e as entidades foi restringida pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), sendo substituído pelo termo de fomento ou de colaboração, salvo algumas exceções: somente entre entes públicos; entre entes públicos e particulares apenas na área da saúde (Di Pietro (2024).

entidades comunitárias e filantrópicas em troca de atendimento educacional, ou, até mesmo, pela compra de vagas em escolas privadas.

A partir da normatização da referida Lei do MROSC (Brasil, 2014b), a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) passam a utilizar novos instrumentos jurídicos em suas relações, entre eles: os Termos de Fomento ou Colaboração, onde há o repasse de recursos públicos para as entidades privadas, e o Acordo de Cooperação, sem o repasse financeiro. Com a regulação em âmbito nacional, a chamada 'parceria voluntária' [4] com o poder público, só pode ser celebrada com as organizações da sociedade civil (OSC), definidas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

Di Pietro (2017, p. 232) esclarece que, pela legislação, o fomento é entendido como "uma forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público" e, portanto, difere do serviço público, quando o "Estado assume como sua uma atividade de atendimento a necessidades coletivas, para exercê-la sob regras total ou parcialmente públicas". Assim sendo, pelo menos em tese, "o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade".

A Lei do MROSC estabelece que o "**termo de colaboração** deve ser adotado pela administração pública para consecução de **planos de trabalho de sua iniciativa**, para celebração de 'parcerias' com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros" (Brasil, 2015, art. 16, *grifo nosso*). Ou ainda, conforme o artigo 17, que o "**termo de fomento** deve ser adotado pela

---

[4] De acordo com a legislação, é o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações advindos da relação jurídica estabelecida entre a administração pública e a OSC, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, através da execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em termos de cooperação (Brasil, 2014b, Art. 2, Inciso III, alterado pela Lei nº 13.204/2015). A reforma gerencial do Estado (Brasil, 1995), anterior ao MROSC, sugere a atuação do setor 'não estatal' ou 'terceiro setor' que englobaria as organizações privadas sem fins lucrativos e de interesse público, com a finalidade de prestar serviços públicos, mediante financiamento e controle do poder público. Desde então, o estreitamento das relações público e privado passa a demandar uma regulação específica. Em 1998, temos a criação do Programa Nacional de Publicização a fim de regular a transferência de alguns dos serviços públicos às entidades privadas. Para firmar um contrato com a administração pública, as entidades privadas precisam atender a certos requisitos, previstos em leis específicas. A Lei nº 9.637 (Brasil,1998a), por exemplo, estabeleceu a habilitação dessas entidades conferindo o título de organização social (OS) para atuarem nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde. Somente após habilitada, a OS poderá firmar contratos de gestão com o poder público. Já a Lei nº 9.790 (Brasil,1999) dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Somente em 2014, a Lei Federal nº 13.019 (Brasil, 2014b), vai trazer um regramento especificamente às 'parcerias' firmadas entre a administração pública e as OSCs (Di Pietro, 2024).

administração pública para consecução de **planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil** que envolvam a transferência de recursos financeiros" (Brasil, 2015, art. 17, *grifo nosso*).

Isso significa dizer que o tipo de instrumento que formaliza essas relações, vai depender de quem propõe o plano de trabalho, se a Administração Pública ou as organizações da sociedade civil (OSC) e do que será alinhado no Plano de Trabalho. Portanto, o volume de recursos públicos destinados a essas organizações vai depender do Plano de Trabalho que está sendo executado, o que pode incluir o pagamento de custos indiretos[5] necessários à sua execução, como por exemplo, a contratação direta de serviços contábeis e de assessoria jurídica, como também, via CLT[6], de professores e da equipe de dirigentes, e, ainda, a compra de insumos ou bens móveis, que não necessitam passar por processo licitatório.

Nunes (2017) esclarece que o funcionamento das organizações contratadas pela administração pública segue a lógica do direito privado, onde se encontra a flexibilização frente ao modelo publicista, este último atrelado a regras, cujos princípios incluem a legalidade, a razoabilidade, a segurança jurídica e equidade. A administração pública deve, portanto, respeitar o regime jurídico administrativo, tendo prerrogativas e poderes especiais para garantir a supremacia do interesse público.

As entidades privadas, pertencentes ao intitulado 'terceiro setor'[7], não tem poderes e nem deveres especiais, devendo seguir o princípio da legalidade do direito

---

[5] A Lei nº 13.204 (Brasil, 2015, art. 46) determina que poderão ser pagas, com recursos vinculados à 'parceria', entre outras despesas: a remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria. O mesmo artigo prevê que a inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. E ainda que a inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes. Além disso, o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público.

[6] A CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) assegura alguns direitos ao trabalhador estabelecidos em Lei, porém não garante a estabilidade que é dispensada ao servidor público, atributo essencial à continuidade e manutenção das políticas de Estado e a formação de um quadro funcional capacitado e independente da alternância de poder.

[7] Terceiro Setor é uma espécie de termo "guarda-chuva", onde se pretende incluir diferentes tipos de instituições e que, ao mesmo tempo, está imerso em diversas teorias. A expressão passou a ser utilizada a partir dos anos 1970, nos EUA, para designar o conjunto das organizações sem fins

privado, tendo, assim, certa ‘liberdade’ em suas ações. E é, justamente, esse tipo de funcionamento, baseado na busca por resultados eficientes e superação de metas, típico do mercado, que entra diretamente em conflito com os compromissos a serem alcançados pelos sistemas de ensino (Susin; Montano, 2018).

O processo decisório no âmbito público é necessariamente mais complexo, por envolver questões ligadas justamente ao fim último de suas atividades. Sendo assim, as ações do setor público devem estar pautadas nesses princípios, enquanto é esperado que o setor privado, seja movido por outros princípios, sem preocupação com aspectos outros que não sejam o lucro e o retorno financeiro. Isso significa dizer que eles têm interesses contraditórios, o que pode vir a comprometer o alcance da principal finalidade dos serviços sociais.

Di Pietro (2024, p. 582) sinaliza que as relações entre a administração pública e as entidades do ‘terceiro setor’, “têm sido campo fértil para os desvios dos objetivos que justificam a celebração de parcerias entre os setores público e privado”. Além de desrespeitar as finalidades institucionais, elas “têm provocado o desvio de vultuosos recursos públicos para finalidades outras que não são de interesse público”.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[8], que orienta as ações dos entes federados, a destinação de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas deve ser autorizada por lei específica, atender as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento público. Ou seja, a subvenção social, como era o caso do pagamento dos antigos convênios ou do conveniamento com as entidades comunitárias e filantrópicas, depende de autorização legislativa. Acontece que esse requisito não é uma exigência obrigatória no caso dos novos instrumentos trazidos pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), já que eles foram incluídos na esfera de discricionariedade do poder executivo e podem ser firmados de acordo com as diretrizes das políticas públicas adotadas[9].

---

lucrativos que atuavam na produção ou distribuição de bens públicos, sendo menos usada nos anos de 1980 e ressurgindo com força nos anos 1990 com sua apropriação pelos autores da teoria da Terceira Via. Ao diagnosticar que o culpado pela crise do Capital é o Estado, alguns teóricos propõem como solução a ‘parceria’ público-privada na execução das políticas sociais, repassando essa tarefa ao ‘terceiro setor’. Mais adiante apresentamos essa problematização.

[8] Lei Complementar, nº 101 (Brasil, 2000).

[9] Salvo algumas exceções, como no caso das transferências voluntárias regidas por lei específica e nos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais - conforme a Lei nº 9.637 (Brasil, 1998a).

Salientamos a diferença existente entre a subvenção social, resultante do conveniamento, cuja destinação de recursos públicos é basicamente para o custeio de despesas de manutenção das entidades conveniadas, e os novos instrumentos criados para viabilizar as chamadas 'parcerias' com o setor privado.

Importante destacar ainda, que o termo 'parceria' [10], comumente disposto na legislação e na literatura, é considerado, pelos pesquisadores da área, conceitualmente impreciso para definir e qualificar a interação entre as entidades privadas e o poder público, uma vez que ele camufla a essência desse fenômeno que constitui basicamente uma relação de compra e venda de serviços sociais entre os setores público e o privado (Martins; Souza; Pina, 2020; Violin, 2010; Montaño, 2015). Ou seja, acaba servindo muito mais "ao acobertamento dos processos em análise" do que para explicá-los (Adrião, 2018, p.9). O termo pretende assim reforçar a falsa ideia colaborativa e, por isso mesmo, é fundamental os esforços para se elucidar que se trata de uma relação comercial com fins de lucro.

Como é possível apreender, é necessário aprofundar as análises com relação as peculiaridades que envolvem a prestação direta de serviços na educação pública[11] pelo setor privado, buscando esclarecer os limites e entraves dessa atuação para o cumprimento da legislação educacional, cotejando os modelos propostos e as justificativas para sua implementação.

No caso dos municípios, e mais especificamente da educação infantil, o modelo, que traz o setor privado junto da esfera pública, vai permitir que o poder executivo tenha autonomia para decidir se o contrato firmado com as organizações da sociedade civil (OSC) contemplará a disponibilização de espaço físico da escola ou se utilizará os equipamentos públicos existentes. Bem como se a organização será a responsável pela gestão da unidade educativa, pela aquisição do mobiliário e do material pedagógico ou se tudo isso ficará sob encargo da secretaria de educação. Assim como também poderá optar pela compra de insumos para alimentação, determinar o período de funcionamento das unidades, o uso de uniforme, entre outros. Cada uma dessas escolhas terá um impacto direto nos custos que serão gerados aos cofres públicos (Souza; Flores, 2017) e para a garantia do direito à educação.

---

[10] Ao longo deste trabalho, optamos por utilizar essa expressão sempre entre aspas e, ainda, somente quando estritamente necessário, reafirmando, assim, sua imprecisão e o escamoteamento de seu real significado.

[11] Na seção 2.2 apresentamos uma discussão acerca da efetividade do direito à educação e do entendimento sobre o que se constitui como educação pública.

A ampliação da oferta na educação Infantil é um fenômeno recente global que vem ocorrendo de forma diferenciada pelo mundo. No Brasil, o reconhecimento da educação infantil[12] como uma extensão do direito universal à educação é resultado de um amplo processo de mobilização da sociedade. A declaração de exigibilidade desse direito social impulsiona à formulação de uma legislação educacional que estabelece a obrigatoriedade da oferta na educação básica, desde a educação infantil, por meio de pré-escolas, de modo compulsório, e creches, em caso de opção da família.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, organizadora da educação, estabelece como dever do Estado a garantia de oferta da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos. Fica estabelecido que é incumbência da esfera municipal a oferta gratuita da educação infantil em creches e pré-escolas, ainda que sua prioridade seja o ensino fundamental.

A municipalidade deve assim garantir vagas, em quantidade suficiente, para aqueles que tenham interesse, no caso das crianças menores de três anos atendidas em creches, e de modo obrigatório paras todas as crianças de quatro e cinco anos na pré-escola. Desse modo, embora não seja uma etapa obrigatória da educação, o município tem o dever de fornecer a vaga na creche, sempre que houver demanda (Brasil, 1996b, art. 4 e art. 11).

A normatização determina que o município deve estruturar *prioritariamente* a expansão de sua rede de educação própria, em tempo integral[13], articulando planejamento e práticas pedagógicas com o Projeto Político Pedagógico. Porém, em caráter suplementar e excepcional, pode também firmar contratos de convênio com instituições privadas ou determinar a compra de bolsas para suprir a demanda por vagas (Brasil, 1996b, art. 12, art. 70-VI e art. 77, § 1º).

---

[12] Assim como o ensino fundamental, a educação infantil está em posição privilegiada no rol de deveres do Estado, sendo considerada um direito público subjetivo, de aplicabilidade efetiva e imediata. A efetivação desse direito social visa o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (Brasil, 1988, art. 6 e art. 206). Hachem (2019) propõe uma discussão interessante acerca do conceito de direito público subjetivo, trazendo elementos da problemática dos discursos atuais sobre a exigibilidade dos direitos sociais. Através de uma análise histórica sobre sua construção, o autor busca demonstrar que, atualmente, esse conceito se torna insuficiente e, algumas vezes, inadequado para conferir a plena efetividade dos direitos fundamentais. Haveria, assim, uma "transposição simplista" das noções de "direito subjetivo" e de "direito público subjetivo".

[13] São consideradas matrículas em tempo integral aquelas em que o tempo de permanência é igual ou superior a sete horas diárias. O Programa Escola em Tempo Integral, retomado pelo governo federal, pretende fomentar a criação de vagas na educação básica em tempo integral oferecendo assistência técnica e financeira aos Estados, municípios e Distrito Federal (Brasil, 2023a).

O ordenamento jurídico brasileiro determina, portanto, a responsabilização da esfera municipal[14] pelo atendimento educativo das crianças, definindo que sua concretização deve contar com o apoio técnico e financeiro dos Estados e da União. A descentralização das políticas sociais, no entanto, não foi acompanhada pelo provimento de recursos suficientes para o atendimento da crescente demanda na rede pública municipal. Uma das estratégias utilizadas para viabilizar a oferta gratuita da educação infantil nos municípios foi a ampliação dos convênios[15] firmados com as instituições privadas e pagos com recursos públicos (Brasil, 1996b, art. 77).

Desse modo, as escolas públicas da rede própria e as privadas conveniadas acabam integrando a rede municipal de educação do município, que tem como obrigação oferecer um serviço equânime em ambas. Ou seja, a oferta da educação infantil por instituições privadas conveniadas na rede municipal não exime o poder público de garantir o mesmo atendimento à todas as crianças.

Historicamente, diante da ausência do poder público, foram criadas alternativas para o atendimento da demanda infantil como as creches comunitárias, instituições de acolhimento e abrigos, ligados ao assistencialismo e a filantropia (Rizzini; Pilotti, 2021). Seguindo trajetórias distintas, a creche e pré-escola se constituíram nesse cenário de ausências (Kuhlmann Junior, 2000).

Durante um longo tempo, as poucas ações governamentais direcionadas ao atendimento das crianças pequenas foram executadas através dessas entidades, que recebiam parcos recursos públicos e, algumas vezes, contavam com a ajuda da filantropia. A classe social das famílias e suas crianças, em geral, indicava o tipo de atendimento institucional oferecido, evidenciando que a falta de instituições públicas para todos resulta no direcionamento da população mais carente de recursos para as soluções alternativas, que advém da busca de uma solução rápida e barata, sem a necessária preocupação com à garantia do direito ou sua qualidade (Campos; Barbosa, 2017; Kramer, 2006, 1999; Corrêa, 2003).

---

[14] Atualmente, segundo dados preliminares do Censo escolar 2023, as redes municipais concentram a maior participação na educação infantil, com 72,5% das matrículas, sendo que do total de matrículas da rede privada, 34,5% se encontram em instituições conveniadas com o poder público (Brasil, 2023b).

[15] A política de conveniamento para atendimento na educação infantil vem sendo amplamente utilizada pelos municípios brasileiros, especialmente após a distribuição de recursos do Fundeb às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas (Brasil, 2007, art.7, § 3º). A manutenção desses repasses no novo Fundeb (Brasil, 2020b, art. 7), confirmam a tendência de permanência da ação do setor privado nesta etapa (Borghi; Costa, 2013).

Neiverth (2009) explica que essas primeiras entidades transitam numa contradição: ao mesmo tempo em que atendem às necessidades de manutenção do Capital, atuando de modo focalizado na contenção da pobreza, conservam elementos de resistência, pois sua história, remete aos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, que justamente ajudaram a concretizar as conquistas populares em favor do direito à educação das crianças, filhas dos trabalhadores. Ou seja, ainda que não garantam plenamente o direito das crianças e suas famílias, elas se mostraram necessárias ao atendimento de uma demanda negligenciada pelo Estado.

A política de oferta da educação infantil no Brasil está, portanto, intrinsecamente ligada às entidades sociais. Mesmo após o período de redemocratização, as políticas públicas para infância continuam implicando nessa interação, fazendo perpetuar o repasse de recursos públicos ao setor privado em detrimento do fortalecimento da rede pública própria. Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que a educação infantil se apresenta como uma das soluções para o alívio da pobreza (Campos, 2013). Esse entendimento faz com que suas políticas continuem, muitas vezes, a serem pautadas no assistencialismo, em especial na etapa da creche, impedindo a imprescindível efetivação desse direito social.

Essa visão tem sido reforçada nos documentos editados pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial. A partir desse olhar, que desconsidera e naturaliza as desigualdades sociais, e, na contramão dos avanços legais, a oferta continuou, ao longo dos anos, a ser concretizada, em grande parte, através do conveniamento com instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais (Campos, 2013).

A participação da sociedade na execução das políticas sociais ganha maior visibilidade e acolhida durante a construção da Constituição (Brasil, 1988). A ampliação dos direitos sociais e da participação social, fizeram parte do protagonismo da sociedade com relação as questões relacionadas ao bem comum e ao interesse público. Não obstante todo esse processo de redemocratização que promove a capacidade de organização civil e participação direta na esfera pública, vivemos, concomitantemente, a nível mundial, uma crise do Capital que acaba sendo decisiva para o avanço das políticas neoliberais (Peroni, 2008).

Paralelamente, como resultado do aprofundamento do processo democrático, temos a complexificação das relações socais, assim como das reinvindicações de diferentes segmentos da sociedade (Castells, 2008). A democracia passa a coexistir

com o ajuste estrutural da economia global e com as restrições nos gastos públicos, ao mesmo tempo em que se procura implementar a gestão democrática e participativa nas diferentes estâncias de governo. Soma-se a esse cenário, uma mudança na concepção de cidadania, quando passam a emergir instituições da sociedade civil que se propõem a solucionar, de modo focalizado, os problemas relacionados ao meio ambiente, a saúde, a educação e assistência social (Montaño, 2015).

Como salienta Costa (2001, p. 42), neste contexto, os projetos e programas de inspiração participativa forjam um modelo específico de ação estatal, produzindo e promovendo novos atores sociais, reforçando algumas elites políticas e gerando impactos variáveis sobre os sistemas educacionais, tomando assim, de modo ascendente, destaque nos discursos políticos de alguns governos. Desse modo, "as críticas e restrições a iniciativas de tal perfil" se tornam bastante tímidas, uma vez que "o discurso enfático acerca da participação como aspecto central da democracia" é amplamente referendado.

As reformas do Estado brasileiro, promovidas a partir dos anos 1990, incitam uma série de debates na sociedade sobre a utilização das entidades sociais como 'parceiras' do poder público na consecução dos serviços sociais (Lavalle; Bueno, 2013). Dessa forma, vai se consolidando uma espécie de fantasia de que o 'terceiro setor'[16] seria uma solução inovadora e eficiente, capaz de preencher as lacunas do Estado (Brasil, 2010b).

Os argumentos para as reformas enfatizavam a necessidade de diminuição do protagonismo estatal nas relações sociais e econômicas, buscando naturalizar a venda de empresas públicas para o setor privado[17] assim como a emergência de

---

[16] Montaño (2002) problematiza essa expressão apresentando a crítica de que seu uso e ampliação contribuem para a consolidação da despolitização operada pelo pensamento neoliberal na medida em que busca camuflar as contradições de classe e determinar a retirada do Estado às questões sociais, naturalizando o esvaziamento dos direitos sociais, econômicos e políticos, historicamente conquistados, e a precarização da, já reduzida, intervenção social estatal. A adjetivação "organizações do terceiro setor" exprime uma concepção restrita de cidadania, sendo um termo utilizado na nova configuração e dinâmica da sociedade civil em um contexto de delineamento da intervenção social no modelo de Estado gerencial (Martins; Souza; Pina, 2020). Nesse sentido, essas organizações do intitulado 'terceiro setor', não devem ser confundidas com as entidades sociais que compuseram os movimentos sociais através da mobilização em prol de demandas legítimas da sociedade. Essas questões serão retomadas ao longo do Capítulo 3.

[17] De acordo com Araújo, Costa e Melo (2015, p. 4), os anos 1980 representam um período de transição, em meio a um cenário de crise econômica e forte recessão, onde se inicia um ataque ideológico ao Estado nacional desenvolvimentista e ao seu padrão de intervenção. "No entanto, aqui, o projeto neoliberal levará algum tempo para se materializar em políticas com o intuito deliberado de promover o redesenho da ação estatal". A estratégia das privatizações teve início durante o governo Figueiredo

atores da sociedade civil responsáveis por executar alguns dos serviços públicos. Dessa forma, a partir da tensão entre equidade e eficiência emerge a proposta de uma Nova Gestão Pública balizada nas relações público privadas.

A existência de um espaço [criado pelos reformistas] “público não-estatal”, onde atuam as entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito público, é justificado pelo discurso de possibilidade de se alcançar “eficiência e qualidade dos serviços e com um custo menor” (Brasil, 1995, p. 47). Nessa configuração, o Estado não ficou mínimo e o governo não foi substituído: “o Estado não se afastou para dar espaço ao setor privado; ao contrário mantém-se presente, mas não como provedor exclusivo dos serviços públicos [...] e sim como regulador” (Shiroma; Evangelista, 2014, p. 24-25). Com isso, modificam-se a concepção de Estado, a formulação das políticas públicas, o tipo de participação das organizações sociais e suas formas de relacionamento com o poder público, instituindo-se novas formas de gerir o social.

A ideia é que o Estado, mínimo somente naquilo que não interessa ao Capital, seja ágil e eficiente, viabilizando a execução de políticas públicas de forma focalizada no atendimento de demandas urgentes, não necessariamente garantidoras de direitos. O que registramos a seguir é a ampliação dos processos de privatização da educação pública e sua gradativa transformação em um mercado lucrativo e promissor para o setor privado (Adrião; Peroni, 2008; Peroni, 2013).

As organizações e instituições do ‘terceiro setor’ não se constituem mais como uma opção do administrador público, mas vão se tornando, sob o ponto de vista do agente público, indispensáveis ao atendimento das demandas sociais (Costa; Borghi, 2013). Dessas, nem tão novas, relações entre o poder público e privado, emergem ambivalências e dicotomias, entre elas, a questão sobre o direito administrativo ligado a administração pública e o direito civil que, pelo menos teoricamente, deveria reger o criado ‘terceiro setor’. Ou seja, é formado uma espécie de vácuo jurídico para a inclusão esses organismos na esfera pública (Oliveira, 2016).

Com a aparente justificativa de solucionar os impasses jurídicos gerados pela introdução do setor privado na administração pública e, dessa forma, regrar o repasse de subsídios públicos ao setor privado, são engendradas diferentes normatizações,

---

(1979-1985) sendo chamadas desestatizações. Para o entendimento dos processos de privatizações no cenário brasileiro é preciso considerar os setores em que eles ocorrerem e o seu contexto, além de suas especificidades. De qualquer modo, a tomada de decisão pela privatização sempre encontra eco entre os defensores da presença do mercado em detrimento do Estado, especialmente nos casos em que grande parte dos investimentos já tenha sido realizada.

onde se encontram a origem das figuras jurídicas das organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), das organizações sociais (OS) e das organizações da sociedade civil (OSC).

Antes da regulamentação da Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), os instrumentos legais amplamente utilizados para a celebração dos contratos entre a municipalidade e as entidades sociais eram os convênios e subvenções socais, considerados frágeis juridicamente por apresentarem uma normatização escassa e esparsa em instruções normativas, decretos e portarias (Oliveira, 2016). Como uma das consequências dessa fragilidade jurídica, em todo o Brasil, começam a se espalhar casos de corrupção envolvendo o repasse de dinheiro público a estas entidades[18].

Diante da repercussão negativa dessas notícias em rede nacional e da pressão popular por mais transparência e fiscalização nessas relações vai culminar na formulação de um Marco Legal, que começa a ser discutido em 2010, logo após a divulgação do Relatório Final da CPI das ONGs (Brasil, 2010b) pela Câmara dos Deputados. Em 2011, no Senado Federal é elaborado um Projeto de Lei onde se propõe o regime jurídico para as relações entre as entidades privadas e a administração pública.

E, foi então que, em 2014, aconteceu a aprovação da Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b) que criou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Após duas prorrogações para o início de sua vigência, devido a diferentes pressões, e ainda algumas alterações no escopo da Lei (Brasil, 2015), o Decreto Federal nº 8.726 (Brasil, 2016a) passou a regulamentar o funcionamento do MROSC para União, Estados e Distrito Federal. A esfera municipal teve prazo até o ano de 2017 para preparar sua adequação.

O novo documento estabelece, como demanda, a normatização própria de cada município, ou seja, a necessária aprovação de uma legislação específica adaptando os diferentes modelos a serem firmados, conforme as necessidades locais. Desde então, temos, em muitas cidades brasileiras, como registrado nos meios

---

[18] Em Florianópolis, o caso mais emblemático nas entidades conveniadas foi um escândalo envolvendo o político e carnavalesco, Nilson Nelson Machado. Duduco, como era conhecido na cidade, realizava trabalhos sociais em uma comunidade carente desde o final da década de 1970. Em 2013, durante as investigações envolvendo crimes de maus-tratos, estupro de vulnerável e ato libidinoso contra crianças e adolescentes que participavam um de seus projetos sociais, foram descobertas irregularidades nos contratos da SME firmados com as entidades do investigado. Entre os problemas estavam a má gestão de recursos públicos e a falta de prestação de contas e, por isso, o conveniamento foi cancelado. Em 2019, Duduco foi condenado pela Justiça há cumprir mais de 25 anos de prisão (Kley, 2013).

jornalísticos, a aprovação de uma série de Leis municipais que, em geral, são votadas em regime de urgência e sem a necessária ampla consulta pública, gerando tensões com alguns setores da sociedade, como sindicatos, comunidade educativa, Ministério Público e universidades.

A instrumentalização trazida pelo MROSC parece reforçar a lógica do mercado nos processos de governança do espaço público, onde se ampliam as relações público e privado, trazendo implicações tanto para as políticas de oferta quanto para a gestão, como ainda para a democratização da educação (Peroni; Oliveira, 2019).

Araujo, Freguete e Nascimento (2019) alertam que pouco se sabe sobre a articulação entre os desdobramentos dessa legislação pertinente ao MROSC (Brasil, 2014b) e suas implicações para as políticas educacionais nos municípios. Além do fato de se ter uma legislação que vem sendo normatizada pelos entes federados, estudar este objeto passa assim a ser relevante por implicar na análise dos seus efeitos para a democratização e garantia do direito à educação.

A investigação de Martins, Souza e Pina (2020) acende um alerta de que a educação infantil é a etapa em que o processo de privatização de novo tipo[19] está mais avançado, o que tem se traduzido em uma ressignificação da ideia de espaço público e, consequentemente, na fragilização do direito à educação. Como tratado ao longo deste trabalho, no caso da educação infantil, essas relações entre público e privado são antigas e históricas e seguem sendo aprofundadas.

A crescente normatização que regulamenta a destinação dos recursos públicos às entidades do setor privado, conjuntamente com a pressão exercida pela própria legislação educacional[20] e somando-se a falta de prioridade desta etapa, leva a um considerável aumento e diversificação dessas relações. Através da antiga

---

[19] A pesquisa de Martins, Souza e Pina (2020) questiona como os sistemas municipais de educação tratam a relação público-privada na oferta de vagas na educação básica e investiga qual etapa foi mais atingida por esse processo e suas implicações. Para estes autores, a proposta de publicização trazida na reforma do Estado representa uma forma inovadora de privatização uma vez que apresenta em sua formulação especificidades em relação à privatização clássica e se fundamenta no controle privado sobre o bem público, por isso a denominação de "privatização de novo tipo". Esse conceito será retomado mais adiante no Capítulo 3 onde tratamos sobre a atuação do 'terceiro setor'.

[20] Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996b); Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2001) (Brasil, 2014a); Diretrizes Curriculares Nacionais (Brasil, 1996); Lei nº 11.114 (Brasil, 2005) que estabelece a matrícula aos seis anos no Ensino Fundamental; Lei nº 11.274 (Brasil, 2006) que estabelece o Ensino Fundamental de nove anos; Lei nº 12.796 (Brasil, 2013) que estabelece a obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos e Base Nacional Curricular Comum (Brasil, 2018).

política de conveniamento ou da compra de vagas do setor privado, esses arranjos com o setor privado são, ao longo do tempo, naturalizados e acabam por imprimir uma lógica de funcionamento baseada em “mecanismos que estimulam o ‘mercado’ educacional”, em especial na educação infantil (Domiciano, 2009, p. 195, *grifo da autora*).

Atualmente, mesmo com os avanços legais de reconhecimento desta etapa educativa como um dever do Estado e um direito da criança e suas famílias, ainda registramos a insuficiência de recursos públicos e cooperação federativa, fazendo persistirem políticas assistencialistas e compensatórias de outrora, em especial para as crianças de até três anos (Abramowicz; Tebet, 2017). Isso pode ser entendido, em parte, quando são analisadas algumas das proposições dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Unesco, elaboradas desde o início da constituição das políticas públicas para infância (Campos, 2013).

Em alguns de seus documentos, de caráter orientador, esses organismos sugerem a "alavancagem" da expansão da educação infantil através das instituições privadas e de baixo custo (Susin; Montano, 2015). Tal postura, de incentivo a programas alternativos à educação pública e de caráter compensatório, acaba criando um consenso de "impossibilidade dos direitos das crianças pequenas pela falta de aporte de recurso em políticas sociais, como se fossem estas as causadoras dos problemas econômicos do Brasil" (Susin; Montano, 2015, p. 78).

Na conjuntura apresentada até aqui, na qual evidenciamos a existência de instrumentos legais que direcionam à prestação de serviços públicos educacionais ao setor privado, questionamos se a educação infantil ofertada pelo poder público através desse modelo pode ser efetivada de forma realmente equitativa e se essa é uma alternativa factível para a garantia do direito à educação da criança. O que nos leva a pensar especificamente na temática da urgência de ampliação da oferta[21] na educação infantil, que ainda se apresenta como a etapa educativa com acesso mais restrito e menos democrático em nosso país (Campos; Campos, 2012; Ferreira, 2016).

[21] De acordo com o Relatório do Quarto Ciclo de monitoramento do PNE publicado pelo Inep, em junho de 2022, será preciso atender cerca de 1,4 milhões de crianças de até três anos nas creches brasileiras até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2019), para que o País possa alcançar metade das crianças dessa faixa etária matriculadas. Com relação a etapa obrigatória que inclui crianças de quatro a cinco anos, será preciso incluir 316 mil crianças (também com base na coorte de 2019) para alcançar sua universalização. (Brasil, 2022a).

De acordo com os dados do último relatório de monitoramento do PNE 2014-2024[22] (Brasil, 2024), apenas 37,3% da população de crianças de até três anos, cerca de 4,4 milhões de crianças, recebem atendimento, sendo que as desigualdades regionais na cobertura desta faixa etária continuam marcantes. Com relação ao atendimento obrigatório das crianças de 4 a 5 anos, registrou-se, em 2022, 93% de cobertura. Isso significa que a universalização, estabelecida como meta para 2016, ainda não foi alcançada e que mais de 425 mil crianças nesta faixa etária estavam excluídas do sistema educativo naquele ano.

Ao observar os processos de privatização da educação nas capitais da região sul do Brasil, durante nosso estudo preliminar, descrito na subseção 1.2.1, registramos que a normatização das diversas modalidades de prestação dos serviços educacionais, especialmente, nos municípios, induz a descentralização dos serviços sociais, através da adoção de modelos de atuação junto ao setor privado.

A justificativa de agilidade e eficiência do setor privado nos serviços públicos não se sustenta se pensarmos que esses modelos pressupõem processos de planejamento, contratação, monitoramento, controle e avaliação que devem ser realizados pelo poder público. Ou seja, acabam aumentando os gastos públicos com o necessário fortalecimento da burocracia na administração pública para o controle dessas relações, através da criação de novas estruturas administrativas no âmbito dos munícipios.

Como é o caso da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) que, em 2023, incorpora em sua estrutura a nova Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias (SMLCP)[23]. A antiga Gerência de Parcerias e Planos de Colaboração que administrava os contratos da SME com as entidades sociais, se torna Gerência de Licitações, Contratos e Parcerias integrando agora a estrutura da recém-criada SMLCP.

Em 2019, através da Secretaria de Assistência Social, a PMF[24] efetua a compra dos serviços da empresa Bússola Tecnologia para aquisição e implementação de um *software* de controle e gestão dos recursos municipais direcionados às entidades sociais. Além da divulgação dos editais, toda a documentação das entidades que pretendem participar dos certames, deve ser enviada via plataforma da

[22] Apresentados em detalhe na Seção 2.2.
[23] Lei Complementar nº 736/2023 (Anexo R).
[24] Contrato n. 15/SEMAS/2019 (ANEXO V)

empresa Bússola, assim como as análises realizadas pelo poder público. Conforme divulgado no *blog* da empresa[25], a ampliação no número de processos, em diferentes secretarias municipais, tem se intensificado: “em 2020, a Prefeitura de Florianópolis firmou 84 convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSC), repassando um total de R$ 30 milhões. Já em 2022, [...] ampliou o número de convênios [...] para 200 [...] um total de quase R$ 100 milhões” em repasses.

Em consulta a plataforma Bússola[26], é possível verificar que a secretaria de educação do município executou sozinha mais de R$ 140 milhões em projetos firmados com organizações da sociedade civil desde 2019, quando a plataforma começou a ser alimentada. Segundo os dados disponibilizados na plataforma Bússola, o valor total do orçamento previsto para esses contratos na educação com o setor privado é de quase R$ 161 milhões, maior que o orçamento reservado à secretaria de saúde, onde está previsto um investimento de R$125 milhões nos contratos com o setor privado. Os projetos apresentados à secretaria da educação e elencados na plataforma Bússola englobam a educação infantil e o ensino fundamental e estão detalhados no Quadro 35.

A partir do ano de 2017, registramos nas capitais da região Sul, a aprovação de uma série de Leis e projetos, votados em regime de urgência e sem consulta pública, que geram tensões e embates acerca da regulamentação das relações entre o público e o privado na esfera municipal. Curitiba, capital do Paraná, inicia seu processo de publicização[27], por meio da Lei Municipal nº 9.226/97[28] (Curitiba, 1997), que instituiu o Programa Municipal de Publicização.

A referida Lei (Curitiba, 1997) autoriza, desde então, a qualificação[29], como organização social (OS), das entidades constituídas sob a forma legal de fundação,

---

[25] BLOG BÚSSOLA SOCIAL. Prefeitura de Florianópolis amplia transparência na gestão de parcerias com o Bússola. @admin, 06 jan. 2023. Disponível em: https://blog.bussolasocial.com.br/case-prefeitura-florianopolis Acesso em: 15 fev 2023. (ANEXO X)

[26] PORTAL BÚSSOLA. Prefeitura Municipal de Florianópolis – Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: https://investidor.bussolasocial.com.br/educacaofloripa/transparencia (endereço disponibilizado no Portal da Transparência da PMF)

[27] O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado traz a proposta de publicização como um dos processos fundamentais para solucionar o “problema de governança” na implementação das políticas públicas. O Plano prevê a descentralização para o chamado ‘setor público não-estatal’ da “execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1995, p. 18-19).

[28] A Lei foi regulamentada pelo Decreto municipal nº 1.192/2017 (Curitiba, 2017a).

[29] A qualificação não é um direito ou uma opção das entidades interessadas na prestação de serviços sociais, mas uma concessão temporária do poder público, através de um ato administrativo

associação ou sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com atividades que estejam relacionadas às áreas social, educacional, ambiental, de desenvolvimento científico e tecnológico, cultural, esportiva e de saúde.

Inicialmente, o parágrafo único do artigo 1º (Curitiba, 1997), posteriormente revogado pela Lei nº 15.065/2017 (Curitiba, 2017b), não permitia que serviços de assistência médica em unidades de saúde municipais e aqueles inerentes à educação, como a assistência direta aos estudantes da rede pública, fossem atribuídos às entidades. Porém, em 2017, logo após a normatização do Marco Regulatório (MROSC) no âmbito municipal, a Câmara de Vereadores da capital paranaense aprovou, em primeiro turno, um projeto de Lei que tramitou em regime de urgência e revogou o referido parágrafo único, permitindo a inclusão dos serviços de saúde e educação.

Os jornais da época noticiaram[30] que a tramitação na capital paranaense ocorreu em meio ao tumulto entre manifestantes contra e a favor do Projeto de Lei, posteriormente transformado em Lei (Curitiba, 2017b). De acordo com um jornal local[31], o Ministério Público do Paraná entrou com uma liminar, que acabou derrubada, em novembro de 2017, pedindo a suspensão do edital de contratação de empresas privadas na área da saúde. A ação do Ministério Público argumentava que a terceirização dos serviços só pode ocorrer nos casos em que o município não tenha condições de arcar com a gestão, ou seja, apesar de juridicamente admissível, ela estaria condicionada à demonstração de esgotamento de disponibilidades por parte do poder público.

De modo análogo, em 2018, logo após a normatização municipal do MROSC (Brasil, 2014b), a capital catarinense, também altera sua legislação em regime de

---

discricionário, de acordo com a conveniência e critérios próprios. Uma vez qualificada, a Organização da Sociedade Civil (OSC), agora reconhecida como Organização Social (OS), pode firmar um contrato de gestão com o poder público (Di Pietro, 2024).

[30] RAMIRES, Manoel. Vereadores de Curitiba aprovam terceirização da Saúde e da Educação. **Brasil de Fato:** Geral. Curitiba, PR, 28 ago. 2017. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/08/28/vereadores-de-curitiba-aprovam-terceirizacao-da-saude-e-da-educacao; RÁDIO BAND NEWS. Política. Regulamentação que permite atuação de Organizações Sociais em serviços de Educação e Saúde deve ser analisada. [Local?], 5 set. 2017. Disponível em: https://bandnewsfmcuritiba.com/regulamentacao-que-permite-atuacao-de-organizacoes-sociais-em-servicos-de-educacao-e-saude-deve-ser-analisada/.

[31] CALDAS, Ana Carolina. Prefeitura de Curitiba aprova terceirização na saúde e deixa bairro sem atendimento. **Brasil de Fato:** Geral. Curitiba, 5 jun. 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/06/05/prefeitura-de-curitiba-aprova-terceirizacao-na-saude-e-deixa-bairro-sem-atendimento

urgência e sob protestos dos servidores municipais[32]. Alegando problemas com o limite orçamentário em função da Lei de Responsabilidade Fiscal e dificuldades com a rigidez burocrática e administrativa da máquina pública, a municipalidade de Florianópolis lança o Projeto de Lei nº 17.484 (Florianópolis, 2018c) propondo a criação do Programa “Creche e Saúde Já”. A fim de fomentar a descentralização dos serviços na educação e na saúde, o projeto admite a cessão de uso de prédios públicos, com a transferência da gestão direta das unidades educativas infantis e de saúde, que passam a ser administradas pelas organizações sociais (OS).

Já em Porto Alegre, essa regulamentação da atuação do setor privado no campo educacional acontece em junho de 2017, através do Decreto nº 19.775[33] (Porto Alegre, 2017a). A elaboração dessa legislação também não contou com uma consulta pública (Montano, 2018). De acordo com dados do Censo Escolar 2019, a quantidade de vagas para Educação Infantil na rede própria do município é pouco mais da metade da ofertada pela rede conveniada, que segue em franca expansão, em especial após 2017.

Montano e Pires (2019), ao analisarem a oferta da Educação Infantil em Porto Alegre, chamam atenção para uma alteração significativa no *lócus* decisório político nesse período pós-MROSC. Isso porque, anteriormente, o conveniamento das entidades privadas era discutido pela comissão do Orçamento Participativo. A partir do Decreto nº 19.775/2017 (Porto Alegre, 2017a) isso passou a ser de competência de um comitê de seleção designado pelo Prefeito ou pelo Secretário da educação.

Em referência aos estudos de Harvey (2008), Montano e Pires (2019) chamam atenção para como a alteração da legislação vai afirmando inflexões em direção aos preceitos do privado e anulando a possibilidade de uma construção coletiva das políticas públicas.

---

[32] PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Sob protesto, Câmara de Florianópolis aprova PL que autoriza prefeitura a contratar organizações sociais para Saúde e Educação. **G1 e NSCTV**. Florianópolis, 21 abr. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/vereadores-de-florianopolis-aprovam-projeto-de-lei-das-organizacoes-sociais.ghtml. Acesso em: 13 maio 2020.
PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Entenda a proposta da prefeitura da capital e a reivindicação do sindicato sobre as Organizações Sociais: Projeto foi encaminhado à Câmara Municipal em regime de urgência na segunda-feira. **G1 e NSCTV**. Florianópolis, 13 abr. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/entenda-a-proposta-da-prefeitura-da-capital-e-a-reivindicacao-do-sindicato-sobre-as-organizacoes-sociais.ghtml

[33] Modificado pelo Decreto 19.905/2017 (Porto Alegre, 2017b), posteriormente revogado pelo Decreto 21.915/2023 (Porto Alegre, 2023)

Como nos referimos anteriormente, a educação é garantida constitucionalmente como um direito de todos e, como um dever do Estado, deve ter assegurada sua efetivação pelo poder público (Brasil, 1988, art. 211). Entre as estratégias para se alcançar o cumprimento desse direito está a formulação das políticas públicas educacionais, levadas a cabo em diferentes âmbitos da esfera administrativa, seja ela federal, estadual ou municipal.

No caso dos municípios, visando a efetividade desse direito social, o gestor público dispõe de opções normativas para a prestação dos serviços educacionais que, a depender de sua escolha política, podem resultar em diferentes repercussões, sejam elas políticas, sociais ou jurídicas. Essa liberdade de ação administrativa, dentro dos limites legais, é a discricionariedade, que permite ao chefe do poder executivo optar por uma dentre várias soluções possíveis, evidenciando, de certo modo, a agenda e o projeto de governo e de sociedade que pretende constituir (Nunes, 2017).

Podemos inferir portanto que a maneira como cada ente federativo tem buscado equacionar a demanda por vagas em sua rede educativa, seja por meio de investimentos nos serviços próprios, da manutenção das já conhecidas entidades conveniadas, ou através da adoção de novas formatações como a compra de vagas em escolas particulares (*vouchers*)[34], ou mesmo pela transferência de gestão das unidades educativas para o setor privado (*charter schools*)[35], resulta em mudanças estruturais significativas que exigem o acompanhamento e o aprofundamento dos estudos sobre suas implicações, em especial, nas políticas públicas municipais para a educação infantil.

Buscamos assim, com esta pesquisa, compreender como a política de acesso à essa etapa educativa tem sido conduzida, especialmente a partir da normatização do Marco Regulatório das OSC (MROSC) na esfera municipal, qual espaço ela ocupa

---

[34] Uma das proposições de implementação da política de vouchers, batizada como “auxílio criança cidadã”, aparece, como medida provisória, em 2021 dentro do programa Auxílio Brasil (sucessor do Bolsa Família), durante o governo Bolsonaro (2019-2023). O programa federal, imediatista, previa o pagamento direto aos estabelecimentos educacionais, com ou sem fins lucrativos, quando não existissem vagas, para crianças de até quatro anos das famílias inscritas, na rede pública ou privada conveniada. O benefício, previsto em Lei, não chegou a ser efetivado por falta de regulamentação.

[35] No Brasil, ainda que não existam políticas específicas para *charter schools*, há leis que desde 1990 reconhecem as PPP e qualificam as OS para atuar na educação pública. A partir disso, ramificam-se em nível local e regional diversas legislações e iniciativas para OS prestarem serviços educacionais, constituindo uma rede política, [...] envolvendo políticas educacionais (Proemi), governos (MEC e CNE), organizações nacionais e de fora do país (Banco Mundial e OCDE) (Scherer, 2023, p. 14).

na agenda municipal e de que forma se desenvolve seu planejamento e execução. Nos preocupa o quadro de inflexão das políticas educacionais apontado nas pesquisas acadêmicas e evidenciado pelo impulso cada vez maior pela adoção de variados modelos de relação público-privado nesta etapa (Borghi, Adrião; Garcia, 2011).

Diante do exposto, indagamos: *Quais implicações essa normatização das relações da esfera municipal com as organizações da sociedade civil traz para as políticas de oferta na educação infantil no município de Florianópolis, SC?*

Assim sendo, essa pesquisa tem como objetivo geral, compreender as implicações da normatização do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na condução das políticas de oferta da educação infantil em Florianópolis (SC), no que se refere às relações entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil.

Para alcançar o objetivo geral, estabelecemos os seguintes objetivos específicos:

- Situar historicamente o desenvolvimento das políticas públicas para a infância no contexto brasileiro, assim como na capital catarinense, em especial com relação à oferta;

- Elucidar a trajetória de consolidação do intitulado ‘terceiro setor’ que resulta em novas formas de atuação e relacionamento entre as entidades privadas e o Estado na prestação de serviços educacionais;

- Compreender as possíveis formas de atuação e relacionamento entre o poder público e as entidades privadas, no que diz respeito à prestação de serviços educacionais na educação infantil, apontando as possibilidades de interação entre a esfera privada e a pública, emanadas a partir da Lei do MROSC;

- Inferir sobre a condução das políticas de oferta da educação infantil no município de Florianópolis e seus desdobramentos, tomando por base a legislação vigente.

Nosso recorte geográfico é, portanto, a cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina. Estabelecemos como recorte temporal para análise dos documentos legais produzidos pelo poder público, os anos de 2017 a 2023, tomando como parâmetro o ano de início da normatização do MROSC na esfera municipal de Florianópolis, *lócus* a ser estudado, e seus possíveis desdobramentos.

Para compreender as políticas de educação infantil e seu desenvolvimento, é necessário identificar ainda sua trajetória anterior e seus possíveis desdobramentos, incluindo mudanças nos instrumentos normativos e na ‘organização operacional’ (Arretche, 1999). Propõe-se a partir daí a delimitação de um panorama sobre as políticas federais e municipais de oferta da educação infantil pós-1988, destacando também parte do período anterior que compõe a história de constituição das políticas públicas para a infância que servem de base às políticas subsequentes.

Podemos tomar como uma das hipóteses possíveis que o processo de ampliação da oferta de vagas na educação infantil por meio da transferência de recursos ao setor privado vai implicar no redirecionamento das políticas educacionais, onde temos o processo de privatização como uma forma de política pública. Isso representa uma preocupante ressignificação do espaço público e da educação pública enquanto um direito social.

Nesse contexto, o MROSC, ao fomentar as relações entre público e privado, induz a redução das responsabilidades do poder público com relação à execução da política, com sérias implicações para a democratização da educação pública, conferindo maior poder ao setor privado no direcionamento e na execução das políticas educacionais (Peroni; Oliveira, 2019). Nesse sentido, sua implementação contribui à consolidação de uma forma de gestão pública lastreada na privatização, através do repasse de recursos públicos e em detrimento ao fortalecimento da educação pública.

Nessa configuração, o Estado não se torna mínimo e nem é substituído, permanecendo presente como regulador e não mais como provedor exclusivo do serviço público (Shiroma; Evangelista, 2014). Isso altera a concepção de Estado, a formulação das políticas públicas e as formas de participação das entidades privadas instituindo um novo tipo de gestão à educação. Essas formas de governança se configuram na esfera municipal, com protagonismo de diferentes atores e a diversificação das relações entre público e privado, intensificando o processo de privatização da educação infantil e a formação de um consenso em torno da naturalização de sua necessidade para a garantia da manutenção dos serviços educacionais, resultando, entre outros, na precarização do atendimento às crianças.

O hibridismo no atendimento, dentro do sistema público de educação, fere justamente o direito de todos à educação pública que justamente pretende garantir o

comum, no sentido da universalidade e igualdade, na transmissão dos conhecimentos necessários à vida (Cury, 2008).

Outra hipótese que orienta esse trabalho é a de que a normatização das relações entre o setor público e privado, especialmente após o MROSC, redireciona a ação e o interesse das entidades privadas em torno da prestação de serviços para a educação infantil sob novos moldes, impingindo preceitos gerencialistas e desestabilizando a gestão democrática (Martins; Souza; Pina, 2020).

Este trabalho está organizado em três segmentos principais, além da introdução e considerações. Na primeira parte é apresentada uma visão geral das políticas públicas para infância demonstrando seus desdobramentos e relacionando-as com a pressão exercida pela mobilização da sociedade civil, através dos movimentos sociais, em relação a conquista do direito à educação.

Para isso, vislumbramos a trajetória dessas políticas públicas a partir da redefinição do contexto político e social, pouco antes e logo após a reabertura política na década de 1980. Além disso, resgatamos a história do atendimento dispensado à infância no Brasil buscando compreender as bases em que foram sedimentadas as políticas públicas para a infância e como a educação infantil se consolida neste contexto. Também destacamos o desenvolvimento das políticas públicas de oferta da educação infantil que, em detrimento das pesquisas da área, insiste em conservar um viés assistencialista, especialmente na etapa da creche.

Ainda nesta primeira parte, propomos uma discussão acerca da efetivação do Direito à educação das crianças em meio à ideologia neoliberal, demonstrando sua relação com o exercício da cidadania e com o acesso aos demais direitos. Nosso intento é inquirir os meios empregados para sua efetivação e proteção, bem como a relação existente com o controle da pobreza e a desigualdade social. Voltamos nosso olhar especialmente aos diferentes entendimentos sobre a questão da infância em nosso país e aos desdobramentos ocasionados por essas diferenças nos projetos que se põem em disputa no âmbito educacional.

Na segunda parte deste trabalho, diante da constatação do papel fundamental da sociedade civil, especialmente através da pressão dos movimentos sociais, na consolidação do direito à educação, fomos em busca da elucidação da transformação que ocorre tanto no perfil das entidades e dos movimentos sociais como em suas formas de atuação e, principalmente, em seu relacionamento com o Estado, em especial, quando essas organizações são incluídas como parte do ‘terceiro setor’ e

passam a assumir o papel de executoras de políticas educacionais, abandonando seu papel reivindicatório e propositivo. Com esse intuito, procuramos clarear alguns conceitos importantes à compreensão do panorama atual das políticas públicas para a educação infantil e que ajudam a compor nossas categorias de análise.

Também apresentamos o desenvolvimento da legislação brasileira que rege as relações entre público e privado a partir da reforma administrativa dos anos 1990, destacando a constante mobilização para sua ampliação e, ainda, uma análise acerca de seus reflexos nas formas de governança pública, com destaque à esfera municipal, principal responsável pela etapa da educação infantil. Dispensamos especial atenção à análise do documento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) com relação as formas possíveis de relacionamento do setor privado com a esfera municipal, identificando formatos e arranjos referentes à oferta na educação Infantil.

Na terceira e última parte, além de um histórico social, político e econômico sobre o município de Florianópolis, são apresentadas informações e análises que ajudam a identificar as estratégias adotadas ao longo dos anos pela administração municipal com o intuito de fomentar a oferta na educação infantil. Apresentamos também a legislação municipal referente as relações entre público e privado, em especial as emanadas a partir da normatização do MROSC, em 2017. E, por fim, analisamos, com base nos documentos legais, as implicações dessas relações com o setor privado para as políticas de oferta da educação infantil. O trabalho finaliza com nossas considerações acerca dos achados dessa pesquisa e apontamentos norteadores para o aprofundamento da temática.

1.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

A realização deste trabalho parte da observação de processos ocorridos na Rede Municipal de Educação de Florianópolis, marcadamente no final do ano de 2018, quando o poder executivo municipal apresenta um programa que pretende a descentralização dos serviços públicos nas áreas da educação e saúde, com a proposta de inclusão das organizações da sociedade civil (OSC) na gestão direta dessas unidades.

Uma pesquisa preliminar, em sites de órgãos oficiais do governo, e também noticiosos e acadêmicos, realizada com a intenção inicial de apropriação do contexto vivido naquele momento, permitiu apenas uma compreensão rasa acerca dessas relações entre setor público e privado, porém, instigou o desejo de aprofundar as investigações no campo da oferta da educação infantil.

A leitura posterior de estudos acadêmicos sobre a temática possibilitou a construção do projeto de pesquisa com a delimitação de alguns objetivos, além da formulação de hipóteses norteadoras relacionadas ao objeto que nos propomos a analisar.

Nessa trajetória, foram, portanto, realizados procedimentos que ajudaram na categorização desta pesquisa, entre eles:

a) estudo preliminar ao projeto de pesquisa;
b) delimitação dos recortes geográfico e temporal;
c) pesquisa bibliográfica sobre as políticas nacionais para infância e de oferta da educação infantil;
d) identificação e análise de Leis e decretos municipais, relacionados a regulamentação da Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), bem como dos atos normativos, portarias, decretos, chamamentos públicos e termos de colaboração firmados pela municipalidade com o objetivo de atender a oferta da educação infantil;
e) análise da Lei do MROSC (Brasil, 2014b), a fim de identificar as possibilidades de interação com as organizações da sociedade civil colocadas à municipalidade para oferta da educação infantil;
f) levantamento de dados sobre as matrículas na educação infantil, antes e após a regulamentação do MROSC, para observação e análise da implementação das políticas de oferta no município.

Considerando a problemática apresentada junto ao objetivo geral, este estudo privilegia a abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e análise documental. Sendo assim, realizamos uma seleção da documentação legal produzida por instituições públicas e órgãos governamentais na capital do Estado de Santa Catarina e na esfera federal, tomando como base o ano de 2017 quando houve a

implementação, no âmbito municipal, do Marco Regulatório e seus possíveis desdobramentos até o ano de 2023.

Como salientado anteriormente, a fim de entender o desenvolvimento das políticas da educação infantil, identificando sua trajetória anterior e possíveis legados, propomos, como parâmetro analítico, a delimitação de um panorama em torno das políticas federais e municipais de oferta da educação infantil pós-1988. Procuramos destacar ainda parte da história sobre a constituição das políticas públicas para infância, base das políticas que se seguiram.

As análises apresentadas envolveram a coleta e seleção de informações e dados de variadas fontes, descritas ao longo deste trabalho, permitindo uma visão abrangente do objeto em questão, considerando um recorte temporal do contexto histórico, político e social do município, antes e depois da normatização da Lei nº 13.0019 (Brasil, 2014b).

Os dados, que servem de base empírica nessa pesquisa, derivam de documentos produzidos por diferentes instâncias governamentais, indicadores divulgados pelo Ministério da Educação, institutos de pesquisa oficiais e privados, e pela própria municipalidade, em páginas eletrônicas de diferentes órgãos oficiais e ainda de entidades ligadas à PMF. Também foram utilizadas fontes decorrentes de consultas a publicações jornalísticas e manifestos de diferentes entidades da sociedade civil.

O Quadro 1 a seguir apresenta os principais documentos selecionados em nossas análises:

QUADRO 1 – DOCUMENTOS SELECIONADOS E ANALISADOS

Nº	**Documento**	**Âmbito**	**A que se propõe**	**Ano**	**Número. Páginas.**
1	Lei nº 5.454 (Florianópolis, 1998).	Municipal	Dispõe sobre auxílios e subvenções do município às instituições de caráter privativo ou semioficiais e dá outras providências.	1998	5 p.
2	Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b); Alterada pela Lei nº 13.204 (Brasil, 2015); Regulamentada em âmbito federal pelo Decreto nº 8.726 (Brasil, 2016a).	Federal	Criar um regime jurídico próprio para as relações do Estado com as organizações da sociedade civil. Estabelece que municípios e estados têm autonomia para regulamentação que	2014	33 p.

			atenda às necessidades locais desde que observada a norma geral nacional.		
3	Decreto n º 13.192 (Florianópolis, 2014) que revoga os Decretos nº 8.869 e nº 9.130 (Florianópolis, 2011).	Municipal	Regulamentar a concessão de auxílios, contribuições, subvenções sociais e convênios do município de Florianópolis.	2014	5 p.
4	Decreto nº 17.361 (Florianópolis, 2017a); Alterado posteriormente pelos Decretos nº 17.507 (Florianópolis, 2017b), nº 18.004 (Florianópolis, 2017c) e nº 18.085 (Florianópolis, 2017d). (Seus efeitos são revogados pelo Decreto nº 2.111, em 04/12/2019).	Municipal	Regulamentar as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos e atividades previamente estabelecidos em planos de trabalho, nos termos das leis federais nº 13.019/2014 e nº 13.204/2015 e do decreto federal nº 8.726/2016.	2017	26 p.
5	Edital de credenciamento 001/2017 (Florianópolis, 2017e)	Municipal	Celebração de Termo de colaboração mediante dispensa de chamamento Público para OSC que atualmente presta serviços educacionais na área de Educação Infantil, Educação Complementar e Educação Especial à SME, com base em convênios vigentes até 31.12.2017	2017	17 p.
6	Lei nº 10.372 (Florianópolis, 2018d)	Municipal	Criar o Programa Creche e Saúde Já para fomentar a descentralização de atividades e serviços	2018	13 p.
7	Decreto nº 18.710 (Florianópolis, 2018e)	Municipal	Regulamentar o Programa Creche e Saúde Já	2018	17 p.
8	Edital de chamamento 01/GAPRE/2018 (ANEXO C), lançado em julho e retificado em outubro (ANEXO D).	Municipal	Convocar as entidades da sociedade civil para qualificação como organização social no âmbito municipal	2018	Diário Oficial
9	Edital de chamamento 02/SME/SC/2018 (Florianópolis, 2018a)	Municipal	Selecionar planos de trabalho de organizações da sociedade civil para atendimento de crianças a partir de 4 meses na educação infantil (Termo de Colaboração - antigo conveniamento).	2018	42 p.

10	Edital de chamamento 04/SME/SC/2018 (Florianópolis, 2018b)	Municipal	Selecionar planos de trabalho de organizações da sociedade civil para atendimento de crianças a partir de 4 meses na educação infantil (Termo de Colaboração - antigo conveniamento).	2018	42 p.
11	Edital de chamamento 05/SME/SC/2018 (Florianópolis, 2018g)	Municipal	Selecionar planos de trabalho de organizações da sociedade civil para atendimento de crianças a partir de 4 meses na educação infantil (Termo de Colaboração - antigo conveniamento).	2018	41 p.
12	Contrato 015/SEMAS/2019; Modalidade da Licitação: Pregão Presencial 707/SMA/DSLC/2018 Recursos previstos no orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social (ANEXO V)	Municipal	Contratação de empresa especializada para locação/uso de software, implementação, capacitação, manutenção e periódica atualização de *"sistema integrado de gestão de parcerias com organizações da sociedade civil e organização social".* Contratada: Bússola Tecnologia Social LTDA - ME; Valor total: R$ 219.500,00 Vigência: até 31/12/2019, prorrogável na forma da Lei.	2019	Diário Oficial
13	Edital de chamamento 01/SME/SC/2019 – 25/01/2019 (ANEXO F)	Municipal	Selecionar planos de Trabalho de organizações da Sociedade Civil (OSC) para firmar termo de atendimento de crianças a partir de 4 meses até 5 anos e 11 meses com a *concessão administrativa de uso de imóvel público* e transferência de recursos financeiros, com vigência de 36 meses	2019	38 p.
14	Edital de chamamento 02/SME/2019 – 12/04/2019 (Florianópolis, 2019)	Municipal	Selecionar organizações da sociedade civil (OSC) para firmar termo de colaboração com prefeitura em 2019 para atendimento de crianças a partir de 4 meses até 5 anos e 11 meses, com vigência de 36 meses *com a concessão administrativa de uso de imóvel público* e transferência de recursos	2019	46 p.

			financeiros, com vigência de 36 meses		
15	Termo de Colaboração 119/PMF/SME/2019 Termo de Colaboração 120/PMF/SME/2019 Termo de Colaboração 121/PMF/SME/2019 Termo de Colaboração 122/PMF/SME/2019 Termo de Colaboração 123/PMF/SME/2019 (ANEXO J)	Municipal	Estabelecer normas para ação conjunta entre a prefeitura e a Associação de Saúde São Bento para execução de serviços na educação infantil com concessão administrativa de uso de imóvel público	2019	Diário Oficial
16	Edital de Credenciamento 01/SME/2020 (Florianópolis, 2020a)	Municipal	Realizar o credenciamento de pessoas jurídicas consideradas como organização da sociedade civil (OSC), e que atualmente prestam serviços educacionais na área de educação infantil, educação complementar e educação especial à SME, com base em parcerias vigentes até 31.12.2020.	2020	12 p.
17	Edital de chamamento 01/SME/2020 (Florianópolis, 2020)	Municipal	Selecionar organizações da sociedade civil (OSC) para fins de firmar termo de colaboração com a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis a partir do ano de 2020 para atendimento de crianças a partir de 4 meses até 5 anos e 11 meses de idade na educação infantil, envolvendo a *permissão do uso de imóvel público* e a transferência de recursos financeiros destinados ao atendimento de até 1.595 crianças.	2020	39 p.
18	Decreto nº 21.966 publicado D.O 2775 - 11/09/2020 (Florianópolis, 2020a) Revogado pelo Decreto nº 25.043 (Florianópolis, 2023)	Municipal	Regulamentar a Lei nº 13.019/2014, no município de Florianópolis, a fim de dispor sobre os termos de Colaboração e de fomento e o acordo de cooperação entre a Administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco	2020	83 p.

19	Edital de Credenciamento 01/SME/2021 (ANEXO Y)	Municipal	Realizar o credenciamento de pessoas jurídicas consideradas como organização da sociedade civil (OSC), e que atualmente prestam serviços educacionais na área de educação infantil, educação complementar e educação especial à SME, com base em parcerias vigentes até 31.12.2020	2021	12 p.
20	Plano Municipal de Educação (2015 – 2025) - 2ª edição (Florianópolis, 2022)	Municipal	Ampliar a divulgação da lei complementar nº 546, de 12 de janeiro de 2016	2022	66 p.
21	Decreto nº 25.043 (Florianópolis, 2023)	Municipal	Regulamentar a Lei nº 13.019/2014, em âmbito municipal, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em propostas/planos de trabalho.	2023	56 p.
22	Lei complementar nº 736/2023 – *Criação da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias (SMLCP) – com duas Superintendências:* ***Superintendência de Concessões e Parcerias; e Superintendência de Licitações e Contratos*** (ANEXO R)	Municipal	Dispor sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder Executivo municipal de Florianópolis	2023	183 p.
23	Edital de Credenciamento de organizações sociais na área de educação nº 015.000/SMLCP/2023 (Florianópolis, 2023a)	Municipal	Determinar os procedimentos do presente processo de chamada pública para credenciamento de organização da sociedade civil (OSC) conforme comprovações de experiências prévias, capacidade técnica e demais documentos apresentados, possam estar credenciadas para possíveis parcerias com o Município de Florianópolis,	2023	18 p.

			por meio da Secretaria Municipal de Educação, para atuação na respectiva área de competência, na esfera territorial do Município de Florianópolis de forma complementar e integrada aos serviços próprios da gestão pública municipal, por meio de Termos de Colaboração, Termos de Fomento ou Acordos de Cooperação		
24	Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, ano base 2022. Lei Complementar nº 546/2016 (Florianópolis, 2023b)	Municipal	Fundamenta-se nos dados do INEP, TCE/SC, IBGE e do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME de Florianópolis, ano base 2020/2021. Contém informações das seguintes entidades: SME, Udesc, IFSC, UFSC, NDI/UFSC e Senac/SC.	2023	236 p.
25	Relatório de encerramento do Projeto de expansão e melhoramento da educação infantil e ensino fundamental em Florianópolis (BID, 2023)	Municipal	Apresentação de resultados com relação a execução e alcance dos objetivos e metas do Projeto financiado pelo BID, iniciado em 2014.	2023	32 p.

FONTE: O autor com base no Diário Oficial Eletrônico do Município de Florianópolis e Sistema Leis Municipais[36] e Fórum Municipal de Educação (2023).

Sobre a opção pela pesquisa documental, Evangelista (2012, p. 53) destaca que os “materiais – oriundos do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais”.

Nesse sentido, dentro do campo em construção das políticas educacionais, a pesquisa através dos documentos tem se mostrado um importante instrumento investigativo, coadjuvante do processo de conhecer, descrever, caracterizar, analisar e produzir sínteses. Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), ao extrair informações dos documentos, o pesquisador investiga e examina, utilizando técnicas apropriadas de análise seguindo etapas e procedimentos, organizando informações

[36] PORTAL LEIS MUNICIPAIS. Plataforma mantida pela Liz Serviços Online desde 2000. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/#

que serão categorizadas para suas futuras análises e elaboração de sínteses de seu objeto de pesquisa.

Partimos do entendimento de Cellard (2008), para quem os documentos compõem a memória histórica dos processos sociais, uma vez que podem possibilitar alguns tipos de reconstrução, constituindo-se dessa forma como uma fonte extremamente valiosa para o pesquisador. Porém, ressaltamos que não se trata aqui em nossa pesquisa de elaborar uma reconstrução histórica no sentido linear da narrativa, mas antes de suas condições e contexto históricos que possam ajudar a identificar indícios da emergência de uma lógica orientadora. Assim, acreditamos ser possível elucidar, através destes textos, de que forma as políticas vão sendo direcionadas e sendo postas em funcionamento para o cumprimento do direito à educação da criança através da oferta educacional.

Nesse movimento, a definição dos documentos pode ser ampliada, passando a considerar, além dos documentos oficiais, outras formas de registro em diferentes suportes. Atualmente, os documentos mais pesquisados são aqueles em formato eletrônico que podem ser oficiais ou oficiosos. Porém, apesar da facilidade de acesso, é preciso utilizar conceitos e teorias para analisar cuidadosamente as políticas propostas (Shiroma; Campos; Garcia, 2005).

Para Lüdke e André (2015), a pesquisa documental implica uma interação entre pesquisador e objeto, construção de significado e de conhecimento. Evangelista (2012) explica que o sujeito pesquisador se situa em uma posição de intencionalidade enquanto o documento, como algo externo ao pesquisador, o que exige dele uma postura ativa. Dessa forma, o pesquisador vai ao documento com a intencionalidade de captar seu objeto, carregando consigo suas marcas teóricas e ideológicas.

Nesse sentido, Tello e Mainardes (2015) chamam atenção para a necessidade do exercício de vigilância epistemológica sobre os próprios processos de pesquisa, nos quais se deve buscar estabelecer e tornar explícito o posicionamento epistemológico do pesquisador. Isso porque, conforme esses autores, nenhuma metodologia é neutra, daí a importância de se explicitar as bases epistemológicas.

Os fundamentos teóricos e epistemológicos de uma pesquisa em política educacional devem permitir a compreensão de um objeto de estudo e não meramente sua descrição. Evangelista (2012, p. 57) lembra que a perspectiva teórica do sujeito pode ser diferente da fonte estudada, “posto que ambas são datadas e posicionadas socialmente e sofrem objetivações específicas”. A mesma autora pontua que os

“documentos oferecem pistas, sinais, vestígios”, mas a compreensão dos significados e sentidos desses materiais é tarefa do pesquisador. Nesse sentido, capturar essas pistas e vestígios nos documentos pode levar a apreensão de movimentos históricos, ideias, tendências, influências e ressignificações envolvidas na elaboração desses documentos, além dos não-ditos, daquilo que é silenciado.

Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 439), indicam que podemos buscar a compreensão da política através dos documentos legais tomados como objeto de interpretação. Desse modo, o “interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política”.

Os documentos legais se constituem como produto e produtores de orientações políticas no campo da educação e geram situações de mudanças ou inovações. Portanto, temos uma complexidade envolvida nesta tarefa de compreensão e análise dos textos que envolve contradições, contingências e influências nessas traduções, reescritas e elaborações desses documentos.

Diante das reflexões colocadas acerca da metodologia adotada e a fim de melhor compreender as implicações sobre as políticas públicas para educação infantil da normatização das relações entre o poder público e as entidades privadas após o MROSC, estabelecemos nossas análises com base na construção das seguintes categorias: *governança, relação público e privado e garantia do direito à educação*.

Estas categorias estão presentes em todo o corpo desta pesquisa, sendo discutidas ao longo dos Capítulos. Assim, a partir dessas categorias buscamos identificar a lógica que perpassa os documentos das políticas municipais a partir do imbricamento entre público e privado e de que maneira a municipalidade incorpora esses preceitos em suas práticas de gestão. Os conceitos, relacionados às categorias estabelecidas *a priori*, aparecem ao longo da fundamentação teórica desta pesquisa, sendo retomados nas considerações finais. Na próxima seção, passamos a descrever o delineamento da pesquisa.

1.2 ORGANIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento do projeto desta pesquisa se inicia no período de conclusão do Mestrado, no final de 2018, e resulta na continuidade desses estudos no decorrer do doutorado, a partir de 2019. O percurso será detalhado a seguir na primeira pessoa do singular, enfatizando as escolhas que impactam no desenvolvimento deste estudo.

Desse modo, com o intuito de elucidar os caminhos que me conduzem até a presente pesquisa e ao mesmo tempo contextualizar o campo a ser estudado, retomarei brevemente as inferências realizadas em minha jornada durante o mestrado, em que realizei uma reflexão acerca dos desafios, fragilidades e possibilidades da gestão democrática da educação infantil (Fritsche, 2019)[37].

Ao pensar nessas questões e na conjuntura social e política em que a gestão educacional está imersa, percebi disputas e tensões na consolidação das políticas educacionais, bem como a intrínseca relação entre as concepções de criança, educação e sociedade. Observando essa conexão entre a gestão da educação pública e a organização política, social e econômica, pude verificar as implicações da dissensão entre a democracia como ideal e a democracia enquanto prática.

Em busca da compreensão dessa divergência, desvelei algumas das dificuldades e contradições na consolidação da democracia em nosso país repleto de desigualdades (Weffort, 1992; Bobbio, 2015; Ranciére, 2011, 2005). Assim, a partir das leituras realizadas no mestrado, examinei de que maneira o discurso democrático foi sendo formulado, durante o período de reabertura política, a partir dos anos 1980, em diferentes áreas da nossa sociedade. Percebi que, naquele momento, a pressão dos movimentos sociais se mostrou fundamental à ampliação e garantia dos direitos sociais e à reivindicação de transformação do ideal democrático em participação cidadã (Scherer-Warren, 1999; Arroyo,2008).

No campo educacional, esse discurso acabou amplificado, gerando debates relevantes em torno da necessária democratização da educação, da reivindicação do acesso e da participação da sociedade na definição e constituição das políticas públicas. Imersa nesse cenário de reivindicações, a CF (Brasil, 1988) refletiu esses anseios declarando a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, e determinando o princípio de gestão democrática na educação pública.

---

[37] Na referida dissertação, está descrita parte de minha trajetória como professora da educação infantil.

Esse período representou mudanças extremamente significativas para a educação das crianças, culminando em avanços inéditos na elaboração de políticas educacionais para a Infância. Até então, não havia um reconhecimento legal da responsabilidade do Estado com esta etapa educativa e nem um entendimento da criança como sujeito de direitos[38]. Porém, ainda assim, percebi que a efetivação da oferta de uma educação gratuita, laica e de qualidade, continuava sendo um desafio hercúleo para os governantes, nas diferentes esferas administrativas. Isso porque, o atendimento desse direito social vai exigir não simplesmente uma atenção e prestação individualizada, mas a implementação de políticas públicas de Estado (Moro, 2017).

Não obstante a todo esse processo de avanço e redemocratização que promove a organização civil e participação social em nosso país, somos atravessados por um quadro mundial de crise do capital que favorece o avanço das políticas neoliberais (Peroni, 2008). Assim sendo, o propagado esgotamento dos modelos de desenvolvimento apoiados na intervenção do Estado, a crise de governabilidade e a crescente globalização reorganizaram o funcionamento da política, da economia e da sociedade em todo o mundo.

Se por um lado, a abertura dos países significou maior acesso à informação, à cultura, aos mercados e às tecnologias, além de uma nova possibilidade de desenvolvimento e redução de desigualdades, ela acaba por traduzir-se em uma ampliação da hegemonia política e cultural. Ou seja, uma imposição, nem sempre clara, de modelos ideológicos, políticos e econômicos que levaram ao estabelecimento de novos consensos, novas redes e relações sociais (Fritsche, 2019).

Esse acelerado processo de mudança global tem exigido um olhar apurado do pesquisador com relação à compreensão da movimentação e dos processos de constituição das políticas educacionais, uma vez que ela passa a ocorrer “em novas localidades, em diferentes parâmetros, por novos atores e organizações” (Ball, 2014, p. 27), em um contexto multifacetado e disforme.

É assim que, na década de 1990, logo após a promulgação do texto constitucional, iremos registrar o início da fragmentação das lutas sociais, quando o

---

[38] De acordo com a CF (Brasil, 1988, art. 227), crianças e adolescentes devem ser protegidos pelo Estado, pela sociedade e pela família com prioridade absoluta, o que se traduz na garantia do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. O texto legal traz comandos obrigatórios e, portanto, cabe ao Estado garantir as políticas públicas para sua efetividade, assim como os recursos à sua realização.

ideal democrático de participação começa a perder sua força (Scherer-Warren, 1999), abrindo espaço para as ideias da Terceira Via[39] e para consolidação das organizações da sociedade civil.

Nesse período, vamos observar uma reestruturação da máquina pública brasileira, através das reformas administrativa e gerencial (Brasil, 1995), que vai, a partir de então, alterando drasticamente a relação entre o Estado e o setor privado, desenhando novos paradigmas e formas de governança para a gestão pública (Oliveira, 2015). Desde então, critérios de gestão da economia privada passam a servir de parâmetro ao Estado, impondo a racionalização dos gastos públicos, a dissociação entre as funções de execução e controle, a terceirização dos serviços públicos, a padronização dos serviços, a eficiência e a avaliação de desempenho (Moss, 2009; Oliveira, 2015; Lima; Sá, 2017).

Na mesma época, com base nesses princípios e racionalidade, foram editados documentos legais que estabeleceram metas e diretrizes nacionais para educação pública e representaram uma "forte contradição expressa entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação" (Oliveira, 2015, p. 632).

A chamada "Nova Gestão Pública", que resulta da reestruturação do Estado após a reforma administrativa, representa uma profunda alteração na relação entre o poder público e a sociedade, uma vez que se busca naturalizar uma lógica mercantil e gerencial nas atividades inerentes ao Estado, redefinindo o papel e a participação do cidadão na construção e efetivação das políticas públicas. Dessa forma, vamos observar que o debate em torno das demandas de democratização da educação também acaba reconfigurado: em nome do bem comum e do interesse público, setor público e privado precisam agora ser 'parceiros' para a execução das políticas sociais (Viegas, 2019).

---

[39] Os debates internacionais sobre as ideias da Terceira Via, reformuladas por Giddens (2001), influenciaram o cenário político brasileiro problematizando a ação do poder público e conclamando um alinhamento entre Estado e Mercado como um caminho alternativo em meio à suposta crise. "Não há discussão da crise, apenas o Estado deve se adaptar a um mundo de mudanças, como se não fossem estratégias do Capital em um processo de correlação de forças" (Peroni, 2013, p. 238). Desse modo, a discussão das políticas sociais como materialização de direitos vai sendo diluída pelo discurso do desenvolvimento social sustentado através da ajuda da ação da sociedade civil organizada, uma vez que o Estado "em crise" não pode executar as políticas sociais.

Ao operar minhas análises no campo da gestão democrática da Educação Infantil neste contexto, inferi que os ideais neoliberais, através do discurso pela democracia, acabam por estabelecer e naturalizar uma racionalidade de práticas padronizadas de gestão. Desse modo, o princípio de gestão democrática impresso na Constituição acaba transfigurado para um formato genérico dentro dos documentos das políticas educacionais, permitindo a estados e municípios certa liberdade em seu entendimento e implementação (Dal Ri; Vieitez, 2010). Percebi ainda que um modelo de gestão pública foi legitimado a partir do propagado discurso de eficiência e qualidade, e da emergência de metas e diretrizes nacionais estabelecidas nos documentos das políticas educacionais.

Com isso, surgem os entraves no compartilhamento de decisões e na tradução da gestão democrática como prática que possibilita a participação da sociedade na formulação das políticas e na construção de um projeto nacional de educação que garanta o direito à educação a todos. Concordamos com Dourado (2007) quando afirma que é tarefa do Estado assegurar condições políticas e de gestão para o envolvimento e participação da sociedade nas questões e decisões que visem a democratização da educação.

Como nos indica Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 762), em um contexto particular do capitalismo, após sua fase de expansão, temos um período de crise, iniciado em 1970, que vai culminar em diferentes estratégias para sua superação (neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via). Desse modo, durante a reforma da administração pública brasileira, a materialização das conquistas sociais em normas e políticas públicas não teve tempo de prosperar, isso porque se operou uma redefinição do “papel do Estado principalmente para com as políticas sociais, com profundas consequências para a relação público-privada”.

Com isso, além de repassar a execução das políticas para o setor lucrativo ou para o público não-estatal, a lógica de gestão do público foi modificada, passando assim a complexificação das relações entre o setor público e privado[40]. Desde então, as propostas reformadoras continuam sendo normatizadas através de leis e decretos que têm permitido a ampliação do protagonismo e da ação do setor privado na

[40] Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) discutem a reconfiguração entre público e privado analisando os processos que levam a alteração da propriedade (público não-estatal) e daquilo que permanece na propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, reorganizando os processos de gestão (quase-mercado).

execução de serviços sociais, incluindo a educação pública (Domiciano; Adrião, 2020).

1.2.1 A trajetória do estudo

Diante das inferências construídas no mestrado, o que inicialmente me instigou a pesquisar o tema aqui proposto foram as notícias divulgadas, em diferentes mídias, sobre a forte e contundente resistência dos servidores municipais, organizada a partir do movimento sindical, contra a aprovação pela Câmara de vereadores de Florianópolis de um Projeto de Lei (Florianópolis, 2018c), proveniente do gabinete do Prefeito, onde se propunha a descentralização das atividades e serviços sociais (saúde e educação) através do que o executivo batizou de 'gestão compartilhada' [41] das unidades infantis pertencentes a rede própria e de saúde, através da contratação de entidades privadas.

Rapidamente, o PL é aprovado e transformado na Lei nº 10.372 (Florianópolis, 2018d) que institui o Programa "Creche e Saúde Já", com a intenção de transferência da gestão de unidades públicas, de saúde e educação, com a concessão do bem público[42], para as organizações sociais (OS), qualificadas pelo poder público municipal.

Minha preocupação inicialmente, se dá em torno da possível ameaça à manutenção dos processos de gestão democrática nas unidades de educação infantil diante deste novo modelo proposto, uma vez que eu estava justamente finalizando minha dissertação sobre essa temática.

Ao discorrer uma pesquisa preliminar sobre as chamadas 'Parcerias Público-Privado' (PPP), as organizações sociais (OS) e a Lei do MROSC (Brasil, 2014b), buscando apreender conceitos e formas de atuação deste modelo, realizei uma busca em diferentes portais eletrônicos de notícias e de órgãos oficiais, além de pesquisas acadêmicas de diferentes áreas (direito, ciências sociais e administração), onde

---

[41] Este termo é problematizado no Capítulo 4.

[42] De acordo com Di Pietro (2024), é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem do patrimônio público, para que a exerça conforme a sua destinação. A concessão implica a transferência de poderes da Administração para o particular, com vistas à execução de serviço público. A concessão de uso de bem público é disciplinada por legislação esparsa, além da sujeição às normas da Lei nº 14.133/21 (art. 2º, IV).

verifiquei a recorrência de irregularidades em contratos, a falta de fiscalização, a remuneração excessiva de dirigentes, ausência de transparência, excesso de repasses públicos ou mesmo a insuficiência deles, custo final elevado dos serviços, desresponsabilização do Estado, questionamentos sobre o projeto pedagógico, entre outros.

Naquele momento percebi que havia uma produção ainda incipiente, sem a presença de estudos que se dedicassem a questão da articulação do MROSC com a educação infantil e suas políticas educacionais. Dessa forma, a aproximação desse modelo de gestão com a área da educação infantil, passou a despertar em mim alguns outros questionamentos, especialmente, com relação aos possíveis reflexos sobre a comunidade educativa.

Percebi ainda que o termo ‘parceria’, comumente utilizado na legislação, é considerado pelos pesquisadores conceitualmente impreciso para definir e qualificar o tipo de interação entre entidades sociais e o poder público (Brasil, 2018). Ainda que seja recorrente na literatura no campo educacional e encontre definição na legislação e âmbito do direito administrativo, o termo camufla a essência desse fenômeno que constitui basicamente uma relação de compra e venda de serviços sociais entre os setores público e o privado (Adrião, 2008; Martins; Souza; Pina, 2020; Violin, 2010; Montaño, 2015).

A seguir, através de notícias jornalísticas, pude verificar que as legislações municipais estavam sendo alteradas “em regime de urgência” e sem uma ampla consulta pública, não só em Florianópolis, cidade onde sou professora efetiva da educação infantil na rede pública municipal. Também em outras capitais da região Sul, mesmo sob o protesto de sindicatos de trabalhadores da educação apoiados, inclusive, por outros representantes da sociedade civil[43], outras Leis estavam sendo aprovados a fim de viabilizar a implementação de diferentes modelos de gestão pública dos serviços de educação baseados no setor privado.

Também registrei que, nos últimos anos, em diversas localidades, a ampliação da legislação em torno da educação infantil que estabelece, por exemplo, a obrigatoriedade da universalização do acesso à pré-escola pelas crianças a partir

[43] Professores e estudantes do CCS/UFSC. Moção de repúdio do Centro de Ciências da Saúde da UFSC ao Projeto de Lei 17.484/2018. Florianópolis, 19 abr. 2018. Disponível em: https://ccs.ufsc.br/files/2018/04/MO%C3%87%C3%83O-DE-REPUDIO-AO-PL-DAS-OS-CCS-UFSC-19-04-2018.pdf

dos quatro anos e o alcance mínimo de 50% das crianças até três anos em creches, além do aumento dos processos de judicialização por vagas (Silveira *et al.*, 2020), vem exercendo forte pressão sob os gestores públicos municipais que, a depender do seu entendimento sobre o direito à educação, estão adotando diferentes posicionamentos políticos na solução dessas demandas.

Ao mesmo tempo, na continuidade da pesquisa exploratória, pude perceber que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que normatiza as relações entre o Estado e as entidades sociais, acaba permitindo ampliar e flexibilizar a atuação do setor privado nos municípios através de instrumentos de contratualização da gestão através de diferentes arranjos, inclusive com a cessão do aparelho público e a contratação de professores celetistas. Comecei então a pensar sobre as questões ligadas às formas de governança.

Encontrei na nota técnica[44], publicada na página eletrônica da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – Famurs[45], em 2017, uma tentativa de justificar a formalização dos contratos com as organizações da sociedade civil (OSC) no atendimento da demanda de universalização do acesso à educação infantil.

O parecer da Famurs ressalta que, no entendimento da entidade, os processos de judicialização, com a obrigatoriedade de garantia de vagas, trazem "grandes prejuízos às administrações municipais", seja na gestão das vagas existentes, ao desorganizar o controle de matrículas e das filas de espera, seja financeiramente, ao "obrigar a compra de vagas" na rede privada, uma vez que, por não serem computadas no censo escolar como matrículas da rede municipal, deixam de ser computadas nos cálculos de repasse do Fundeb e demais programas e ações de financiamento, exigindo recursos próprios.

A mesma nota segue explicando aos gestores municipais que a celebração destes novos instrumentos trazidos pelo MROSC são uma alternativa factível, levando em conta que: não geram impacto na folha de pagamento para cálculo da Lei de

---

[44] Nota Técnica FAMURS: A atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no atendimento da Educação Infantil. *In:* http://www.famurs.com.br/notas_tecnicas/atuacao-das-organizacoes-da-sociedade-civil-oscs-no-atendimento-da-educacao-infantil/ Acesso em nov. 2018
A nota técnica da FAMURS aparece indisponível no referido *site* atualmente (em 2024), e, por essa razão, foi reproduzida no Anexo Z – ainda que sem uma qualidade apropriada –, a título de registro, por se tratar de conteúdo relevante à compreensão da postura dos gestores municipais na época em que ocorria a normatização municipal do MROSC.

[45] A Famurs é composta por associações regionais e representa os 497 municípios gaúchos, reunindo prefeitos, vice-prefeitos, secretários, técnicos e órgãos da gestão pública municipal.

Responsabilidade mantendo o município dentro do limite prudencial exigido; as matrículas nas unidades geridas pelas OSCs são contabilizadas no censo escolar, gerando recursos financeiros à municipalidade; autonomia na definição do modelo de a ser firmado pelo município, o que significa definir a disponibilidade ou não de equipamentos públicos, a aquisição de mobiliário, de equipamentos e de material pedagógico, o fornecimento de insumos para a alimentação, a utilização de uniforme, o tempo e o tipo de contratualização, os valores a serem pagos etc.

Ao refletir sobre alguns dos efeitos e implicações gerados pela crescente demanda por vagas na educação infantil, percebi a necessidade de se ter uma análise cuidadosa das políticas públicas implementadas a partir do MROSC, tendo em conta a atuação das entidades contratadas, as formas de regulamentação das agora chamadas “parcerias”, as possíveis formas de governança e o volume de recursos municipais direcionados ao setor privado.

Naquele momento, tinha a impressão de que os gestores municipais pareciam ter desvendado o antigo enigma do quadrado de Sator[46], prometendo aquilo que mais parecia uma solução mágica para todos os problemas, entre eles, aqueles causados pelo limite orçamentário estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Isso porque, essa aproximação com o setor privado, sob essa perspectiva, poderia assegurar a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços públicos e atendimento do cidadão, além da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços do ponto de vista econômico, operacional e administrativo, sendo capaz de reduzir custos, racionalizar despesas e oferecer transparência. Para justificar as tais medidas de urgência na aprovação das Leis, os gestores alegavam dificuldades de ordem orçamentária e a rigidez burocrática e administrativa da máquina pública, causada especialmente pela Lei de Licitações (Brasil, 1993).

Ainda na visão desses gestores municipais, essa seria a única forma de ampliar e garantir o atendimento nas unidades educativas, diminuindo gastos. Uma forma de otimizar a tarefa de administração escolar, criando condições para que os diretores se concentrassem exclusivamente no processo educativo. Além disso, eles

---

[46] O quebra-cabeça foi encontrado na cidade de Pompeia, aproximadamente em 62 a.C. O quadrado de Sator é uma das formas mais antigas de um palíndromo e pode ser lido de várias maneiras: da esquerda para a direita, de cima para baixo, e até invertido. O enigmático quadrado foi encontrado também em outras épocas em várias partes da Europa, Ásia, África e América, estando gravado em bíblias, quadros, ossos, portas e muros. Até a atualidade é um enigma não solucionado que envolve e instiga estudiosos, inspirando debates e teorias.

garantiam que as eleições diretas e o conselho escolar teriam autonomia e o currículo continuaria sendo definido pelo governo. Só não deixaram claro, como exatamente isso ocorreria. Com relação aos possíveis riscos, propuseram uma fiscalização rígida para o cumprimento dos contratos firmados.

A despeito das certezas dos gestores municipais, a possibilidade de implantação desse modelo de gestão na educação acende um alerta não só em mim, mas também em diferentes setores da sociedade civil organizada: nas universidades que, além de serem instituições formadoras dos professores que atuam nas escolas públicas, também promovem o estágio curricular obrigatório de seus estudantes nas escolas públicas e, por isso, temem a desvalorização dos salários e o desmantelamento da carreira dos profissionais da educação; no Ministério Público, que investiga a atuação das organizações sociais e aponta irregularidades nos processos de contratação, chamando atenção para a possível violação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público.

Diante disso, pude inferir que, enquanto as pesquisas acadêmicas sobre as políticas públicas apontam à urgência e necessidade de investimentos na rede própria e, ainda, a ampliação da gestão democrática na educação pública, sendo reafirmada pela própria legislação federal, esse modelo de gestão direta pelo setor privado parece vir na contramão dos avanços de democratização da educação em nosso país, colocando em risco inclusive a efetividade do direito à educação.

Muitas questões se colocaram em minha cabeça sobre a implementação desse modelo de gestão das unidades infantis, proposto pela municipalidade em Florianópolis, começando pelos critérios de qualificação e escolha dessas organizações que, em tese, devem garantir o interesse público e o reinvestimento do lucro em melhorias nas próprias escolas.

De acordo com o Plano do Programa proposto pela prefeitura[47], o chefe do executivo seria o responsável pela escolha da organização social (OS) gestora, após o chamamento público e sua qualificação, sem necessidade de processo de licitação. O gabinete do prefeito fica então responsável por acompanhar e fiscalizar os serviços prestados, acumulando poderes, sem regras e critérios muito claros. Tal postura do executivo fere o princípio de impessoalidade da administração pública, em que se

[47] O Plano do Programa Municipal “Creche e Saúde Já” (Florianópolis, 2018f) foi elaborado em cumprimento a Lei municipal nº 10.372 (Florianópolis, 2018d).

determina o papel do administrador como garantidor dos interesses públicos com igualdade e imparcialidade.

Outro risco é que, em uma eventual falta de planejamento no repasse das verbas públicas ou problemas na aprovação da prestação de contas da entidade, algo nem um pouco incomum, pode-se comprometer a continuidade da oferta dos serviços educacionais por falta de pagamento, prejudicando assim o atendimento e ferindo o direito à educação.

Como disse anteriormente, a implementação inédita gera dúvidas também com relação aos processos democráticos que devem ocorrer nas unidades educativas. As inúmeras possibilidades de critérios a serem estabelecidos conforme o entendimento dos gestores municipais causa preocupação. Através das pesquisas, verifiquei que, no caso do modelo goiano das escolas estaduais de educação básica, suspenso pelo ministério público, em 2017, os repasses públicos dependeriam do desempenho dos estudantes nas avaliações feitas pelo Estado e as entidades seriam responsáveis pela manutenção da estrutura física e pela contratação de professores (Souza; Flores, 2019).

Os críticos do modelo goiano alertavam à falta de transparência e à possível interferência das OSs nos processos pedagógicos, uma vez que sua permanência estava vinculada ao desempenho escolar. Além disso, os convênios para obtenção de outras fontes de recursos, previstos neste processo, também não eram claros, deixando margem, por exemplo, para o uso de publicidade e propaganda nos muros das unidades ou a locação do espaço público para eventos corporativos[48].

Ao analisar todo esse contexto que possivelmente envolveria as unidades de educação infantil no município de Florianópolis, me senti provocada a aprofundar e acompanhar essa temática através do desenvolvimento de um projeto de pesquisa para análise desse processo em curso. Assim, aqueles estudos iniciados no Mestrado acabaram sendo complementados no Doutorado na UFPR, mais especificamente na linha de Políticas educacionais, onde tive a oportunidade de aprofundar os conhecimentos sobre os fundamentos do Estado, o conceito de sociedade civil e acerca da formação das políticas públicas, além de compreender as mudanças no

---

[48] TOKARNIA, M**. Agência Brasil**. Goiás será primeiro estado a ter organizações sociais na educação básica: o modelo já é aplicado no sistema de saúde do estado. Goiânia e Anápolis, 25 jan. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/goias-sera-primeiro-estado-a-ter-organizacoes-sociais-na-educacao-basica

papel do Estado após a reforma administrativa e suas consequências para as políticas públicas educacionais.

Nesse período, me aproximei das pesquisas críticas sobre as relações público-privado na educação básica, confirmando o avanço crescente da privatização na etapa da educação infantil, em especial nas creches. As produções dos Grupos de Pesquisa GRPPE, da UFRGS e GREPPE, da Unicamp e da Rede Latino-Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação (Relaappe) da UFPR, trouxeram importantes contribuições à pesquisa, além dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos em Santa Catarina, no contexto da UFSC, Univali e Univille.

A seguir, a pesquisa exploratória instigou ainda a compreensão da atuação das entidades da sociedade civil organizada na proposição e implementação das políticas de acesso à educação infantil, e sua relação com o poder público. Depreendemos então que ocorre uma ressignificação do conceito de sociedade, pela qual se propõe uma suposta 'partilha de responsabilidade' com relação a execução das políticas públicas.

Essas leituras, nos levam a inquirir muitas questões, que não serão tratadas em nossa tese. Ainda assim, registramos, somente para reflexão, um desses tópicos: a educação, enquanto um direito social positivado na Constituição, é um direito de todos e dever do Estado gerando, portanto, uma obrigação imposta ao poder público. No caso da educação infantil, a municipalidade, principal responsável pela oferta, não pode se eximir desse dever, uma vez que é o garantidor desse direito. Sendo assim, ela poderia estar se isentando do seu dever constitucional imputando às organizações da sociedade civil a responsabilidade pelo atendimento na educação infantil? O poder público estaria, desse modo, renunciando ao seu dever e ferindo a Constituição? Será essa uma opção legítima do governante, do ponto de vista ético-legal, para a execução desse dever e realização do interesse público?

A investigação sobre a temática proposta prosseguiu e foi alargada com a discussão sobre a efetividade do direito à educação infantil e sua conexão com a formação das políticas de oferta. Assim, fomos construindo um panorama com a trajetória das políticas, evidenciando o estreitamento das relações entre público e privado no âmbito educacional. Na análise das mudanças ocorridas na legislação, registramos uma convergência das relações público-privado no estabelecimento das políticas da educação infantil.

Passamos, então, a problematizar os entraves no âmbito da gestão, o que nos direcionou à discussão sobre a governança de múltiplo nível que leva a uma fragilização dos entes municipais e, consequentemente, ao estreitamento das relações entre o setor público e privado, cujas atuações são pouco transparentes e democráticas, que pode resultar no desmonte gradativo dos serviços educacionais mantidos pela rede pública.

As pesquisas acadêmicas indicaram que a perspectiva mercadológica deslocada para o contexto da educação pública por meio do foco nos resultados de avaliações (internas e externas), além de um intencional deslocamento da gestão democrática para a gestão gerencial têm se traduzido na perda de autonomia dos gestores e na naturalização da desresponsabilização do Estado no provimento dos serviços educacionais. Isso vai se refletir nas políticas para educação infantil, cuja urgência e emergência da oferta é usada como justificativa para ações paliativas e sem preocupação com a qualidade e comprometimento com o fortalecimento da rede própria.

1.2.2 O que dizem as pesquisas acerca das políticas de “oferta na educação infantil”

Em nossa pesquisa exploratória, a fim de ampliar o entendimento acerca das políticas públicas de acesso à educação infantil e seus desdobramentos no período pós-Constituição de 1988, quando esta etapa ganha maior espaço e foco no debate educacional, realizamos inicialmente um levantamento bibliográfico no Portal de periódicos da Capes/MEC[49].

Uma complementação a esse levantamento foi necessária, e, por isso, recorremos também a outras bases de dados, entre elas, Scielo (*Scientific Electronic Library Online*), BDBTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações), Banco de Teses e Dissertações da Capes e Google Acadêmico. Nessas bases encontramos trabalhos anteriores a 2003 e alguns posteriores a 2022 citados no decorrer desta tese.

[49] A partir do acesso ao Conteúdo CAFe (Comunidade Acadêmica Federada), disponível para universidades participantes.

O termo “oferta na educação infantil”, a partir dos descritores e operadores *boleanos* (“oferta” *AND* “educação infantil”), foi utilizado na pesquisa no Portal de Periódicos da Capes/MEC a partir da seleção dos seguintes períodos: 1988 a 2016 (ano da promulgação da Constituição Federal até o ano antes da regulamentação do MROSC nos municípios) e 2017 a 2022 (após implementação do MROSC). Encontramos ao todo 3.048 artigos, sendo que, após a leitura dos resumos e das palavras-chave, selecionamos 35 artigos no primeiro período, e 42 artigos no segundo período pertinentes ao termo pesquisado.

Apesar do período estabelecido ser a partir de 1988, encontramos publicações nesta base de dados somente a partir de 2003. Os trabalhos selecionados estão detalhados nos Apêndices H e I. As principais temáticas abordadas nestes artigos aparecem nos Quadros 2 e 3, logo abaixo:

QUADRO 2 – TEMÁTICAS POR ORDEM DE FREQUÊNCIA (1988- 2016)

Temática	Quantidade de artigos	A partir de
Análise das políticas de oferta	9	2009
Relação público-privado	8	2011
Plano Nacional de Educação	5	2012
Qualidade	4	2003
Oferta no Campo	3	2013
Análise políticas municipais	2	2007
Judicialização	2	2013
Avaliação	1	2014
Financiamento	1	2014
Total de artigos	**35**	**2003-2016**

FONTE: O autor com base no Portal de periódicos Capes/MEC.

QUADRO 3 – TEMÁTICAS POR ORDEM DE FREQUÊNCIA (2017-2022)

Temática	Quantidade de artigos	A partir de
Relação público-privado	11	2017
Análise das políticas de oferta	7	2017
Obrigatoriedade	5	2018
Direito à educação	4	2017
Oferta no campo	3	2017
Marco Regulatório das OSC	2	2019
PNE (evolução matrículas)	2	2019
Qualidade	2	2017
Planos municipais	2	2018
Avaliação	2	2017
Infraestrutura	1	2021
Judicialização	1	2018
Total de artigos	**42**	**2017-2022**

FONTE: O autor com base no Portal de periódicos Capes/MEC.

As temáticas trabalhadas apontam uma preocupação recorrente, nos dois períodos, com relação a problematização e análise das políticas públicas de oferta. Chama atenção a crescente discussão acerca das relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil nos dois períodos, o que indica a constante presença do setor privado na educação infantil e a crescente preocupação com relação ao tema, em especial após a normatização do MROSC.

O mapeamento apresentado por Adrião (2018) corrobora com esse entendimento ao confirmar uma quantidade expressiva de trabalhos relacionados a essa temática no campo dos estudos da Educação. O referido trabalho aponta que a relação público e privado resulta em formas de privatização que acontecem em três dimensões: na gestão da educação, na oferta educacional e no currículo. Na oferta educacional, temos o financiamento público e as políticas de escolha parental e conveniamento, para citar algumas. Na dimensão da gestão destaca-se a crescente fragilidade do ente municipal e a, consequente, submissão às proposições das organizações do setor privado. E, na dimensão do currículo, destacam-se as disputas pela inscrição do texto da Base Curricular, a introdução de tecnologias educativas, entre outros.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) entra no radar das pesquisas relacionadas à educação infantil somente em 2019, pouco depois

do início da sua regulamentação no âmbito municipal, principal responsável por esta etapa. Duas pesquisas encontradas na pesquisa bibliográfica, referente ao período de 2017 a 2022, indicam a relevância do tema e recomendam seu aprofundamento. Araujo, Freguete e Nascimento (2019) alertam sobre as lógicas embutidas no documento do MROSC (austeridade fiscal, desresponsabilização do Estado, privatização) ressaltando que se trata “do velho travestido de novo” na contínua ameaça à democratização da educação infantil.

Outro trabalho reafirma o impacto negativo do MROSC sobre a efetividade do direito à educação, ressaltando que lesiona os princípios de equidade e justiça social ao impulsionar o papel do Estado como regulador, ao invés de executor das políticas educacionais, uma vez que, vai regulamentar a execução dos serviços sociais pelas organizações da sociedade civil (Montano; Pires, 2019).

Ao pensar sobre a interação entre público e privado na esfera da gestão educacional, verifica-se que ela é historicamente moldada a partir da concepção de Estado e de suas intersecções. Assim sendo, como veremos a seguir, essas relações se modificam ao longo do tempo, refletindo as disputas por hegemonia, bem como suas contradições, traduzidas nas lutas por um projeto societário.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA

Nas próximas seções apresentamos a trajetória das políticas públicas para oferta da educação infantil, a partir do contexto político e social que vai se redefinindo após a reabertura política com o fim da Ditadura. Democracia, cidadania e participação se entrelaçam nessa trajetória. Bava (2008, p. 15) pergunta habilmente: “a democracia deve servir para sustentar a atual forma de organização da sociedade, ou deve transformá-la? E, se for para transformá-la, em qual sentido?”. Tais questionamentos nos levam a refletir sobre os direcionamentos da educação infantil neste contexto democrático.

Iniciamos nossas ponderações com um resgate histórico sobre o trabalho de atendimento das instituições infantis, buscando evidenciar a concepção de criança e a atenção dispensada à Infância em um período anterior a reabertura política. Dessa forma, é possível conhecer o legado das políticas previamente estabelecidas, destacando sob que bases as políticas públicas são sedimentadas e como a educação infantil passa a ser consolidada após esse período.

Fica evidenciado, que as primeiras instituições estavam vinculadas ao assistencialismo e atreladas a uma política trabalhista que pretendia garantir um local de guarda para os descendentes das mulheres trabalhadoras (Rosemberg,1992). Ou seja, não eram uma política social de garantia de direitos.

Verificamos que a educação será finalmente reconhecida como um direito social e passível de exigibilidade no texto constitucional de 1988 (Brasil, 1988), o que representa um marco importante. A partir daí, o atendimento infantil se torna finalmente um dever do Estado e da família, que deve ser promovido com a colaboração da sociedade.

A partir da CF (Brasil, 1988), é definido um padrão de relações intergovernamentais com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. Isso resulta em uma série de programas de descentralização das políticas sociais e, consequentemente, na transferência de sua gestão. Esse movimento vai acontecer de diferentes formas, a depender da política social e da localidade. No caso da transferência de responsabilidade da educação infantil aos municípios, isso ocorre em meio a processos distintos de municipalização e exige medidas de apoio técnico e financeiro e indução de políticas de oferta por parte do governo federal.

Com o intuito de compreender os efeitos dessas ações nos processos de implementação das políticas educacionais nos municípios permitindo sua visualização, elencamos e organizamos no Quadro do Apêndice J, os principais atos normativos que regulamentam a educação infantil, entre os anos de 1988 e 2023.

Por fim, apresentamos uma discussão acerca da efetivação do direito à educação das crianças em meio a ideologia neoliberal, buscando sua relação com o exercício da cidadania e com o acesso aos demais direitos previstos na legislação. Nos interessa compreender os meios empregados para efetivação e proteção do direito à educação da criança, bem como uma possível relação com o controle da pobreza e a desigualdade social.

2.1 A CRIANÇA “NAS MÃOS” DO PRIVADO: DA ASSISTÊNCIA SOCIAL À EDUCAÇÃO BÁSICA

Os diferentes contextos sócio-históricos brasileiros resultam em uma diversidade de projetos para o atendimento e proteção das crianças ao longo da história. Segundo Kramer (2003), até o final do século XIX, o Estado brasileiro pouco fazia pela infância desafortunada. Era uma época em que a criança, aos seis anos, era inserida no mundo adulto, vestindo-se como tal, seja para cuidar dos afazeres domésticos ou para iniciar seus estudos nos colégios religiosos (Faria, 1997). Uma infância desprotegida e quase inexistente, tanto para os filhos de escravos ou pobres como para as crianças ricas.

A partir da década de 1870, em diferentes partes do mundo, registra-se o surgimento de instituições de educação para as crianças menores de sete anos (Kuhlmann Junior, 2000). Nesse período, o jardim de infância também já existia no Brasil, porém somente na esfera privada[50]. Nessas instituições, direcionadas às elites, estavam presentes as orientações froebelianas dos *kindergartens*[51].

---

[50] Em 1875 temos a instalação do primeiro jardim de infância particular do país, localizado na Capital do Império, no Rio de Janeiro. Fundado pelo médico e educador, Joaquim José Menezes Vieira e por sua esposa Carlota, o espaço foi idealizado sob os moldes das escolas europeias, e era destinado apenas para as crianças do sexo masculino, pertencentes a elite (Filipim; Rossi; Rodrigues, 2017).

[51] Friedrich Fröbel (1782-1852), discípulo de Pestalozzi (1746-1827), o educador alemão do século XIX, desenvolveu princípios e práticas pedagógicas para o desenvolvimento infantil, criando escolas chamadas Jardins de infância. Destacava a importância da fase da infância no desenvolvimento das

Com relação à criação dos primeiros espaços institucionais para crianças em nosso país pelo Estado, a literatura aponta a reforma Leôncio de Carvalho, realizada em 1879, como a primeira referência oficial aos menores de sete anos (Kishimoto, 1988). O projeto reformador[52]. estabeleceu a criação de "jardins de infância" para crianças de três a sete anos, em cada distrito do município da Corte brasileira, ou seja, somente no Rio de Janeiro. Aos menores de três anos não havia nenhum direcionamento educativo, restando o trabalho beneficente das instituições filantrópicas.

Como veremos a seguir, a história da institucionalização do atendimento à criança foi marcada por ações que visavam a vigilância e controle de uma parcela da população. Os serviços, geralmente prestados por entidades religiosas e filantrópicas, eram destinados aos pobres. Não como um direito das crianças ou suas famílias, mas como um ato caritativo, resultando em um atendimento precário e de parcos investimentos. Além disso, assim como hoje, perante a ausência do Estado, as pessoas periféricas também buscaram criar locais próprios de acolhimento para suas crianças, adaptando ou construindo espaços comunitários, com seus próprios e escassos recursos.

Nas últimas décadas do século XIX, o crescente número de adultos e crianças desvalidas perambulando pelas ruas passou a ser um empecilho ao progresso das cidades que iam emergindo. O acelerado processo de mudança na esfera social e as novas condições de vida levam a um aumento expressivo de crianças em situação de abandono e, consequentemente, delinquentes (Teixeira, 2017).

A mudança na natureza e localização do trabalho da maioria das famílias impulsionado pela migração da agricultura para as atividades industriais nos centros urbanos, acaba por limitar a capacidade das famílias de cuidar de suas crianças. Muitas vezes, os empregos estão distantes dos locais de moradia, o que faz com que as crianças sejam afastadas do cuidado de seus familiares (Ferreira, 2016). Esses

---

potencialidades do adulto (Fröbel, F. *Die Menschenerziehung*. Keilhau-Leipzig: Wienbrack, 1826). Em 1851, todos os jardins de infância foram proibidos na Alemanha e Fröebel acusado de ateísmo e subversão. Apesar disso, seu legado continuou a influenciar a educação infantil e o desenvolvimento da pedagogia ao redor do mundo nos anos seguintes (Filipim; Rossi; Rodrigues, 2017).

[52] O artigo 5º define que serão fundados jardins de infância para a primeira educação de meninos e meninas, de 3 a 7 anos de idade, que ficarão sob a direção de professoras. Já o artigo 2º prevê como verba para educação em geral o recebimento de doação de donativos particulares e auxílios de associações beneméritas. A subvenção às escolas particulares que acolhessem "meninos pobres" que morassem afastados das escolas públicas ou em caso de falta de vagas está prevista no artigo 8º. (Brasil, 1879).

aspectos implicam na arregimentação de ações, inicialmente de caráter benemérito, por meio de instituições de caridade privadas, religiosas e não religiosas, e, posteriormente, na intervenção por parte do poder público (Rizzini; Pilotti, 2021).

O crescimento das cidades e das condições de miséria, além da necessidade de controle das epidemias emergentes, levam também ao surgimento do chamado movimento higienista que chama atenção para a necessidade de condições mínimas de salubridade nas cidades (tratamento de água, esgoto, higiene do corpo etc.). No Brasil, esse movimento direciona suas ações para a defesa e melhoria das condições de saúde da população e de uma educação pública no sentido do aprendizado de novos hábitos de higiene (Kuhlmann Junior, 2000).

No período que sucede a abolição da escravatura (1888), a ausência de políticas compensatórias ou indenizatórias, resulta em um maior número de crianças e adultos miseráveis pelas ruas, além de um aumento na procura pela Roda dos Expostos[53], prática duramente criticada pelo movimento higienista. Com isso, registra-se a intensificação da abertura de instituições de acolhimento como creches, asilos e internatos. As instituições infantis surgem, portanto, com uma função emergencial e assistencialista e procuram atender “principalmente o contingente de mulheres e crianças na extrema miséria, que aumentam os núcleos urbanos, fruto do deslocamento de populações pobres, em busca de melhores condições de vida” (Kishimoto, 1988, p.24).

Conforme Rizzini e Pilotti (2021), no início do período republicano, passam a ocorrer mudanças com relação a área da infância e algumas dessas práticas começam a ser criticadas, como por exemplo, as ações caritativas e o modelo de confinamento de menores, considerados como vadios, vagabundos e viciosos, junto aos adultos e, desse modo, sem condições de reeducação

---

[53] Mecanismo, do tipo cilíndrico giratório, existente na entrada das instituições religiosas, em que o bebê enjeitado era deixado sem que a identidade de quem o abandonou fosse revelada. As crianças atendidas, em geral, eram filhas de escravas, ou, então filhas de mulheres solteiras que não tinham condições financeiras de sustentar seus filhos ou que queriam esconder a vergonha de ser mãe solteira. Durante o período colonial (1500-1822), os casamentos realizados atendendo a interesses econômicos ou conveniências sociais e a sociedade patriarcal impulsionavam a promiscuidade masculina. Muitos senhores de escravos encontravam facilidade em tomar como suas “prostitutas” as mulheres pobres e escravas, explorando-as como objeto sexual. Tais práticas resultavam em altos índices de abandono de crianças não desejadas. Por isso, em 1734 é instituída a primeira Roda dos Expostos brasileira, na Santa Casa de Misericórdia da Bahia. Essa prática já existia em Portugal. Em 1738, o padre Romão Mattos Duarte recriou a segunda Roda no Rio de Janeiro, ficando conhecida como Casa dos Enjeitados. A prática se expandiu para outras cidades brasileiras e seguiu até a década de 1950, mesmo sendo proibida pelo Código de Menores, em 1927 (Arantes, 2010).

Com isso, em 1891, o decreto 1313 passa a proibir o trabalho de menores de doze anos em fábricas da capital federal do Brasil. Nessa mesma época, o Código Criminal da República (1890) prevê a penalização às crianças a partir dos nove anos de idade, baseando-se na Teoria do Discernimento. As crianças eram avaliadas psicologicamente e penalizadas de acordo com o seu "discernimento" sobre o delito cometido, podendo receber penas iguais a de um adulto (Rizzini; Pilotti, 2021).

Nesse período, vamos encontrar também o registro de uma das primeiras creches populares, datada de 1899, que aparece associada a uma companhia de fiação de tecidos no Rio de Janeiro (RJ), para o atendimento dos filhos de funcionárias (Kuhlmann Junior, 1991).

Kuhlmann Junior (1991) explica que, diferentemente dos *Kindergartens* idealizados por Fröbel, as “instituições pré-escolares assistencialistas”, destinadas às crianças pobres, eram concebidas sob a articulação de três fortes influências: a médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa. Essas instituições “não eram apenas um mal necessário, mas representavam a sustentação dos saberes jurídico, médico e religioso no controle e elaboração da política assistencial que estava sendo gestada, e que tinha na questão da infância o seu principal pilar” (Kuhlmann Junior, 1991, p. 20).

Nesse cenário, os filantropos dominam as ações de assistência às crianças e, aos poucos, procuram se desvincular da caridade religiosa através da chamada "assistência científica". Os principais eixos dessa concepção se baseiam nas ideias de: desobrigação do papel do Estado e fortalecimento das entidades privadas. Nesse projeto, cabe ao Estado a supervisão e o subsídio financeiro, além da proposição de um método para escolha dos “contemplados” que incluía a competição através da inquirição sobre a vida particular dos candidatos. Nesse modelo de educação assistencialista, em que o Estado não é o gestor, encontramos a “pedagogia de submissão” que visa a aceitação e conformação às desigualdades sociais (Kuhlmann Junior, 2000). Neste sentido, tinha-se uma educação mais moral do que intelectual.

Como podemos notar, os estudos sobre as primeiras instituições infantis em nosso país revelam a necessidade emergente de controle da população em geral, da classe trabalhadora e da introdução da mulher no mercado de trabalho que vai resultar em políticas assistencialistas, filantrópicas e higienistas. A concepção de educação emancipadora estava distante dessas primeiras instituições, em sua maioria religiosas, que tinham um caráter disciplinador e de conformidade ao contexto social.

A principal função dessas entidades era evitar a mortalidade de bebês e crianças pequenas fornecendo abrigo, ainda que em instalações inadequadas, alimentação e higiene, coisas que, de acordo com os provedores institucionais, as famílias dessas crianças, de classes sociais de baixa-renda, não eram capazes de proporcionar (Hasckel, 2005).

Continuando em busca da compreensão da formação das primeiras políticas públicas direcionadas à Infância, entre as quais se incluem as políticas educacionais, e sua relação com a concepção de criança e sociedade, encontramos os escritos organizados por Rizzini e Pilotti (2021). Nessa pesquisa, rica em registros históricos, temos revelada a lógica dos discursos e das práticas empregadas na "arte de governar as crianças" em nosso país a partir do período colonial. Em suas análises, os autores afirmam que "apesar do tempo transcorrido e das muitas mudanças, percebe-se no presente, ideias e práticas cuja herança vem de muito longe" (Rizzini; Pilotti, 2021, não paginado).

A despeito do empenho à causa da infância de diversos personagens ao longo do tempo, sejam eles, ilustres ou desconhecidos, a trajetória das políticas sociais brasileiras é a história do emprego de uma diversidade de fórmulas para a manutenção das desigualdades e da segregação de classes. Isso porque "o "problema da infância", claramente diagnosticado há pelo menos cem anos como um "problema gravíssimo", e, invariavelmente associado à pobreza," nunca foi enfrentado seriamente, com uma proposta viável de distribuição de renda, educação e saúde (Rizzini; Pilotti, 2021, não paginado, *grifos dos autores*).

Desse modo, com relação às políticas brasileiras para infância nos séculos anteriores, prevalece a ideia de controle e submissão, a partir de propostas assistencialistas. Tal visão, como veremos mais adiante, ainda se reflete muitas vezes na educação ofertada às crianças com menos recursos.

Rizzini e Pilotti (2021) seguem explicando que, durante a história, nossas crianças, sejam elas, indígenas, escravas, órfãs, abandonadas ou pobres, estiveram em "muitas mãos". Dos jesuítas, passando pelos filantropos e pela polícia, até os tribunais, para enfim chegarem às mãos do Estado.

Conforme registramos inicialmente, as últimas décadas do século XIX e início do século XX são um período de intensas transformações econômicas e políticas em nosso país. Em tempos de abolição da escravatura e implantação da Primeira República, o país registra uma intensa industrialização que atrai inúmeros imigrantes.

Desse modo, o crescimento operário e a maior participação feminina no mercado de trabalho contribuem para a expansão das creches que, como vimos, naquele momento não tinha preocupações propriamente pedagógicas, mas sim com as condições de saúde e o desenvolvimento da moral, além de ser um local de guarda das crianças.

Com base nas pesquisas encontradas sobre a temática, no Quadro do Apêndice K, destacamos algumas das ações no sentido de organização do atendimento e proteção à infância, implementadas a partir da década de 1920 até o início da reabertura política, na década de 1980. Entre elas, destacamos a seguir, algumas que ajudam a caracterizar esse período.

A partir da década de 1920, são registradas as primeiras tentativas governamentais de organização do atendimento e de proteção à infância, a partir, inclusive, da 'cooperação' entre os setores público e privado, através de entidades filantrópicas. Esta época foi marcada por recursos mal geridos (sem fiscalização ou critérios transparentes) e que muitas vezes não chegavam às crianças (Rizzini; Pilotti, 2021).

De acordo com Kishimoto (1988), as primeiras escolas maternais brasileiras foram inspiradas pelas escolas maternais da França[54]. Durante os anos 1920, os governos estaduais junto com religiosos, industriais e senhoras da sociedade criam estes estabelecimentos em indústrias e vilas operárias.

Um pouco antes, em 1919, o médico Moncorvo Filho (1871-1944) cria o Departamento da Criança, uma iniciativa privada que funcionava no Instituto de Proteção e Assistência à Infância, instituição filantrópica responsável por diagnósticos sobre a situação da infância, além do fomento de ações em prol das crianças e mulheres grávidas pobres. As instituições organizadas por Moncorvo Filho pretendiam servir de modelo institucional e ideológico de assistência à infância, "a partir do qual o governo poderia criar um sistema nacional centralizado de proteção aos menores carentes" (Wadsworth, 1999).

Em 1925, o processo de industrialização de São Paulo, contribui de forma tímida ao aumento no número de creches localizadas junto às empresas. Nesse ano,

---

[54] A *Écolematernalle,* instituição gratuita direcionada as crianças pobres de dois a seis anos, aparece no Decreto de Reforma de Jules Ferry (1881). A legislação cria o sistema francês de ensino público, que fixa a faixa etária e regras para o funcionamento das escolas. A escola maternal era uma nova nomenclatura às "salas de asilo" em funcionamento (Filipim; Rossi; Rodrigues, 2017)

acontece uma regulamentação desses espaços que funcionavam como semi-internatos e, em 1943, eles se tornam uma exigência trabalhista para empresas com mais de trinta empregados do sexo feminino. Porém, essa medida legal não se efetiva na prática devido à falta de fiscalização por parte do poder público. Desse modo, a ação precária das entidades filantrópicas, mantidas pela caridade e sem vínculo governamental, continua a ser a única opção de atendimento às crianças, filhas das trabalhadoras.

Durante o Estado Novo (1937-1945), o governo encarrega-se oficialmente da infância abandonada através do Ministério da Educação e Saúde Pública, porém, o comprometimento com a questão e a ajuda financeira continuam restritos. A ideia de infância paupérrima e abandonada conspirava contra o espírito nacionalista do Estado novo e precisava ser modificada, ou melhor, disciplinada, garantindo o "progresso" e o controle social através da formação do brasileiro (Overné, 2018).

Conforme explica Campos (2011), apesar de, nos anos 1940, prevalecer o discurso da educação como salvadora do futuro do país, as ações governamentais em prol da educação das crianças não apresentam efetividade, sendo executadas, em sua maioria, por entidades de filantropia, permanecendo assim isoladas e fragmentadas, resultando em uma lenta expansão do atendimento. Desse modo, a concepção do Estado sobre o atendimento à infância permanece fundamentada no estabelecimento de convênios com entidades filantrópicas e comunitárias, na gestão do atendimento indireto e no incentivo à "creche familiar"[55], ou seja, o Estado eximido da gestão educacional direta.

Com o objetivo de fornecer os mesmos serviços que o Departamento da Criança de Moncorvo Filho, em 1940, sob a bandeira das concepções das ciências médicas, de higiene, de eugenia e de puericultura, é criado o Departamento Nacional da Criança – DNCr (Wadsworth, 1999). Vinculado ao Ministério Educação e Saúde, o DNCr era responsável pela coordenação das ações nacionais de proteção à infância, gravidez e adolescência.

Em paralelo, em 1941, registra-se a abertura da Secretaria de Assistência ao Menor (SAM), subordinada ao Ministério da Justiça e ao Juizado de Menores, que inaugura o serviço de assistência a menores de 18 anos. A implementação da ação,

---

[55] Denominação para a guarda de crianças, em que uma pessoa utiliza a própria casa, mediante pagamento, para abrigar vários filhos de trabalhadoras. Também conhecidas como creche domiciliar, mãe crecheira e lar vicinal.

em conformidade ao decreto nº 3.799, “atribuía ao Estado poder para atuar junto aos "menores", reiteradamente qualificados como "desvalidos" e "delinquentes" (Perez; Passone, 2010, p. 657).

O DNCr tinha dois importantes braços: o Instituto Nacional de Puericultura (INP) e a Divisão de Proteção Social da Infância (DPSI). Entre as suas funções estavam o desenvolvimento de pesquisas e o arrolamento das instituições particulares ou oficiais, direcionadas à assistência da infância abandonada, existentes no país. O departamento recolhia doações e proventos do governo e da sociedade para manutenção desses estabelecimentos particulares que atendiam as mães e crianças empobrecidas (Perez; Passone, 2010).

A fim de sensibilizar a sociedade, eram divulgados boletins com informações sobre as ações, pesquisas e levantamentos realizados pelo DNCr. A partir da década de 1950, o DNCr passou a ser chamado de Coordenação de Proteção Materno-infantil e em, 1970, de Divisão Nacional de Proteção Materno Infantil (Filipim; Rossi; Rodrigues, 2017).

Em 1950, parte das creches populares está vinculada ao Serviço de Assistência Social, encarregado de administrar as doações recebidas dos beneméritos e as verbas do Estado. Nessa época, as entidades filantrópicas recebiam um auxílio governamental, ainda que não houvesse um compromisso do Estado com a manutenção ou fiscalização desse serviço. Assim sendo, de modo geral, o poder público ainda não se dispunha a assumir a oferta das creches, nem tão pouco sua fiscalização.

Dessa forma, as propostas do poder público à infância continuam baseadas no estabelecimento de convênios com entidades filantrópicas ou particulares, através do atendimento indireto e da implantação de programas menores, afastando-se da concepção de atendimento direto e, deixando mais uma vez para a sociedade civil essa responsabilidade. “O plano do DCNr de 1967 é explícito ao especificar que se trata de uma política de assistência ao pré-escolar e não de uma política para a pré-escola” (Rosemberg, 1992, p. 23). Além disso, a canalização de recursos ao ensino fundamental (ou de 1º grau) deixa a educação das crianças pequenas em segundo plano.

Devido aos graves problemas relacionados à fome no país, na década de 1950, é elaborado um Programa Nacional de Alimentação e Nutrição que se mantinha com recursos internacionais. Os alimentos provinham principalmente dos excedentes

produzidos nos Estados Unidos, em função da segunda guerra mundial. Ao longo dos anos, com a diminuição dessas doações externas, o poder público passa a assumir o chamado Programa de Alimentação Escolar, tornando-o nacional em 1979. Com o passar do tempo, o PNAE acaba aprimorado, sendo mantido até os dias atuais.

Em 1961, a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (Brasil, 1961) menciona que a educação pré-primária para menores de sete anos deve ser ministrada em escolas maternais ou jardins de infância. Kishimoto (1988) esclarece que existem duas interpretações quanto a essas nomenclaturas: a primeira de que a escola maternal estaria direcionada às crianças de dois a quatro anos e o jardim de infância às maiores de quatro anos e a outra vertente que diz que as escolas maternais são destinadas às crianças pobres e os jardins de infância à elite. Importante destacar que a previsão legal não previa obrigatoriedade. Além disso sua redação generalizada não responsabiliza os entes públicos, mantendo sua aplicação restrita a poucas iniciativas, apenas nos grandes centros urbanos e de forma isolada (Kuhlmann Junior, 2000).

Em 1967, com o reconhecimento de alguns direitos trabalhistas através da CLT (Consolidação de Leis Trabalhistas), os estabelecimentos comerciais em que trabalhassem pelo menos trinta mulheres com mais de dezesseis anos deveriam oferecer um local de guarda e assistência aos filhos em período de amamentação. Foi determinado que essa exigência poderia ser suprida por meio de creches distritais mantidas diretamente ou mediante convênios com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC[56], da LBA[57] ou de entidades sindicais[58]

Após intensos debates no Congresso Nacional entre privatistas e defensores da escola pública, foi aprovada em 1971, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1971). O documento dedica somente um inciso à educação das crianças

---

[56] Essas entidades compõem o sistema S que engloba nove entidades que prestam serviços de interesse público, destacando-se o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o Sesc (Serviço Social do Comércio), o Sesi (Serviço Social da Indústria) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio). Criadas a partir da década de 1940, as entidades são administradas de forma autônoma e mantidas por contribuições parafiscais (valores compulsórios descontados das folhas de pagamento nas empresas dos respectivos setores), além de receber a chamada imunidade tributária quanto aos impostos incidentes sobre seu patrimônio, renda e serviços. Em 2017, a Receita Federal informou que a contribuição compulsória rendeu repasses em torno de R$ 20 bilhões. Além disso, estima-se que as arrecadações diretas superem a contribuição compulsória.

[57] Vide ações políticas sobre a infância implementadas no Brasil entre as décadas de 1920 e 1980 (Apêndice K).

[58] Decreto-lei nº 229 (Brasil,1967).

menores de sete anos em um de seus artigos: "*Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes*" (Brasil, 1971, art.17).

Para Campos (1999), contrariamente ao que ocorreu no campo trabalhista, a legislação educacional esteve sempre atrasada em relação à realidade. Como vimos, diversas modalidades de atendimento infantil (creches, jardins da infância, escolas maternais, parques infantis, pré-escolas) foram instaladas no século passado e sua expansão ocorre em momentos históricos diversos. Desse modo, de maneira crescente, as famílias acabam encaminhando suas crianças a uma multiplicidade de formas de atendimento oferecidas por programas instituídos por diferentes órgãos públicos, diretamente ou em convênio com entidades filantrópicas e comunitárias, ou ainda particulares, que se instalam em locais de níveis sociais distintos, sem quase nenhuma fiscalização pública.

A partir dos anos de 1970, houve no país uma expressiva expansão do atendimento às crianças menores de sete anos, totalizando 3.530.000 matrículas em 1989. Estima-se que entre 1979 e 1989, o número de crianças em instituições infantis tenha triplicado, sendo que o índice de crescimento foi sete vezes maior que o das matrículas do ensino fundamental e do ensino médio, no mesmo período. A rede pública municipal passou de 29,7% para 39,7% das matrículas das crianças (Munerato, 2001).

De acordo com Campos (1999), no final da década de 1970 e início de 1980, o ressurgimento do movimento feminista e da mobilização sindical coincidiu ainda com o significativo aumento no pequeno número de berçários e creches instalados nas empresas. Nesse período em que havia uma crescente demanda por educação pública, essa expansão é balizada pela teoria da privação cultural e por uma proposta de educação compensatória, que ao mesmo tempo em que forneciam argumentos aos sistemas educacionais públicos, serviam como justificativa para a implementação de programas mitigatórios dos enormes índices de fracasso escolar na educação básica (Campos, 1999). Essas ideias encontram uma forte resistência por parte dos intelectuais da educação que defendiam a urgência da implementação do ensino fundamental obrigatório, porém, sem maiores preocupações a respeito da educação das crianças menores.

Durante o período militar (1964-1985), não ingenuamente, registra-se o paternalismo do Estado, com a aparente atenção e proteção à infância, continuando a afastar assim qualquer análise que pudesse ligar a problemática da infância as desigualdades entre as classes sociais (Kramer, 2003). Com o foco no "menor abandonado" enquanto um "problema" de segurança nacional, cria-se, neste período, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), conjuntamente com a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem). "Juntas, como irmãs siamesas, mantiveram e aprimoraram o modelo carcerário e repressivo [...] entrando em processo de crise e dissolução, quando os militares cederam lugar aos primeiros governos democráticos" (Rizzini; Pilotti, 2021, não paginado).

Em 1979, a mobilização das mulheres, através, por exemplo, do movimento de Luta por Creches durante o primeiro Congresso da Mulher Paulista, também ajudou a fortalecer a bandeira de atenção às crianças, reunindo diferentes entidades entre associações de bairro, clubes de mães, sindicatos e grupos feministas. "Já havia em São Paulo, há sete anos, uma luta isolada de vários bairros, e foi a partir da unificação desse movimento que ela tomou força e realmente conseguiu vitórias" (Rosemberg, 2015, p. 177). Em suas reivindicações, esses movimentos de luta por creches, iniciados nos anos 1970, já associavam a necessidade de qualidade da oferta à sua expansão na esfera pública. Nos anos seguintes, mobilizações de outros atores sociais também marcaram esse período, como, por exemplo, o importante Movimento dos meninos e meninas de rua, em 1982.

Ainda na década de 1970, durante o período de transição política, com o intuito de conhecer a realidade sobre o atendimento das crianças de até sete anos é realizado, pela primeira vez, um Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-escolar no Brasil. O relatório, divulgado em 1975, indica que apenas 3,51% das 21 milhões de crianças de até seis anos frequentam creches e pré-escolas, inclusive na rede privada. Também registra que 70% das crianças vivem com recursos insuficientes para seu pleno desenvolvimento. O documento aponta ainda à problemática dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento da educação pré-escolar brasileira (Kramer, 2006).

Em 1975, a educação pré-escolar, definida, segundo os documentos oficiais, como o atendimento das crianças de até seis anos, passa a receber alguma atenção do governo federal com a criação do Programa de Atendimento ao Pré-escolar (Proepe). Kramer (2006) ressalta que, a despeito dos equívocos das propostas compensatórias e da falta de dotação orçamentária, o programa teve a capacidade de impulsionar os

debates sobre funções e currículos, legitimando a educação pré-escolar na esfera política. E, ao mesmo tempo, provocou uma reação imediata no meio acadêmico com relação às suas inconsistências e abordagens de privação cultural.

Rosemberg (1992) explica que o modelo de educação oficial foi fortemente influenciado por propostas advindas de organismos internacionais como a Unicef e Unesco, que sinalizam estratégias assistencialistas para as políticas educacionais destinadas às crianças pobres dos países da América Latina. As recomendações incluem medidas como a utilização de espaços físicos disponíveis nas comunidades como forma de baratear os programas e atingir um maior número de pré-escolares. Além disso, diante da escassez de investimentos públicos, esses organismos incentivam os programas chamados não formais ou alternativos, mantidos com recursos da própria comunidade, entre os quais se incluem espaço físico, materiais, equipamentos e recursos humanos.

De lá para cá, a atuação desses organismos se tornou ainda mais próxima aos governos, expandindo sua ação em direção aos planejamentos educacionais e imprimindo sua concepção de educação infantil como um direito e como instrumento de combate à pobreza e conquista da equidade[59]. Campos (2013, p. 206) lembra que “faz-se necessário compreender dialeticamente a relação entre as indicações dos organismos internacionais e a apropriação destas pelos governos locais, e não simplesmente conceber esse processo como uma mera submissão”. Essas análises serão aprofundadas posteriormente quando tratarmos da descentralização das políticas na seção 2.3.

Com um enfoque assistencialista, essas ações e programas governamentais das décadas de 1970 e 1980 pretendiam massificar o atendimento das crianças menores de sete anos, sendo implementadas a partir de uma concepção compensatória (nutricional, cultural e educacional), e com o objetivo de diminuir as taxas de evasão e reprovação no ensino fundamental que emperravam o projeto desenvolvimentista dos militares.

---

[59] A palavra equidade, etimologicamente, vem do latim *aequitas* e deriva de *aequus*, que significa justo. Em geral é empregada para se referir a igualdade e justiça. Para Aristóteles, equidade seria a justa aplicação de uma Lei, ou seja, uma adaptação às particularidades de cada situação. De acordo com Reale (2002, p.123), para o filósofo "a equidade é específica e concreta, como a “régua de Lesbos” flexível, que não mede apenas aquilo que é normal, mas, também, as variações e curvaturas inevitáveis de experiência humana". O uso do conceito de equidade nos documentos legais é problematizado na seção 2.2.

Portanto, sob a justificativa de emergência no atendimento à grande demanda e, em contrapartida, diante da escassez de recursos financeiros e humanos, são estabelecidas diferentes modalidades de atendimento pelo Estado. Essa ausência de políticas bem delineadas ou articuladas, além da não disponibilização de estrutura e recursos, levam à concretização de ações e programas de baixo custo, executados mais uma vez por entidades filantrópicas, e sem efetividade.

Em 1979, declarado o Ano Internacional da Criança, encontraremos a formulação de programas e relatórios sobre a infância em diferentes países, o que demonstra um maior envolvimento e preocupação da sociedade brasileira com as questões da infância. Assim, a ideia de direitos das crianças vai lentamente ocupando as pautas dos governos. Os debates, em diferentes esferas da sociedade, seguem nos anos seguintes e começam a ser discutidas as responsabilidades do poder público com relação a esses direitos.

Em direção oposta, nesse mesmo ano, é aprovado pela Lei nº 6.697/1979[60], o novo Código de Menores que mantém o paradigma do menor abandonado ou delinquente. Ou seja, perpetua uma estratégia de caráter discriminatório que associa a pobreza ao crime com o objetivo de encobrir as dificuldades advindas das desigualdades e da falta de proteção por parte do próprio Estado. Rizzini e Pilotti (2021) destacam ainda que a referida legislação continuou a se apoiar na ideia de incapacidade das famílias pobres em educar seus filhos e, por isso, passíveis de tutela por parte do Estado. Neste sentido, ela promove, de forma implícita, a distinção entre criança e menor, pela qual o filho da família com recursos é designado como criança e o da família pobre é tratado como menor.

A referida doutrina da Situação Irregular, reafirmada pela Lei nº 6.697/1979, se baseia na proteção do menor contra a ação ou omissão de sua família com o aparato da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Pnbem) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e Febem (estaduais). Em sua vigência, inúmeras denúncias de conflitos, rebeliões e injustiças cometidas contra os internos geraram repercussão nos noticiários nacionais e internacionais.

Isso resultou no aumento da pressão social pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes e pelo fim do estigma excludente resultante dessa legislação.

---

[60] Revogada pela Lei federal nº 8.069 (Brasil,1990) que dispõe sobre o ECA.

Até sua substituição pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990), o Código serviu como instrumento legal de controle, punição e segregação classista[61].

Em um primeiro momento, as instâncias públicas designadas a dar uma resposta à sociedade com relação ao atendimento infantil foram as mesmas responsáveis pelo supervisionamento do atendimento em creches: as secretarias estaduais e municipais de bem-estar social e, no âmbito federal, a LBA. Nesses órgãos, as diretrizes adotadas estavam baseadas nos conhecimentos da área de saúde e nutrição e no serviço social. A preocupação pedagógica estava voltada, minimamente, aos grupos de crianças próximas a ingressarem no ensino fundamental. Naquele momento, muitas vezes, as próprias mulheres que reivindicavam pela creche, acabavam trabalhando nesse espaço de condições precárias, oferecendo uma mão de obra barata e sem uma formação profissional, ajudando assim a manter uma rede educacional paralela e segregada direcionada às famílias empobrecidas.

Desse modo, no período de transição democrática, quando acontece a eleição dos primeiros governos de oposição em estados e municípios, a realidade do atendimento infantil se constitui um problema complexo a ser enfrentado. Nos primeiros diagnósticos, realizados com a colaboração das universidades, um panorama dramático relata a baixa qualidade dos serviços, o que representa uma ameaça ao pleno desenvolvimento das crianças atendidas. A resposta vem com a tentativa de integrar a pré-escola e a creche (Campos, 1999).

O Programa Nacional de Educação Pré-Escolar (Brasil, 1981), estabelecido pelo MEC, pode ser compreendido como a primeira proposta, em nível nacional, que desperta atenção para esse nível de educação na esfera política-administrativa federal. O documento vai destacar a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento e expor as precárias condições de vida a que estão submetidas

---

[61] Em 2012 foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) que regulamenta, de forma complementar ao ECA (Brasil, 1990), a execução das medidas socioeducativas para os adolescentes que cometeram ato infracional. Contudo, o avanço da legislação não tem sido capaz de garantir o fim das violações de direitos e nem a reintegração ao convívio familiar ou social dos jovens internados. A falta de articulação entre as políticas públicas inviabiliza a diminuição do encarceramento que engloba, em sua maioria, jovens pardos e pretos periféricos. Medeiros (2020, p. 303) destaca que "o eixo de discussão sobre a renovada “questão do menor” se deslocou do âmbito das instituições punitivas para outra dimensão da experiência precoce da punição, que diz respeito menos às políticas socioeducativas e mais à proteção social, ao livramento da violência estrutural fortemente racializada, à informalidade, à exploração no mercado de drogas ilícitas e às condições de “deriva” que circundam parte da infância e adolescência pobres no país".

grande parte da população infantil no país. No entanto, no meio acadêmico, o documento desperta críticas ao modelo de atendimento proposto e às suas inconsistências que induziriam uma política compensatória. O texto do Programa, demonstra a tônica da política naquele momento histórico:

> É preferível distribuir um pouco para muitos, assegurada a sua eficácia, em vez de muito para poucos, o que acentuaria cada vez mais as desigualdades educacionais. Isso não quer dizer, em absoluto, uma educação pobre para crianças pobres, ou uma escola de segundo nível para crianças de meios carentes, mas a possibilidade efetiva de oferecer a um grande número de crianças um apoio para superar os condicionamentos negativos a que estão submetidas. (Brasil, 1981, p. 6-7)

Para Rosemberg (1992), nesse período, é possível identificar a delimitação de dois campos de embate no embrião da formação das políticas para educação da criança: o da pertinência funcional (assistência ou educacional) e o da competência (pública ou privada). Neste contexto, as propostas de atendimento voltadas a assistência costumam "eleger o setor privado como executor; inversamente as propostas que destacam a função de educação [...] consideram o setor público como a instância privilegiada para implantá-la" (Rosemberg, 1992, p. 22). Existia ainda a controvérsia com relação a vinculação das creches à educação ou à assistência social. Enquanto os profissionais da educação resistiam em acolher a creche como parte integrante da educação pré-escolar e rejeitavam suas atividades de cuidado, consideradas assistencialistas, na área assistencial existia a confiança na competência acumulada sobre a gestão de instituições comunitários e sobre o atendimento dos marginalizados (Campos, 1999). Esses embates sobrepostos se refletem na elaboração do texto constitucional (Brasil, 1988), resultando em uma espécie de fusão entre a creche e a pré-escola, na qual se registra "um processo simultâneo de contaminação: assistencialista na pré-escola e educacional na creche" (Rosemberg, 1992, p.22).

Campos (1999) destaca a mudança do discurso no âmbito dos espaços ocupados pelas feministas, como o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher –CNDM[62], e também nos espaços

---

[62] BRASIL. Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e dá outras providências. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 29 ago. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm#:~:text=L7353&text=LEI%20No%207.353%2C%20DE%2029%20DE%20AGOSTO%20DE%201985.&text=Cria%20o%20Conselho%20Nacional%20dos,CNDM%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Regulamentado pelo Decreto nº 6.412/2008.

educacionais, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs).

Um dos documentos desse período, é a Carta de Princípios *Criança: Compromisso Social,* editada no âmbito do CNDM, na qual a creche aparece como um direito da criança e não somente da mãe trabalhadora, sendo uma tarefa a ser assumida por toda a sociedade, não apenas como uma responsabilidade que compete à mulher-mãe.

A Carta sugere ainda que no texto constitucional, em construção naquele momento, a creche, constituída como instituição educativa e não somente custodial, seja inserida como uma extensão do direito universal à educação da criança enquanto cidadã. A creche seria assim um direito conquistado e não um ato de benevolência (Campos, 1999).

Com relação à criança, antes da CF (Brasil, 1988), o governo federal reconhecia a necessidade de amparo, assistência e cuidado à infância, porém não os seus direitos. Nas poucas iniciativas legislativas anteriores ligadas ao direito à educação[63], o cunho assistencialista e compensatório prevaleceu. O texto constitucional dos anos 1980, junto com outros documentos legais que vieram a seguir, vão incorporar as reivindicações da sociedade sobre a importância de um novo olhar à criança, como sujeito de direitos.

Jakimiu (2021, p. 4) explica que já, inicialmente, a Constituição (Brasil, 1988, art. 208, inciso IV) previa o atendimento das crianças em creche e pré-escola, estabelecendo-o como dever do Estado, “no entanto, associando este dever ao papel social (e não educacional) visando o atendimento das demandas advindas das mudanças no mundo do trabalho”.

Ainda de acordo com Jakimiu (2021, p. 5), ao fazer essa associação, o texto constitucional (Brasil, 1988, art. 7, inciso XXV), acaba evidenciando a “finalidade ontológica” do atendimento infantil a partir de uma “noção assistencialista e demarcadora de classe”, uma vez que indica a vinculação do “direito à creche e pré-escola ao direito do trabalhador rural e urbano (e não da criança)”.

---

[63] A Lei nº 4.024 (Brasil, 1961), estabelece as Diretrizes e Bases, fazendo referência ao atendimento das crianças menores de sete anos, incluindo-as na educação pré-primária que deveria acontecer em escolas maternais ou jardins de infância. Além disso, as empresas, com funcionárias que fossem mães de menores, eram “estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária” (Brasil, 1961, art. 24).

A autora considera que esta lógica acaba por imprimir compreensões estreitas sobre esta etapa educacional, fazendo perpetuar o entendimento desse espaço "como um 'lugar', um 'depósito', para deixar crianças enquanto pais e mães trabalham". Essas ideias aparecem na implementação das creches e pré-escolas nesse período e acabam se refletindo nas concepções de formação dos profissionais e no entendimento a acerca da função desses espaços (Jakimiu, 2021, p. 5).

A partir da LDB (Brasil, 1996), o reconhecimento da educação como primeira etapa da educação básica qualifica a educação infantil como direito social, resultando em novos tensionamentos em torno da abordagem assistencialista existente, contribuindo para a construção e fortalecimento da identidade da educação infantil enquanto espaço formativo (Cury, 1998).

Nesse cenário geral apresentado até aqui sobre o início da institucionalização da assistência e educação das crianças brasileiras, registramos as primeiras ações do Estado, formuladas com base nos discursos gestados na sociedade sobre a necessidade de proteção das crianças. Todo esse processo caracteriza a produção do entendimento do conceito de infância pela sociedade brasileira e nos ajuda na compreensão dos direcionamentos da ação do poder público que, para além do amparo, se traduz como "poderoso mecanismo de esculpir, tutelar e educar a infância desafortunada" (Overné, 2018, p.6). É sob esta perspectiva que a educação infantil será estruturada em nosso país nos anos seguintes.

Muito lentamente a sociedade brasileira toma ciência da urgência em tratar a questão das crianças e adolescentes, especialmente depois da divulgação de dados alarmantes e, até então, ocultados. Assim, durante as décadas de 1980 e 1990, diferentes atores políticos e as próprias crianças e adolescentes gestaram um amplo movimento em prol dos pequenos em situação de marginalidade e pobreza e, com o apoio da igreja, de várias Organizações Não-Governamentais (ONGs)[64], além de outros setores da sociedade civil, reivindicaram direitos de cidadania para esses sujeitos.

A mobilização da sociedade civil contra a manutenção dos elevados índices de pobreza instiga os governos a reagir. A universalização dos direitos sociais é

---

[64] De acordo com Perez (2009), o vocábulo ONG (organização não-governamental ou *non-governmental organization* - NGO) surge pela primeira vez na Carta da ONU (Organização das Nações Unidas) assinada em 1945. Em seu capítulo XX, o artigo 71 admite a consulta a estas entidades pelo seu Conselho Econômico e Social, porém sem especificar nenhuma definição. No Brasil, o surgimento das ONGs se deu durante o período da ditadura civil-militar, de 1964 a 1985.

determinante para as mudanças do período seguinte. Porém, como veremos na próxima seção, as mudanças nas conjunturas política e econômica levam à escassez de recursos para o financiamento das medidas necessárias para a garantia e continuidade das conquistas na área social. Os programas de transferência de renda, emanados da legislação, ainda que privilegiem a criança, não são capazes de esgotar suas necessidades e atendê-la plenamente. É necessária uma assistência de modo integral e continuado, com saúde e escolas de qualidade.

Dois anos após a promulgação do texto constitucional (Brasil, 1988), o Estatuto de Direitos da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990) oficializa uma nova ótica sobre esses sujeitos. Entre os direitos declarados pelo documento, encontramos a educação, entendida aqui como um instrumento de inclusão social e acesso aos demais direitos, sendo imprescindível ao exercício da cidadania. O reconhecimento desse direito, é claro, não indicou a tradução imediata em práticas sociais e pedagógicas diferenciadas, mesmo porque décadas de não-reconhecimento e não-aceitação não se apagam tão facilmente. Sua efetivação vai exigir a criação, articulação e efetivação de políticas públicas.

A declaração de exigibilidade do direito contida nessas legislações se traduz como uma perspectiva de mudança para a realidade em quadro até então. Antes disso, como pudemos ver, enquanto crianças das camadas populares eram submetidas a punições legais ou a uma suposta educação, de caráter compensatório, em instituições sem fins lucrativos, as escolas particulares, que funcionavam em meio período, atendendo a poucos, traziam uma proposta de cunho pedagógico diferenciado que visava a socialização, a criatividade e a preparação para o ensino regular. Ou seja, crianças de classes sociais distintas eram submetidas a contextos de desenvolvimento muito diversos (Kramer, 2003), contribuindo para a manutenção das desigualdades e do *status quo*.

Neste sentido, a nova legislação educacional que vai sendo formulada a seguir busca justamente a equidade[65] através da normatização das orientações pedagógicas, assim como da exigência de uma formação mínima dos profissionais que atuam em cada etapa. De acordo com Kramer (2006), foi a partir da inscrição legal que o campo da educação infantil pública, enquanto um direito da criança, pôde

[65] De acordo com Friede (2020), o entendimento da equidade no ordenamento jurídico brasileiro é divergente.

começar a ser desenhado de forma mais concreta. Um processo lento, que segue em consolidação até os dias atuais e resulta em muitos tensionamentos (Kuhlmann Junior, 2000).

Com relação ao atendimento às crianças, mesmo com a redemocratização, vamos registrar que as políticas públicas continuam implicando, ainda que não de modo hegemônico, na interação entre as instituições estatais e privadas, fazendo perpetuar o repasse de recursos, profissionais e serviços, muitas vezes sem transparência e rigor (Martins; Souza; Pina, 2020). A causa da infância passa a ser objeto de discurso e da ação de diferentes atores públicos visando causas privativas e de atores privados procurando se embrenhar na esfera estatal em defesa de seus próprios interesses. Mas houve também os que defenderam o espaço público e o direito da criança (Rizzini; Pilotti, 2021).

Nesse processo de formação das políticas direcionadas à criança, ocorrem tensionamentos entre visões, estratégias, interesses e projetos de sociedade. Desse modo, com relação às políticas educativas, veremos que, da mesma forma que o entendimento da infância, a educação infantil também será traduzida de formas distintas nas políticas públicas, dependendo da perspectiva adotada.

Sob a ótica dos organismos internacionais será considerada como um investimento em formação de capital humano para o futuro, sendo suficiente, para o cumprimento desse fim, o trabalho das instituições de caráter assistencialista e as políticas de baixo custo (Campos, 2013). Para alguns, a educação infantil representa um espaço asseado para se cuidar e distrair a criança enquanto a mãe trabalha. Já para outros, entre eles, estudiosos da área, a educação infantil se traduz em um espaço público de ludicidade, socialização e desenvolvimento da criança, imprescindível à cidadania e acesso aos demais direitos.

Considerando o contexto apresentado, aferimos que a pressão da sociedade, através dos movimentos organizados e reivindicatórios, mobilizados em diferentes segmentos da sociedade, teve um papel fundamental no delineamento de políticas públicas e para que a educação infantil possa começar a ser pensada enquanto um espaço de efetivação dos direitos das crianças. Dessa forma, o final dos anos 1980 representou o início de um importante ciclo para a oferta educacional, com muitos desafios, como detalharemos mais adiante.

Nessa seção pudemos identificar ainda as representações sociais sobre a infância ao longo do tempo e compreender como se deu a educação das crianças e

de que forma ela se materializa no atendimento educativo. Vimos que as ações para sua institucionalização e expansão ocorrem sob duas lógicas, presentes até o momento atual: a lógica assistencialista, enquanto uma educação compensatória para as crianças das classes populares e a lógica educativa, algumas vezes com a compreensão estreita da educação infantil como preparatória a etapa escolar subsequente. Essas duas lógicas serão constantemente tensionadas, acrescidas de novas concepções e entendimentos.

Até o início do século XIX. registramos a ausência de políticas públicas, traduzidas em ações governamentais, e a forte presença dos entes privados na institucionalização das crianças. Percebemos que as relações do Estado com as instituições privadas na prestação de serviços de atendimento à criança são históricas e intrínsecas, o que nos ajuda a compreender, em parte, a naturalização em relação a forte presença de instituições do setor privado na oferta da educação infantil até os dias atuais.

Vimos que, durante a época em que a educação das crianças não era sequer mencionada nos textos constitucionais, frequentar uma instituição infantil não abarcava um direito. O atendimento, de caráter assistencialista e gratuito, compunha uma das formas de controle social e de resignação das famílias da classe empobrecida. A luta de diferentes setores da sociedade, em especial a luta das mulheres, resultou na conquista de legitimidade e de reconhecimento da importância desta etapa, ainda que com atraso (Campos, 1999).

Desse modo, a legislação “não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado” (Cury, 1998, p. 11).

Com o passar do tempo, a educação infantil se torna uma demanda social em crescente ascensão, implicando o estabelecimento de critérios para distribuição das vagas existentes na rede pública, entre eles, a situação de vulnerabilidade da criança. Em suma, ainda que se tenha muito a fazer, podemos considerar um avanço significativo no campo tanto legislativo quanto das políticas na educação infantil, não obstante o desrespeito dos governos.

Nas próximas seções continuamos a tratar dos tensionamentos ocorridos durante a gestação das políticas de oferta da educação infantil. Também discorremos sobre o que acontece em relação as políticas públicas educacionais que devem servir como ferramenta de efetivação dos direitos da criança.

2.2 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM MEIO AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Nesta seção buscamos uma discussão acerca da efetivação do direito à educação infantil e sua relação com o exercício da cidadania e com o acesso aos demais direitos em meio a ideologia neoliberal.

Como vimos, a CF (Brasil, 1988) assinala o direito da criança à educação e dos pais trabalhadores à assistência de seus filhos. Pouco depois, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) estabelece um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente que envolve o poder judiciário, o Ministério Público, a defensoria pública, os conselhos, entre outros. Desse modo, caso esse direito não seja atendido, é possível acionar a justiça para as medidas cabíveis. Após um longo período, a LDBEN (Brasil, 1996b) sistematiza o direito à educação infantil da criança, desde o nascimento, incluindo esta etapa como a primeira da educação básica.

Para além da afirmação e compreensão sobre a relevância da inscrição sob a forma de Lei, nos interessa aqui discutir os meios empregados para sua proteção, bem como sua relação com o controle da pobreza e com a desigualdade social voltando nosso olhar especialmente à questão da infância em nosso país.

Como veremos, os argumentos empregados em torno da legitimidade dos direitos das crianças parecem convincentes à toda sociedade, porém, o desafio é, e continua, não o deixar inócuo. Sua efetivação depende de políticas públicas sérias e investimentos, além do comprometimento de toda sociedade. Isso porque, apesar dos inegáveis avanços legais e na implementação das políticas, inclusive a partir da inscrição constitucional do direito à educação infantil com a possibilidade de sua exigibilidade, as crianças ainda não têm assegurado esse direito.

Não existem vagas suficientes na rede pública e as que estão disponíveis, muitas vezes, são díspares, a depender da região do país ou mesmo do local em que se encontra dentro da rede própria. As metas do PNE (2014-2024) com relação à cobertura das crianças continuam bastante distantes em alguns estados.

De acordo com o Terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2024), em 2018, apenas 32,7% das crianças de até três anos tinham alguma forma de atendimento educativo, enquanto 330 mil crianças entre 4 e 5 anos estavam fora da escola (Brasil, 2020). O mais recente relatório de monitoramento das metas do PNE (Brasil, 2024), publicado em junho de 2024, traz o último ano da série histórica

com informações disponíveis na Pnad-c, 2022, quando se registra que 37,3% da população de crianças de até três anos, cerca de 4,4 milhões de crianças, recebem atendimento. Como é possível observar no gráfico da Figura 1, a tendência de crescimento da cobertura dessa população registrada desde 2013 é substituída por uma estagnação no acesso e permanência das crianças após 2019, o que tem sido atribuído aos impactos negativos da pandemia de covid-19 no sistema de ensino.

FIGURA 1 – CRIANÇAS DE ATÉ TRÊS ANOS NAS CRECHES (2013-2022)

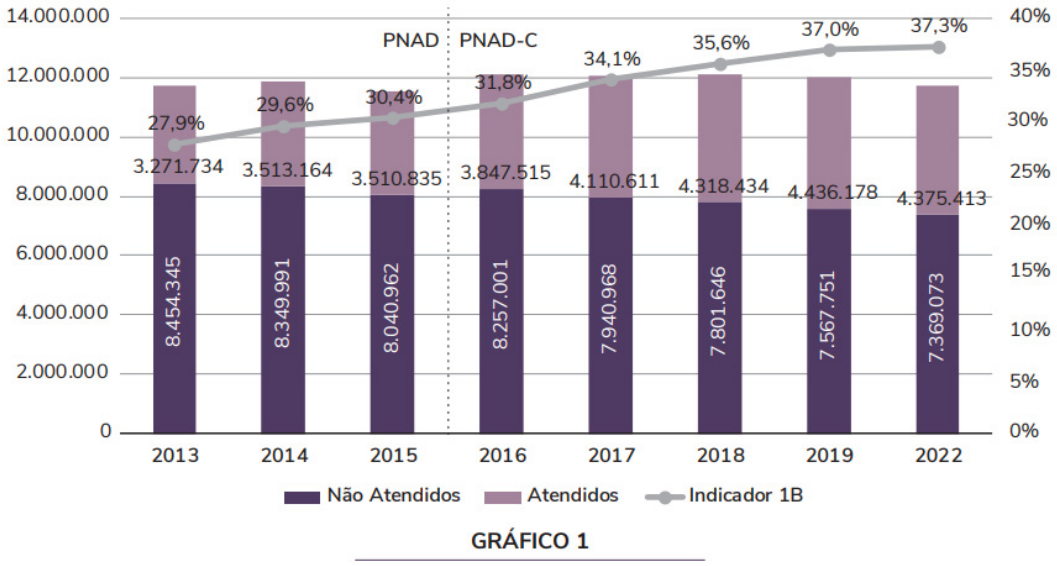


GRÁFICO 1

NÚMERO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA ESCOLA OU CRECHE – BRASIL – 2013-2019/2022

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e Pnad-c/IBGE (2016-2019/2022).

FONTE: Brasil, 2024.

As desigualdades regionais na cobertura da educação infantil para as crianças de até três anos continuam marcantes, especialmente entre as regiões Norte e Sudeste. Enquanto a região Norte apresentava, em 2022, cobertura de 20,4%, a região Sudeste alcançava 44,3% das crianças de 0 a 3 anos, uma diferença de 23,9 pontos percentuais (p.p.)[66]. A região Sudeste teve o maior avanço observado (9,1

[66] Pontos percentuais e porcentagens são conceitos distintos. *Ponto percentual é a diferença, em valores absolutos, entre duas porcentagens*. Sendo assim, um p.p. corresponde à unidade da porcentagem, enquanto um por cento (1%) refere-se à proporção entre dois valores.

p.p.), entre 2013 e 2022, e a região Norte, o menor progresso (7,7 p.p.), no mesmo período.

As disparidades entre as Unidades federativas (UFs)[67] também chamam atenção. Enquanto São Paulo (51,6%) e Santa Catarina (49,5%) apresentavam a maior cobertura em 2022, os estados com menor cobertura são todos da região Norte, com destaque para o Amapá (10,2%) e o Amazonas (16,7%). Os maiores avanços no período 2013- 2022 foram em Tocantins (17,5 p.p.), Mato Grosso do Sul (15,1 p.p.) e São Paulo (15,0 p.p.). As UFs com menor progresso foram Distrito Federal e Rio Grande do Norte (4,0 p.p.). Sendo que o Amapá apresenta recuo de -0,9 p.p.

A desigualdade de acesso ao atendimento na creche entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos está distante da Estratégia 1.2 do PNE que estabelece a redução dessa desigualdade para 10 p.p. até 2024. Com uma tendência tímida de queda, o indicador da desigualdade de acesso apresenta uma diferença menor, passando de 29,9 p.p, em 2013, para 25,4 p.p., em 2022. A maior desigualdade na cobertura desta faixa etária se manifesta ao se desagregar o indicador por renda domiciliar *per capita*. Enquanto os 20% mais pobres alcançaram 28,2% de cobertura em 2022, os 20% mais ricos chegaram a 53,6%, ultrapassando, portanto, a meta nacional estabelecida. A desigualdade entre os dois grupos de renda ficou em 25,4% em 2022 (Brasil, 2024).

Com relação ao atendimento obrigatório das crianças de 4 a 5 anos, o relatório registra, em 2022, 93% de cobertura. Isso significa que a universalização, estabelecida como meta para 2016, ainda não foi alcançada. A pandemia também impactou negativamente a pré-escola, com o registro de redução de 1 p.p. na cobertura entre 2019 e 2022. Assim, mais de 425 mil crianças entre 4 e 5 anos estavam excluídas do sistema educativo em 2022.

[67] UF é a sigla utilizada para designar as Unidades Federativas que compõe o governo brasileiro. O Brasil é um Estado federativo, dividido em entidades ou entes federados, em três níveis: federal, estadual e municipal (Distrito Federal, estados e municípios).

FIGURA 2 – CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS NA PRÉ-ESCOLA (2013-2022)

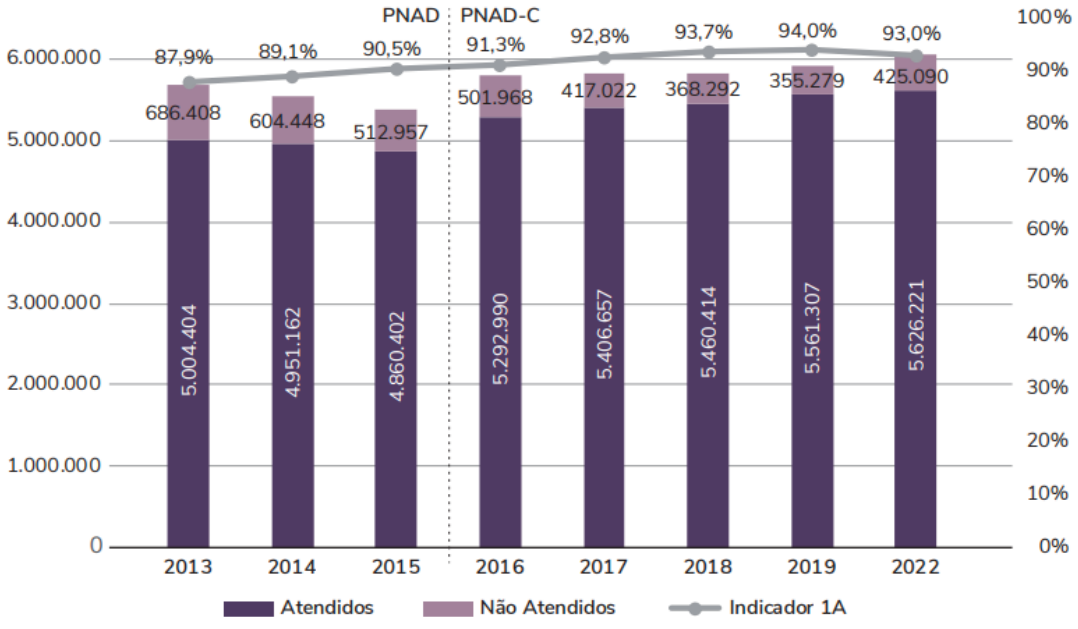


GRÁFICO 8

NÚMERO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE – BRASIL – 2013-2019/2022

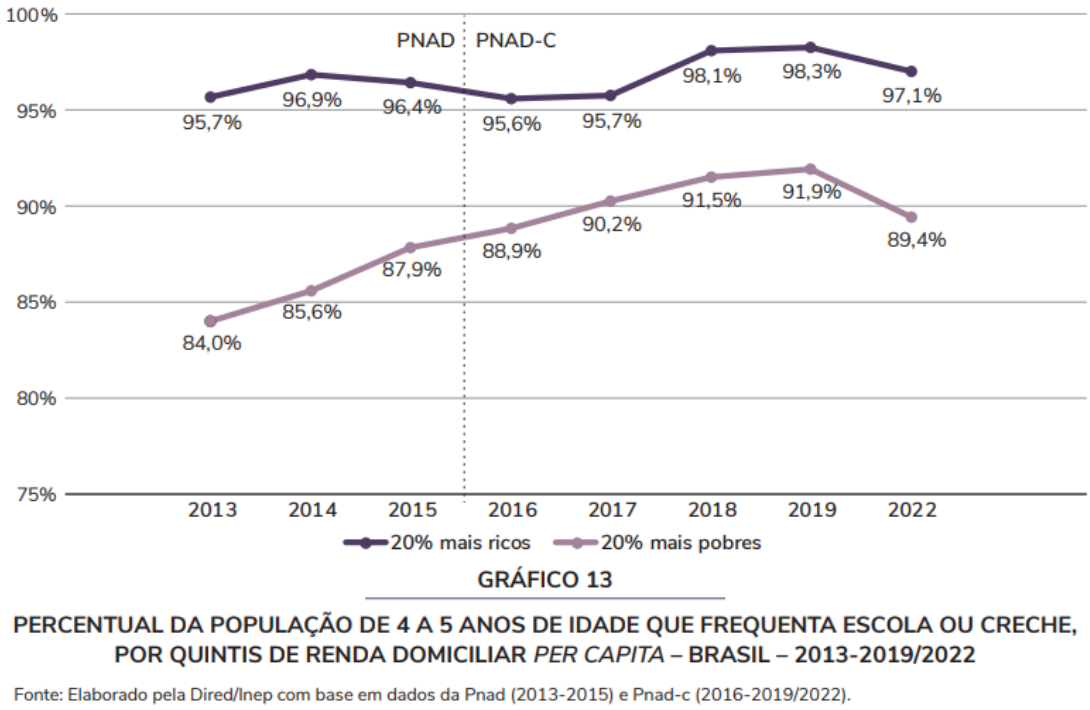
Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad (2013-2015) e Pnad-c (2016-2019/2022).

FONTE: Brasil, 2024.

Em 2022, os estados com as maiores coberturas nesta faixa etárias foram Ceará (96,9%) e Maranhão (96,7%) e os que apresentaram as menores coberturas foram Amapá (68,8%), Acre (77,4%) e Amazonas (78,5%). Os maiores progressos no período 2013-2022 ocorreram no Rio Grande do Sul (20,7 p.p.), em Rondônia (17,1 p.p.) e Tocantins (11,9 p.p.). Enquanto os menores avanços, no Ceará (0,1%), Roraima e Rio Grande do Norte, ambos com 2 p.p. Quatro estados apresentaram recuo no indicador: Amapá (-8,2 p.p.), Paraíba (-2,0 p.p.), Sergipe (-1,4 p.p.) e Piauí (-1,1 p.p.). O maior incremento foi observado na região Sul que, com um aumento de 12,8 p.p., entre 2013 e 2022, saiu do patamar de 80,4% em 2013 para 93,2% de cobertura.

O índice de desigualdade na cobertura em relação à renda domiciliar *per capita*, registra uma queda entre 2013 e 2017, porém, ele volta a subir a partir de 2018, sendo intensificada pela pandemia de covid-19 entre 2019 e 2022.

FIGURA 3 – CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS NA PRÉ-ESCOLA CONFORME RENDA *PER CAPITA* (2013-2022)



FONTE: Brasil, 2024.

Como vemos, a efetivação do acesso continua sendo um desafio, inclusive para as crianças de quatro e cinco anos, cuja matrícula se tornou compulsória a partir da EC nº 59 (Brasil, 2009). Apesar do aparente progresso em relação à cobertura da educação infantil apresentado ao longo da vigência do atual PNE, devemos lembrar que parte desse avanço se deve também à redução da demanda em função da queda na população em idade pré-escolar no Brasil (Brasil, 2024). Dito isso, é preciso se atentar o quão distante continuamos da nada ambiciosa meta de 50% da cobertura em creche, sendo que alguns estados apresentam ainda resultados ínfimos de apenas 10% de atendimento. Além disso, as desigualdades persistem entre os ricos e mais pobres, indicando a falta de prioridade no atendimento das demandas reais das crianças menos favorecidas.

O país enfrenta desafios significativos nas áreas de planejamento educacional e econômico. A ausência de um projeto econômico impacta diretamente na capacidade do Estado em investir em educação de qualidade. Os dados do Relatório *Education at a Glance 2023: OECD Indicators* (OECD, 2023), indicam que o gasto

público com a educação brasileira representou 6,1% do PIB, índice que está próximo ao de muitos países desenvolvidos e acima da média de muitos países que fazem parte da OECD, ou em português, da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Percentual insuficiente para sanar a desigualdade educacional, com disparidades regionais e socioeconômicas no acesso. Daí a importância de um projeto econômico voltado à melhoria da qualidade de vida da população, o que inclui investimentos contínuos e volumosos no sistema educacional.

Em função da grande demanda da educação infantil, a municipalidade é impulsionada a adotar a seletividade através de critérios para priorização do atendimento. Esses critérios, estabelecidos individualmente pelas secretarias municipais de educação, em alguns casos, priorizam a mãe trabalhadora. Como destaca Rosemberg (2013), estamos diante de dois pontos consensuais, mas que se encontram em constante tensão: o direito da criança à educação infantil e o direito de mães e pais trabalhadores de terem seus filhos acolhidos.

Atualmente, os municípios enfrentam desafios de diferentes proporções no que se refere ao acesso e às condições de oferta da educação infantil. A disparidade dos recursos entre eles, evidencia a pertinência de um pacto federativo realmente cooperativo, com a complementação da União e Estados. "Garantir uma oferta em condições de qualidade pressupõe ampliar o gasto das redes municipais com educação em todos os municípios [...], é urgente aumentar as receitas para potencializar a oferta de uma educação adequada" (Bruno; Silveira, 2023, p.17).

A política de atendimento às crianças no Brasil continua fortemente embasada nos serviços oferecidos pelas organizações da sociedade civil, mantendo o Estado como regulador e cada vez mais distante de sua operacionalização (Susin; Montano, 2015). O I Simpósio Nacional de Educação Infantil contou com a presença de vários representantes da sociedade civil e seus anais registram essa relação histórica, ressaltando a importância da continuidade e consolidação das “*parcerias* com entidades governamentais e não-governamentais” para a implementação da Política de Educação Infantil que estava sendo gestada e discutida naquele momento (Brasil, 1994, p.11, *grifo nosso*).

Os atos normativos que vêm a seguir, respaldam a opção do governo federal de manter e incentivar a atuação dessas entidades, perpetuando, através do ordenamento jurídico, o repasse de recursos públicos ao setor privado em oposição ao fortalecimento da rede pública de educação. Como veremos nas discussões da

próxima seção, temos uma intensa produção de atos normativos, que atravessam diferentes governos, sendo tensionada por diferentes projetos societários.

As recomendações internacionais dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Unesco, sugerem a "alavancagem" da expansão da educação infantil através das instituições privadas e de baixo custo (Susin; Montano, 2015). Tal postura, de incentivo a programas alternativos à educação pública, de caráter compensatório, acaba "naturalizando a impossibilidade dos direitos das crianças pequenas pela falta de aporte de recurso em políticas sociais, como se fossem estas as causadoras dos problemas econômicos do Brasil" (Susin; Montano, 2015, p. 78).

Acreditamos que as políticas educacionais, que priorizem a garantia do direito à educação, não podem ser substituídas por programas e ações desenvolvidos junto com o setor privado, onde prevalecem experiências alternativas e de baixo custo, sem compromisso com qualidade, sem a participação das famílias na tomada de decisões e despreocupadas com a efetivação do direito da criança.

Campos (1999) lembra que diferentes atores sociais apresentam percepções distintas sobre esses direitos e sua tradução em políticas educacionais e práticas pedagógicas. Isso significa que a disseminação na sociedade das concepções acerca de direitos é mais lenta e descontínua do que as próprias lutas políticas envolvidas em seu reconhecimento legal. Do mesmo modo, as concepções propagadas pelo discurso não são traduzidas imediatamente em práticas pedagógicas pelos profissionais que atuam diretamente com as crianças. Para Campos (1999), um dos motivos talvez seja o fato de que muitas das prescrições legais, assim como as pedagógicas, apareçam, para a maioria das pessoas, como destituídas de história, advindas da teoria e não de conquistas de longas e penosas disputas, vivenciadas por pessoas reais.

A inclusão da educação infantil como uma etapa da educação básica propagada pela LDB (Brasil, 1996b), também não é capaz de garantir a superação de uma visão estigmatizada do atendimento da criança pobre, ainda mais quando acrescida do preconceito existente em relação a este tipo de atendimento quando ele escapa do modelo escolarizante. Porém, nesse processo lento, as próprias demandas sociais mudam, e, assim como o conceito de infância se modifica, alcançamos outras concepções de educação infantil. A partir de então, é possível viabilizar ações concomitantes de cuidado e educação, sem aprendizagens precoces, e que garantem uma vivência rica e o pleno desenvolvimento da criança. É, sem dúvida, um longo

caminho até a conquista de um atendimento que garanta as necessidades das crianças e suas famílias, ou seja, até a efetivação do direito à educação infantil.

O reconhecimento da incapacidade das crianças e adolescentes para autoconcretização de seus direitos imprime o compromisso de uma cooperação de toda a sociedade e concede tratamento privilegiado aos seus interesses (Maciel, 2013). Nesse sentido, a Constituição (Brasil, 1988, art. 277) anuncia a Doutrina da Prioridade Absoluta dos direitos infantojuvenis. Ou seja, os direitos de crianças e adolescentes são de natureza dual (social e individual) e prevalentes aos demais, devendo ser respeitados e efetivados pela família, assim como, igualmente, pela sociedade e pelo Estado. A partir daí, as discussões em torno da efetividade e da proteção dos direitos à criança ganham fôlego com o envolvimento de diferentes atores da sociedade e vão emanar a publicação de diversos programas, documentos, leis, resoluções e emendas constitucionais que impulsionam as políticas para a infância e educação das crianças.

O texto constitucional (Brasil, 1988) reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo articulado diretamente a dois fundamentos do Estado democrático, quais sejam, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Conforme o artigo 3, é preciso: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, art. 3). Também fica estabelecido que a efetividade do direito à educação será garantida através da cooperação federativa entre seus entes, de políticas públicas educacionais e do financiamento público.

O direito à educação implica na compulsoriedade e gratuidade, ainda que a formatação de sua oferta e abrangência (faixa etária, níveis de ensino, tempo de permanência) possa variar conforme cada país. Esta afirmação remete a uma dupla obrigatoriedade: o dever do Estado em garantir a efetivação do direito à educação e o dever da família ou responsável de provê-la. Ou seja, a opção de o indivíduo não estar na escola não é parte do arbítrio de ambos (Maciel, 2013).

A inscrição de um direito sob a forma de Lei é resultante de um processo inextricável do exercício de forças e pressões de diferentes setores da sociedade até o alcance de um consenso ou a generalização do discurso em questão, de sua internacionalização e, por fim, daquilo que Bobbio (2004) chama de especificação. A

especificação é o que vai garantir a afirmação da diferenciação das necessidades de determinados sujeitos, como é o caso dos direitos das crianças, inscrito pela primeira vez na ONU em 1959 e do direito à educação, atualmente reconhecido em diversos países.

Da mesma forma, o reconhecimento e afirmação de um direito não garante necessariamente sua efetivação e proteção, porém, ainda assim, destaca-se que sua inscrição acaba por se converter em um importante instrumento político que legitima sua reinvindicação, resultando em uma ação política que propõe demandas aos governos. Sem alimentar ilusões de que a legislação representa a resolução dos dilemas sociais, entendemos que as Leis estabelecem deveres ao poder público, proporcionado a ampliação de oportunidades educacionais, em diferentes níveis de ensino.

Ximenes (2014, p. 244), ao discutir as obrigações estatais de respeito, proteção e realização dos direitos humanos fundamentais, afirma que “a ideia geral, aplicável ao conjunto dos direitos humanos e típica da concepção de responsabilidade internacional nesse campo, é que o Estado é o último e mais importante garantidor dos direitos”. Nesse contexto, o direito a educação é pré-requisito à cidadania, assumindo papel central uma vez que representa uma condição para o exercício de outros direitos fundamentais.

Partimos do entendimento de que a garantia de igualdade e equidade entre os indivíduos passa, indubitavelmente, pela efetivação do direito à educação. E se, atualmente, a grande maioria dos países garante, ao menos em seus textos legais, o acesso à educação, isso se deve, essencialmente, ao consenso de que ela é, como define Cury (2002), uma dimensão fundante da cidadania e indispensável à participação nos espaços sociais e políticos.

Além de requisito ao usufruto de bens e serviços da sociedade moderna, a educação pode ser entendida como uma condição necessária a formação humana e ao exercício da cidadania através do acesso aos demais direitos (Oliveira, 2007). Para Cury (2002, p. 249), a ligação entre o direito à educação e a democracia tem na legislação um de seus suportes, o que invoca “o Estado como provedor desse bem”, reconhecido como direito público subjetivo, “seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para [...] intervir no domínio das desigualdades”. E, justamente esse reconhecimento implica ao Estado seu dever para com sua obrigatoriedade.

Anísio Teixeira (1900-1971), idealizador e ferrenho defensor de um sistema público e de qualidade, afirma que a educação não é um privilégio, reforçando a ideia de que não há uma dicotomia entre direito e educação. Para Teixeira (1989, p. 436), a educação pública, como instituição independente da família, da classe e da religião, seria o espaço onde a "criança de todas as posições sociais iria formar sua inteligência, a sua vontade e o seu caráter, os hábitos de pensar, de agir e de conviver socialmente". Dessa forma, a educação pública é o que pode permitir o desenvolvimento pleno da pessoa e, consequentemente da comunidade a que ela pertence, uma vez que implica equidade de condições para promoção desse desenvolvimento que garante a compreensão de si mesmo e da complexidade do outro e de suas particularidades.

Conforme afirma Teixeira (2009) a escola pública é a escola da comunidade e, por excelência, a mais sensível às necessidades dos diferentes grupos sociais. Sendo assim, seria aquela mais capaz de cooperar para a coesão e a integração da sociedade. Nesse sentido, "a educação é condição *sine qua non* da existência do Estado democrático" (Teixeira, 2009, p. 99).

O acesso à educação pública extrapola, portanto, a dimensão particular ou individual, passando a ser de interesse coletivo, uma vez que, pode impulsionar o desenvolvimento de toda a sociedade. Como um direito social, a garantia da educação se torna um dever público imprescindível à construção de uma sociedade democrática. Partilhamos, portanto, o entendimento de Anísio Teixeira, ao qual compreende a educação pública como necessariamente democratizante, democrática, crítica, emancipadora e base para o desenvolvimento social. Sendo assim, a necessária educação na e para a democracia deve ser claramente universal, gratuita, obrigatória, laica e se constituir enquanto uma política prioritária para todos os países e governos.

Esse entendimento acerca dos direitos resulta em esforços justamente no sentido da universalização da educação básica através da promoção de intensos debates e da publicação de documentos e recomendações às diferentes nações. Ainda assim, a forma como cada país fará seu reconhecimento e institucionalização irá depender do seu contexto histórico, econômico e sociocultural (Cury, 2002).

Cury (2002) explica que a trajetória dos países europeus, por exemplo, é diversa daqueles que foram colonizados, em especial os marcados pela escravidão. A luta pelo direito à educação nestes últimos é intensa e lenta, carregando, além dos

problemas da desigualdade, a herança maldita do preconceito e das discriminações de toda ordem. “Em muitos destes países, a formalização de conquistas sociais em lei e em direito não chega a se efetivar por causa desses constrangimentos herdados do passado e ainda presentes nas sociedades” (Cury, 2002, p. 257).

São aquelas sociedades capitalistas em que se mantém características coloniais e patriarcais, não extintas por completo. Algo que transpassa no cerne das relações sociais, econômicas e políticas, disfarçando-se, entre outros, como diferença de classe ou gênero, onde não se reconhece a mesma dignidade humana a todos.

É assim que, hoje, muitos indivíduos, apesar das declarações universais de direitos humanos, continuam sendo existencialmente considerados inferiores e sem valor, sofrendo discriminações através do racismo, da xenofobia, da violência policial, do subemprego etc. Numa espécie de *apartheid* social[68] não institucional, mas sistemático, que se reflete também na efetivação da oferta de educação.

No Brasil, historicamente, grande parte da população nunca teve direitos ou acesso aos aparatos de provisão social estatal. Até a Constituição de 1988, somente os trabalhadores com carteira assinada tinham acesso a algum benefício social do governo. Em 1824, o Brasil institui a primeira constituição em todo o mundo a subjetivar e positivar os direitos do cidadão, onde não se incluíam, naquela época, os escravos, as mulheres e as crianças. Mesmo sem mencionar o direito à educação diretamente, o dispositivo previa a instrução primária e gratuita de todos (Brasil, 1824, art. 179, § XXXII). Apesar de estabelecer valores democráticos e igualitários a partir de um extenso rol de direitos fundamentais, o documento não refletia os ideais populares, mesclando ideais liberais importadas da França com uma estrutura monárquica conservadora e refletindo o choque de interesses entre os membros da Assembleia e o monarca (Martins, 2019).

O reconhecimento do direito à educação, ou seja, a primeira declaração constitucional desse direito, ocorre em nosso país somente em 1934 e, ainda assim, com os reflexos dos retrocessos nos períodos de ditadura que se seguiram, acaba por se configurar mais como uma declaração de um direito nunca cumprido ou especificado (Ferreira, 1986). Mais de cinquenta anos depois dessa primeira

---

[68] FERRO, M. Apartheid social está por trás da violência no Brasil, diz pesquisador. **Portal O Globo**, Política, 12 dez. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/apartheid-social-esta-por-tras-da-violencia-no-brasil-diz-pesquisador-22182370.

declaração, finalmente alcançamos o principal marco regulatório da educação (Brasil, 1988).

O fenômeno da globalização encerra um cenário diferenciado na organização político econômica mundial, uma vez que passa a incluir as nações em um mesmo processo de produção capitalista de produção, que, a princípio, aparenta ser econômico, mas, que, aos poucos, se expande para outras áreas da sociedade. O triunfo do modelo capitalista vai representar a vitória de um sistema e não de uma nação em particular, o que resulta na modificação da forma como os estados nacionais tomam suas decisões, uma vez que os aspectos particulares ou locais perdem espaço para as questões da agenda econômica global. Ainda assim, essa perda de espaço não é algo uniforme, estandardizada ou sem resistência, sofrendo constantes tensionamentos para a equalização dessas agendas. Nesse processo de disputa, teremos diferentes fases e desdobramentos podendo, inclusive, levar à ressignificação da própria agenda.

Nos anos 1990, o ideário neoliberal encontra eco entre muitos dos intelectuais brasileiros que passam a defender as soluções apontadas pelo pensamento econômico-político liberal advindas de Hayek e Friedman[69], ao qual baseavam suas teorias na defesa do livre mercado e da propriedade privada. Esses teóricos posicionam-se contrários a qualquer intervenção estatal na economia como estratégia de distribuição de renda, pregando uma ampla reforma do aparelho estatal de provisão social que visa a retração do investimento em políticas sociais universais e valoriza a intensificação das ações de caráter filantrópico. A tônica do discurso dos intelectuais brasileiros em prol das ideias neoliberais é a necessária modernização do país.

Os críticos ao Estado de bem-estar social brasileiro argumentam que os custos de implementação das conquistas sociais, garantidas na Constituição, implicariam em um déficit público gigantesco que impediria a retomada do

[69] Friedrich Hayek (1899-1992) pregava uma visão global de estruturação da realidade a partir do modelo econômico, onde toda a atividade humana é um cálculo econômico. Sob esse ponto de vista, o mercado não é apenas uma parte da sociedade, mas a sociedade como um todo e, desse modo, os indivíduos precisam apenas seguir seus interesses individuais e competir para distinguir quem ou o que tem valor. A diferença para o liberalismo clássico é o reconhecimento de que o Estado precisa estar presente para garantir o livre mercado. Milton Friedman (1912-2006) ajudou a convencer os governos e políticos sobre a 'relevância' das ideias de Hayek usando o argumento de que a Economia é independente da ética particular e de julgamentos morais. Para ele, a verdade objetiva é determinada pelo mercado, o restante é relativo.

desenvolvimento econômico e aprofundaria a crise em curso. Além disso, propagam que a máquina estatal é ineficiente, burocrática e inundada pela corrupção, e, portanto, o Estado é o responsável pela pobreza no país.

Nesse contexto, essas reformas prometiam "modernizar" o Estado, tornando-o mais dinâmico, transparente e eficiente assim como a iniciativa privada. O remédio seria então um "Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, controlar os dinheiros públicos e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia [...] cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária" (Chaui, 2020, p. 309).

Registramos ainda o enfraquecimento das lutas sociais e do ideal democrático de participação (Scherer-Warren, 1999) e o início da consolidação das ideias sobre a existência de uma Terceira Via (Giddens, 2001). Além disso, temos a imposição de um modelo de democracia, como condição política, inclusive para a concessão de empréstimos e ajuda financeira pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Um período marcado pela financeirização da economia, altas taxas de juros, e pelo contingenciamento de recursos para o pagamento da dívida pública (Chauí, 2020).

Concomitantemente, de acordo com Oliveira (2015), a reestruturação da máquina pública brasileira vai alterar drasticamente a relação entre o Estado e a sociedade civil, desenhando novos paradigmas e formas de governança. Critérios da administração e da economia privada passam a servir de parâmetro ao Estado, impondo a racionalização dos gastos públicos, a dissociação entre as funções de execução e controle, a terceirização dos serviços públicos, a padronização dos serviços, a eficiência e a avaliação de desempenho.

O paradigma da universalidade dos direitos e das políticas sociais é deixado de lado, sendo substituído por um "novo trato à ‘questão social’", por meio de políticas focalizadas, cujas ações pontuais de filantropia são traduzidas como exercício de cidadania (Montaño, 2002, p.87). Esse é um processo central para o fortalecimento do ‘terceiro setor’.

A crise e a suposta escassez de recursos servem como pretexto para justificar a retirada do Estado dos serviços sociais e o alargamento das relações entre público e privado. Desta forma, são minimizadas as contradições de classe e redirecionadas as lutas de enfrentamento ao sistema. O objetivo é justamente retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais, criando uma

cultura de ajuda mútua, culpa e de autoajuda. Enquanto isso, cria-se uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor privado (Montaño, 2002).

Com base nesses princípios, neste período, temos a edição de documentos que estabelecem metas e diretrizes nacionais para educação pública e refletem a "contradição entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação" (Oliveira, 2015, p. 632).

Domiciano e Adrião (2020), lembram que a materialização das conquistas em normas e políticas educacionais pouco tinha prosperado quando o Estado anuncia as reformas administrativa e gerencial. De lá para cá, essas propostas reformadoras neoliberais são normatizadas através de leis e decretos que vêm permitido a ampliação do protagonismo e da ação do setor privado na execução de serviços sociais.

Chaui (1999) esclarece que o neoliberalismo promove o desmantelamento dos direitos sociais, transformando-os em serviços que podem ser encontrados no mercado. Nesse sentido, ocorre uma privatização, não somente das empresas estatais, mas também dos direitos. O Estado, perde assim seu caráter de instituição pública regida por princípios e valores republicanos e vai aproximar seu funcionamento ao do mercado.

A sociedade vira espelho para o Estado, tornando-se um local onde as demais esferas, social e política, são também organizações baseadas na lógica do mercado: a escola é uma empresa, o hospital é uma empresa, o centro cultural é uma empresa, a igreja é uma empresa, onde somos todos clientes. E, justamente, é a eliminação velada desses direitos, em proveito dos interesses privados, que faz aumentar as formas de desigualdade e exclusão (Chaui, 2020).

Paralelamente, o imaginário social, alimentado pela ideologia neoliberal, procura justificar essa realidade como racional, legitimá-la como correta e dissimulá-la enquanto forma de exploração e dominação. O desemprego estrutural é encoberto por meio da chamada *uberização* do trabalho, pela qual não existe contrato de trabalho, seguridade social, nem estabilidade. O indivíduo não se identifica como pertencente a uma classe social explorada, mas como um empreendedor, o *empresário de si mesmo,* principal responsável por seu próprio "sucesso ou fracasso". A meritocracia disfarça a competição desleal, enquanto a educação é considerada um investimento dos bem-sucedidos. Uma vida marcada pelo efêmero, pela insegurança,

pelo medo e pela dispersão. Uma ideologia que opera em toda parte, promovendo o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado (Chaui, 1999).

Ainda segundo Chaui (1999), partindo das concepções neoliberais, diversas reformas estruturais tentaram retomar o crescimento econômico, porém, ainda assim, continuou-se a registrar a persistência da pobreza absoluta associada ao elevado nível de desigualdade na distribuição de renda. Além disso, o mercado de trabalho foi alterado drasticamente sofrendo mudanças estruturais, entre elas, a entrada da mulher no mercado como forma de compensar a queda da renda familiar, a redução da proporção de crianças trabalhadoras, devido as taxas de urbanização e o aumento do acesso ao ensino fundamental e das políticas públicas de proteção à criança. Também se registrou o aumento do desemprego e das taxas de informalidade com redução do emprego com carteira assinada.

A fim de contornar a situação, os governos buscam alternativas, porém, sem, necessariamente, se preocuparem com o preceito da universalização dos direitos sociais. Desse modo, a partir das recomendações de organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, "a educação ganha uma centralidade estratégica, associada a uma *nova* lógica econômica" (Campos, 2013, p. 197). Partindo da ideia de "produtividade com equidade"[70], diferentes organismos internacionais e governos, editam documentos que proclamam a necessária garantia de acesso e de um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem. O termo equidade aparece ali como uma forma de mudar a ideia de igualdade, ajustando o papel da educação pública.

De acordo com Campos (2013), a educação como estratégia de alívio da pobreza e de promoção da equidade resulta em políticas redistributivas compensatórias, se distanciando das políticas redistributivas estruturais. Com isso, são fomentadas políticas focalizadas que ignoram as causas estruturais da pobreza e se afastam das políticas sociais universais que procuram direcionar recursos públicos a todos os cidadãos, independentemente de sua condição financeira. As políticas

[70] Segundo Campos (2013, p. 197), “a equidade não pode ser compreendida como sinônimo de igualdade; antes, ela se fundamenta na ideia de igualdade de oportunidades, ou seja, na necessidade de haver condições iguais de acesso às oportunidades de realização socioeconômica para todos os membros de uma comunidade política, ideia defendida como o instrumento mais legítimo para se alcançar a justiça social”. A partir dessa lógica, as desigualdades geradas seriam desigualdades justas já que emergem em um contexto de igualdade de oportunidades e o papel da educação seria justamente amenizar as disparidades sociais.

focais não conseguem promover a integração efetiva na sociedade e ainda acabam reforçando a assistência e os estereótipos de incapacidade e dependência.

Neste contexto, a educação infantil se torna uma importante estratégia dos governos no combate à pobreza e uma medida paliativa de alívio às políticas neoliberais. A criança e seus direitos passam a ser um tema recorrente em inúmeras conferências e palestras, em diferentes espaços e locais. Porém, a promoção do valor imprescindível do direito à educação infantil não se efetiva. Isso porque a seletividade dos gastos sociais destina parcos investimentos para as crianças necessitadas, ao invés de garantir a todas o direito de acesso a uma educação de qualidade. Assim, "em nome da inclusão social, do alívio da pobreza, da maior eficácia e eficiência das ações estatais, observamos a emergência de uma nova segmentação social que resulta, ao final, em exclusão" (Campos, 2013, p. 206).

As orientações dos organismos internacionais acabam assimiladas pelos Estados e refletidos nas políticas educacionais locais a partir de um processo que não é homogêneo, linear ou submisso. Campos (2013) destaca também a mudança no papel do Estado como consequência das reformas estruturais e explica que sua função reguladora se torna fundamental à consolidação do processo de globalização.

Após os anos 1980, com o aprofundamento das questões sociais em toda a América Latina, surge o interesse em expandir o debate em torno do fenômeno da pobreza, deixando de se basear na teoria da marginalidade[71]. A discussão passa da arena política, saindo do âmbito da justiça social e se desloca para uma "esfera de normatividade técnica" (Campos, 2013, p. 200). A partir de então, surge a necessidade de mensurar a pobreza e de definir medidas para combatê-la.

O relatório do Banco Mundial[72] vai definir a pobreza unicamente pela ótica da renda e prescrever como solução o aperfeiçoamento dos mecanismos do mercado e as políticas assistencialistas direcionadas somente aqueles incapacitados de alcançar um padrão de vida mínimo.

Sob essa ótica, a pobreza traz problemas enquanto um fator de instabilidade sociopolítica que afeta a economia e acredita-se que o mercado, quando reunidas as condições ideais de funcionamento, tende a absorver a pobreza. O investimento em

---

[71] A teoria da marginalidade latino-americana inaugurou um olhar específico sobre a pobreza a partir da tese sobre a massa marginal, escrita por Jose Nun (1934-2021). Os debates são ampliados, após os anos 1990, com a aproximação dos teóricos franceses que trazem a perspectiva da exclusão social.
[72] BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial:** a pobreza. Washington: Banco Mundial, 1990.

capital humano para redução da pobreza vai se dar através das políticas focais, imprimindo a ideia de incapacidade individual, pela qual a pessoa pobre é o sujeito com privação de capacidades básicas que devem ser supridas pelo Estado por meio dos serviços básicos, como saúde e educação (Campos, 2013).

A defesa pela focalização das políticas sociais aparece colada a ideia de respeito às individualidades, algo visto como desejável em uma sociedade democrática. Porém, Campos (2012), adverte que essa falácia se traduz na "infantilização da pobreza" através de estratégias pontuais dirigidas aos mais vulneráveis, no caso as crianças pequenas. Sendo assim, os programas para os menores de três anos reatualizam antigas práticas, sendo organizados, mais uma vez, a partir de uma lógica de controle social, que separa a proteção da assistência.

Como ressalta Campos (2013, p. 202), está é uma "uma estratégia de desvinculação da assistência enquanto direitos sociais, reconvertendo questões políticas em questões técnicas". Esta "concepção da educação infantil como estratégica no combate à pobreza resulta [...] em uma privatização de direitos sociais".

Ao analisar as políticas destinadas à educação das crianças de até três anos na América Latina, Campos (2012) chama atenção para as condições históricas atuais que conceituam a infância e modificam o olhar da sociedade sobre ela. “Tendemos cada vez mais a nos comover com imagens de crianças que vivem imersas em situações extremas de miséria [...], ao mesmo tempo, em que nos confortamos com a solidariedade individualizada” (Campos, 2012, p. 82), com suas soluções rápidas e insuficientes para os problemas complexos que envolvem a questão.

Nesse sentido, esse olhar para a infância se constitui em certa dualidade que, por um lado, dá visibilidade às crianças e suas misérias e, por outro, procura tornar invisível as condições econômicas e sociais que as produzem. Dessa forma, “a infância, a criança e sua educação adquirem um sentido de urgência e um caráter estratégico, posto considerar-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz para romper com o chamado ‘ciclo geracional da pobreza’” (Campos, 2012, p.82).

Campos (2012) explica que esse fenômeno de “infantilização da pobreza” precisa ser compreendido como uma consequência do ajuste estrutural, sofrido pelos países da América Latina nas décadas de 1980 e 1990, que acaba por produzir uma intensificação da exclusão social e da pobreza. Nessa época, os programas de ajuste fiscal adotados nestes países promoveram cortes nos recursos destinados às políticas sociais e, juntamente com a crise econômica, agravaram a situação de miséria e

pobreza de grande parte da população. Pouco depois, diante dessa realidade, uma nova agenda de reformas, pós-Consenso de Washington, vai em busca da solução desses problemas relacionados à pobreza e ao desenvolvimento social, ainda assim, marcada por certa ambiguidade.

Ainda conforme Campos (2012), desse modo, sem abandonar os preceitos do ajuste econômico anterior, os organismos internacionais passam a falar da necessidade de se associar medidas econômicas com outras de cunho social (redução da pobreza, promoção da equidade social, meio ambiente, fortalecimento das democracias e dos direitos humanos, incluindo aqui aqueles específicos das crianças). A pobreza infantil passa então a ocupar os discursos, estudos e ações.

Nesse novo paradigma, o entendimento de pobreza se amplifica e passa a ser vista como multidimensional, heterogênea e multifacetada, necessitando de diferentes instrumentos de mensuração, e sendo considerada a combinação da privação monetária, nutricional e dos direitos sociais. Nessa concepção, a educação vai ocupar lugar central por ser vista como necessária à formação do chamado “Capital Humano” para o mercado de trabalho e, consequentemente, ao acesso de melhores condições de vida, a depender do nível educativo alcançado por cada indivíduo (Campos, 2012).

Apesar de se apresentar como mais elaborada do que a visão economicista adotada pelo Banco Mundial, essa concepção não avança, contudo, na interpretação da pobreza e de suas causas, nem das medidas necessárias ao seu efetivo combate. Isso porque, seu objetivo é tornar mais eficientes as políticas sociais focalizadas, na medida em que o conhecimento das dimensões afetadas pode ser objeto de ações diferenciadas e específicas, gerando uma “nova gramática” da pobreza e uma “nova economia” nas políticas sociais (Campos, 2012, p.85).

Dessa forma, esses programas sociais visam reduzir de imediato o impacto da escassez de renda, e, a longo prazo, reduzir a pobreza através da incorporação de condições para ingresso ao mercado de trabalho que inclui acesso básico à saúde, alimentação e educação. Assim, a ideia é aliviar a pobreza, não a solucionar, e com isso administrar as tensões sociais, sem elevar os recursos financeiros para isso ou sanar as desigualdades. Para efetivação desses objetivos passa-se a discriminar a vulnerabilidade, os riscos, os custos e seus impactos, aprofundando a segmentação e focalização, fragilizando ainda mais as políticas sociais existentes (Campos, 2012).

A partir daí, temos o entendimento da questão social e de suas políticas como um problema meramente técnico que necessita de uma intervenção prática e focalizada para sua superação. Ignorando a continuidade das relações de desigualdade produzidas pelo sistema econômico, essas orientações têm resultado em uma uniformidade na concepção de programas e estratégias, concebidos, desenhados e colocados em operação através da privatização, desregulamentação e descentralização das políticas sociais em toda a América Latina. Essas orientações repercutem diretamente na constituição das políticas públicas de educação para as crianças.

Conforme as análises apresentadas nessa seção, fica claro que a educação infantil se mantém afastada dos princípios estabelecidos na Constituição (Brasil, 1988). É possível perceber que as forças políticas ignoram importantes definições constitucionais, como a universalização dos direitos sociais e a democratização da administração pública.

Em resumo, enquanto o texto constitucional preconiza a construção de uma administração pública democrática como base para o funcionamento do governo, reduzindo o poder discricionário dos governantes e seus dirigentes, compartilhando decisões com a sociedade e valorizando a mediação política e democrática na produção de consensos, o gerencialismo do setor público, implementado a partir das reformas do aparelho do Estado, adota práticas empresariais na administração pública que impactam nas políticas sociais (Martins; Souza; Pina, 2020). Desse modo, a efetivação do direito à educação infantil, a partir dos moldes neoliberais, não garante as condições de igualdade e equidade almejadas nas mobilizações pelo país.

2.3 CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS DE OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme acompanhamos nas seções anteriores, a educação infantil brasileira teve sua trajetória marcada por ações focalizadas e assistencialistas às famílias pobres e trabalhadoras. Sua origem aparece ligada a política assistencial, dentro de uma lógica compensatória, para o atendimento de uma demanda emergencial, ficando a margem de recursos financeiros públicos significativos. Desse modo, diante da inanição governamental, a sociedade se organiza através de distintas

ações, seja através de instituições filantrópicas, iniciativas do empresariado ou das creches comunitárias. Ou seja, desde o princípio, o atendimento infantil foi uma tarefa dividida com a sociedade civil (Campos; Barbosa, 2017).

O processo que culmina no reconhecimento dos direitos das crianças é permeado por acontecimentos históricos que elevam a consciência e sensibilidade coletiva. Ao mesmo tempo, o sucesso de efetivação desses direitos também está ligado ao contexto social, político, cultural e econômico. Ou seja, a questão dos direitos não se esgota com a elaboração de documentos e declarações, mas, necessita de ações e meios para torná-los concretos (Campos, 1999).

As lutas, refletidas nos movimentos sociais, estudos e pesquisas, levam ao reconhecimento da educação infantil como um direito social. Esse período resulta em mudanças extremamente significativas para a educação das crianças, culminando em avanços inéditos na elaboração das políticas educacionais, inexistentes até então. Antes disso, não havia um reconhecimento legal da responsabilidade do Estado com esta etapa educativa e nem um entendimento da criança como sujeito de direitos[73]. Além disso, a preocupação com a qualidade da oferta começa aparecer nas pautas das mobilizações nos anos 1970 e 1980.

Ainda assim, a efetivação da oferta de uma educação gratuita, laica e de qualidade, continua a se constituir um desafio para os governantes, nas diferentes esferas administrativas. Isso porque, o atendimento desse direito social exige não simplesmente uma atenção e prestação individualizada, mas a implementação de políticas públicas de Estado através da cooperação entre os entes federados e a garantia de recursos técnicos e financeiros para sua universalização (Moro, 2017).

Na época da promulgação da CF (Brasil, 1988), o projeto neoliberal já havia ganhado força mundialmente, tendo reflexos importantes na gestação das políticas públicas brasileiras de implementação dos direitos sociais, como a educação. Ao mesmo tempo em que o Brasil vive um momento de conquista de direitos sociais, o neoliberalismo e a ideologia da Terceira Via avançam, impactando as ações do Estado

---

[73] O art. 227 da CF (Brasil, 1988, art. 227) determina que crianças e adolescentes devem ser protegidos pelo Estado, pela sociedade e pela família com prioridade absoluta, o que se traduz na garantia do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. O texto legal traz comandos obrigatórios e, portanto, cabe ao Estado garantir as políticas públicas para sua efetividade, assim como os recursos à sua realização.

para materialização de direitos em políticas sociais (Scherer-Warren, 1999; Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Esse descompasso se reflete fortemente nas políticas de educação, tendo desdobramentos inclusive nas décadas seguintes (Peroni, 2011). O contexto de crise financeira global fortalece o pensamento neoliberal e instiga o discurso por menos intervenção estatal, pela privatização, pela desregulamentação e enxugamento do Estado de Bem-estar social. Desse modo, o projeto neoliberal passa a disputar a hegemonia junto aos movimentos populares e obtém sucesso ao aprofundar o viés mercadológico e privatista nas políticas públicas educacionais emergentes.

No início dos anos 1990, uma série de reformas no Estado brasileiro foi a resposta ao enfrentamento de um longo período de crise econômica (baixas taxas de crescimento e inflação alta) e para convergência ao novo contexto mundial de globalização (Cavalcante, 2020). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) [74], é elaborado durante o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com o objetivo de adequar as estruturas e os modos de operar a administração pública a um novo modelo de desenvolvimento. Fortemente influenciada pelas recomendações do Consenso de Washington, a agenda governamental está agora pautada na necessidade de ajustes fiscais, de redução da interferência do Estado na economia, nos processos de privatização da máquina pública e de abertura comercial.

A reestruturação da máquina pública brasileira, através das reformas administrativa e gerencial, também conhecida como "Nova Gestão Pública", vai, a partir de então, modificando a relação entre o Estado e a sociedade civil, estabelecendo novas formas de governança na gestão pública (Oliveira, 2015). A reforma do Estado é marcada, entre outros, pela minimização do papel do Estado no provimento das políticas sociais. Isso representa uma profunda alteração na relação entre o poder público e a sociedade civil, uma vez que passa a ser naturalizada uma lógica mercantil nas atividades inerentes ao Estado e a se definir o papel e a participação da sociedade civil, através das organizações da iniciativa privada, na construção e efetivação das políticas públicas.

O neoliberalismo passa a nortear a formulação de políticas públicas. A ideia é fortalecer o Estado aumentando sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e

---

[74] Brasil, 1995.

movimentos operários, controlar os gastos públicos e cortar gastos com bem-estar social a fim de alcançar a estabilidade econômica. O Estado opera na desregulamentação e diminuição do investimento público e na adoção de um amplo programa de privatização em nome da responsabilidade fiscal (Chaui, 2020). A introdução dessas reformas, de cunho neoliberal, impacta diretamente as políticas sociais, justamente em um momento de desemprego crescente que enfraquece os sindicatos.

Diante dessa nova agenda, as conquistas constitucionais se tornam um entrave e, em razão disso, muitos de seus dispositivos acabam sendo modificados. Os programas com políticas focalizadas, eficientes e de baixo custo, passam a ser adotados em lugar de políticas de cunho universalista para garantia de direitos. A legislação que vai sendo aprovada em seguida "reflete as contradições entre esses dois momentos, por um lado confirmando uma série de conquistas, mas também introduzindo dispositivos que abrem caminho para retrocessos" (Campos, 1999, p. 125).

Dessa forma, vamos observar que o debate na sociedade civil em torno das demandas da educação acaba reconfigurado: em nome do bem comum e do interesse público, setor público e privado precisam agora ser ‘parceiros’ para garantir direitos sociais (Viegas, 2019). Além disso, critérios de gestão da economia privada passam a servir de parâmetro ao Estado, impondo a racionalização dos gastos públicos, a dissociação entre as funções de execução e controle, a terceirização dos serviços públicos, a padronização dos serviços, a eficiência e a avaliação de desempenho (Oliveira, 2015; Lima; Sá, 2017).

Tomando como base conceitos, conteúdo e os discursos presentes nos textos legais produzidos nesse período, Shiroma, Campos e Garcia (2005) identificam uma transformação no discurso sobre a necessidade de reforma das políticas educacionais durante a década de 1990. Segundo esses estudos, houve uma mudança na predominância de argumentos “em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia”, com viés explicitamente economicista, com relação a abordagem “mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p.428).

Na reforma educacional brasileira, a disseminação massiva de documentos oficiais corrobora a construção de uma “hegemonia discursiva” através de estratégias

de legitimação como, por exemplo, a criação de um vocabulário específico (Shiroma; Campos; Garcia, 2005). O apontamento dessas transformações nos discursos dos textos legais sobre a política educacional revela a tentativa de unificar o sentido de conceitos e palavras convergindo a uma globalização das políticas.

Desse modo, no contexto da produção de documentos das políticas educacionais é possível perceber alguns entrelaçamentos. Ao formular suas políticas educacionais através de normativas e da legislação, muitos países têm seguido as diretrizes de órgãos internacionais, traduzindo-as para seus contextos locais num movimento interpretativo e de adaptação aos interesses políticos e ao contexto social hodierno.

De acordo com Campos e Barbosa (2017), esse processo repercute de modo significativo na educação infantil brasileira. Isso porque, ainda que o Brasil tivesse assinado todos os acordos e convenções internacionais relacionados aos direitos das crianças, ou sido reconhecido por outros países pelo avanço da edição do Estatuto de proteção da criança e do adolescente (Brasil, 1990), esses direitos ainda não conseguem ser traduzidos em ações concretas e nem mesmo efetivados nas políticas públicas.

Como podemos visualizar no Quadro do Apêndice J, alguns dos atos normativos, emanados após a Constituição (Brasil, 1988) até os dias atuais, influenciam, entre outros, a política de oferta da educação infantil brasileira. Nos últimos anos, essa etapa ganha espaço e foco no debate educacional, o que implica em um intenso processo de mudança e reorganização de sua estrutura. Também no campo teórico, acompanhando as demandas emergentes, houve um aumento significativo nas pesquisas e produções de artigos acadêmicos relacionados à temática (Rocha, 1998).

Ao analisar o panorama da Política Nacional de Educação Infantil, percebemos um movimento intenso em torno da constituição desta etapa que culmina na formulação das políticas de oferta e de um padrão mínimo de qualidade, ainda que sem efetividade em sua implementação. Seguindo uma tendência mundial, as últimas décadas do século XX, representam um crescimento da atenção em torno dos serviços de educação e cuidado das crianças, tanto por parte dos governos quanto da sociedade. A entrada das mulheres no mercado de trabalho, o reconhecimento da importância do pleno desenvolvimento infantil e da intervenção precoce, além da

necessidade de proteção da infância, podem ser apontados como algumas das razões para esse movimento (Dahlberg; Moss; Pence, 2003).

A transfiguração do papel social da criança e a formulação de uma legislação direcionada a proteção da infância está diretamente ligada às conquistas dos movimentos feministas. As crianças, antes acompanhadas no espaço doméstico até o ingresso na escola, passam a ser institucionalizadas. Gradativamente, o aspecto educacional vai fortalecendo a nova concepção em torno da criança.

Uma perspectiva diferenciada em torno da infância reforça a importância do seu desenvolvimento integral (cognitivo, físico e social), promovendo uma mudança no *status* da criança, que passa a ser conceituada enquanto "cidadão competente, um especialista em sua própria vida, tendo opiniões que são dignas de serem ouvidas e tendo o direito e competência para participar da tomada de decisões coletiva" (Moss, 2009, p. 426). Ela se torna um sujeito social e de direitos, marcado pelo meio social e cultural em que se desenvolve e em que, ao mesmo tempo, contribui para sua própria formação: um ser produtor e produto da história e da cultura (Brasil, 2010).

Um dos marcos legais nesse período, a convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em novembro de 1989, ratifica internacionalmente os direitos da Criança e busca incentivar os países signatários a promoverem ações que promovam o desenvolvimento global dos pequenos através da formulação e implementação de políticas sociais, como a educação e saúde. De modo diferente dos demais documentos relacionados aos direitos humanos, a Declaração dos Direitos da Criança, com a força de um tratado internacional, reafirma a tutela de direitos da criança e tem como principal atributo prever condutas obrigatórias para os Estados signatários, além de sua responsabilização com os direitos pactuados (Souza; Kerbauy, 2018).

A despeito da relevância da Declaração Internacional dos Direitos da Criança, ao qual o Brasil é signatário desde 1990[75], as desigualdades sociais e econômicas persistem até hoje em todo o mundo, privando muitos dos pequenos de direitos fundamentais declarados no documento, como o acesso à educação, e fazendo perpetuar o maléfico trabalho infantil. Ainda assim, no Brasil, esse paradigma contribui à ressignificação das concepções e práticas pedagógicas e à criação de uma

[75] O Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança.

legislação própria, um processo de adequação que vai ocorrer de forma morosa e gradativa, com avanços e retrocessos.

O documento da ONU serve de base para elaboração dos textos do Estatuto da Criança e do Adolescente/ ECA (Brasil, 1990), que além de reafirmar o direito à educação pública e gratuita em seu artigo 54, se consagra como marco jurídico-legal da "doutrina da proteção integral" adotado pela CF (Brasil, 1988), antes mesmo da realização da Convenção da ONU (Nesrala, 2019). Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) soma ao ordenamento jurídico a proteção à infância. E, em 1999, é criada a Política Nacional de Assistência Social.

Ainda em 1990, com o objetivo de contribuir na definição das diretrizes para a criação de uma Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, atravessada por uma gestão compartilhada entre o governo e a sociedade civil, é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda[76]. O órgão colegiado permanente, normativo e fiscalizador, integra ainda hoje a estrutura do Ministério dos Direitos Humano. Além de fiscalizar as ações do poder público e de órgãos não-governamentais, o Conanda é responsável por gerir o Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA).

Nos anos 2000, outras tentativas de integração das políticas de governo para Infância se seguiram com a Criação do Comitê da Primeira Infância (Codipi)[77] em 1999, após a realização do I Seminário Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas. No ano seguinte foi elaborado um diagnóstico piloto sobre situação da infância em 28 municípios. E, em 2002, ocorreu uma expansão da rede de Comitês para 700 municípios, com a reunião de diferentes setores da sociedade e a elaboração do documento intitulado: Políticas intersetoriais em favor da Infância: guia referencial para os gestores municipais (Brasil, 2002).

O texto traz estudos realizados pelo IPEA para afirmar que os programas e ações federais, dirigidos as crianças de até seis anos, são desarticuladas e insuficientes, exigindo esforços de integração entre as políticas setoriais. Desse modo, conclui que o processo de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade, através do controle social das ações governamentais, não é suficiente

---

[76] O Eca (Brasil, 1990, art. 88) prevê legalmente a constituição de conselhos paritários e deliberativos na área de políticas para crianças e adolescentes, bem como a estruturação de conselhos tutelares eleitos pelas comunidades.

[77] O Codipi, que funcionou até 2002, era um comitê governamental instituído pelo Ministério da Saúde e ligado à Secretaria de Políticas de Saúde.

para estimular essa articulação. O estudo sugere ainda a exigência de parâmetros de integração vertical de políticas e programas em regime de colaboração entre os entes federativos, e entre estes e a sociedade.

O documento aponta ainda que a articulação desses dois vetores – horizontal (setores, programas e ações de uma mesma esfera de governo) e vertical (iniciativas de diferentes esferas de governo) – é um desafio complexo, exigindo esforços tanto na formulação de estudos e pesquisas de acompanhamento e avaliação do processo de gerenciamento das políticas públicas, quanto no planejamento dessas políticas, que operacionalizem a articulação e integração dos serviços públicos.

Com o intuito de retomar o trabalho da Codipi, novas articulações e discussões surgem em 2005, com a participação de organizações da sociedade civil, como a Organização Mundial da Educação Pré-escolar (OMEP) e o Instituto Promundo. Em 2007, com o apoio da *Save the Children* Reino Unido, é criada a Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI) a fim de contribuir na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de uma Política Nacional para a Primeira Infância. As ações da Rede Nacional se destacam pelo combate ao Projeto de Lei Complementar nº 414/2008 que propõe a antecipação da entrada das crianças de cinco anos no ensino fundamental e também pelo trabalho de construção, entre 2009 e 2010, em conjunto com o Conanda, do Plano Nacional da Primeira Infância. Em 2014, é criado o Observatório da Primeira Infância e em 2022, o Observa (Observatório do Marco Legal da Primeira Infância), que atualmente é gerido pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme.

O Plano Nacional da Primeira Infância, lançado em 2010 e com vigência até 2022, está baseado nas diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU). Nele estão propostas ações articuladas e intersetoriais para garantia dos direitos da criança de até seis anos de idade. Em 2012, a baixa intensidade de articulação intersetorial no território nacional com relação às políticas voltadas à creche, leva a União a formular o programa Brasil Carinhoso[78], que se propõe a ser um novo modelo de

[78] Conforme registrado no Quadro do Apêndice J, o Programa Brasil Carinhoso representa uma estratégia de articulação entre diversas áreas (Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e FNDE). Prevê a transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil a fim de garantir o acesso e a permanência da criança de até 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

cooperação intergovernamental e intersetorial para fomentar o desenvolvimento infantil e reduzir as desigualdades de acesso à educação infantil.

De acordo com Cruz (2017, p. 359) em sua "implementação, houve limites na articulação entre os órgãos federais e municipais envolvidos, mostrando que há espaços de aprimoramento de ações intersetoriais". Para a pesquisadora, além de não promover a articulação esperada entre os setores, a proposta de articulação não foi assimilada igualmente por todas as secretarias envolvidas.

Em 2020, após a revisão do Plano Nacional da Primeira Infância (2010-2022), foram incluídos os referenciais do Marco Legal da Primeira Infância, criado em 2016[79]. O documento revisado prevê ainda uma articulação com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030 da ONU.

Em 2024, o lançamento da Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças menores de três anos (Brasil, 2024b) representa mais uma das tentativas de integração das políticas. Porém, mais uma vez não apresenta proposta de aporte financeiro para sua realização.

Passados mais de vinte anos das primeiras iniciativas, continuamos com uma integração incipiente, pouco explorada e controversa nas políticas intersetoriais direcionadas à infância (Cruz; Farah; Sugiyama, 2014). De acordo com Cruz (2017), a normatização federal prevê a implementação de programas suplementares para garantir o desenvolvimento integral da criança (material didático, transporte, alimentação, assistência e saúde). Eles são disponibilizados através das prefeituras com variadas intensidades e ações intersetoriais. Em grande parte das unidades infantis, o principal articulador costuma ser a área da saúde, mas é possível encontrar, em alguns casos, uma articulação com a nutrição.

---

[79] O Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016d) propõe a formação dos Comitês Intersetoriais de Políticas Públicas, que têm o objetivo de garantir a conexão entre as iniciativas para proteger e promover os direitos das crianças. Também recomenda a elaboração de um Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) que deve ser construído de forma democrática e participativa com o envolvimento de diferentes secretarias municipais e órgãos do poder Legislativo, Judiciário e da sociedade civil. Sua elaboração deve contemplar ainda a escuta e participação das crianças.

De modo geral, além de entendimentos diversos sobre a ação intersetorial, há uma falta de planejamento, acompanhamento e avaliação dessas ações desenvolvidas nos municípios. "Permanecem ações pontuais, fragmentadas ou realizadas em duplicidade, sem a corresponsabilidade de servidores em projetos intersetoriais estratégicos" (Cruz, 2017, p. 357). A intersetorialidade aparece também como estratégia de atuação das organizações intergovernamentais atuantes junto a primeira infância como a Unicef. As ações desses organismos acabam pressionando a municipalidade a desenvolver a articulação entre os setores, ainda que de modos diferenciados.

Retomando a década de 1990, a afirmação do direito à educação da criança leva ao rompimento da lógica de exclusividade da genitora para com os cuidados e a educação dos pequenos, que passa agora a ser dividido entre a família, o Estado e a sociedade. Tal mudança significa a "necessidade de criação de condições para que o Estado assuma essa tarefa [...], mas lembramos também que essa “atenção” vem acompanhada de “controle” (Faria, 2005, p. 1026). Desse modo, as instituições infantis passam a representar os locais, onde, a depender das condições e vivências oferecidas, será possível efetivar parte dos direitos da criança.

Nesse processo de transformação, o aspecto pedagógico vai sendo introduzido nas instituições infantis, fortalecendo a ideia da criança como sujeito ativo, independentemente de sua origem social. Ainda assim, atualmente, depois de tantos anos e apesar dos estudos e da legislação existente, vamos encontrar diferentes tipologias para denominar o atendimento educacional das crianças (centros infantis, escolinhas, jardins de infância, entre outros). Essas nomenclaturas refletem a permanência de concepções que ainda negam a educação como direito, relegando as crianças provenientes de famílias com menor renda às ações improvisadas e de assistencialismo[80].

---

[80] Notícia vinculada em 2019, no Portal Terra, trata sobre um projeto-piloto, desenvolvido na favela de Paraisópolis, em São Paulo capital, por Renata Citron, idealizadora, formada pelo *Lemann Center for Educational Entrepreneurship and Innovation*. A matéria descreve uma estratégia, inspirada na África, que promete ser uma alternativa de baixo custo para as crianças brasileiras sem creche, classificando-a como um ‘negócio social’ de cuidados com a primeira infância. “*Formamos nossas primeiras **facilitadoras**, que vão montar suas próprias unidades na periferia e replicar a metodologia em suas **próprias casas***, explica Citron. Embora não seja de consenso entre especialistas e esteja em um limbo regulatório no Brasil, a ideia do *SmartStart* e do Cantinho do Brincar ajuda a fomentar o debate em torno de como universalizar a ***oferta do estímulo*** tão crucial nos primeiros anos de vida, ***para crianças que talvez não consigam vagas em creches públicas*** ou tenham acesso a algum tipo de cuidado devidamente capacitado - seja por pais, parentes, vizinhos ou babás" (Idoeta; Guimarães, 2019, *grifo nosso*).

Com relação a constituição das políticas públicas para infância no contexto brasileiro, Rosemberg (2003) assinala três períodos. Desse modo, como vimos na seção anterior, as décadas de 1970 e 1980, demarcam o primeiro período, direcionando esforços à pré-escola, cujo modelo de educação de massa, dito "não formal" e com baixo investimento público, encontra-se alinhado aos preceitos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

O destaque desde período é o Programa Nacional de Educação Pré-escolar (Brasil, 1981), no qual o MEC teve papel apenas complementar às ações estaduais e municipais, oferecendo recursos limitados e sem preocupação com sua qualidade. Sua criação e de alguns dos programas que vieram a seguir[81] influenciam a formação das políticas e sua expansão no período seguinte (Didonet, 1991).

Na concepção do Programa Nacional, a educação pré-escolar é entendida como a primeira fase da educação, sendo a base do processo educativo e por isso integrada ao sistema de ensino. A partir da justificativa de que a primeira infância compõe a base do desenvolvimento, e levando em consideração a situação de precarização das condições de vida de grande parte das famílias, o projeto se direciona às crianças de baixa renda, buscando evitar sua marginalização. Com ações de baixo custo, as ações se expandem por meio dos convênios com entidades da sociedade civil e as secretarias de educação estaduais e municipais e, contando ainda com a participação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

Como destaca Didonet (1991), entre 1980 e 1990, a pré-escola passa por três fases marcantes: a expansão quantitativa, com o ingresso expressivo de crianças; a formulação de propostas pedagógicas; e o reconhecimento do direito da criança à Educação desde o seu nascimento.

Nesse período, com o fim da ditadura militar e o processo de abertura política do país, temos um período em que se registram ações dos movimentos sociais e feministas em prol do direito à educação da criança e a formulação de propostas para

---

[81] O Programa de Capacitação de Professores de Educação Pré-Escolar (Proepre), foi desenvolvido pelas secretarias estaduais de educação e formavam multiplicadores que tinham a responsabilidade de repassar aos demais professores o conteúdo do curso; O programa *Zero a Seis, o Primeiro Mundo*, produzido pela Fundação Roberto Marinho, em convênio com o MEC, era veiculado em rede nacional e abordava assuntos relacionados aos cuidados e à educação da criança; O programa *Primeiro a Criança*, em 1986, sob a responsabilidade da LBA, restringia-se à assistência e alimentação.

a política nacional de educação infantil que tentam se descolar do modelo anterior que vinha da assistência.

As concepções do período anterior, porém, acabam sendo materializadas nos debates constituintes, sendo inscritas de forma ampliada na LDB (Brasil, 1996b), agora se referindo a denominação de 'educação infantil' (Carvalho, 2007). Este primeiro período, assinalado por Rosemberg (2003), é demarcado pela perpetuação dos modelos improvisados, a criação de escolas infantis comunitárias, a utilização de professores sem formação e a influência do ideário dos organismos internacionais. E o segundo, pela pressão social.

A partir da aprovação e implantação da LDB (Brasil, 1996b), Rosemberg (2003, p. 36) indica um terceiro período, marcado por um cenário reformista no Estado brasileiro e pela globalização da economia. Nesse período, temos a entrada do "Banco Mundial entre as organizações multilaterais que elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres".

Nesse período, delimitado por Rosemberg (2003), assinalamos ainda o desenvolvimento de múltiplas formas de relação entre o público e o privado, respaldadas pelo arcabouço legal[82], com desdobramentos na produção das políticas públicas e implicações na democratização da educação (Peroni, 2013).

Correa (2011, p. 3) também destaca a conjuntura como favorável à privatização do atendimento, especialmente em creches. "Se, por um lado, já tínhamos uma história de atendimento em creches conveniadas desde antes da década de 1970, nos anos 1990 temos um novo reforço para tal opção por parte do Estado".

A criação do Fundef (Brasil, 1996b) com recursos atrelados ao ensino fundamental, fez acender um alerta sobre os possíveis efeitos negativos sobre a oferta da educação infantil, em especial sob o atendimento das crianças de até três anos

[82] Decreto Federal nº 1.366/1995 (Programa Comunidade Solidária); Lei nº 9.637/1998 (Programa Nacional de Publicização); Lei nº 9.790/1999 (qualificação das organizações sociais da sociedade civil de interesse público - Oscip e criação do termo 'parceria'); Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal fixa um teto de gastos com folha de pagamento do funcionalismo), Fundeb (Brasil, 2006): direciona recursos ao setor privado, em várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios e aquelas realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público; MROSC (Brasil, 2014b): regulamenta e estabelece mecanismos de "parceria" entre os entes federados e as organizações da sociedade civil.

(Rosemberg, 2003). A subvinculação de recursos, privilegia e focaliza o financiamento no ensino fundamental. Porém, ainda assim, os dados demonstram avanços desde então, com um crescimento significativo na taxa de atendimento em creche, entre 1998 e 2017, ainda que, com desigualdades regionais (Rezende; Correa, 2020).

Essa expansão identificada por Rezende e Correa (2020, p. 6) “pode ser explicada, em primeiro lugar, por uma melhoria nas estatísticas educacionais relativas às creches que passaram a integrar o Censo Escolar do Inep[83]”. Outros fatores destacados pelos autores são a aprovação do PNE 2001-2011 (Brasil, 2001), que determina metas para ampliação das matrículas da educação infantil, e a inclusão da educação infantil no Fundeb (Brasil, 2006).

Ao discutir a emersão das políticas de estímulo à participação comunitária amplamente estimuladas pelos organismos internacionais, Costa (2001, p. 49) explica que a gestão local baseada no modelo de contratação de instituições fora do estado aparece como um elemento indispensável à "revolução educacional" a ser instaurada. Como estratégia de convencimento a acerca de tais propostas, propaga-se que “a inépcia estatal seria uma característica congênita, bem como sua vocação excludente, dado que a burocracia estaria sempre voltada a extrair benefícios para si própria, mais que promover a democratização do acesso”.

Dessa forma, são encontradas desde argumentações sobre a má gestão de recursos públicos até evidências da negligência acerca dos sistemas educacionais públicos. E, como solução, é apresentada uma combinação de mecanismos de competição, redimensionamento das estruturas, deslocamento das decisões e da gestão, além da contratação de organizações da sociedade civil, para prestação de atividades muitas vezes executadas com a ajuda dos próprios servidores públicos.

A Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996b) marca a inclusão da educação infantil na agenda governamental e coloca a União em um papel de protagonismo na constituição de sua política nacional. Nesse mesmo ano, a Emenda Constitucional 14 (Brasil, 1996a, art. 211), que modifica a estrutura do financiamento da educação,

---

[83] Os censos escolares, principal fonte de dados sobre a situação do ensino no Brasil, passaram a incluir dados sobre creches apenas em 1998, e os primeiros dados então divulgados sobre o setor são parciais, não incluindo todos os estabelecimentos [...] A partir de 2001, ano de aprovação da PNE 2001-2010, é possível consultar os dados sistematizados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que diferencia creche e pré-escola, nas diversas redes de ensino. (Cruz; Farah; Sugiyama, 2014, p. 221).

define que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Desse modo, os avanços legais pós-Constituição, além de evidenciarem as lutas e tensionamentos existentes, acabam impondo muitos desafios aos governos. Em um contexto norteado pelo texto constitucional e pelo ECA (Brasil, 1990), acontece a transferência das instituições infantis, então sob a responsabilidade do Ministério da Assistência Social, para o Ministério da Educação e Desporto (MEC)[84].

A partir daí, o MEC inicia as discussões em torno da formulação de uma Política Nacional de Educação Infantil. Entre os anos de 1992 e 1998, a recém-criada Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi), ligada a Secretaria de Educação Fundamental do MEC, publica uma série de documentos[85] norteadores baseados em estudos da época.

De acordo com Faria (2005), paralelamente a formulação das políticas, nesse período vamos acompanhar o desenvolvimento de pesquisas científicas que contribuem para a construção de uma pedagogia da educação infantil não-escolarizante. Baseando-se inicialmente nas ciências sociais, esses estudos buscam conhecer a criança e suas interações no ambiente coletivo e a produção de suas culturas infantis.

Na década de 1990, as investigações sobre as crianças pequenas desenvolvidas pela Fundação Carlos Chagas (FCC) ganham protagonismo no interior do MEC e acabam contribuindo fortemente na formulação dos conteúdos das políticas. Nesse período, vamos registrar "uma crescente articulação entre pesquisa, política e pedagogia na educação infantil, tanto oscilando a ênfase entre a atenção e o controle como na concomitância e contradição do binômio" (Faria, 2005, p. 1017-1018).

---

[84] A história do próprio ministério da educação brasileiro é recente considerando que a sigla MEC surge em 1953, quando a Saúde ganha autonomia e é criado o Ministério da Educação e Cultura, que foi centralizador do sistema educacional até 1960. Em 1985, é criado o Ministério da Cultura e somente em 1992, uma lei federal transformou o MEC no Ministério da Educação e do Desporto. E apenas em 1999 a instituição passa a ser responsável exclusivamente pela área da educação e finalmente denominado Ministério da Educação (MEC).

[85] Principais documentos publicados pela Coedi entre 1993 e 1998: Política de Educação Infantil – Proposta (1993); Educação infantil no Brasil: Situação Atual (1994); Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil (1994); Política Nacional de educação infantil (1994); Critérios para um Atendimento em Creches e Pré-escolas que Respeitem os Direitos Fundamentais das Crianças (1995); Proposta Pedagógica e Currículo para a Educação Infantil: um Diagnóstico e a Construção de uma Metodologia de Análise (1996) e Subsídios para a Elaboração de Diretrizes e Normas para a Educação Infantil (1998).

Alguns dos parâmetros adotados pelo Ministério da Educação (MEC) para o funcionamento das instituições de educação infantil, começam a ser gestados a partir da realização de encontros, seminários e da publicação de documentos. A publicação, em 1995, pelo MEC, dos "Critérios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças"[86], elaborada por Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, ambas pesquisadoras da FCC, representa o início dessas reflexões em torno da formação de uma política pública da educação infantil.

A primeira versão desse documento foi debatida no I Simpósio Nacional de Educação Infantil realizado em 1994, sendo publicada pela Coedi/MEC em 1995, após novas análises de outros pesquisadores da área da infância. Em 2009, é reeditada e amplamente divulgada uma segunda versão desse documento (Brasil, 2005b), complementado com referências a algumas outras questões como a avaliação das políticas, das propostas e do trabalho pedagógico. Além disso, traz estudos e pesquisas mais recentes com diagnósticos sobre o contexto da educação infantil em diferentes regiões brasileiras.

Desse mesmo evento resultam ainda outros importantes documentos, entre eles, a "Política Nacional de Educação Infantil" e "Por uma Política de formação do Profissional de educação infantil". Apesar de terem recebido uma versão impressa com menor circulação na época, esses documentos demarcam objetivos e ações prioritárias e a preocupação com a oferta e sua qualidade.

Além desses documentos, seguindo o padrão de descentralização financeira com controle centralizado do governo federal, encontramos outras definições legais amplamente divulgadas nacionalmente: os Referenciais Curriculares Nacionais para a educação infantil – RCNEI (Brasil, 1998c) e os “Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil” (Brasil, 1998b) que pretendiam fundamentar a concepção de cuidado e educação. Com a intenção de “forçar sua adoção, o governo estabeleceu que a liberação de recursos para formação de professores [...] só ocorreria onde o RCNEI estivesse sendo adotado como currículo oficial” (Correa, 2011, p. 3).

---

[86] Este documento orientador do MEC, reeditado em 2009, traz parâmetros à organização e funcionamento das instituições infantis e para as políticas a serem implementadas (Brasil, 2009c).

Em dezembro de 2009, após um amplo debate nacional, a revisão dessas diretrizes resulta no documento mandatório das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI (Brasil, 2010a).

Paralelamente ao início da constituição de uma Política Nacional para Educação Infantil, temos a estruturação do modelo federativo, estabelecido pela CF (Brasil, 1988), onde se define um novo padrão para as relações intergovernamentais. Esse modelo de descentralização, vai implicar, como vimos, no aumento de recursos e do poder dos governos subnacionais. Nesse sistema, a autonomia dos entes federativos, a cooperação e o regime de colaboração[87] são considerados como princípios indissociáveis.[88]

Com a mudança de *status*, os municípios ganham autonomia política (lei orgânica) e legislativa (leis próprias), autogoverno (para eleição de prefeitos e vereadores) e autoadministração (aplicação de receitas, arrecadação própria etc.). Portanto, passa a ocorrer a eleição direta para prefeito e vereadores nos munícipios, instituindo a necessidade de elaboração de Lei Orgânica própria e estabelecendo fontes de recursos regulares e asseguradas, inclusive, com participação do estado e da União.

Nos anos 1990, o Governo Federal implementa uma série de medidas de transferência de responsabilidade às diferentes esferas, possibilitando inclusive aos municípios assumirem, como entes autônomos, a execução das políticas. "Isto, entretanto, não é um processo automático, uma vez que federalismo não é sinônimo de descentralização" (Gouveia, 2008, p. 453).

Assim, nesse período vamos registrar, ao mesmo tempo, o movimento resultante da retomada do conceito de federação e o movimento de descentralização das políticas sociais advindas da proposta de reforma do Estado. Isso se traduz na

---

[87] O *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF (Brasil, 1988, art. 23) trata da cooperação dos entes federados e o art. 211 (Brasil, 1988, art. 211) estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo aos municípios atuarem, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Cabe à União a coordenação política nacional da educação, com exercício de função normativa, redistributiva e supletiva, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento dos sistemas e da oferta da educação básica obrigatória.

[88] A distribuição de competências e a corresponsabilidade das três esferas de governo com relação à Educação Infantil, aparecem tanto na CF (Brasil, 1988) quanto na LDB (Brasil, 1996b). As esferas administrativas, a União e os estados devem atuar subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos municípios (Brasil, 1988, art. 30, §VI).

ideia de que a elaboração e a execução das políticas sociais deve implicar em ações compartilhadas (Gouveia, 2008).

O chamado pacto federativo é um dos fatores relevantes que determinam a organização e gestão do Estado, tendo impactos na estruturação administrativa, na política dos governos e nos resultados de suas políticas (Cara, 2012; Gouveia, 2008). A partir daí, temos o compartilhamento de responsabilidades pela gestão e implementação das diferentes políticas entre os entes federados[89].

Isso resulta em uma série de programas de descentralização das políticas sociais e, consequentemente, na transferência de sua gestão. Esse movimento acontece de diferentes modos, a depender da política e da localidade. Na área da educação, em alguns estados, a oferta subnacional já acontecia, inclusive com a transferência de responsabilidade aos municípios, a partir de processos bem particulares (Arretche, 2012).

O reconhecimento da necessidade de um regime de cooperação é considerado um avanço, porém, o texto constitucional não determina sob quais bases deve se dar essa colaboração, deixando margem para arranjos políticos diversificados (Tripodi, 2016).

Com relação às tentativas legais de supressão das lacunas deixadas pela CF de 1988, Tripodi (2016) destaca a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que indica a necessidade de um Plano Nacional de Educação; a criação do Fundef; a organização do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica (Saeb); a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). Todas essas iniciativas acabam se constituindo em tentativas de lidar com as brechas orçamentárias e acabam reforçando o protagonismo e a centralidade da coordenação federativa da União.

Ao analisar as relações intergovernamentais e intersetoriais na implementação da política de creches nos municípios, Cruz (2017) observa a

---

[89] Desde a década de 1920, ocorrem discussões sobre a efetiva delegação de poderes de decisão e ação aos municípios como forma de adequar as políticas aos anseios locais, conferindo-lhes autonomia em relação à tutela administrativa estadual e federal. Anisio Teixeira defendia que a administração municipal da educação poderia contribuir para a integração e melhoria das escolas, passando "a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos" (Teixeira, 1957). No período de redemocratização, se retomam as ideias de descentralização das decisões e se estabelece um novo pacto para a transformação dos municípios em entes federativos, com autonomia para organização de seus sistemas de ensino. De certo modo, essa municipalização do ensino acaba por representar um dos mecanismos de resistência aos processos de globalização observados posteriormente, através do contexto de luta do poder local.

cooperação da União com a municipalidade. Sua pesquisa fornece uma visão sobre a política de creche sob a perspectiva municipal, em que apresenta a implementação e o trabalho de apoio do Governo Federal e dos estados.

Uma de suas conclusões é que "padrões rígidos de burocracia, falta de mecanismos de interlocução e de espaços interfederativos de negociação, indefinições políticas, compreensão distinta das normas e contradições entre elas" fazem com que os modelos de cooperação se mostrem pouco flexíveis diante da necessidade de atendimento da diversidade econômica e regional dos municípios (Cruz, 2017, p. 349).

Com relação as ações cooperadas entre os entes federados, Cruz (2017) destaca a existência de uma ponte entre a União e os municípios, fundamental para a ampliação da oferta, e chama atenção para sua sobreposição sob a ação dos estados, que apresenta uma proporção menor em relação à cooperação técnica e financeira. É preciso "fortalecer as relações dos três entes federados, estabelecendo o protagonismo de cada um, e reorganizar as bases econômicas para que os recursos financeiros viabilizem a implementação da política de creches" (Cruz, 2017, p. 349).

Apesar do estabelecimento das competências de cada ente federado em relação aos serviços sociais, em algumas áreas, como a educação, acaba ocorrendo uma sobreposição de atribuições e uma falta de clareza sobre a função do Governo Federal, dos estados e dos municípios (Arretche, 2012). Assim, a política educacional acaba por estabelecer competências comuns e compartilhamentos (entre estados e municípios nas ações necessárias ao ensino fundamental; e entre estados e União no ensino médio).

Como vimos, em relação à educação infantil, os serviços são determinados como uma atribuição prioritária dos municípios e devem contar com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, que são também livres para ofertar esta etapa. Para Cruz (2017), a LDBEN (Brasil, 1996b), foi omissa em relação à obrigatoriedade da cooperação do governo estadual, o que tem levado, em alguns casos, ao entendimento de que a cooperação técnica e financeira para a educação infantil é um dever exclusivo da União, contrariando, assim, o que determina a C F (Brasil, 1988).

Conforme explica Faria (2005), um dos muitos desafios impostos pela LDBEN (Brasil, 1996b) foi a junção, na primeira etapa da educação básica, das instituições para crianças de até três anos com as de quatro a seis anos. Logo após a

promulgação da Constituição de 1988, muitos municípios foram repassando a gestão das creches, das Secretarias de Promoção Social, Assistência Social, Desenvolvimento Social para a da Educação. Isso implicou em um processo longo e difícil de integração entre esses dois segmentos. Assim, precisava-se unir "duas redes diferentes, duas carreiras diferentes, dois diplomas diferentes, duas secretarias diferentes, junção também dos direitos de usuários distintos: os adultos trabalhadores [...] e as crianças de 0 a 6 anos" (Faria, 2005, p. 1025).

A LDBEN (Brasil, 1996b) estabelece que os municípios poderão optar, ainda, por se integrarem ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. O sistema municipal de ensino é composto por: instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos municipais de educação (art.18). Sendo que, as instituições de ensino classificam-se nas seguintes categorias administrativas: públicas (criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público); privadas (mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado) e comunitárias (confessionais e filantrópicas) (art.19)[90].

A ideia é que, naquele momento de emergência na ampliação da oferta da educação infantil, os convênios destas instituições com o poder público pudessem contribuir à materialização da política municipal, ampliando o número de vagas mais rapidamente (Cruz; Farah; Sugiyama, 2014). Como mencionado, nos anos 1990, seguindo as orientações dos organismos internacionais, que incentivam a participação da sociedade civil nos serviços do Estado, foi amplamente utilizada a estratégia de conveniamento nos municípios.

Conforme lembra Cruz (2017), a adoção dos convênios tem sido permanentemente questionada quanto à qualidade dos serviços prestados e a utilização de recursos públicos que poderiam estar sendo investidos na oferta pública. Ainda assim, muitos administradores públicos acreditam "que a oferta exclusivamente governamental é inaplicável a curto prazo, pois diversos municípios dependem do atendimento das conveniadas [...] nesse momento, a coexistência da rede pública e conveniada, é importante para garantir a ampliação" (Cruz, 2017, p. 83).

---

[90] Alterado pela Lei 13.688, de 3 de setembro de 2019.

Ao longo dos anos que se seguiram, essa antiga lógica de oferta indireta de vagas pelo poder público foi aperfeiçoada e ampliada, sendo impulsionada pela legislação. Desse modo, fatores como o longo histórico de atendimento das entidades conveniadas, a dificuldade no financiamento, o limite de gasto com novas contratações de concursados e até mesmo a falta de gestão e organização no atendimento direto levam muitos dirigentes públicos a continuarem optando pelo conveniamento[91] para atendimento das crianças (Cruz, 2017).

Em 1999, a Lei nº 9.790 (Brasil, 1999) institui e disciplina o termo 'parceria', estabelecendo os dispositivos para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Ao normatizar a relação com o 'terceiro setor', essa passa a ser uma opção legal do poder público na prestação de serviços sociais. O modelo se apresenta oficialmente como possibilidade de atendimento aos direitos constitucionais, principalmente para os municípios, porém, esses arranjos acabam por serem efetivados sob tensões com relação à consolidação de valores públicos, como igualdade e cidadania. Isso porque, oferece mecanismos frágeis de responsabilização e controle (Mello, Pereira; Andrade, 2019).

Além disso, nos anos 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) vai estabelecer um código de conduta para administradores públicos nas três esferas, com normas e limites às finanças públicas e prestação de contas. A ideia é imprimir a responsabilidade na gestão fiscal, através de ações preventivas de riscos e de correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas. A partir de então, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada sem indicar a fonte de receita ou reduzir outras despesas já existentes.

De acordo com Correa (2011, p. 2-3), a LRF trouxe consequências negativas para toda a educação, mas, principalmente para a educação infantil. A Lei estabelece um limite de despesa total com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida do município (54% executivo e 6 % legislativo). Caso a despesa chegue a 95% desse

---

[91] "Porto Alegre tem 215 escolas conveniadas ao município – mais que o dobro de escolas da rede própria, que são 99 [...]. Quase todas as escolas conveniadas são de Educação Infantil, onde 2,1 mil novos alunos foram matriculados para o ano letivo de 2024. É a alternativa encontrada pela Secretaria Municipal de Educação (Smed) para suprir o déficit de vagas* nesta etapa escolar. Em 2023, segundo a Associação de Educadores Populares de Porto Alegre (Aeppa), as escolas conveniadas atendiam mais de 21 mil crianças" (Gehm, 2024).
**De acordo com a própria Smed, no início de 2024, 4,8 mil crianças estavam na fila de espera. A carência de vagas na capital gaúcha chega a 7 mil.*

teto, passam a ser vedadas a concessão de vantagens, a criação de cargos comissionados e de confiança e o pagamento de horas extras, entre outros itens. Para não comprometer as despesas com a contratação de pessoal, “o que se observou nos municípios foi um incremento da busca por “alternativas” que não implicassem em gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos”. Para Cruz, Farah e Sugyama (2014, p. 212), a limitação imposta na contratação de pessoal impacta diretamente as creches, “intensivas em mão de obra”, levando a ampliação das matrículas em instituições conveniadas.

Arelaro (2008, p. 54) temia que entre as consequências da LRF teríamos a intensificação da terceirização dos serviços públicos[92] e do conveniamento com entidades privadas. Outra preocupação destacada foi com a grave situação da etapa da creche encontrada em 2007, quando 24% dos municípios brasileiros não ofereciam nenhuma vaga para as crianças menores de 3 anos. De acordo com a pesquisadora, na etapa da educação infantil, os municípios estariam recebendo incentivos para a "comunitarização[93]", uma vez que o Estado não parecia disposto a investir na ampliação do seu atendimento através da rede própria.

A responsabilização pelas instituições infantis imposta aos municípios ocorre em meio a processos distintos de municipalização e vai exigir medidas de apoio e indução de políticas de oferta por parte do Governo federal e estadual. Como vimos, a descentralização não significou a isenção dos demais entes federados com relação à essa etapa. Além da normatização, foi necessária a criação de programas específicos de apoio e indução aos municípios e também de capacitação do setor administrativo.

A integração aos sistemas municipais de ensino leva a uma transformação em seu formato institucional e em suas atribuições. A educação das crianças não está

---

[92] Di Pietro (2015) aponta que a LRF (Brasil, 2000, art. 18) é a primeira legislação da administração pública que utiliza a palavra terceirização, mesmo que essa seja uma prática antiga. O artigo 18 estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão-de obra, que se referem a substituição de servidores públicos serão contabilizados como outras despesas com pessoal. A autora explica que a legislação (Brasil, 2000) surge justamente para contornar a utilização de terceirizados como forma de burlar a exigência de concurso público e o limite com despesas de pessoal previsto na EC nº19, de 4 de junho de 1998. No final de 2024, o Senado adiou a votação do PLP 141 que propõe a flexibilização dos gastos com terceirização ao estabelecer que as despesas com pessoal caracterizadas como repasses para entidades sem fins lucrativos ou pagamentos de serviços prestados por empresas, organizações sociais, cooperativas ou consórcios públicos não sejam submetidas aos limites estabelecidos pela LRF (Brasil, 2000). Mais uma vez, assistimos ao incentivo à contratação das entidades do setor privado.

[93] “apelido bonito para informar a população (especialmente aos mais pobres) que o Estado não tinha mais condições de ampliar o referido atendimento” (Arelaro, 2008, p. 54).

mais apenas restrita aos programas de assistência através das creches ou aos programas pré-escolares oferecidos nos jardins de infância através das iniciativas não-governamentais, filantrópicas e privadas. Com isso, o caráter compensatório e assistencialista, lenta e gradativamente, tem a possibilidade de ser substituído pelo pedagógico, abrindo-se espaço para o caráter educativo e às especificidades desta etapa.

Porém, ao mesmo tempo, essa passagem implica na apropriação de modelos de ação já praticados nas instituições de ensino fundamental, gerando tensões entre a lógica de organização de outras etapas e as especificidades da educação infantil com relação principalmente à sua gestão (Côco, 2009). Nos municípios, a transferência da educação infantil para as Secretarias Municipais de Educação vai exigir ainda ações integrativas de diversas áreas e investimentos significativos. Novos setores, dentro das próprias secretarias da Educação ou mesmo na estrutura administrativa, são criados para adequação dessas demandas (Monção; Trindade, 2019).

Desde a LDB (Brasil, 1971), o espaço da gestão municipal na política educacional foi sendo ampliado a partir do reforço da responsabilidade dos municípios com relação ao ensino fundamental. Além disso, logo após a realização da Conferência Mundial de Educação, em Jomtien (1990) [94], as políticas educacionais municipais estavam voltadas às demandas da educação básica. Essa centralidade acaba por secundarizar a educação infantil, repercutindo diretamente em sua oferta.

Nesse período, o processo de responsabilização pelo ensino fundamental, sobrecarregou os municípios, uma vez que o custo-aluno não cobria as despesas relacionados à criação, manutenção e infraestrutura das escolas (Arelaro, 2008). Desse modo, muitos municípios ficaram sem condições concretas para oferecer e ampliar a oferta de vagas para o atendimento das crianças (Lima; Lima; Fontineles, 2021).

Atualmente, ocorre uma mudança de gestão das escolas estaduais que têm passado a migrar para as secretarias municipais. Segundo informações divulgadas em sites de notícias, o assunto gera preocupação em gestores municipais com relação

---

[94] No Brasil, a repercussão nas políticas educacionais das indicações do Fórum foram sentidas, por exemplo, com a proposição de um fundo para garantir a subvinculação dos recursos da educação para o ensino fundamental, excluindo a educação Infantil e o ensino médio (Campos; Madeira, 2020). Para saber mais sobre o tema indicamos a leitura da pesquisa de Campos (2008).

a possível precarização dos serviços educacionais e à sobrecarga das redes municipais.

O Portal de notícias Sul21 (Romagna, 2023), divulgou um estudo realizado pela Undime/RS, junto às prefeituras gaúchas, onde mais de 60% dos secretários de educação se dizem preocupados com o pagamento de funcionários frente a transferência integral da responsabilidade pelo ensino fundamental aos municípios.

Este, porém, parece não ser o caso da Prefeitura de São Paulo, onde mais um processo de municipalização teve início em janeiro de 2024, com o lançamento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-município. De acordo com o Portal Metrópoles[95], a municipalização começou a ser discutida entre os poderes em novembro de 2023, quando a Prefeitura de São Paulo manifestou ao governo do estado seu interesse em assumir a gestão das escolas de ensino básico. A municipalidade de São Paulo vai absorver a demanda de 25 mil estudantes, oferecendo toda a infraestrutura e profissionais.

Militão (2012, p. 145) analisa o processo de municipalização do ensino fundamental em São Paulo, deflagrado em 1990, e verifica como a política de fundos induz essa prática. “[...] o referido processo segue caracterizando-se pela permanência de marcantes tendências registradas durante a vigência do Fundo anterior: (1) adesão municipal fundada no enfoque economicista; (2) notória preferência das administrações municipais pelos anos/séries iniciais; e (3) segmentação do ensino fundamental”.

O pesquisador explica que, ao subestimar os valores de ponderação fixados para a educação infantil e para a EJA, o Fundo (Brasil, 2007) leva muitos gestores municipais, “com interesse maior nas finanças do que nas crianças, jovens e adultos, a ampliar as vagas nas etapas e modalidades de ensino que mais recursos recebem do Fundeb em razão dos fatores de ponderação que as favorecem (Militão, 2012, p. 160). Como veremos mais adiante, ao longo da vigência do Fundeb 2007, os pesos ponderados da educação infantil foram revisados a fim de serem compatibilizados com seus custos elevados, ainda que não sejam o ideal (Figura 4).

No Rio Grande do Sul, ainda de acordo com Romagna (2023), o governo do Estado pretende implantar esse modelo gradualmente, até 2028, a partir de acordos

[95] Em janeiro de 2025 a prefeitura oficializou a municipalização de mais 25 escolas estaduais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano) para a rede municipal (Moreira; Bernardo, 2025).

com os municípios, priorizando, em um primeiro momento, os anos iniciais (1º ao 5º ano). Segundo o projeto, a semelhança do processo de migração de matrículas estaduais da educação infantil ao município, as escolas municipais devem receber, além dos alunos da rede e os professores estaduais, que continuariam a ser pagos pelo Estado até sua aposentadoria. Com isso, os recursos federais, enviados ao Estado, seriam posteriormente repassados aos municípios.

Os dados preliminares do Censo Escolar 2023 (Brasil, 2023b) apontam o protagonismo dos municípios brasileiros na oferta da educação básica (educação infantil e ensino fundamental) onde concentra-se 49,3% das 47,3 milhões de matrículas nas 178,5 mil escolas de Educação Básica brasileiras. As redes municipais também apresentam a maior participação na educação infantil, com 72,5% das matrículas, sendo que do total de matrículas da rede privada, 34,5 estão em instituições conveniadas com o poder público.

As escolas municipais representam 59,8% do total de escolas de educação básica, fazendo da rede municipal a principal responsável pela oferta dos anos iniciais (68,3%) e dos anos finais (47,0%) do ensino fundamental no Brasil. De modo geral, a rede municipal dispõe de menos recursos tecnológicos em comparação com as redes estaduais (Brasil, 2023, p. 73-74).

Em Minas Gerais, esse movimento vem ocorrendo desde 2021 através do “Projeto Mãos dadas”, disposto na Resolução SEE nº 4.584 (Minas Gerais, 2021). De acordo com o Portal eletrônico do governo estadual, 66,3% dos municípios mineiros integralizaram as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental.

A Secretaria de Educação de Minas Gerais, a partir da Resolução SEE nº 4.869 (Minas Gerais, 2023), estabeleceu um Plano de Atendimento Escolar (PAE) que pretende investir na oferta de ensino médio, abrindo vagas para os anos iniciais do ensino fundamental somente quando a rede municipal não tiver condições de efetuar matrícula. Entre os argumentos para justificar o processo de municipalização está a maior disponibilidade de recursos para investir nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. A ideia é possibilitar uma continuidade entre a educação infantil e os anos iniciais do fundamental através da rede municipal. Esse processo em curso vai exigir uma análise mais aprofundada acerca das possíveis implicações sobre a etapa da educação infantil, em especial a creche.

De acordo com Cara (2012), no caso de efetivação das políticas educacionais, a profícua coordenação de um modelo federativo descentralizado impõe desafios que

incluem a adequação da regulamentação de mecanismos constitucionais que tratem da cooperação dos entes federados e do regime de colaboração dos sistemas de ensino. O estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação[96], gerido a partir da cooperação federativa, é fundamental para debelar as desigualdades (horizontal e vertical[97]) de acesso e qualidade, que acontecem em nível regional, entre estados e entre municípios. Para os governos locais, em especial os municípios, é essencial a cooperação intergovernamental vertical e horizontal (Cruz, 2017).

A falta desses instrumentos, devidamente regulamentados e articulados, somada as desigualdades entre as capacidades de investimento dos municípios, leva a fragilidade das políticas sociais que dependem da ação dos governos locais, como é o caso da educação infantil. "Dito de outro modo, cabe ao ente federado mais frágil, em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda a educação básica" (Cara, 2012, p. 261). Os altos custos desta etapa se devem, em grande parte, à baixa relação aluno-professor[98] e, também aos custos de material de consumo, infraestrutura e alimentação em geral mais onerosos que as demais etapas. Como veremos, nem mesmo a alocação de recursos a partir do Fundeb 2007, foi capaz de alavancar suficientemente esta etapa.

Com uma política de financiamento insuficiente, registra-se que a educação infantil é a etapa que menos avança com relação aos investimentos na educação brasileira (Cara, 2012). Antes do Fundeb (2007), os recursos federais (10% dos recursos não vinculados) vinham também do Programa de Alimentação Escolar, e da assistência social através de alguns programas como o Comunidade Solidária que incentivava a participação das entidades da sociedade civil. Outra pequena fonte, conforme aponta Arelaro (2008), eram as emendas parlamentares direcionadas ao Ministério do Desenvolvimento Social que eram redistribuídas para reforma e construção de unidades infantis.

Atualmente, a política de fundos relacionada ao financiamento da educação brasileira tem características próprias como a existência de normas constitucionais,

---

[96] O estabelecimento do Sistema Nacional de Educação (SNE) está disposto na CF (Brasil, 1988, art. 214) onde estabelece-se que deve ser fruto da síntese da cooperação federativa e do regime de colaboração entre os sistemas de ensino. O instrumento legal que deve articular o SNE é o Plano Nacional de Educação (PNE).

[97] Para saber mais: (Cara, 2012).

[98] O Parecer CNE/CEB nº 20/2009 define a relação aluno-professor e recomenda: crianças de até 1 ano (6-8 crianças por professor); de 2 a 3 anos (15 crianças por professor) e de 4 a 5 anos (20 crianças por professor).

como por exemplo, a obrigatoriedade de investimentos com percentuais mínimos de vinculação de receitas. Além disso, o financiamento tem sua arrecadação centralizada e a aplicação descentralizada.

Assim, a educação básica tem fontes diversas de financiamento público. Elas podem ter origem em receitas próprias dos entes subnacionais ou nas transferências federais e estaduais. A Constituição (Brasil, 1988) determina que os entes subnacionais devem aplicar anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em sua trajetória pela ampliação de suas fontes de recurso, vemos que a educação infantil passa a integrar a política de fundos somente em 2007, com o Fundeb, sendo beneficiada com recursos adicionais do salário educação[99] e outras fontes menos expressivas. Desde então, as matrículas da educação infantil, informadas no Censo Escolar, assim como nas conveniadas com o Poder Público, são incluídas no Fundeb, passando a receber recursos proporcionais[100].

A política de fundos impacta direta e indiretamente a oferta educacional, impondo desafios aos munícipios, como por exemplo, a manutenção e expansão do quadro de professores da educação infantil, bem como de sua estrutura física. Como registrado nas seções anteriores, com relação à educação infantil, os recursos sempre se mostraram insuficientes para a consolidação da oferta própria nos municípios, uma vez que esta etapa não nasce como prioritária e carece de uma política clara e específica de financiamento (Lima; Lima; Fontineles, 2021; Arelaro, 2008).

A possibilidade de inclusão das entidades do ‘terceiro setor’ no recebimento dos recursos do Fundeb (2007)[101], conjuntamente com a elaboração pelo MEC de uma cartilha orientadora aos municípios para instituição de convênios, em 2009, vai fortalecer uma “política nacional de conveniamento” (Borghi; Bertagna, 2016). Em contrapartida, e gerando uma tensão na política gestada, na Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, foi deliberada uma proposta de extinção progressiva

---

[99] Emenda Constitucional nº 53/2006.

[100] São distribuídos conforme o número de matrículas, incidindo fatores de ponderação para a distribuição proporcional em função da etapa, modalidade ou do tipo de estabelecimento de ensino. Na educação infantil, os fatores vigentes são: Creche em tempo integral (pública: 1,30 e conveniada: 1,10); creche em tempo parcial (pública: 1,15 e conveniada: 0,80); pré-escola em tempo integral: 1,30 e Pré-escola em tempo parcial: 1,05 (Resolução MEC nº 1/2018).

[101] A Lei nº 11.494 (Brasil, 2007, art. 8, § 3º) previa inicialmente a destinação de recursos as entidades comunitárias pelo prazo de quatro anos. Este prazo, porém, foi estendido até 2016 pela Lei nº 12.695 (Brasil, 2012). O cômputo de matrículas nessas instituições continua sendo previsto no novo Fundeb (Brasil, 2020b, art. 8).

da oferta da educação infantil através do conveniamento e, paralelamente, mais investimentos para a ampliação das vagas oferecidas exclusivamente pelo poder público em sua rede própria.

Arelaro (2008, p. 61) afirma que, diante de "todas as facilidades que a regulamentação do Fundeb concedeu as relações público-privadas na educação", os entes federados não são incentivados a grandes esforços para consolidar e ampliar o atendimento direto e isto acaba produzindo uma espécie de "círculo vicioso", fazendo com que estados e municípios comprometam cada vez mais recursos públicos nessas relações e diminuam as condições de criação de seu próprio sistema de ensino.

Diferentes produções acadêmicas, muitas delas sobre a realidade dos municípios paulistas, apontam à essa expansão de vagas na educação infantil por meio da subvenção pública à oferta em estabelecimentos privados (Adrião *et.al*., 2010; Casagrande, 2012; Chicone, 2016; Costa, 2014; 2015; Domiciano, 2016). Os trabalhos destacam ainda o impacto do Fundeb no incremento da oferta.

Como vimos, ainda que o financiamento através do Fundo necessite ajustes, registramos um avanço significativo no número de crianças matriculadas (Rezende; Correa, 2020). Com o Fundeb (2007) temos a subvinculação mais volumosa de receitas, resultante de impostos e transferência de valores, para o financiamento da educação infantil, o que representa um aporte mais significativo de recursos à administração municipal.

O Fundeb (Brasil, 2007) se constitui como uma política pública de redistribuição dos recursos destinados à educação. Além da União, os municípios e o seu respectivo estado também contribuem para o Fundo, repartindo os recursos conforme as matrículas em cada etapa de ensino. Esse mecanismo pressupõe, portanto, uma equalização financeira a nível intraestadual, já que todos os municípios daquele estado devem receber o mesmo valor *per capita*.

Essa aparente equalização, porém, ignora a possibilidade de que municípios, sobretudo os que mais arrecadam, possam dispor de outras fontes de financiamento. Ainda que algumas receitas advindas do município integrem o Fundo, existem recursos municipais que não são incorporados para redistribuição por meio do fundo e que podem ajudar a elevar os gastos anuais por criança, em especial nos municípios com maior arrecadação, a depender, claro, da política adotada pela gestão.

Ainda que os recursos do Fundeb 2007 sejam capitados pelo número de matrículas em etapas de ensino específica, na execução das despesas, os estados e

municípios têm uma certa liberdade[102] no uso desses recursos, distribuindo entre as etapas e modalidades sob sua responsabilidade, conforme seu critério.

A União fica responsável por complementar, gradativamente, aqueles fundos estaduais com valores inferiores ao valor mínimo estabelecido nacionalmente. Ainda assim, o patamar de gastos em estados com menor arrecadação continua insuficiente para superar as desigualdades inter-regionais e elevar o baixo patamar gasto por aluno (Bassi, 2011).

As fontes de financiamento da educação podem ter origem nas receitas próprias dos entes subnacionais ou de transferências. A CF (Brasil, 1988, art. 212) determina a aplicação anual de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelos entes. Ou seja, as principais receitas vinculadas à educação básica, que inclui a educação infantil, são: 25% das receitas não integrantes do Fundeb[103], destinadas à aplicação mínima constitucional; contribuição do salário educação (cotas-parte estadual e municipal); parcela estimada do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinada à Educação Básica; além dos programas federais de distribuição universal (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD e o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE).

De acordo com o relatório da Controladoria Geral da União (CGU)[104], publicado em 2020, a avaliação sobre o financiamento público da EI esbarra em algumas limitações. O documento aponta a insuficiente disponibilização de dados orçamentário-financeiros oficiais e completos acerca das receitas e suas aplicações nesta etapa. Além disso, outra dificuldade encontrada foi o fato de as políticas federais geralmente serem desenhadas para a educação básica como um todo, enquanto as ações municipais vão integrar o ensino fundamental e a educação infantil, exigindo

---

[102] A Lei do Fundeb (Brasil, 2007) faculta aos entes federativos a aplicação dos valores indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação.

[103] As municipais: IPTU, ITBI, ISS, ITR, IRRF e a Cota-parte do IOF-ouro. As estaduais: IRRF e a cota-parte do IOF.

[104] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil (Exercício 2019) (nº 815.817). **Portal CGU**, Brasília, DF, dez. 2020. 72p. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65307/3/Relatorio_de_Gestao_CGU_ano_base_2020.pdf

assim a desagregação dos dados da educação infantil, algo, algumas vezes, impraticável.

Entre os municípios analisados pelo CGU, 41% aplicam menos de 70% dos recursos estimados do Fundeb na educação infantil. Uma das razões levantadas para que isso ocorra é que a falta de vinculação obrigatória ou um valor-aluno mínimo a ser aplicado. Além disso, os dados da amostra apontaram que cerca de 80% dos recursos empenhados com a EI nos municípios analisados são direcionados ao pagamento dos profissionais do magistério. O relatório conclui que a municipalidade, em geral, dispõe de uma pequena margem para realização de despesas em Manutenção e Desenvolvimento da educação (MDE), o que pode comprometer a qualidade ofertada.

Outra constatação importante trazida pelo relatório da CGU é a de que o valor recebido do Fundeb 2007 para custear as despesas com a creche na educação infantil é quatro vezes menor que os números estimados no Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi[105]. Além disso, a definição dos pesos de ponderação das demais etapas pelo Fundeb não leva em conta o fato de a educação infantil ser a mais custosa. Desse modo, temos uma equivalência de pesos atribuída nas três etapas do ciclo básico (1,3 para o período integral).

Ao mesmo tempo, o fator de ponderação de 1,3 é o limiar permitido pela legislação. Conforme a Figura 4, ainda que insuficientes, ao longo da vigência do Fundeb 2007, os pesos ponderados da educação infantil foram revisados, contribuindo, ao menos, para a diminuição da diferença entre as demais etapas. A diferença inicial dos pesos ponderados entre creche e pré-escola também chama atenção, sendo corrigida apenas em 2018.

[105] Valores produzidos nos estudos do Conselho Nacional de Educação, ano-base 2008, e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ano-base 2018. Os cálculos se referem ao que seria o custo mínimo das etapas da Educação Básica necessário para um serviço educacional de qualidade. O PNE (2014-2024) introduz no ordenamento jurídico brasileiro o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). As estratégias da Meta 20 estabelecem o CAQi deveria ser implantado até 2016 e o CAQ definido até 2017, cabendo à União, a complementação de recursos financeiros aos entes subnacionais que não conseguirem atingir esses valores.

FIGURA 4 – TRAJETÓRIA PESOS DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2007

Tabela 12: Evolução dos pesos ponderados aplicados na Educação Infantil ao longo dos anos.

Normativo	Lei 11.494/2007	Resolução MEC 2010	Resolução MEC 2012	Resolução MEC 2015	Resolução MEC 2016	Resolução MEC 2018
Creche	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,15
Pré-escola	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05

Fonte: (i) Lei 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB e (ii) As seguintes resoluções do MEC que aprovam as ponderação aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento da Educação Básica: (a) Resolução MEC nº 873, de 01.07.2010; (b) Resolução MEC nº 08, de 25.07.2012; (c) Resolução MEC nº 01, de 29.07.2015; (d) Resolução MEC nº 01, de 28.07.2016; e (e) Resolução MEC nº 01, de 06.12.2018.

FONTE: Relatório CGU, 2020.

A educação infantil, como a etapa com maior custo-aluno, deveria receber um valor superior as demais etapas, com um fator de ponderação capaz de promover o ajuste proporcional ao gasto necessário e com uma diferenciação entre creche e pré-escola.

Além do Fundeb 2007, poucos meses antes e sem regulamentação, é lançado pelo Governo Federal o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com prazo de quinze anos para sua implementação. O PDE é um conjunto de ações e programas a serem implementados pelo MEC e abrange diferentes modalidades e níveis de ensino. Apesar de ter sido descontinuado antes desse prazo, alguns programas e ações se mantem, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil (Proinfância)[106].

Criado com o objetivo de financiar a construção de escolas infantis e a aquisição de mobiliários e equipamentos para a rede própria, o programa complementa o Fundeb que financia o custeio das matrículas, disponibilizando recursos para expansão da rede[107] com a construção de unidades em terrenos

[106] O Proinfância, instituído pela Resolução n. 6/2007, é subordinado administrativamente à Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica (DPD), no âmbito da Coordenação-Geral de Educação Infantil (COGEI), e executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

[107] De acordo com dados do Ministério da Educação, até 2016, foram disponibilizados R$ 170 milhões para a construção de 1.074 novos estabelecimentos, contemplando 899 municípios. Em 2017, o repasse foi de R$ 35 milhões para 112 municípios que puderam atender mais 16.788 crianças em 140 novos estabelecimentos. No ano seguinte, foram repassados mais R$ 31 milhões para 69 municípios, resultando em 10.861 matrículas. Em 2019, 114 municípios receberam R$ 33 milhões para a construção de 74 novas escolas infantis que possibilitaram 12.458 novas matrículas.

próprios dos municípios ou Distrito Federal, a partir de projetos-padrão pré-definidos pelo FNDE e segundo as diretrizes do MEC ou de projetos dos proponentes.

Desde a sua criação até 2011, o Proinfância foi executado via convênios, por meios dos Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola. Nesse período, várias ações orçamentárias foram utilizadas, como por exemplo, o apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil. A partir de 2011, os recursos financeiros passaram a ser liberados por meio de Transferências Diretas, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento[108] - PAC 2.

O relatório da CGU [109] apresenta uma análise sobre o funcionamento das unidades financiadas pelo Proinfância, no qual registra que a maioria das instituições infantis foram construídas em municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes. "Ao longo dos dez anos de sua existência, foi provisionada para o programa em leis orçamentárias uma quantia superior a R$ 13,7 bilhões. [...] os recursos federais efetivamente transferidos aos entes federativos atingiram o montante de R$ 6,4 bilhões" (p. 3).

A CGU concluiu que é preciso uma reavaliação sistemática na condução do Proinfância. Isso porque, segundo análise do órgão, o programa contribuiu pouco para o atingimento da Meta 1 do PNE e apresentou baixa eficácia. Das 8.824 obras previstas, apenas 2.708 foram integralmente concluídas e, conforme informações do MEC, 1.478 escolas estão em funcionamento. Além disso, em função das fragilidades do Programa, identificou-se um dano potencial de R$ 829 milhões, relativo a obras inacabadas, paralisadas e canceladas, incluindo as obras que utilizaram as chamadas Metodologias Inovadoras. As falhas advêm desde o processo licitatório, passando pelos mecanismos de controle e gerenciamento e pela falta de transparência na aplicação dos recursos.

No final de 2023, com a repactuação do Governo Federal e os entes federados para a retomada de obras da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e profissionalizante), há uma expectativa de nova expansão da rede própria até

---

[108] O primeiro PAC foi lançado em 2007, pelo Governo Federal e englobou um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os próximos quatro anos. O objetivo é acelerar o crescimento econômico através dos investimentos públicos.

[109] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80 implantação de escolas para educação infantil. **Portal CGU**, Brasília, DF, dez. 2017. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/10722.pdf

2025[110]. A retomada das obras será precedida pela atualização dos valores que serão reajustados pelo INCC (Índice Nacional da Construção Civil). A repactuação para execução das obras será firmada em um contrato trilateral. Cerca de 90% das solicitações feitas para retomada são da esfera municipal, contemplando 1.697 municípios. Os estados com mais solicitações são: o Maranhão (737), o Pará (516) e a Bahia (413). A maior parte da retomada será realizada na educação infantil, totalizando 1.318 obras.

Um outro programa considerado estratégico do PDE, é o Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação[111].que tem como principal objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, propondo a articulação entre a União e os demais entes federativos, além da mobilização social que envolve a participação da família e da comunidade. O documento destaca o papel da União como articuladora da política nacional de educação e define o regime de colaboração como compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas, preservando a autonomia de cada ente.

Para Farenzena (2012), ao propor o planejamento e a execução de ações-padrão que articulam detalhadamente as responsabilidades da União com os estados e municípios, o Plano de Metas sinaliza algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira. Isso acontece através da disponibilização de diferentes ações e programas federais ligados ao MEC que podem ser acessados facilmente por secretarias, conselhos e escolas, promovendo práticas relativamente mais articuladas. E também pelo atendimento das demandas prevista no Plano de Ações Articuladas (PAR) e pelas ações e programas de assistência do MEC mais focalizados e com critérios claros sobre a seleção dos beneficiários. Desse modo, o Plano traz uma nova proposta de organização para a cooperação federativa, indicando possíveis formas para a materialização do regime de colaboração entre os entes federados.

---

[110] O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da educação básica pretende investir R$ 3,8 bilhões em obras (reformas, ampliações, quadras e coberturas poliesportivas). Com base nas 3.783 solicitações realizadas, estima-se a criação de 741 mil novas vagas nas redes próprias. Sua primeira fase, regulamentada pela Medida Provisória nº 1.174/2023, recebeu 2.905 manifestações e a segunda fase, baseada na Lei nº 14.719/2023, contou com 878 pedidos, além de mais uma obra incluída por decisão do Ministério Público.
AGÊNCIA GOV. FNDE apresenta resultados do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação. **Portal Agência Gov**. Brasília, DF. Ministério da Educação, 17 abr. 2024. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/fnde-apresenta-resultados-do-pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao-na-camara-dos-deputados

[111] Instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007.

Em 2021, o novo Fundeb permanente[112] estabelece a prioridade na distribuição dos recursos da União para a educação infantil (50% dos recursos da complementação VAAT[113] serão destinados, de forma global, à educação infantil e inclusão de fator multiplicativo nas ponderações referentes à educação infantil na complementação VAAT). Esse novo direcionamento pode representar finalmente a implementação de uma política efetiva de financiamento para esta etapa. Assim como a inclusão do parâmetro Custo Aluno Qualidade (CAQ) pode contribuir para que se alcance um padrão mínimo de qualidade das condições de oferta em diferentes localidades, buscando garantir suas especificidades e os insumos necessários. Para isso, será preciso acompanhar os investimentos e continuar monitorando o que é oferecido às crianças com relação à estrutura, formação de profissionais, alimentação e propostas pedagógicas. Além disso, a estruturação de políticas compartilhadas entre saúde, educação e assistência social podem garantir melhores condições de vida às crianças.

Além de sua vigência permanente e de sua abrangência em toda a educação básica, o novo Fundeb aumenta a complementação de recursos pela União, garante recursos para o salário dos profissionais e o valor médio por aluno, buscando a equidade e a qualidade. Com a aplicação do CAQ, temos uma inversão da lógica que rege a definição do orçamento público, partindo do que é necessário para garantir a educação com um patamar inicial de qualidade e não do que está disponível no orçamento. Porém, é preciso ainda definir nacionalmente quais insumos serão incluídos, suas características e valores de referência. Ou seja, será necessária a

---

[112] Composto por 27 fundos, um para cada estado e o Distrito Federal, utiliza recursos que vêm de impostos estaduais e municipais, como ICMS, IPVA, FPE, entre outros, sendo complementado pela União (houve um aumento da complementação da união de 10% para 23%, que será aplicado gradualmente até 2026). A ideia é que os entes federados com menor capacidade financeira passem a receber uma complementação que ajude na diminuição das desigualdades educacionais. "Dos 23% a serem adicionados pela União aos recursos levantados pelo Fundeb, 10% seguem as mesmas regras atuais de redistribuição pelo valor anual por aluno, 10,5% passarão a ser redistribuídos sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente e 2,5% serão destinados às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e aprimorarem a aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)" (FALCIANO; NUNES, 2023, p. 3).

[113] Os indicadores auxiliam na distribuição dos recursos de forma mais equitativa. O VAAF (Valor Anual por Aluno), garante a complementação aos que não atingiram o valor mínimo de aluno ano. O VAAT (Valor Anual Total por Aluno) é aplicável para estados e municípios que não alcançaram o mínimo, considerando todas as receitas da educação. O VAAR (Valor Aluno Ano Resultado), mesmo indicador anterior do Fundeb (Brasil, 2007), está condicionada ao comprimento de condições relacionadas à melhoria da gestão escolar e da performance. A complementação está condicionada à melhoria da educação a partir do cumprimento de critérios de condicionalidade (Resolução 03/2024).

ampliação da discussão sobre a qualidade da educação infantil (Falciano; Nunes, 2023).

No novo Fundeb, foi aprovada a permanência, no limite de 10% das matrículas da rede, do cálculo de repasses sob as matrículas nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos contratadas pelo poder público. A distribuição dos recursos aos estados e municípios é realizada com base no número de matrículas nos segmentos de creche, pré-escola, educação especial e na educação do campo, sendo considerados os registros do último Censo Escolar.

Os repasses dos recursos do Fundeb são transferidos para estados e municípios e só então repassados às instituições contratadas. O percentual máximo a ser destinado é de 30% do valor total do Fundeb. Essa é a fração residual após a dedução da parcela mínima de 70% do fundo que é destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício (Brasil, 2020b, art. 26), sendo nesse cômputo considerados, também, os profissionais do magistério pertencentes ao quadro de servidores públicos que se encontrem cedidos a essas instituições. Esses recursos devem ser utilizados pelas entidades em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Com relação aos documentos relevantes das políticas educacionais desde 1988, a despeito dos entraves de aprovação desde sua primeira versão[114], destaca-se o Plano Nacional de Educação 2014/2024 (PNE)[115], um pacto firmado

---

[114] A definição de metas e diretrizes de um Plano Nacional de Educação envolve muitos interesses e resulta em disputas e embates na arena política. Nosso primeiro Plano Nacional de Educação surge em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1961), de 1961, porém, não é proposto na forma de um projeto de lei. Foram precisos mais de cinquenta anos para que ganhasse força de Lei. Assim, a LDB de 1996 vai determinar a elaboração coletiva de um Plano Decenal Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Ainda assim, para Valente e Romano (2002), a comparação entre a proposta inicial, elaborada coletivamente em 1998 por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos, entre outros, nos congressos nacionais de educação, e o texto final aprovado pelo parlamento, demonstra claramente como os interesses do governo Fernando Henrique Cardoso, majoritário no Congresso na época, desfigurou o projeto originário e acabou o reduzindo a uma carta de intenções. Além disso, esses mesmos autores consideram que os documentos aprovados na área acabaram refletindo em grande parte o pensamento conservador da época, ditando de que forma a política educacional deve ser concebida e praticada, orientações estas que materializam no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos. “É certo que os setores democráticos e populares, ao apresentarem seu projeto de PNE ao Congresso, não nutriam vãs esperanças de que, sob o atual esquema de poder, pudessem ver suas reivindicações e propostas aprovadas. O mais importante é que elas persistem como um guia indispensável para todos os que querem lutar contra o neoliberalismo na educação, no interior das escolas, nas ruas ou no Estado” (Valente e Romano, 2002, p. 106-107).

[115] Lei nº 13.005 (Brasil, 2014a) substitui, ainda que com atraso, o anterior PNE 2001/2010. A demora na aprovação se deve, principalmente, a uma controvérsia em torno de dois pontos relativos ao financiamento e destinação de recursos ao setor privado.

conjuntamente com a sociedade, a partir de intensa participação social, que define as metas e os prazos que podem corroborar à efetivação do direito à educação.

Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 altera substancialmente o artigo 214 da CF (Brasil, 1988), fortalecendo o papel normativo do PNE e conferindo a "duração decenal", em substituição à "duração plurianual" inscrita anteriormente. O PNE articula o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os entes federados. Desse modo, a implementação de um plano decenal, com status constitucional, pretende dar maior perenidade à política educacional.

O PNE 2014-2024 é o primeiro estabelecido sob essa recomendação constitucional, do mesmo modo que os planos estaduais, distrital e municipais, elaborados após 2009. Isso representa um avanço legal, uma vez que permite ampliar a responsabilidade e os compromissos institucionais, independentemente dos sucessivos governos, com as metas pactuadas. O PNE é uma lei que deve ser seguida por todos os entes federados, setores público e privado.

A construção do PNE é um processo participativo, denso e complexo, que envolve uma série de instâncias obrigatórias em sua formulação e deliberação, como o Fórum Nacional de Educação (FNE), a Conferência Nacional da Educação (Conae), o MEC, a Presidência da República, além do Congresso Nacional. O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é o órgão responsável pelo monitoramento e avaliação no cumprimento dessas metas. Os dados divulgados pelo Inep têm sido constantemente analisados por órgãos públicos como Tribunal de Contas, entidades e pesquisadores.

Ainda assim, é possível identificar falhas no ciclo de planejamento, monitoramento e controle do PNE que contribuem ao descumprimento da Lei e, consequentemente, à sua não efetivação, com quase 90% dos dispositivos (34 de 38) das metas não cumpridos, 13% em retrocesso e 35% com lacunas de dados[116]. A vigência do PNE 2014-2024 terminou em junho de 2024, e o novo PNE (2024-2034) está atualmente em elaboração, com muitos desafios, em especial quanto a necessária articulação da política educacional e os planos de desenvolvimento econômico e social.

---

[116] Dados obtidos do Balanço do PNE 2024, realizado pelos pesquisadores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e apresentado em audiência pública na Câmara dos Deputados em junho de 2024 e publicado no Portal da Campanha (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÂO, 2024).

Desde sua versão 2001-2010, o PNE estabelece metas de atendimento para a educação infantil, como a universalização da pré-escola até 2016, e ainda padrões mínimos de infraestrutura. Nessa época, também determinou a criação de um Programa nacional de formação para os profissionais da educação infantil.

De acordo com um balanço do PNE, publicado em 2024, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Plano Nacional não vem sendo cumprido no decorrer de sua vigência e, ao invés disso, de forma preocupante, muitas das políticas públicas colocadas em prática nos últimos tempos vêm justamente na contramão do que é preconizado no documento construído coletivamente. Inclusive suas metas estruturantes, que deveriam ser cumpridas até 2018, ainda não foram alcançadas.

Ademais, a não divulgação de dados atualizados pelos órgãos oficiais tem dificultado a avaliação mais apurada das políticas implementadas[117]. Em seu encerramento, o PNE 2014-2024 alcança, de modo parcial, apenas quatro de suas vinte metas, sendo que a maioria dos objetivos prescritos continua longe de ser cumprida.

Como salienta o documento da Campanha Nacional pelo direito à Educação, o PNE é a principal política pública brasileira para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS) estabelecido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. "E, como o ODS 4 é um objetivo chave para a garantia de todos os demais, podemos afirmar que **a própria Agenda 2030 para o Brasil está em risco"**[118]**.**

No cumprimento da Meta 1, relacionada a educação infantil, como vimos na seção anterior, ainda não alcançamos os indicadores que estabelecem a universalização até 2016 da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos (indicador 1A)

---

[117] De acordo com o site da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a não divulgação da edição 2020 e 2021 da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio Contínua - Educação, impossibilitou a atualização dos indicadores das metas. Em nota técnica, o IBGE justifica a decisão pela não aplicação do questionário ampliado de educação no segundo trimestre destes anos, como vinha ocorrendo, por causa dos sérios desafios causados pela pandemia e a migração emergencial para a coleta por telefone das informações da pesquisa. Os dados educacionais do questionário básico para crianças menores de 5 anos de idade não foram publicados na divulgação trimestral, apesar de ser dito na nota que foram coletados.

[118] CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. 10 anos do Plano Nacional de Educação: análise final da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei nº 13.005/2014. **Portal Campanha Nacional**. Balanço PNE, São Paulo, SP, 2024, p. 8 *(grifo do autor)*. Disponível em: https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2024/materiais/Balanco_2024_Relatorio_Completo_Dados_desagregados_ok.pdf

e a ampliação, até 2024, de no mínimo 50 % das vagas em creches para as crianças até três anos (indicador 1B).

O balanço da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ressalta o fato de que, além da expansão insuficiente nesta etapa, temos ainda uma participação bastante alta das instituições conveniadas no atendimento das crianças. O texto destaca que “em 2019, cerca de 20% das matrículas em creches financiadas com o dinheiro público eram em instituições privadas nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará, e o índice salta para 40% em São Paulo e 95% no Distrito Federal"[119]. Esses dois entes federados, junto com o Maranhão e Pernambuco, apresentam uma participação bastante significativa das instituições privadas, mais que dobrando o número de matrículas em creches financiadas com recursos públicos desde 2008. No Distrito Federal foi registrado um aumento superior a 2.200%. O índice de participação das conveniadas se apresenta menor no atendimento pré-escolar, porém, continua alto em alguns munícipios.

Ainda segundo o balanço, a despeito dos avanços das últimas décadas, com relação a oferta mais ampla e qualificada da educação infantil, sob a ótica da educação, durante a vigência do último PNE, vamos registrar a continuidade de políticas que apoiam a adoção de propostas de atendimento em espaços inadequados e por profissionais sem formação específica, com a perspectiva de assistencialismo.

Além do PNE 2014-2024, a Lei nº 12.796 (Brasil, 2013)[120], que torna obrigatória a matrícula das crianças a partir dos quatro anos, também ajuda a pressionar os municípios com relação a urgência de ampliação do atendimento na Educação Infantil. Tripodi (2016) indica uma tendência de intensificação das formas de governança que privilegiam a atuação dos governos municipais junto ao que foi chamado setor público não-estatal, conforme definição do PDRAE (1995). A pesquisadora aponta alguns fatores para a promoção dessa reconfiguração do

---

[119] (*Ibidem*, p. 24).

[120] A obrigatoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos estava prevista na EC n. 59/2009, condição que foi referendada pela Lei nº 12.796 (Brasil, 2013), ao estender a obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos. Ficou estabelecido que as redes municipais e estaduais de ensino teriam até 2016 para adequação. O fornecimento de transporte, alimentação e material didático também foi estendido a todas as etapas da educação básica. Além disso, ficou determinado que a educação infantil contempla as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, sendo organizada com carga horária mínima anual de 800 horas, distribuída por no mínimo 200 dias letivos. O atendimento deve ser, no mínimo, de quatro horas diárias para o turno parcial e de sete para a jornada integral.

modelo de regulação do Estado[121], entre eles: a colaboração imprecisa do Governo Federal; a natureza arrojada das metas do PNE para a educação infantil diante de um cenário de escassez de recursos destinados aos municípios e destaca a implementação da legislação do Marco Regulatório das Organizações Sociais[122] que estabelece o regime jurídico de 'parcerias voluntárias' com transferência ou não de recursos públicos.

Campos e Madeira (2020), ao investigarem a oferta na cidade de Joinville, a mais populosa de Santa Catarina, indicam que a Lei nº 12.796 (Brasil, 2013), juntamente com as Leis nº 11.114 (Brasil, 2005), nº 11.274 (Brasil,2006) e nº 11.494 (Brasil, 2007), impactam a estrutura da educação infantil, porém, não resultam diretamente na ampliação da oferta nesta etapa, uma vez que houve um incremento das matrículas em instituições conveniadas com o poder público.

Na cidade investigada, a partir da obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos, foram adotadas duas estratégias principais: a parcialização do atendimento (o período integral foi desmembrado em duas turmas parciais, dobrando o número de vagas) e a ampliação do conveniamento. Campos e Madeira (2020) explicam que, embora não seja uma estratégia nova, o conveniamento foi significativamente ampliado nesta etapa, após a Lei nº 12.796 (Brasil, 2013), incluindo as instituições privadas com fins lucrativos, especialmente após 2017, ano de regulamentação do MROSC (Campos; Madeira, 2020).

Arelaro (2008) lembra que mesmo antes da aprovação da Lei nº 11.274 (Brasil, 2006) já havia milhares de crianças com menos de sete anos matriculadas no ensino fundamental, em detrimento da existência da pré-escola. Com o início de sua implementação, as crianças de seis anos passam a migrar oficialmente para o ensino fundamental, possibilitando a liberação das vagas existentes na pré-escola.

Os rearranjos entre o público e o privado encontrados na educação infantil, indicam uma modificação do papel do Estado, que, ao transferir a execução das políticas educacionais para a sociedade através dos contratos com instituições

---

[121] Jessop (2003) traz o termo *metagovernança* ao se referir ao papel regulador que é assumido pelo Estado a partir da intensificação dos arranjos com atores situados fora do aparelho estatal.

[122] A Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b) foi normatizada em 2016, passando a vigorar para União, Distrito Federal e estados e somente a partir de 2017, nos municípios. Com o objetivo de regulamentar a crescente relação híbrida, entre poder público e sociedade civil organizada, uma enxurrada de normatizações abre caminho para a implantação dos modelos chamados de "parceria" na gestão educacional pública, culminando na elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

privadas, assume as funções de agente fiscalizador, o que caracteriza uma nova gestão pública[123]. Esse modelo tem "efeitos deletérios na concretização do direito à educação na lógica de um projeto coletivo e emancipatório" (Campos; Madeira, 2020, p. 13).

Ao realizar o fechamento dessa seção, percebemos a dimensão e importância da conquista de legitimidade legal do direito à educação da criança. Seu reconhecimento constitucional é o que garante os avanços jurídicos registrados a seguir. Ainda assim, constatamos que a legislação espelha as mudanças estruturais que ocorrem no Estado brasileiro, com as reformas administrativas, e também na organização social e econômica, carregando estigmas do passado.

Isso porque, nas trajetórias distintas percorridas pelas etapas que compõem a educação infantil, registramos, em algumas localidades, que as primeiras iniciativas, que acontecem antes mesmo da CF (Brasil, 1988), vão compor aquilo que Kuhlmann Junior (2004) classifica como uma política para infância. Nela encontramos, além de uma pedagogia importada para atender os mais abastados, uma pedagogia de submissão destinada aos filhos das famílias pobres. Assim, no atendimento das crianças menores de três anos, em situação vulnerável, vamos encontrar ações de cunho assistencialista e para as crianças maiores uma pré-escola preparatória ao ensino fundamental. Concepções que ainda acompanham a elaboração das políticas.

Nesse sentido, a constituição das políticas para oferta da educação infantil acaba ocorrendo de modo fragmentado, disperso e desordenado. Os preceitos neoliberais demarcam as estratégias políticas implementadas, registrando a crescente desobrigação do Estado e uma continuidade de responsabilização da sociedade. Como resultado, temos um arcabouço legal forte, porém incapaz de garantir a efetivação do direito à educação infantil (Cara, 2012).

Como destaca Dourado (2011), o padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira é fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e pela carência de um planejamento sistemático e de longo prazo. Isto se replica na educação infantil com a adoção de programas, projetos e ações muitas vezes orientados por prioridades e estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento. Exemplo disso, é a ausência, em grande parte do período analisado, de uma política de financiamento efetiva. Além disso, a opção por soluções

[123] As autoras indicam esse termo a partir do conceito trazido por Dale (2014).

paliativas, fáceis e baratas, como a recorrência ao setor privado, não enfrenta de maneira séria a questão da oferta pública com qualidade.

Desse modo, ainda que se registre uma ampliação gradual da oferta após a inscrição constitucional com a implementação de políticas, a educação infantil se apresenta como a etapa com acesso mais restrito e menos democrático de todas (Campos; Campos, 2012; Ferreira 2016). Inúmeros dados apresentados em pesquisas e estudos vêm demostrando que, apesar dos esforços empreendidos, as vagas oferecidas continuam insuficientes para o atendimento da demanda, em especial na creche.

Não obstante a urgência na necessidade de crescimento da oferta do número de vagas, é preciso destacar que a estratégia de ligação do Estado ao setor privado, além de extrair recursos que deveriam estar sendo investidos na rede própria, faz com que a materialidade da oferta aconteça de modo desigual e, muitas vezes, em instituições incapazes de garantir os padrões mínimos de qualidade.

Campos e Campos (2012) alertam sobre as diferenças significativas entre o que é ofertado às crianças nos diferentes municípios brasileiros, seja em relação à infraestrutura, ao número de horas de atendimento, aos materiais, ao currículo, à alimentação ou à formação dos profissionais.

Além disso, ao oferecer o atendimento à criança por meio da concomitância de diferentes modelos de gestão — um realizado pelo poder público e outro por meio de convênios ou da gestão direta de entidades privadas — o Estado não garante a padronização da qualidade do serviço ou a igualdade nas condições de acesso e permanência. Dessa forma, essa prática fere o que estabelece a CF (Brasil, art. 206).

A efetivação das políticas para oferta da educação infantil esbarra ainda na desarticulação entre as esferas administrativas e na falta de integração entre as diferentes políticas propostas. Cruz (2017) já alertava sobre a impossibilidade no cumprimento da meta do PNE (2014-2024) de atender 50% das crianças em creches caso não fossem incrementadas políticas diferenciadas. Para a autora, os marcos legais precisam estar "sincronizados com a realidade técnica-financeira dos municípios que se mostram, como confirmado neste estudo, dependentes dos estados e da União (em especial os de pequeno e médio portes)" (Cruz, 2017, p. 348).

O panorama delineado na Seção 2.3 nos alerta sobre uma realidade sensível: a manutenção da desigualdade de acesso e permanência entre as crianças

brasileiras, situação recorrente também em muitas outras partes do mundo, em especial nos países onde a desigualdade econômica é mais acentuada.

O Relatório Global de Monitoramento da Educação da Unesco de 2022 (Unesco, 2022), que avalia os sistemas educacionais não estatais entre os quais se incluem escolas administradas por organizações religiosas, ONGs, filantrópicas e entidades com fins lucrativos) revela que, em muitos desses países, a maioria dessas escolas não é sequer registrada e atua sem qualquer tipo de fiscalização por parte dos governos. Outro ponto importante destacado pelo relatório da Unesco é o alerta sobre o aumento das desigualdades educacionais e a necessidade de fiscalização e regulamentação para garantia de equidade no atendimento. O documento vai recomendar justamente o fortalecimento dos sistemas públicos de educação para garantia do direito à educação.

Mas então por que o modelo de atendimento público em instituições privadas na educação infantil continua sendo adotado ou até mesmo intensificado em nosso país? Como vimos no início desde capítulo, o atendimento à criança no Brasil foi histórica e culturalmente marcado pelo caráter assistencialista. A relação entre público e privado nesta etapa tem sido naturalizada e justificada pela necessidade de expansão do acesso. Costa (2001) assinala que as instituições privadas para atendimento das crianças se expandem por motivações distintas, sendo estimuladas por alguns organismos internacionais e pela própria sociedade que as enxergam como uma das estratégias necessárias de sobrevivência para as camadas mais empobrecidas, cujas mulheres, que fazem parte da força de trabalho, encontram um local para guarda de seus filhos.

Sendo assim, a partir de um entendimento que desconsidera e naturaliza as desigualdades sociais, e, na contramão dos avanços legais que estabelecem o direito de acesso, a oferta nesta etapa continua sendo concretizada, em grande parte, através da subvenção pública não apenas pelo conveniamento com instituições em fins lucrativos como também através de instituições com finalidade lucrativa (Campos; Madeira, 2020).

O estreitamento das relações com o privado tem sido uma das estratégias utilizadas pela municipalidade em um contexto de ampliação de responsabilidades com a crescente demanda pela educação básica e de parcos recursos destinados à educação infantil pública (Borghi; Adrião; Arelaro, 2009; Oliveira, 2016). Ao analisar as relações estabelecidas entre municípios paulistas e as instituições privadas para a

oferta de vagas na Educação Infantil, Costa e Borghi (2013) alertam que há atualmente um aprofundamento da política de responsabilização da esfera privada pela oferta da educação infantil. Dessa forma, “em favor do atendimento rápido à demanda, essa subvenção não só desobriga o Estado... [...] como desvaloriza esse nível educacional e desconsidera a essencial qualidade de ensino determinada pela legislação” (Costa; Borghi, 2013, p. 1.029).

No próximo capítulo apresentamos o desenvolvimento da legislação brasileira que rege as relações entre o público e o privado a partir da reforma administrativa do Estado nos anos 1990, destacando a constante mobilização pela sua ampliação e, ainda, trazendo uma análise acerca de seus reflexos na condução das políticas públicas, com destaque à esfera municipal, principal responsável pela etapa da educação infantil.

3 A CONVERGÊNCIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Com o intuito de delinear de que maneira a presença e atuação das organizações da sociedade civil (OSC) se consolidam na prestação de serviços na educação infantil, neste capítulo, percorremos os caminhos que levam a institucionalização dos movimentos sociais brasileiros. Vamos acompanhar a metamorfose do associativismo, entre os anos de 1980 e 1990, que passa a ser mais operativo e menos reivindicativo.

Nesse movimento, registramos a convergência entre o público e o privado com a redefinição do papel do Estado a partir das reformas na administração pública, onde se buscou a harmonização dos interesses dos governos e do Capital, instituindo-se, entre outros, novas formas de gerir o social. A ‘nova gestão pública’, balizada no incremento das relações entre o poder público e as entidades privadas, desencadeia mudanças nos padrões de governança e consolida princípios neoliberais na administração pública.

Dentre os processos sugeridos pelos teóricos do Plano de Reforma do Estado – PDRAE, temos a publicização e a descentralização, onde as instituições da

sociedade civil são convocadas pelo Estado para a execução dos serviços sociais com a contrapartida do financiamento público.

Desse modo, essas relações se expandem e se complexificam não apenas em direção ao setor lucrativo, com a privatização de empresas estatais ou da terceirização de serviços e venda de produtos, mas também através da criação de um espaço “público não-estatal’ destinado a ação das entidades privadas sem fins lucrativos com implicações para condução das políticas públicas, em especial à educação pública.

A análise desses processos, em que ocorre a redefinição das fronteiras entre o público e privado, exige o delineamento do contexto social e das teorias emergentes que influenciam sua trajetória. No exame dos movimentos sociais e do atravessamento das ideias embarcadas nas correntes do neoliberalismo e da Terceira Via, visitamos os conceitos de sociedade civil, sociedade política, Aparelhos Privados de Hegemonia e Estado ampliado desenvolvidos por Gramsci (1891-1937)[124], que nos ajudam na compreensão dos processos em curso.

Na sequência, registramos de que forma o desenvolvimento da regulamentação em torno da atuação das entidades privadas, englobadas no ‘terceiro setor’, vai desembocar na proposta de construção de uma legislação federal com o estabelecimento de um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Em seguida, discutimos as demarcações e o teor desse documento e, mais especificamente suas implicações para a condução das políticas municipais de oferta da educação infantil.

3.1 DA INVISIBILIDADE À INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Nessa primeira seção, procuramos elucidar as particularidades e contornos da atuação dos movimentos sociais nas etapas da produção e implementação das políticas públicas brasileiras no período que antecede e pós-ditatura militar. Para isso,

[124] O autor elabora conceitos importantes, partindo da análise sobre a realidade italiana, delineando como as instituições da sociedade civil e da sociedade política atuam no conjunto da sociedade para a construção da hegemonia ideológica e política, considerando que nas democracias liberais temos a busca pelo consenso como elemento fundamental para que as classes dominantes sejam ao mesmo tempo também dirigentes.

realizamos algumas ponderações acerca do entendimento sobre o que vem a ser movimento social e ainda sobre as ideias de participação social e de cidadania.

A pretensão é desvendar parte da dimensão dos movimentos sociais brasileiros que impulsionaram a participação social na esfera política, buscando clarear a compreensão em torno de como se dá a formação e consolidação das ideias da Terceira Via, que justamente sugere a execução das políticas sociais pelas entidades da sociedade civil e a readequação do Estado às mudanças mundiais em curso (Giddens, 2001).

Intentamos dessa forma aclarar a dinâmica da participação social em direção à sua institucionalização e protagonismo nas políticas sociais que resulta em mudanças, tanto no perfil das instituições e dos movimentos sociais, como em suas formas de atuação e no seu relacionamento com o poder público, em especial como executoras das políticas educacionais.

Conforme Gohn (2000; 2003), ao longo da história brasileira, temos o registro de diferentes organizações e lutas sociais, seja contra a dominação, a exploração econômica, a exclusão social ou mesmo pela conquista do direito a ter direitos. Os movimentos sociais engendram uma série de mudanças nas esferas pública e privada ao participarem direta ou indiretamente da luta política, contribuindo assim para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil e política. Em seu cerne está o confronto e oposição ao Estado e ao *status quo*.

Mas o que são movimentos sociais? De onde surgem e como se dá sua relação com o Estado? Melucci (1989) destaca que no senso comum, toda forma de associação ou de ação política não-institucional é chamada de movimento social. O próprio vocábulo movimento induz ao entendimento de algo dinâmico e, por isso mesmo, corre o risco de se tornar sinônimo de tudo aquilo que promove mudança na sociedade. No meio acadêmico, o entendimento acerca desse conceito perpassa por significados distintos.

Inicialmente, contempla apenas o estudo da organização e ação de trabalhadores em sindicatos e, mais tarde, com a ampliação do campo, nos anos 1960, pelas Ciências Sociais, o conceito vai adquirindo maior consistência teórica e abrangência. Porém, ainda assim, não há um consenso entre os pesquisadores e, por isso mesmo, muitas vezes, o termo continua sendo utilizado para classificar qualquer tipo de associação de pessoas (Melucci, 1989).

De acordo com Goss e Prudencio (2004), essa imprecisão pode ser justificada pela problemática da simetria entre empiria e teoria. Isso porque eles vão surgir em meio as lutas sociais e acabam apropriados pelos estudiosos – muitas deles os próprios militantes –, em relação ao seu poder de transformação, o que pode, de certa forma, levar a sobrevalorização de seu potencial. Outra questão levantada são as diferentes concepções que se tem de sociedade civil, *lócus* desses movimentos.

Ao longo do tempo, as características dos movimentos sociais sofrem transformações e passam a exigir a revisão de algumas teorias, uma vez que seus novos atores não podem mais ser englobados pelas categorias anteriormente sistematizadas. Aos poucos são introduzidas novas questões nas análises, como: a importância da microestrutura e não somente da macro; multiplicidade de fatores de análise para além do econômico; deslocamento da atenção da sociedade política para a sociedade civil e da luta de classes para os movimentos sociais. Assim, a sociedade passa a ser entendida como o local da política e alguns autores deixam de analisar os sujeitos apenas na relação classe-partido-Estado (Goss e Prudencio, 2004).

O sociólogo francês Alain Touraine (1925-2023), referência nos estudos sobre os movimentos sociais, escreve que para conhecer uma sociedade é preciso prestar atenção aos seus movimentos sociais. O autor ajuda no entendimento do que vem a ser o movimento social, propondo uma distinção –, a fim de evitar que qualquer ação coletiva seja definida como tal –, que o diferencia em: societais, culturais e históricos.

Ao cunhar a expressão “sociedade pós-moderna", Touraine (1996) chama atenção para uma sociedade em que os conflitos sociais não estão mais centrados somente no elemento econômico ou nas relações de trabalho. A abrangência dessas demandas se amplia e outras reivindicações passam a integrar a pauta das ações sociais como as questões ambientais, culturais, sociais e identitárias. Esses movimentos passam então a impulsionar a institucionalização da participação social, caminhando em direção às decisões políticas, pautando temas e discussões do cenário político, e, até mesmo, executando os serviços sociais. Para o sociólogo, a existência dos movimentos sociais depende justamente de uma consciência de classe de seus participantes. Nesse entendimento, nenhum ator agora lutaria sozinho, mas atuaria em rede, numa articulação que é global e cuja ação é local.

Para Touraine (1996), as relações sociais abrigam sempre relações de poder que são ocultadas pela ordem estabelecida e que trabalham para manter o *status quo*. Para a análise dos movimentos sociais, o sociólogo enfatiza ser importante se atentar

às decisões políticas, às relações de autoridade dentro dessas organizações, ou seja, a toda a movimentação desses atores. Por isso, para a compreensão do movimento social e das razões que o impulsionam, é importante reconstruir o campo de decisões.

Neste trabalho, tomamos o entendimento de Gohn (2003, p. 12-13) que define os movimentos sociais enquanto ações sociais coletivas, de caráter sociopolítico e cultural, constituídas por atores de diferentes camadas sociais e organizadas a partir de repertórios e demandas que produzem uma identidade aos seus participantes. “Esta ação envolve um fazer - por meio de um conjunto de práticas sociais - e um pensar - por meio de um conjunto de ideias que motiva ou dá fundamento à ação”.

Ainda que as formas associativas nasçam de lutas sociais, é importante distinguir as organizações do ‘terceiro setor’ das mobilizações que resultam em movimentos sociais por demandas legítimas da sociedade. Como fica demonstrado na seção a seguir, e tomando por base a contribuição de Gohn (2003), salientamos que essas organizações refletem uma visão restrita de cidadania e estão frequentemente associadas à nova dinâmica da sociedade civil no contexto do Estado gerencial.

Ao mapear o ciclo de lutas e movimentos sociais, Gohn (2003) apresenta a conjuntura sociopolítica brasileira enumerando as ações coletivas que impulsionaram a participação nas mudanças sociais ao longo de nossa história e descrevendo como vai sendo forjada uma frágil concepção de cidadania.

De acordo com Gohn (2003), em um primeiro momento histórico, esses movimentos sociais foram marginalizados e desqualificados como perturbações da ordem, sendo, muitas vezes, reprimidos violentamente. Porém, com o passar do tempo e uma maior organização, esses movimentos sociais se transformam, juntamente com o contexto social e político, e ganham maior relevância ao se tornarem sujeitos sociopolíticos capazes de gerar ideias e valores, propor políticas públicas e, até mesmo, gravar novas gramáticas sobre diferentes temáticas sociais.

Dessa forma, continua Gohn (2003), eles se tornam essenciais à ampliação da participação social, alterando sua relação com o Estado e garantindo a inclusão de novos atores na arena política. Nesse contexto, organizações e movimentos sociais passam a ser também alternativas para o exercício da cidadania, atuando, muitas vezes, ao lado do poder público, propondo soluções e formando novas identidades.

Na América Latina, em especial no Brasil, as mudanças advindas da globalização da economia e a institucionalização dos processos gerados no período

de redemocratização levam ao surgimento de um novo ciclo de movimentos e lutas, menos centrados na questão da conquista de direitos e mais nos mecanismos de exclusão social (Gohn, 2003).

Gohn (2003) explica ainda que a depender de fatores como carências, legitimidade da demanda, poder político das bases e a conjuntura do país, os movimentos sociais têm a capacidade de gerar um campo de forças na sociedade, exercendo pressão em uma dada cultura política e promovendo mudanças significativas.

Assim como Touraine (1996), Gohn (2003, p. 13) considera que alguns desses movimentos abrangem dimensões subjetivas, ligadas ao sistema de valores e da moral de determinados grupos sociais, “não-compreensíveis para análise à luz apenas das explicações macro objetivas, como usualmente é tratada a questão das carências econômicas”. Isso explicaria o fato de se encontrar movimentos de diferentes classes e camadas sociais, sendo o tipo de ação social o que diferencia o caráter do movimento (transformador, reformista, redentor, conservador, alternativos, entre outros).

No Brasil, desde a década de 1930, passando pelo período pós-guerra, o Estado brasileiro vem constituindo suas políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social, sendo permeado, entre outros, pelas reivindicações sociais. O golpe militar de 1964 interrompeu o ciclo de organização popular e de mobilizações que só pôde ser retomado, aos poucos, a partir dos anos 1970, culminando na reabertura política na década de 1980.

Alguns pesquisadores apontam o surgimento das primeiras Organizações Não-Governamentais (ONGs) brasileiras durante a ditadura civil-militar (1964-1985), justamente o período em que os canais de comunicação entre a população e o Estado foram fechados. Essas primeiras ações sociais e iniciativas de mobilização pós-golpe aparecem ligadas à igreja e aos movimentos sociais de educação popular e de promoção e assistência social (Perez, 2009). Estas organizações estavam preocupadas com o fortalecimento da representatividade das iniciativas populares que iam surgindo.

Naquele momento, muitos movimentos sociais, fortalecidos por ONGs que atuavam com o apoio das igrejas e/ou financiamento externo, adotaram uma estratégia de enfrentamento e pressão contra o regime. De acordo com Landim (1998), para compreender o surgimento das ONGs é preciso considerá-las enquanto

categoria socialmente construída. Isso porque o reconhecimento e a visibilidade social dessas entidades foi se constituindo por um conjunto de atores que reafirmaram sua legitimidade baseando-se em relações e dinâmicas sociais locais e em um determinado contexto.

> Organização Não Governamental é expressão que traz a marca da polissemia, movendo-se num campo que se presta a várias apropriações ideológicas ou discursivas, possibilitando usos diversificados por diferentes atores – e, portanto, podendo constituir-se em objeto de polêmica e luta em torno de seus usos (Landim, 1998, p. 25).

Landim (1988) destaca que inicialmente a identidade destas organizações esteve ligada à invisibilidade social e ao entendimento de que eram apenas uma ferramenta a ser superada pelo sucesso do próprio movimento social que apoiavam, porém, a história vai registrar o inverso: sua institucionalização e protagonismo. Assim, essas entidades vão ganhando corpo em um contexto complexo que inclui, além da redemocratização do país, o fenômeno da globalização, a redefinição do papel do Estado e do cidadão, a consolidação do capitalismo, a onda ambientalista e o recrudescimento das desigualdades sociais.

Durante esse processo de reorganização da ação coletiva que acontece a partir da década de 1970, registram-se mudanças significativas no padrão de associação e o aparecimento de novos formatos associativos. Avritzer (2012) assinala que o número de associações voluntárias nas capitais brasileiras praticamente triplicou. Além disso, elas tiveram sua influência intensificada em diferentes pautas de reivindicações, especialmente aquelas ligadas aos direitos sociais das camadas populares.

Este primeiro momento é marcado pela reivindicação por autonomia em relação ao autoritarismo do Estado que estava posto. Era pleiteada a autonomia para ação coletiva, sem autorização do Estado ou imposições de limites, possibilitando manifestações públicas, organização de assembleias, abaixo-assinados etc. Além disso, essa autonomia pleiteada também era no sentido de proposição de novas formas de administração das políticas, de modo independente do Estado. Havia uma preocupação com a democratização na definição das políticas públicas e o estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado (Avritzer, 2012).

Registramos nesta fase, uma nova correlação de forças entre sociedade civil e o Estado, que se diferencia da reivindicação de autonomia que ocorre posteriormente e que leva ao engajamento dos atores da sociedade civil no “aprofundamento

democrático" (Avritzer, 2012, p. 390). A partir de meados dos anos 1990, o estabelecimento de formas ampliadas de participação nas políticas públicas com a participação de representantes das organizações leva à questão de como esses atores poderiam manter a sua autonomia em relação ao Estado.

A criação e multiplicação de instâncias participativas na elaboração de políticas públicas no período pós-1988, proporciona oportunidades de participação no desenho das políticas e na regulação da ação governamental promovendo a inserção institucional dos movimentos sociais e promovendo novas práticas e relações com o Estado. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, por exemplo, a pressão dos movimentos organizados caminhou no sentido da definição do Estado como principal provedor de saúde e educação e da garantia da participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano.

Segundo Avritzer (2012), durante o período de democratização, algumas teorizações trazem o entendimento de sociedade civil relacionado a uma concepção que envolve uma estrutura tripartite (se diferenciando tanto do mercado quanto do Estado), sendo expressa de maneira particular no cenário brasileiro: como resultado do atrelamento desse conceito ao processo de reconstituição dos laços sociais pelos pobres da América Latina e da contestação dos setores da classe média ao período autoritário. Nesse sentido, a compreensão acerca da sociedade civil englobaria tanto os novos atores sociais emergentes quanto os do mercado (e de seus interesses econômicos privados) e ainda aqueles que vinham lutando contra o Estado autoritário.

A falta de ferramentas conceituais para a compreensão dos fenômenos em curso naquele momento, levou alguns teóricos a conjecturarem que estaria surgindo um novo corporativismo. Avritzer (2012) esclarece que as teorias sobre a sociedade civil utilizadas nos anos 1990, ao tratarem as práticas dos novos atores em termos alargados de autonomia, como uma esfera independente da ação do Estado, incorporam uma dimensão do debate internacional advindas do discurso sobre a Terceira Via, mas, ao mesmo tempo, também envolveram elementos locais. Assim, acabaram por incluir todos os movimentos sociais em uma só dimensão autônoma da sociedade civil.

> Esta dimensão de autonomia mostrou-se muito forte durante o autoritarismo e influenciou um conjunto de movimentos, entre os quais cabe destacar o associativismo comunitário, o movimento de saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica. Mas a verdade é que *este movimento pela autonomia social não*

> *sobreviveu à democracia com a mesma concepção com que surgiu* (Avritzer, 2012, p. 386, *grifo nosso*)

Como vimos, o processo de transição democrática desenha um novo panorama, onde encontramos a participação ativa dos movimentos sociais e suas organizações. São restabelecidos os mecanismos de participação e representação política que permitem uma cogestão das políticas públicas através da institucionalidade e abertura de novas possibilidades para influência e participação dos diferentes atores da sociedade (Cayres, 2017).

Para Avritzer (2012), essa fase é marcada pela interdependência entre sociedade civil e Estado. Ao superar a necessária demarcação de espaço com o Estado, novos atores passam a interagir com as instâncias políticas, se envolvendo também na implementação das políticas públicas. Apesar dessa interconexão, o crescimento, diversificação e influência desses atores seguem uma lógica mista entre autonomia e dependência.

A institucionalização da sociedade civil brasileira, de acordo com Avritzer (2012), acontece em meio a dois processos: do levante de setores populares contra a imposição de modernização do país no período militar e oposição ao regime; e o da transformação das associações civis em atores fundamentais ao aprofundamento da democracia. Assim sendo, a sociedade civil brasileira acaba formada por um conjunto heterogêneo, com uma variedade de grupos atuando, com concepções advindas de processos distintos de institucionalização, incluindo desde associações religiosas e suas ações de voluntariado até as entidades ligadas à proposição e implementação das políticas públicas, passando por aquelas executoras de políticas públicas e financiadas pelo poder executivo.

Gohn (2013, p. 250) explica que ao mesmo tempo em que foram vítimas, os movimentos sociais também foram “coartífices” de uma nova conjuntura. Nessa ótica, “os movimentos sociais em geral, e os populares em especial, tiveram que abandonar as posturas mais críticas e ficarem mais ativo-propositivos”, passando a atuar em rede e em conjunto com outros atores sociais, dentro da institucionalidade e não mais à margem do Estado. Assim, durante os anos 1990, o associativismo passa a se tornar mais assertivo, operativo e menos reivindicativo ou combativo, deixando de apresentar grandes mobilizações ou manifestações. “O conceito básico que dá fundamento às ações desse novo associativismo é o de **Participação Cidadã**. [...] ele fundamentou

várias práticas civis que se desenrolaram no interior de estruturas estatais" (Gohn, 2013, p. 240, *grifo nosso*).

Esses movimentos sociais que, no final do período militar, buscam impulsionar a democratização do Estado brasileiro, acabam metamorfoseados. Cayres (2017) ressalta que os movimentos sociais, agora institucionalizados, diversificaram seu leque de atuação, associando protestos públicos com práticas ditas convencionais, como o *lobby* parlamentar, o apoio a campanhas e a participação em eleições e partidos políticos. Nesse mesmo período, registra-se um processo de constituição e consolidação das ONGs em todo mundo. Havia inclusive grupos internacionais de apoio à participação da população nos processos de decisões políticas que incentivavam a formação destas organizações. No Brasil, elas cresceram em número e ampliam seu escopo ganhando maior visibilidade e destaque nos anos 1990[125].

Moller (1991) faz uma crítica a essas organizações emergentes alegando que elas promovem a "profissionalização" do exercício da cidadania e ainda se beneficiam do empobrecimento da população. Dicotomicamente, as ONGs e as entidades privadas passam a ocupar as lacunas deixadas pelo Estado em áreas sensíveis, sendo movidas por preocupações privadas, sob a bandeira do interesse público. E, desse modo, ainda que aleguem não gerar ou distribuir lucros, acabam por movimentar volumes significativos de recursos, constituindo-se em um mercado e fonte de renda e emprego[126], passando a compor o que ficou conhecido como 'terceiro setor'.

No período pós-1988, pouco antes da consolidação das ideias da Terceira Via, requentadas por Anthony Giddens (1938-)[127], parece haver uma crença, não sei se ingenuamente ou não, de que poderia estar surgindo no país um novo modelo de trabalho social que se distanciaria do mero assistencialismo, dos vícios políticos e

---

[125] A Conferência da ONU (Rio-92) sobre o meio ambiente reuniu mais de 9 mil entidades da sociedade civil.

[126] De acordo com a publicação do Ipea sobre o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil (Brasil, 2018), a limitação de dados não permite afirmações definitivas, mas é provável que a maior parte das organizações hoje existentes atue sem financiamento público direto, contando com recursos próprios ou recursos do setor privado. Em 2015, havia quase três milhões de pessoas com vínculos de emprego nessas organizações. Este total equivalia, em dezembro de 2015, a 3% da população ocupada do país e a 9% do total de pessoas empregadas no setor privado com carteira assinada.

[127] Anthony Giddens é o teórico que "reciclou" as ideias da Terceira Via trazendo para o debate político e social alguns conceitos que remodelaram as políticas governamentais em todo o mundo nos anos 1990. Conforme afirma Giddens (2001, p.8), "A política da terceira via, como tento mostrar, não é um conjunto efêmero de ideias. Ela continuará a ter seus dissidentes e críticos. Mas estará no cerne dos diálogos políticos nos próximos anos, da mesma forma que o neoliberalismo [...]. A política da terceira via será a perspectiva com a qual outros terão de se engajar".

burocráticos do Estado, ao mesmo tempo, em que estaria longe da ganância das empresas, congregando cidadãos comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa (Gohn, 2013). O tempo nos mostra que não.

3.1.1 A sociedade civil e a ascensão do ‘terceiro setor’

A clareza do conceito de sociedade civil se mostra fundamental à compreensão da institucionalização dos movimentos sociais e do falso pressuposto acerca da necessidade de criação de um ‘terceiro setor’ para abrigar suas organizações. Atualmente, esse conceito foi, de certo modo, banalizado, sendo utilizado com acepções distintas. A noção comum de sociedade civil, de modo mais geral, é a de que este é um espaço de liberdade fora do Estado onde, em teoria, predominariam a autonomia e a possibilidade de associação voluntária e plural. Porém, nesta concepção não encontraremos nenhuma distinção entre empresa, movimento social ou ONG (Gohn, 2013).

Voltando um pouco mais, temos, na antiguidade, diferentemente da concepção atual, segundo Arendt (2000), uma clara distinção entre a esfera de vida privada e a pública que correspondia a separação entre o espaço familiar e o da política, entendidas com finalidades diferentes. Sendo assim, a esfera pública, que era a política, surge em oposição a esfera privada da família, em que deveriam ser providas as necessidades básicas de sobrevivência do indivíduo. Depois de supridas essas necessidades exclusivamente na esfera privada, o indivíduo estaria apto a alcançar a liberdade de participação na vida pública (política), sem estar sujeito às vicissitudes de sobrevivência e nem ao comando do outro. Ou seja, a esfera pública (*polis*) era um espaço de liberdade onde acontecia a ação política e não constituía um meio de proteger o indivíduo ou garantir a manutenção da vida.

A esfera pública era reservada à individualidade do ser político que, através de sua ação e discurso, sem uso da força, mas da persuasão, decidia coletivamente o destino da *polis,* distante dos interesses individuais. A união de pessoas, no social, era entendida como uma limitação imposta pela sobrevivência biológica e, portanto, diferente, da capacidade de organização política encontrada na esfera pública. Na

esfera privada era permitido o uso da força pelo seu chefe a fim de garantir a sobrevivência.

Arendt (2000) chama atenção de que, com o passar do tempo, as esferas (social/privada e política/pública) se mesclam e vão diferir pouco entre si. Essa falta de distinção acarreta a ascendência do privado ao plano público. Assim, no mundo moderno, a sociedade, com suas questões 'familiares', também ascende. Essa passagem altera seu significado e transforma a esfera política. A economia, antes familiar, passa a ser de interesse coletivo, ganhando importância e protagonismo nas relações e comportamentos.

Os membros da sociedade agora agem como se fizessem parte de uma grande família, na qual todos têm o mesmo pensamento e interesse comum. Pelo menos, isso é o que esse tipo de sociedade espera de cada um de seus membros e, para isso, impõe inúmeras e variadas regras para normalizar seus indivíduos (Arendt, 2000).

A nova esfera social, segundo Arendt (2000), transforma as comunidades em sociedades de assalariados em busca da sobrevivência e naturaliza a existência de uma dependência mútua entre seus membros. Essa homogeneização de comportamentos e o conformismo substitui a ação política e, com isso, o trabalho produtivo, garantidor da subsistência, e a acumulação de capital assumem maior relevância. A equiparação entre as esferas pública e privada impulsiona o desenvolvimento da esfera social e viabiliza a emersão de um Estado como o único responsável por sua provisão, organização e controle.

Conforme nos explica Avritzer (2012), as primeiras formulações teóricas sobre o conceito de sociedade civil estão baseadas em uma dualidade, onde se busca diferenciar as esferas econômica e familiar, assim como na separação entre Estado e sociedade. No final do século XX, esse modelo dualista, que cria uma oposição entre sociedade e Estado, foi ressignificado pela ideia de uma sociedade tripartite. Sob essa perspectiva, distingue-se a sociedade civil (caracterizada pela socialização, interação social e atividades públicas), o mercado (focado em atividades econômicas privadas) e o Estado. Essas esferas são interpretadas como distintas e independentes, possuindo características, funções e dinâmicas próprias. Esse modelo foi adotado e desenvolvido por teóricos como Durkheim (1858-1917), Polanyi (1886-1964), Luhmann (1927-1998) e Giddens (1938-).

Para Mendonça (2013, p. 6, *grifo do autor*), a apropriação atual desse conceito enfatiza a pluralidade das relações e práticas sociais, mas, ao mesmo tempo, insiste

em definir a sociedade civil a partir de oposições dicotômicas, como por exemplo, o Estado *versus* mercado. Essa visão transmitiria uma ideia de que a sociedade civil é o espaço do consenso, onde temos celebrada a pluralidade e a diversidade contidas nas novas instituições e relações sociais de tipo diverso. “Sociedade Civil transmuta-se, assim, numa ‘noção guarda-chuva’ que a tudo é capaz de abrigar”.

Essa adesão ao pluralismo se apoia na aspiração democrática contemporânea, porém, em uma ideia de democracia idealizada, em que se ignora a diferença de classes existente nas relações de desigualdade e de poder. Nesse sentido, Mendonça (2013) salienta que a generalização e o uso abusivo desse conceito de sociedade civil, podem levar ao enfraquecimento de sua força analítica, além de resultar em interpretações reducionistas sobre o Capitalismo e seu funcionamento.

Mendonça (2013) assinala ainda que essa redefinição do Estado e, por extensão, da própria sociedade civil trazida por Gramsci nos ajuda a demarcar o território de um novo tipo de luta que entra em pauta a partir do Capitalismo. Uma batalha que pretende ir além do combate de seus fundamentos econômicos, mas que, igualmente, questiona suas práticas de natureza ideológica e cultural. Isso porque, na concepção gramsciana, a sociedade civil representaria uma arma contra o sistema e não um instrumento de acomodação a ele.

No contexto atual, sob a alegação de que o mundo social é uma bricolagem com múltiplas realidades sociais que podem ser interpretadas por diferentes construções discursivas, vamos encontrar, ainda de acordo com Mendonça (2013, p.6), um obscurantismo proposital das relações de classes que são subsumidas por inúmeras outras formas de “identidades”. Nesse sentido, a noção de sociedade civil transmutada, passa a ser aplicável a diversas situações, desde as que falam de um espaço de emancipação até as que justificam a derrocada da política. Em defesa das chamadas “liberdades” e contra a opressão do Estado, “chegam às raias de erigir a própria ‘sociedade civil’, justamente no oposto de todo o esforço da teorização e militância gramscianas: uma espécie de álibi para o capitalismo”.

Em contraposição à essa ideia de sociedade civil asséptica, Mendonça (2013) destaca a relação de unidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política (Estado) nos estudos de Gramsci. Nesse sentido, a sociedade civil é entendida enquanto organização e produção de vontades coletivas e ideologias, construídas a partir de visões de mundo e consciência social, que podem estar alinhados ou em oposição aos interesses da classe dominante. Ou seja, um espaço de lutas.

Fariam parte da sociedade civil, um conjunto diversificado de instituições privadas, incluindo as de voluntariado, as organizações em suas diferentes formas (escolas, associações, mídia, sindicatos, igrejas, fundações, clubes, entre outros), refletindo a complexidade da sociedade capitalista e a pluralidade de interesses aí presentes, de diferentes grupos. Nesse sentido, ela se caracteriza como uma organização das vontades coletivas, baseadas em valores e interesses comuns, que busca a afirmação de um projeto de mudança ou de conservação que pretende se tornar hegemônico.

Já a sociedade política estaria relacionada ao Estado, aos seus órgãos estatais, a administração pública e aos partidos políticos que emergem da sociedade civil. Sendo formada pelos mecanismos legais de detenção do monopólio de repressão e da violência com vistas a coerção.

Para Mendonça (2013), na concepção gramsciana, a sociedade civil e a sociedade política estariam superpostas, e por essa razão só poderiam ser segmentadas para fins de análise. Assim, partindo de uma perspectiva dialética, Gramsci vai afirmar a existência de uma unidade orgânica entre sociedade política e sociedade civil, ainda que elas sejam distintas. Isso porque a sociedade civil seria um espaço de lutas *intra* e *entre* classes sociais, manifestadas nos movimentos e organizações que influenciam as vontades coletivas e, a partir dos mecanismos de dominação, disseminam formas de persuasão e consenso. Qualquer modificação nessa correlação de forças, dentro ou entre aparelhos privados de hegemonia (APH) [128], terá repercussões na sociedade política, formando um tecido de relações que se constrói e reconstrói.

Nesse movimento dialético, a “estabilidade instável” está presente na vida social, em que uma forma de dominação pode estabilizar (instavelmente) sua própria direção, com o assentimento (ou sob o silêncio) de boa parte dos dominados. Assim sendo, “a concorrência interna entre seus setores dominantes não se desfaz; e a própria

[128] O termo "Aparelho Privado de Hegemonia (APH)" é uma expressão cunhada por Antonio Gramsci (1891-1937) na obra "Os Cadernos do Cárcere", escritos entre 1926 e 1937. Para sua compreensão é necessário considerar o contexto de seu conceito de hegemonia e a distinção traçada por ele entre sociedade civil e sociedade política, como intentamos nessa seção. Os APH desempenham papel fundamental na manutenção do poder e da influência de determinadas classes, moldando a cultura, as crenças e as percepções dos indivíduos. Eles podem incluir instituições como igrejas, escolas, meios de comunicação, organizações culturais, entre outros. Ao influenciar a forma como as pessoas pensam e percebem o mundo, esses aparelhos ajudam a consolidar a hegemonia cultural de uma classe, influenciando a opinião pública e moldando uma ideologia.

expansão de uma certa forma de dominação, mesmo hegemônica, cria novas contradições e tensões" (Fontes, 2020, p.21).

Portanto, o Estado vai estar sujeito a inúmeras contradições e lutas que atravessam o tecido social, sejam aquelas que advêm das reivindicações dos partidos políticos ou das tensões promovidas pelos movimentos sociais, como também das disputas internas de seu próprio governo. Nesse sentido,

> O Estado não é um sujeito – e, portanto, ainda que se apresente como uma 'razão' própria e expressando vontades, está atravessado de contradições, *condição para que possa, inclusive, aparecer como uma vontade 'comum' numa sociedade profundamente dividida*. Tampouco é uma coisa, ou um mero instrumento na mão de burguesias, mesmo se muito poderosas. As contradições existentes na sociedade capitalista são gigantescas, e atravessam toda e qualquer modalidade de organização, inclusive estatal. Isso pode não ser consolador, mas até mesmo a mais feroz ditadura apenas expressa de maneira imediata (e pouco elaborada) o enfrentamento brutal a tais contradições. Não consegue eliminá-las ou apagá-las, posto que as *contradições se reconstituem exatamente pela necessidade de repor as divisões sociais, adequadas à reprodução da existência sob o capital*, mas produtoras de tensões (Fontes, 2020, p. 21, *grifo nosso*).

A teoria de Gramsci traz a concepção de um Estado ampliado pela interrelação entre sociedade civil e sociedade política, cuja luta de classes está presente através dos APH, travando uma disputa por hegemonia e consenso, onde o centro dessa luta é a guerra de posições. O teórico enumera três formas de guerra, muitas vezes, coexistentes: a de movimento, a de posição e a subterrânea. A guerra de posições, segundo ele, seria uma estratégia da burguesia muito utilizada em sua revolução passiva no período liberal. Nesse sentido, na luta pelo poder e conquista da hegemonia, a guerra de posições assume importância central por muitas vezes substituir a coerção, atuando no campo das ideias e de disputa de projeto societário (Gramsci, 2017).

No campo político, onde vai subsistir conjuntamente a guerra de movimento, a guerra de posição exige, além do sacrífico da população, "uma concentração inaudita da hegemonia e, portanto, uma forma de governo mais 'intervencionista', que mais abertamente tome a ofensiva contra os opositores e organize permanentemente a 'impossibilidade' de desagregação interna" (Gramsci, 2017, p. 273, *grifo do autor*).

Conforme Mendonça (2013), a compreensão do Estado como uma relação social permite a desnaturalização dos mecanismos mais profundos de seu funcionamento, levando ao entendimento da interrelação ampliada entre o Estado e a sociedade civil. Isso indica que o convencimento é exercido em duplo sentido: dos

aparelhos privados de hegemonia (APH) à ocupação das agências do Estado e da sociedade política em direção ao fortalecimento das classes dominantes por meio da sociedade civil, que se reforça através do próprio Estado e seus respectivos APH.

Como afirmamos, para Gramsci (2017), a luta pela hegemonia não se limita ao conflito de visões de mundo em um espaço de liberdades, mas envolve a competição entre as agências que dão suporte material à essas ideologias e articulam o consenso das massas, evidenciando as divergências e discrepâncias presentes na sociedade civil. Nesse sentido, como explica Mendonça (2013), a sociedade civil abriga não somente um alto grau de conflito, como também elementos de coerção, nos quais, algumas vezes podem se desenvolver correntes autoritárias ou totalitárias. Algumas das análises gramscianas sobre a sociedade civil se ocupam do papel que os APH desempenham no interior do Estado e buscam a compreensão das formas de dominação e enfrentamento dos processos de produção do capital que se complexificam ao longo da história.

Sob essa perspectiva, concordamos com Mendonça (2013) quando afirma a importância de se identificar quem são os atores que compõem os movimentos e organizações, a que classe estão vinculados e o que está em disputa junto ao Estado na formação das políticas. Essa verificação, nos diferentes momentos históricos, de como o Estado se organiza, articula e é articulado e, ao mesmo tempo, como essas formas de organização da sociedade civil articulam-se no e pelo Estado, permite um entendimento mais analítico dessa arena de disputas. Essa chave teórica é, portanto, fundamental à análise das políticas.

Enquanto um dos principais espaços da luta de classes, a sociedade civil, através dos seus APHs, é repleta de conflitos sociais, permeados pelas condições e posições de classe, assim como por tensões surgidas das diferentes e contrapostas formas de sociabilidade (Fontes, 2020). Montaño (2002) esclarece que o Estado contribui para manutenção dessa divisão em classes, com a supremacia de uma classe, e para isso se reveste de coerção, dominação, consenso e hegemonia. A categoria sociedade civil supõe assim uma articulação com outras categorias centrais em Gramsci: hegemonia de classe e revolução.

Na visão gramsciana, como vimos, a sociedade civil faz parte do Estado que por sua vez é permeado por conflitos e interesses das diferentes classes sociais. Neste contexto de conflitos surgem as formas associativas, sejam elas empresariais ou de caráter popular. O conhecimento acerca dos movimentos sociais e as organizações que

surgem a seguir nos permite dimensionar a extensão da luta de classes durante a expansão do capitalismo, período em que diferentes projetos societários estão em disputa.

Na mesma direção, Fontes (2020, p. 23) destaca que a categoria “aparelho de hegemonia” tem alcance para abrigar a complexidade desse fenômeno, contemplando as “diferentes modalidades organizativas, as tendências diversas que se abrigam no âmbito da sociedade civil, os conflitos que expressam e seu papel nas lutas de classes e na configuração do Estado capitalista”. Conforme explica, os APHs, enquanto expressão das lutas sociais, “suscitam novas contradições, para além da inserção heterogênea no Estado”.

> Todas as formas associativas – populares ou empresariais – nascem em terreno de lutas, *intra* e entre classes, e essa correlação é fundamental para identificar os fios que se entrelaçam no extenso novelo de APHs, que é profundamente desigual. Sociedade civil não é nem afastada do Estado, o que suporia seres angelicais e não contaminados nem pelo mercado nem pelo Estado nem, muito menos, apenas espaço de dominação, o que conduziria a compreendê-la como maneira maquiavélica (Fontes, 2020, p.24).

Ao longo dos séculos XX e XXI, registramos a intensificação dos processos de associativismo em todo o mundo. Como vimos na seção anterior, no Brasil, a capacidade de mobilização popular foi bastante reprimida, porém, ainda assim consegue produzir alguns efeitos como a conquista na inscrição dos direitos e a participação popular nas instâncias de governo. Realizada sob intenso controle de entidades patronais ou empresariais, ou pelas forças policiais e militares, a luta por avanços sociais vai sendo atravessada pela ideologia da Terceira Via e do neoliberalismo.

Fontes (2020) considera esse processo associativo significativo, porém, destaca que a capacidade de mobilização foi sistematicamente refreada pelo que chama de “ampliação seletiva”. Mesmo quando os setores populares puderam controlar direta ou indiretamente os recursos coletivos, esses foram sistematicamente transformados em fundos públicos, que, por sua vez, tiveram seus direitos sociais convertidos em capital, como no caso dos fundos mútuos e caixas de pensões convertidos em Institutos de Aposentadorias e Pensões e a conversão do FGTS em fundo de investimento.

Assim, Fontes (2020) lembra que as reivindicações populares são, em alguns casos, incorporadas, mas sob rígido controle empresarial, o que limita a universalização de muitos direitos e dificulta a manutenção das associações populares. No período democrático, pós-1988, ocorre um aumento nas associações populares, refletindo uma continuidade nas lutas sociais, porém, paralelamente, temos o aumento exponencial das APHs empresariais voltadas para atuação nos "processos de sociabilidade" em áreas da cultura, educação e meio ambiente (Fontes, 2020).

Com uma visão um pouco mais alargada sobre o conceito de sociedade civil e assim compreendendo sua intersecção com o Estado, seguimos agora em busca do entendimento, sob uma perspectiva crítica, dos processos ocorridos no cenário político, econômico e social, quando emergem diversas formas de organizações, ONGs, associações comunitárias, fundações privadas etc. que, logo em seguida, serão subsumidas no que se chamou 'terceiro setor'.

Para Gohn (2000, p. 22, grifo da autora), o 'terceiro setor' é um tipo de "*Frankenstein*: grande, heterogêneo, construído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas". Como nos alerta a autora, é preciso, portanto, ter cautela ao buscar sua compreensão, para não sermos "induzidos ao erro, à simplificação e estigmatização, fazendo uma leitura reducionista de sua realidade".

A expressão 'terceiro setor' tem sua origem no inglês *third sector*, sendo empregadas ainda outras denominações como, *voluntary, independent* ou *non-profit sector* e *public charities.* O termo foi cunhado inicialmente no final na década de 1970, pelo americano John D. Rockefeller III (1906-1978)[129], porém, a consolidação de suas concepções vai se dar ao longo das décadas seguintes, especialmente nos anos 1990, quando registramos a intensificação da ação de diferentes entidades, tanto populares quanto empresariais (Montaño, 2002). Landim (1998) assinala a falta de neutralidade do termo, advindo de um contexto estrangeiro onde o associativismo e o voluntariado compõem uma cultura política e cívica atrelada ao individualismo liberal.

Algumas teorizações direcionam ao entendimento de que haveria um espaço fora da esfera do Estado e do mercado, capaz de atuar pelo bem comum, de forma independente de interesses privados e econômicos. Assim, o termo 'terceiro setor' é

[129] Membro de uma das famílias de magnatas mais rica e influentes do país, advinda do ramo do petróleo. Foi um filantropo que ficou conhecido pela organização e consolidação de diversas entidades filantrópicas americanas e que incentivou, com uma doação significativa, a criação do Programa de Organizações sem fins lucrativos da Universidade de Yale, primeiro centro de pesquisa acadêmica sobre as organizações sem fins lucrativos.

usado para caracterizar um campo de atuação que se daria fora dos demais setores, num suposto espaço público não-estatal. Partindo de uma concepção estreita da realidade, a ação do ‘terceiro setor’ envolveria dessa forma toda e qualquer entidade de natureza não governamental e sem fins lucrativos com foco na solução de questões sociais, ambientais e culturais.

Nessa concepção fantasiosa, os indivíduos, através de um engajamento cívico e pacífico, dedicam seu tempo e habilidades para apoiar ações que, segundo essa concepção, pretendem promover mudanças na sociedade. Montaño (2002) explica que o desenvolvimento desse conceito se apoia nas teorias sobre a interação entre sociedade civil e Estado, combinando diversos marcos teóricos e proporcionando entendimentos variados. Esse imenso guarda-chuva conceitual vai possibilitar abarcar uma infinitude de instituições, com natureza jurídica e formas de atuação diversas. E justamente essa debilidade na construção do conceito vai permitir sua expansão e ainda a apropriação de uma justificativa em torno da necessidade de superação da dicotomia entre público e privado, e, ao mesmo tempo, de equiparação entre público e Estatal.

As ações dessas instituições estão, portanto, marcadas pela falta de proposição ao enfrentamento e modificação do sistema capitalista, revelando-se meramente paliativas frente a uma conjuntura social excludente (Montaño, 2002). Desse modo, além de ser indulgente com as desigualdades sociais, as atividades executadas por essas entidades contribuem na desconstrução da ideia de cidadania enquanto conquista e exigibilidade de direitos, arrefecendo assim as lutas sociais e de classe.

Ao problematizar o uso da expressão ‘terceiro setor’, Montaño (2002) alerta ainda que o seu uso e ampliação contribui para a consolidação da despolitização operada pelo pensamento neoliberal na medida em que vai camuflar as contradições de classe existentes e determinar a retirada do Estado às questões sociais, naturalizando assim o esvaziamento dos direitos sociais, econômicos e políticos, historicamente conquistados e também a precarização da, já reduzida, intervenção social estatal. Para o autor, os teóricos que defendem a existência de uma Terceira Via enfatizam a ideia de que reforçar o ‘terceiro setor’ é o mesmo que reforçar a sociedade civil e sua democratização. Essa ideia, porém, está apoiada em uma concepção de sociedade ocidental idealizada, na qual as organizações da sociedade civil são fortes e

desenvolvidas e onde não existe a dominação das instituições políticas pela classe burguesa.

Sob esse prisma, é como se o Brasil, que nunca chegou a vivenciar plenamente um Estado de bem-estar social, fosse transformado nessa sociedade ocidental, deixando de lado suas desigualdades intrínsecas. Enquanto, na realidade, vivemos em "uma sociedade civil 'gelatinosa" e pouco organizada" onde "seu fortalecimento não resulta da ampliação de organizações dóceis e supraclassistas, mas das organizações principalmente articuladas às classes trabalhadoras" (Montaño, 2002, p.129).

Conforme Montaño (2002), os teóricos que formulam as concepções sobre o 'terceiro setor', apoiados em pensadores liberais, propagam que a democracia em uma sociedade de massa pode resultar tanto na anarquia quanto na tirania da maioria. Daí, apontarem como saída a dispersão em minorias associadas em organizações com interesses particulares e focalizados. Além disso, essas ideias querem fazer acreditar na necessidade de transferir as tarefas do Estado e a sua responsabilidade com relação a justiça social. Nesse entendimento, o Estado tem como função primordial promover a estrutura necessária à atuação do mercado, e às igrejas, instituições e organizações ficaria relegada a função de desenvolver, de forma focalizada e descentralizada, as políticas sociais para promoção da justiça social, sob a ótica do Capital.

Esse contexto, em que a liberdade do mercado é vista como um mecanismo de organização e regulação social capaz de garantir a liberdade individual, induz os indivíduos a acreditarem que seu bem-estar depende unicamente de seus próprios esforços e méritos. Porém, no mundo real, e não naquele idealizado na Terceira Via, o que se registra é a tentativa constante de perpetuação da hegemonia de determinadas classes por meio da desregulação social. Assim, com a desarticulação dos mecanismos estatais que limitam a atuação do mercado, a sociedade civil passaria a ser cada vez mais mercantilizada, tornando-se não-estatal e composta por cidadãos/consumidores "livres". Como resultado temos: a precarização, descentralização e a focalização na intervenção social do Estado (Montaño, 2002).

Em um movimento, em sentido contra hegemônico, encontramos as classes trabalhadoras que lutam pelo fortalecimento da atuação do Estado, pleiteando sua democratização. Porém, nesta arena de disputas, de acordo com Montaño (2002, p. 271), com a "instrumentalização da sociedade civil, transformando-a ideologicamente no passivo e funcional terceiro setor", as organizações do 'terceiro setor' se dedicam

à tarefa de ocupar, pouco a pouco, o espaço dos movimentos sociais populares, “deslocando-os de seu espaço de luta e da preferência na adesão popular”.

Podemos verificar que nessa cinesia pela expansão e legitimação do ‘terceiro setor’ está implícita a despolitização e a retirada das contradições de classe, substituídas por uma lógica supostamente democratizadora e garantidora de liberdade individual. Nesse sentido, a fim de legitimar a necessidade de retirada do Estado das respostas à questão social e de flexibilização dos direitos historicamente conquistados, se insiste no desconhecimento de que a sociedade civil se constitui enquanto uma arena de disputa. Com isso, “fomenta-se, a partir das ‘parcerias’, o crescimento (e a imagem de ‘passagem compensatória’) da atividade do chamado ‘terceiro setor’, essa miscelânea de indivíduos, empresas, ONGs" (Montaño, 2002, p. 225, *grifo do autor*).

A partir dessa concepção construída, conveniente ao projeto neoliberal e convergente a ideologia da terceira via, se pretende ignorar a totalidade do corpo social e suas disputas, pregando a segmentação da sociedade em três esferas isoladas e autônomas e situando, habilmente e de modo fantasioso, o ‘terceiro setor’ para além do Estado e do mercado (Montaño, 2002).

Podemos depreender então que o Estado vai desempenhar papel funcional no desenvolvimento capitalista, mas, ao mesmo tempo, é influenciado e moldado por diferentes interesses econômicos. Nesse sentido, além do papel essencial exercido junto aos interesses do Capital, o Estado será permeado pelas disputas de diferentes classes resultando algumas vezes em conquistas para os trabalhadores como no caso da inscrição de leis garantidoras de direitos. Ou seja, o Estado será constantemente atravessado pelas lutas de classe que promovem embates e tensões, a despeito das tentativas de enfraquecimento desses processos.

A adjetivação das entidades privadas como “organizações do terceiro setor” exprime desse modo uma concepção restrita de cidadania sendo comumente utilizado na nova configuração e dinâmica da sociedade civil no contexto de delineamento da intervenção social do modelo de Estado gerencial pós-reforma (Martins; Souza; Pina, 2020).

Nesse sentido, ainda que, como afirma Fontes (2020), todas as formas associativas nasçam em um terreno de lutas, *intra* e *entre* classes, é preciso reafirmar com clareza a diferenciação desse tipo de organização com relação às formas organizativas advindas da mobilização em prol de demandas legítimas da sociedade.

Diferentemente do que preconizam alguns teóricos, o fortalecimento da sociedade civil não se dá, portanto, pela substituição ou diminuição das tarefas sociais do Estado ou mesmo pela busca constante de consenso entre os indivíduos, mas, sim, através do embate e das disputas promovidas, em especial, pelos movimentos sociais e suas entidades representativas, como, no caso da luta pela democratização das instâncias decisórias de governo ocorrida a partir dos anos 1980 e dos movimentos de resistência em defesa da educação pública.

3.1.2 A participação social e a emersão de novos atores

Na segunda metade dos anos 1990, a conjuntura econômica seguiu alterando a dinâmica dos movimentos sociais. Como destaca Gohn (2013, p.146), “novas pautas foram introduzidas [...]. Um grande número de projetos sociais passa a ser patrocinado por empresas e bancos, dentro de programas de responsabilidade social, no âmbito da cidadania corporativa”.

A mesma autora demarca dois tipos de ONGs nesse período: as militantes (oriundas da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos 1970 e 1980) e as propositivas (que atuam a partir de ações estratégicas e sob a lógica mercadológica).

> as ONGs cidadãs/militantes, junto com os movimentos sociais reivindicatórios dos anos 80, construíram um conjunto de práticas que se traduzem numa cultura de cidadania, algo novo num país de tradição centralizadora, autoritária, patrimonialista e clientelística. Suas ações abriram espaços que demarcaram novos ‘lugares’ para a ação política, especialmente ao nível do poder local e no meio urbano, na gestão das cidades. [...] As ONGs militantes tornaram-se, nos anos 90, minoritárias no universo das ações coletivas desenvolvidas nos espaços públicos sem fins lucrativos. *Embora elas participem de atividades e eventos conjuntos com as novas ONGs ‘terceiro-setoristas’, elas têm origens e matrizes discursivas nos movimentos populares* de base da Igreja, dos anos 70/80, no novo sindicalismo dos anos 70, e na nova esquerda que deu origem ao Partido dos Trabalhadores e outras alas progressistas de alguns partidos políticos (Gohn, 2013, p. 147-148, *grifo nosso*).

Como estamos acompanhando, a mobilização de diferentes setores da sociedade civil em torno da construção de uma nova Constituição que traduzisse as reivindicações foi um passo importante em direção à redemocratização. O desejo era a garantia de um ambiente favorável à democracia em que ficasse assegurada a criação e ampliação de espaços e mecanismos de decisão com a participação de

diferentes atores. Esses espaços participativos conseguiram ser efetivados com a criação e implementação de Mecanismos de Democracia Direta - MDD tais como: plebiscito, referendo popular, iniciativa popular de Lei, Tribuna popular e Audiência pública.

Os movimentos sociais organizados são estimulados a apoiar a consolidação dos canais participativos (orçamento participativo, conselhos, Fóruns e conferências), voltados à definição e à fiscalização das políticas públicas e as ações do Governo. De acordo com Teixeira (2008), havia a crença de que a inclusão, na definição das políticas públicas, de diferentes atores da sociedade civil, levaria a maior equidade e justiça social, tornando as políticas públicas universais e garantidoras da qualidade nos serviços prestados à população.

Teixeira (2008) ressalta que o legado dessas reivindicações se vê materializado nos inúmeros espaços participativos consolidados nas diferentes esferas públicas e atuantes em políticas públicas diversas. Ainda assim, a utilização desses MDD, implantados inclusive em outros países da América Latina, geram embates entre aqueles que os criticam por considerá-los instrumentos de manipulação por parte do governo e aqueles que os defendem como caminhos para exercer a cidadania no sentido de reivindicação de direitos.

Concretamente, o que acaba sendo registrado é que essas interfaces não traduzem necessariamente a participação efetiva da sociedade, com a devida articulação entre representação e participação. Em sua análise sobre essas instâncias de participação social, Teixeira (2008) registra um alargamento da agenda de debate político nos últimos anos e a participação de setores que antes estavam alijados dessas discussões. A autora, no entanto, destaca que novos desafios são criados, como a atração de novos protagonistas nestes embates, muitas vezes representantes de interesses de grupos corporativos empresariais ou mesmo de partidos políticos.

Teixeira (2008, p. 27) explica que estes espaços participativos são concebidos como um contraponto ou complemento à democracia representativa. Ainda assim, na prática, “de fato, o que observamos foi a subordinação da democracia participativa à democracia representativa”. Com a emersão desses novos atores - portadores de diferentes projetos políticos e com entendimentos diversos inclusive sobre direitos sociais e sobre o papel do Estado -, a concepção de participação cidadã vai sendo remodelada. Nessa confluência atores, com interesses contraditórios e projetos

políticos antagônicos, disputam o mesmo espaço de participação social, porém em condições desiguais.

> [...] embora várias instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas, tenham sido definidas como peças-chaves do processo de descentralização das políticas – principalmente das políticas sociais –, elas não encontraram seu lugar na estrutura do Estado. Resultado disso, podem constituir-se, em muitos casos, como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. [...] a agenda política se encontra constantemente monopolizada pelas disputas político-partidárias, as instâncias participativas – principalmente no nível local – ficam contaminadas pelo jogo político próprio à formação das maiorias eleitorais (Teixeira, 2008, p.28).

Não se pretende esmiuçar esses mecanismos, mas chamar atenção às nuances nas formas de participação social no campo social e político que são impulsionadas inicialmente pela ação de um campo político democrático e popular, criando as bases para o conceito de participação cidadã que, posteriormente acaba transfigurado pelo processo de ampliação da atuação das entidades do 'terceiro setor'. Nesse movimento, a ideia de participação social vai se diluindo e transformando, afetando a concretização da gestão democrática e impactando a efetivação dos direitos sociais.

Importa limpar algumas concepções, uma vez que, algumas delas acabam apropriadas pelo discurso da Terceira Via. Como explica Gohn (2013, p. 143), na concepção de participação cidadã, proposta pelo novo associativismo, a categoria central deixa de ser a comunidade e passa a ser a sociedade. A participação social é entendida "como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública".

Dessa forma, com a ênfase na formação e implementação das políticas públicas, a principal característica deste tipo de participação é sua institucionalização através das instâncias participativas, sendo lastreada por um conceito de cidadania que se expande para além do voto em direção à conquista de direitos universalmente consagrados. Nesse projeto emancipatório para a construção de uma sociedade democrática e justa, o objetivo é "fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social, sem desigualdades nem exclusões de qualquer natureza" (Gohn, 2013, p. 143) assegurando direitos sociais.

Como assinalamos anteriormente, esse entendimento difere muito da noção de cidadania trazida pelo discurso da Terceira Via, onde se propõe uma ação

focalizada marcada pela ausência de enfrentamento ou modificação do sistema (Montaño, 2002). Ao se revelar indulgente as desigualdades, a promoção dessas ações pelas entidades privadas arrefece a exigibilidade de direitos, assim como as lutas sociais e de classe. Além disso, exclui direitos e deixa apenas deveres, transformando o cidadão em cliente ou usuário de um serviço prestado pelas entidades do 'terceiro setor' ou pelo mercado.

Gohn (2000) destaca que, a partir dos anos 1990, as pautas e discussões mudam rapidamente com o cenário de crise mundial e os acelerados processos de globalização. Nessa nova conjuntura, de crescente desemprego, os movimentos sociais, acabam por perder progressivamente sua força no campo político, assim como os próprios sindicatos de trabalhadores. As reformas estruturais do Estado são iniciadas levando à flexibilização dos contratos de trabalho.

Nesse momento, conforme Gohn (2000, p. 20), os movimentos de resistência às reformas se mostraram tímidos e incapazes de alterar essa correlação de forças. "Novos atores entraram em cena; desta vez não para lutar contra a exclusão [...], mas lutando pela inclusão, pela integração dos excluídos que o sistema gera. Trata-se do contraditório terceiro setor".

Conforme destaca Gohn (2000, p. 20), as lacunas e incompletudes deixadas pela ação do Estado propiciam o surgimento de inúmeras organizações interessadas em promover desde a defesa do meio ambiente, passando pela garantia dos direitos sociais até o desenvolvimento econômico local. "Eles criaram uma pauta de reivindicações que se transformou em leis, criando uma nova juridicização para o social e inúmeros canais de interlocução com o Estado via conselhos gestores, câmaras etc."

> Nosso ponto de partida para o entendimento do terceiro setor é também nosso postulado fundamental: trata-se de um fenômeno complexo, diferenciado e contraditório. Ele tem gerado um tipo de associativismo que atua no nível do poder local e suas organizações se definem com fins públicos sem fins lucrativos. A natureza do terceiro setor foi construída nos últimos anos a partir de transformações no campo das ONGs, dos movimentos sociais e das associações filantrópicas e comunitárias. A origem dessas transformações advém tanto de alterações amplas, ocorridas internacionalmente no mundo da economia e da política, como de fatores no nível nacional, advindas de alterações no cenário da sociedade civil brasileira, especialmente na organização popular, em mobilizações e participação popular direta, nas décadas de 70 e 80, geradoras de inúmeras ações que vieram a se constituir um grande acervo de experiência acumulada (Gohn, 2000, p. 21).

Ainda de acordo com Gohn (2000), apesar de quase uma década de desmobilização, nos anos 2000, com a ajuda da crescente expansão da internet, os movimentos sociais iniciam uma lenta retomada, agora em outras bases, incorporando a experiência adquirida via a participação nos conselhos, fóruns e outras formas mais ou menos institucionalizadas de participação. Durante este período, a disputa pela mobilização de recursos públicos e privados em favor das causas sociais amplia a quantidade de ações coletivas e entidades sociais.

Perez (2009) explica que à medida que os projetos das organizações sem fins lucrativos se consolidaram e se expandiram, eles passaram a demandar o financiamento e a constituição de uma normatização jurídica. Até aquele momento, não havia uma legislação específica para regulamentar a crescente atuação dessas organizações cada vez mais plurais. Como veremos mais adiante, o contexto social e político passa a demandar a necessidade de criação de um Marco legal para regular a atuação das organizações incluídas no ‘terceiro setor’.

Nesse cenário, o ‘terceiro setor’ se fortalece assim de modo contraditório, incluindo inicialmente, ao mesmo tempo, entidades progressistas e conservadoras, que apresentam propostas tanto de emancipação e construção de uma sociedade mais justa e igualitária como programas meramente assistencialistas ou compensatórios, “estruturados segundo ações estratégico-racionais pautadas pela lógica do mercado. Um ponto em comum: todos falam em nome da cidadania” (Gohn, 2000, p. 22), porém sob entendimentos distintos.

A despeito das expectativas míticas de virtude para a resolução de todos os problemas sociais, o ‘terceiro setor’ também enfrenta obstáculos em sua estruturação e consolidação. Em uma palestra organizada pelo GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), em 1996, a fim de promover suas ideias sobre o tema no Brasil, o professor americano, Lester Salamon, discorreu sobre alguns dos principais desafios enfrentados a nível mundial pelo setor, destacando: legitimidade, eficiência, sustentabilidade (financeira e de capital humano) e colaboração com o Estado (Salomon, 2005).

Na ocasião, o estudioso e defensor do “desenvolvimento social sustentado” afirmou que apesar de sua crescente importância e destaque, o ‘terceiro setor’ ainda necessitava ser aceito pela sociedade e para isso seria fundamental desfazer a ideia de modelo bi-setorial sobre a vida social, pela qual se reconhece apenas a existência

do Mercado e do Estado, abrindo um espaço para novos modos de pensar e agir sobre a realidade social através de uma Terceira Via (Salomon, 2005).

Salomon (2005, p.300) destacou ainda a importância de incluir temas relativos à atuação da sociedade civil organizada nas pautas da imprensa, nos debates políticos e ampliar as pesquisas acadêmicas a fim de sensibilizar o público e acabar com a falta de "consciência das pessoas sobre o Terceiro Setor", estimulando as doações privadas. Outro alerta foi sobre a necessidade de segurança jurídica para operar e acabar com o que chamou de "limbo legal", existente em diferentes países, destacando a relevância do aprimoramento da legislação.

Entre as "patologias" que abalavam a reputação e legitimidade do 'terceiro setor', Salamon (2005) destacou o uso fraudulento das ONGs para desviar recursos públicos por alguns políticos brasileiros, além de uma série de escândalos relacionados aos lucros e salários dos dirigentes destas entidades no Reino Unido e Estados Unidos, e as fraudes tributárias na Europa.

Mais um importante desafio colocado, segundo Salomon (2005), dizia respeito à eficiência de suas entidades. Ele levantou questões sobre a falta de gerenciamento sério dessas organizações, em sua maioria, baseadas apenas em relações de confiança entre seus membros e sem nenhum profissionalismo. Com relação à sustentabilidade das entidades, o professor destacou a falta de dinheiro e de recursos humanos. Entre as soluções, recomendou o fortalecimento da base filantrópica privada e a imprescindível colaboração do Estado para financiar essas atividades.

Como elencamos até aqui, ao longo das últimas décadas ocorrem mudanças significativas no âmbito da participação social e política. As ações dos movimentos sociais se refletem na introdução de diferentes atores e de novas instâncias e mecanismos de participação social e política. Com isso, novos atores adquirem prerrogativas nas diferentes fases de produção das políticas públicas, fortalecendo a institucionalização das entidades do 'terceiro setor' e possibilitando diferentes arranjos e articulações com a esfera pública. Também pudemos evidenciar de que forma as entidades privadas passam a atuar como substitutas do poder público na prestação de serviços sociais ingressando no que se chamou 'terceiro setor' (Violin, 2010).

3.1.3 As ideias da Terceira Via e do Neoliberalismo no contexto de democratização

O aprofundamento democrático, durante e após o processo de elaboração da Constituição brasileira, conjuntamente com as reformas implementadas no aparelho do Estado que se seguiram nos anos 1990, coadunam as responsabilidades assumidas pelos atores da sociedade civil na formulação das políticas públicas e, a partir daí, também, dos diferentes padrões estabelecidos nas relações entre público e privado.

Pires (2009) lembra que, enquanto o Brasil e os países latino-americanos pleiteavam o fim da ditadura, os direitos sociais e a participação na esfera pública, mundialmente temos o avanço do neoliberalismo com a defesa da privatização de direitos, o discurso pela intervenção mínima do Estado na economia e a forte influência dos organismos financeiros internacionais.

Em meio a um contexto particular do capitalismo, em que, após uma intensa fase de expansão mundial, iniciada no pós-guerra, se tem o enfrentamento de um período de crise, vamos encontrar algumas estratégias de superação dessa fase. As ideias das correntes neoliberal e da Terceira Via sugerem a necessidade urgente de redefinição do papel do Estado, ainda que sob entendimentos diversos acerca do que isso possa significar (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Os debates internacionais em torno da Terceira Via, assim como da ideologia neoliberal, vão influenciar fortemente o contexto político e social brasileiro, durante os anos 1990. Desse modo, seguindo as tendências difundidas por essas ideologias (remodelagem do Estado que deve ser mínimo naquilo que não interessa ao Capital e padrões gerenciais para a gestão pública), encontramos a formulação do Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado (PRDAE) onde se observam dois projetos em curso, com sérias repercussões para as questões sociais.

A reforma do Estado, de caráter amplo, atinge várias áreas do governo, assim como o conjunto da sociedade brasileira, e a Reforma do aparelho do Estado, com escopo um pouco mais restrito, pretende tornar “a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” seguindo os moldes problematizados ao longo de nosso trabalho (Brasil, 1995, p. 12).

Partindo de um diagnóstico comum, o de que o culpado pela crise é o Estado, as duas vertentes ideológicas vão propor algumas estratégias para sua superação da crise em cena. Ao dividirem o mesmo entendimento de que o Estado não deve assumir sozinho a execução das políticas sociais, cada uma dessas teorias busca equacionar

a crise de uma forma distinta. Para a Terceira Via, as entidades da sociedade civil devem ser chamadas a ajudar nessa tarefa, enquanto para o neoliberalismo a solução passa necessariamente pelo mercado (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Chaui (2001, p. 34) explica que o discurso de uma suposta Terceira Via se acomoda perfeitamente na estrutura autoritária presente na sociedade brasileira. Dessa forma, a noção de um espaço público não-estatal onde atuariam as entidades "oferece um discurso apaziguador, que dissolve contradições e conflitos [...], isto é, com a transferência das responsabilidades estatais para a benemerência dos ricos com relação aos pobres, reforçando a tradição assistencialista da sociedade brasileira".

Outra questão levantada por Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 763) diz respeito a diferenciação quanto à concepção de democracia. "Enquanto para o neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal, para a terceira via a democracia deve ser fortalecida".

Nesse sentido, a Terceira via apregoa o aprofundamento da democracia através do fortalecimento da sociedade civil, convocada a participar assumindo as responsabilidades na execução das tarefas do Estado, prestando assistência e atendimento à população mais vulnerável, evitando o caos social (Peroni, 2013). Enquanto os neoliberais defendem abertamente o livre mercado, com ênfase no lucro, compreendendo a desigualdade como intrínseca à sociedade,

No Brasil, é neste contexto que o entendimento acerca da implementação das políticas sociais enquanto materialização de direitos sociais acaba sendo diluído pelo discurso de desenvolvimento social sustentado por meio de ações da sociedade civil organizada. Como salienta Peroni (2013), as lutas por direitos universais acabam cedendo espaço e perdendo força no campo político uma vez que o Estado "em crise" perdeu sua capacidade de execução das políticas sociais. A autora nos ajuda a problematizar uma das soluções apontadas pela Terceira Via, especificamente na efetivação das políticas educacionais.

Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 764) sugerem que o entendimento acerca da crise está na base da compreensão das relações entre público e privado, uma vez que entre as estratégias de superação da crise temos justamente a redefinição do Estado. Sob esse ponto de vista, onde não se admite a crise do Capital, mas se acusa o Estado pela crise, será preciso reformular e diminuir a atuação do

governo para solucionar a crise. Baseado no diagnóstico de que o Estado gastou demais para se legitimar através do atendimento das demandas populares, as políticas sociais são “consideradas um verdadeiro saque à propriedade privada”, já que, ao distribuírem renda, atrapalham a livre iniciativa.

O discurso em torno do ‘terceiro setor’ como solução promove a naturalização de uma narrativa de crise. Nesse sentido, “não há uma discussão da crise, apenas o Estado deve se adaptar a um mundo de mudanças, como se não fossem estratégias do capital em um processo de correlação de forças” (Peroni, 2013, p.244).

A ideia de que possa haver um equilíbrio, advindo de um ‘terceiro setor’, apresenta conceitos que alcançam um amplo espectro político, agradando grupos de centro, esquerda e direita. Porém, na prática, eles acabam se aproximando mais das ideias neoliberais ao flexibilizar direitos sociais através de uma espécie de “naturalização do possível” e da descentralização e focalização das políticas no indivíduo (Peroni, 2013, p. 244).

Dessa forma, a Terceira Via se define como uma corrente que acredita na possibilidade de mobilidade social através da responsabilização do indivíduo, ao mesmo tempo em que reconhece a importância da iniciativa privada e da eficiência econômica. Nesse sentido, procura defender a regulação da economia e a atuação moderada do Estado na execução das políticas sociais, enfatizando o papel fundamental do ‘terceiro setor’ na promoção do bem-estar. Dessa forma, busca adaptar os princípios democráticos e as políticas sociais às demandas da economia, naturalizando as necessidades de flexibilização ao contexto econômico (Peroni, 2013).

Sob o discurso da ética e responsabilidade empresarial, o discurso da Terceira Via promove uma tentativa de conciliar o lucro obtido com o compromisso sustentável e o bem-estar social através das ações filantrópicas e beneméritas. Apoiados no mantra, de que não há direitos sem responsabilidades, os entendimentos de participação, de democracia e de cidadania vão se transfigurando, assim como a execução das políticas sociais (Giddens, 1999).

A ação dos indivíduos aparece assim como a solução dos problemas sociais criados pelo próprio sistema econômico. Enquanto isso, o mercado é absolvido e se torna um modelo para a gestão do Estado “falido”, que precisa urgentemente cortar gastos sociais e promover reformas para sua adequação às mudanças dos novos tempos (Peroni, 2013).

Montaño (2002), chama atenção para o fato de que muitos países da América Latina, assim como o Brasil, assumiram a ideia de crise causada por um Estado-Providência e Bem-Estar, sem que, na verdade, tenham usufruído verdadeiramente deste. No Quadro 4, logo a seguir, sintetizamos algumas das ideias encontradas no campo em disputa. Nas diferentes concepções vamos encontrar os defensores do aprofundamento da democracia participativa e aqueles que concebem a minimização da ação do Estado através da atuação das organizações da sociedade civil e ainda os defensores de propostas que reforçam o caráter fiscalizatório da sociedade civil sob o funcionamento do Estado.

QUADRO 4 – SÍNTESE DAS IDEIAS DA TERCEIRA VIA EM CONTRAPOSIÇÃO À OUTRAS CORRENTES TEÓRICAS

	TERCEIRA VIA	**NEOLIBERALISMO**	**CRÍTICOS**
CRISE	- Estado é culpado, gastou mais do que podia para atender as demandas da população e se legitimar; - Não há uma discussão sobre os motivos profundos da crise; - Estado deve se adaptar a um mundo de mudanças (globalização e economia do conhecimento).	- Estado é culpado; - Cíclica; - Consequência dos gastos excessivos com políticas sociais; - Excesso de regulamentação da economia pelo Estado.	- Crise estrutural do sistema capitalista (econômica e social), global, extensa e contínua (Mészáros *apud*); - Endividamento causado pelo próprio financiamento da crise (Brenner; Chesnais *apud*).
SOLUÇÃO PARA CRISE	- Reforma do Estado; - Atuação do setor Privado na esfera pública (Parcerias Público-Privado); - Administração gerencial, controle social e constituição de quase-mercados (Bresser-Pereira *apud*).	- Reforma do Estado; - Estado mínimo (sem regulação / livre mercado); - Mercado capaz de superar as falhas do Estado (Moraes *apud*); - Minimização dos direitos sociais; - Privatização do Estado.	- Incontrolável e irreformável; - Não existe saída para seus problemas intrínsecos do capitalismo (Mészáros *apud*).
POLÍTICAS PÚBLICAS	- Execução através do ‘terceiro setor’ (descentralização, publicização e terceirização); - Transformação na esfera pessoal e não societária (focalizada no indivíduo); - Filantropia.	- Saque à propriedade privada; - Além de distribuírem renda, atrapalham o livre mercado, onerando com impostos produção; - Culpadas pela crise fiscal; - Teoria do capital humano (Schultz *apud*).	- Efetivação pelo Estado dos direitos conquistados através das lutas sociais.

PAPEL DO ESTADO	- Não é mais o responsável pela execução das políticas sociais por isso a repassa para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos. - Gestão técnica e gerencialistas; - Promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social; - Políticas de acompanhamento de resultados (avaliação); - Diminuir sua ação como executor das políticas sociais; - Ajudar o cidadão a abrir seu caminho (Giddens *apud*).	- Não é mais o responsável pela execução das políticas sociais por isso a repassa para o mercado; - Gestão gerencialistas; - Funcionamento baseado na lógica do mercado (qualificar serviço público, meritocracia); - Eficiente e produtivo	- Promover uma sociedade justa e equitativa através das políticas públicas.
DEMOCRACIA	- Deve ser fortalecida; - Democratizar a democracia (Giddens *apud*); - Participação da sociedade como responsabilização na execução das tarefas do Estado; - Esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como materialização desses direitos.	- Grande vilã (Hayek *apud*); - Atrapalha o livre andamento do mercado; - Totalitária (Hayek *apud*); - Tensão entre liberdade individual e democracia (tirania das maiorias).	- Correlação de forças políticas por diferentes projetos societários; - Participação popular na tomada de decisões do Estado.
SOCIEDADE CIVIL	- Assume tarefas do Estado através do 'terceiro setor' (público não-estatal); - Papel central nas políticas sociais através participação efetiva na execução da política e não na reivindicação de direitos; - Empreendedorismo; - Fazem parte dela apenas aqueles bem-sucedidos no mercado.	- Individualismo; - Encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado (Chaui *apud*).	- Luta pela materialização de direitos e políticas sociais; - Representatividade através de sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos.
IGUALDADE	- Não há futuro para o igualitarismo a todo custo.	- A desigualdade é desejável para manter o capital.	- Através das políticas públicas pode ser atingida.

FONTE: O autor com base em Peroni; Oliveira e Fernandes (2009); Peroni (2013); Alves e Fernandes (2013); Adrião (2018).

As ideias desenvolvidas por Giddens (1999) na formulação das concepções da Terceira Via representam um terreno propício à assimilação de conceitos subsequentes e caros ao ‘terceiro setor’, como público não-estatal, descentralização e publicização, camuflando os processos privatistas impostos na administração pública. Dentro dessa lógica, encontramos a formulação de uma política estatal de distribuição e gestão dos fundos públicos, conjuntamente com as entidades da sociedade civil, que pretende apoiar sua atuação a partir de projetos focalizados, com viés mercadológico e exigências de resultado e prazos.

Com tudo isso, temos a formação de uma nova gramática, pela qual a mobilização social não significa mais conscientizar criticamente a população, mas a participação voluntária em programas e projetos sociais das organizações do ‘terceiro setor’. “O militante foi-se transformando no ativista organizador das clientelas dos serviços sociais” (Gohn, 2013, p.146). Com o passar dos anos, a ação das organizações do ‘terceiro setor’ se amplia e diversifica, sendo articulada, muitas vezes, por empresas e fundações privadas, e atuando, inicialmente, concomitantemente com as mesmas e antigas ONGs militantes.

3.2 ESPAÇO PÚBLICO NÃO-ESTATAL E ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS?

Depois de esmiuçar os processos que envolvem a institucionalização dos movimentos sociais, bem como investigar as nuances do "terceiro setor", temos como próximo desafio compreender o funcionamento e o papel das entidades que o compõe. A heterogeneidade dessas organizações, que apresentam “padrões múltiplos de interação entre si, em relação ao Estado, ao mercado e demais atores da sociedade civil” tornam essa tarefa complexa (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p.8).

Como destacamos, com o PRDAE (Brasil, 1995), os serviços sociais que envolvem a efetivação dos direitos passam a ser executados não somente pelo Estado, abrindo a possibilidade de atuação dos entes privados da sociedade civil e do empresariado (Pires, 2009).

O PRDAE (Brasil, 1995, p. 43) traz a definição da propriedade pública, da propriedade privada e a da propriedade pública não-estatal, onde se incluem as

organizações do ‘terceiro setor’ que devem executar os serviços não exclusivos do Estado. Ou, como definido no documento, esta última será “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e que estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público”.

A profusão e fortalecimento, assim como a complexificação das relações dessas entidades com os demais atores da esfera pública, levam a uma diversificação também da literatura sobre o tema. Mello, Pereira e Andrade (2019) explicam que, nos últimos anos, as discussões e pesquisas gravitam em torno, principalmente, de questões ligadas aos limites e avanços do papel assumido por essas organizações como executoras de projetos e políticas públicas, como também com relação ao aprimoramento dos mecanismos de responsabilização, prestação de contas (*accountability*) e transparência. Além disso, serão registradas tentativas de mapeamento e descrição do perfil (ou perfis) dessas entidades em atividade no país.

Em torno de sua acepção, a depender da ótica adotada, as entidades podem assumir papéis diversos. Alguns acreditam que aquelas nascidas das mobilizações legitimas e representativas podem fortalecer a democracia, sendo fundamentais à “diversificação das instâncias participativas e deliberativas que compõem (ou deveriam compor) a esfera pública”, sendo assim, entendidas como atores-chave para o processo de democratização (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p.5).

Para os adeptos das ideias da Terceira Via, como vimos, as organizações que compõe o ‘terceiro setor’ teriam papel crucial na ampliação da capilaridade das políticas públicas ao ‘complementarem’ a atuação governamental. Nessa visão, elas se caracterizam como distintas do Estado e do mercado e, ao mesmo tempo, seriam dotadas de elementos de aproximação entre eles. Convenientemente, buscam defini-las como instituições híbridas, que não seriam nem públicas, nem privadas, com relação à sua natureza jurídica, mas que atuam na esfera não-estatal para execução de serviços públicos. O que, intencionalmente, leva à dificuldade de uma distinção clara com relação ao que é público e o que é privado.

Para Mello, Pereira e Andrade (2019), ao se aproximarem das causas sociais e propagarem o bem comum em seus Estatutos Sociais, e, ainda se dizerem sem fins lucrativos, as entidades do ‘terceiro setor’ se esforçam para se diferenciar do mercado. Porém, paradoxalmente, com relação ao Estado, essas mesmas instituições acabam destacadas por sua forma de atuação, uma vez que, “tenderiam a se aproximar dos

elementos positivamente atribuídos à iniciativa privada, como gestão empresarial e eficiência organizacional" (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p.5).

Para alguns dos gestores públicos, alinhados ao projeto neoliberal e da terceira via, elas ganham contornos de "parceiras" estratégicas na descentralização dos serviços públicos. E, ainda, sob um ponto de vista minimamente crítico, são compreendidas como "responsáveis pela execução dispersa de projetos de pouca escala e baixo impacto, alinhados com interesses de seus financiadores [...] e caracterizadas por mecanismos frágeis de responsabilização e controle" (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p.8).

Mello; Pereira e Andrade (2019) assinalam também a visão expressa pelo senso comum que, de modo geral, percebe essas organizações com ceticismo e desconfiança. Isso se deve, principalmente, a quantidade de notícias divulgadas pela imprensa em que são apontadas: irregularidades em contratos, falta de fiscalização, remuneração excessiva de seus dirigentes, falta de transparência, excesso de repasses públicos ou ausência desses repasses, custo final elevado dos serviços, entre outros. Por outro lado, paradoxalmente, muitas pessoas, costumam também ter um olhar positivo para essas entidades ao identificar ações ligadas à filantropia, ao voluntariado e ao apoio de causas sociais.

Sendo assim, existem percepções diversas diante da heterogeneidade dessas instituições. A diferenciação de suas ações vai estar associada à construção de suas identidades, a partir de disputas e conflitos discursivos, políticos e sociais que demarcam seus papéis e posições no contexto social. Essas divergências aparecem refletidas nas pesquisas sobre essas entidades que aparecem definidas na legislação brasileira como organizações da sociedade civil (OSC).

> A despeito do cenário complexo no qual estão situados os estudos e as frentes de pesquisa sobre o tema, é possível argumentar que três questões de fundo perpassam as principais vertentes interpretativas sobre as OSCs no país. A primeira delas tem como cerne o antigo e polêmico debate sobre *limites e possibilidades das relações entre Estado e OSCs*, em que são discutidos aspectos como dinâmicas de contraposição, relações de interdependência, autonomia e dependência das organizações. Em segundo lugar, é possível destacar análises dedicadas a compreender e detalhar a própria *atuação das OSCs*, suas formas de gestão, mecanismos de financiamento, desenvolvimento de projetos, desafios e avanços recentes, resultados e impactos gerados, entre outros. E, por último, ganha relevância a *preocupação sobre a sustentabilidade das OSCs*, que, embora ainda esteja fortemente centrada na dimensão econômico-financeira, abarca uma ampla agenda de desafios e iniciativas em curso com potencial para influenciar o futuro dessas organizações no país. (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p. 7)

Nosso entendimento é de que as organizações, enquanto executoras de ações sociais focalizadas, contribuem para a fragmentação e dispersão das políticas num contexto de reformulação das responsabilidades do Estado (Peroni; Adrião, 2005; Oliveira,2015). Desse modo, como discutiremos a seguir, a mobilização de recursos públicos à essas entidades, leva à mercantilização dos serviços sociais e ao desvio das finalidades do interesse público, em especial na área da educação.

Em nosso percurso até aqui, atestamos o papel central dos movimentos sociais e de suas organizações no fortalecimento da sociedade civil brasileira a partir da inscrição de direitos sociais e da diversificação dos mecanismos de participação (MDD) que passam a compor a esfera pública, exercendo pressão e provocando embates no campo político e social.

Nessa interação com a esfera estatal, os diferentes atores, através de sua atuação na produção das políticas públicas, geram uma multiplicidade de articulações. Desse modo, ao se inserirem nos quadros da gestão pública, as entidades:

> ora ganham contornos de parceiras estratégicas do Estado na provisão de bens e serviços (Lopez e Abreu, 2014; Lopez e Barone, 2013; Lopez *et al*., 2014; Pires e Vaz, 2014), ora são entendidas como responsáveis pela execução dispersa de projetos de pouca escala e baixo impacto, alinhados com interesses de seus financiadores ou de grupos que representam ou vocalizam, caracterizadas por mecanismos frágeis de responsabilização e controle (Koslinski, 2013). (Mello; Pereira; Andrade, 2019, p. 8).

A partir deste ponto, iniciaremos algumas discussões sobre a ampliação das ações dessas entidades enquanto executoras de políticas públicas educacionais que resultam em avanços em direção à privatização da educação pública, incluindo a educação infantil.

Importa destacar que o escopo e rol de atuação das organizações acabam ampliados ou restritos a depender dos mecanismos disponibilizados pelo Estado em determinado momento sócio-histórico. Sendo assim, os anos 2000, pós-reforma do aparelho do Estado, representam um período de aprofundamento dessas interações, com a incorporação de representantes da sociedade civil nos quadros governamentais, a expansão das estruturas participativas, o aumento no volume de investimentos públicos nas relações público-privadas e a criação de regulamentação e instrumentos de controle da atuação das entidades do ‘terceiro setor’ contratadas pelo poder público (Mello; Pereira; Andrade, 2019).

Martins, Souza e Pina (2020, p. 8) assinalam que os grupos empresariais ligados à educação sempre formularam estratégias para manutenção de seus privilégios junto ao Estado, ocupando espaços de discussão inclusive na formulação da CF de 1988. Além disso, a vitória de Collor de Melo (1990-1992) ao governo federal acabou por fortalecer os interesses privados na educação. Nesse período, sob o viés neoliberal, registrou-se muitas políticas de desmonte do setor público e de incentivo à iniciativa privada. “Contudo, foi nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-1998 e 1999-2002 – que a relação público-privada ganhou novas dimensões”.

Nesse período, como assinalamos, o governo busca reformar o aparelho estatal com a revisão de suas funções e por meio de sua reconfiguração para um Estado gerencial, de acordo com os preceitos neoliberal e da terceira via, enquanto opera a alteração da dinâmica da sociedade civil, agora convertida em espaço de colaboração social. Com base nesse projeto político-econômico, “as privatizações foram indicadas pelo bloco no poder para transferir bens públicos e a prestação de serviços públicos para organizações privadas” (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 9).

Temos acordo com Martins, Souza e Pina (2020, p. 9) quando afirmam que a publicização, caracterizada pelo PDRAE (Brasil, 1995), como processo de descentralização da execução de serviços sociais para um imaginário setor público não-estatal, é uma “forma inovadora de privatização”, por trazer especificidades em relação à “privatização clássica”, ainda que mantenha seus fundamentos. Baseados em Melo *et. al.* (2015), os autores a denominam como “privatização de novo tipo”, destacando alguns de seus aspectos:

> (i) aplicação direta, sem mediações, de princípios do mundo empresarial nas instituições públicas ou incorporação de organizações privadas como prestadoras de serviços de bens públicos, funcionando como empresas; (ii) medidas de “controle de qualidade” externas à instituição ou à organização, diferentemente do que ocorre nas empresas privadas onde a qualidade é monitorada pela própria empresa; (iii) valorização extremada da noção de eficiência, isto é, produzir o máximo com o menor recurso financeiro, material e humano; (iv) incentivo à competição de modo que uma instituição e/ou uma organização contratada identifique a outra como sua concorrente direta; (v) transformação dos administradores públicos em gerentes operacionais, estendendo a mesma ideia aos administradores das organizações contratadas para prestação de serviços. Com base em Rikowski (2017), acrescentamos o seguinte aspecto: apropriação de recursos públicos por organizações privadas, envolvendo a oferta de vagas gratuitas em estabelecimentos privados, a *gestão de unidades escolares por meio de contratos* e a compra de pacotes pedagógicos (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 9, *grifo nosso*).

O conceito formulado converge aos estudos de Adrião (2018)[130] e Peroni (2008; 2013), considerando que a "privatização de novo tipo" também se refere a apropriação do espaço público por mecanismos privados gerencialistas e ainda a incorporação das organizações privadas que passam a receber recursos públicos para tratar da questão social (Martins; Souza; Pina, 2020).

Peroni e Oliveira (2019) lembram que, assim como outros países que vivenciaram a ditadura, o Brasil constituiu políticas sociais universais, em resposta às mobilizações sociais, no mesmo período de crise do capital. Assim, a implementação dessas políticas sociais é atravessada por diferentes estratégias de recuperação e retomada da economia, que trazem implicações para a materialização desses direitos. A partir da responsabilização do Estado pela crise, a Terceira Via propõe o deslocamento da direção e execução das políticas sociais para o público não-estatal e uma reforma do Estado.

O avanço da privatização do público, fenômeno mundial, compõe as ações de redefinição do papel do Estado, compreendendo que a "crise fiscal é parte de um movimento maior de crise do capital, e não a causadora da crise, como foi diagnosticado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via" (Peroni; Oliveira, 2019, p. 41).

Por essa razão, "se por um lado, a garantia do acesso à educação pública foi ampliada, o que consideramos um avanço nesse processo, por outro lado, verificamos a crescente presença do privado mercantil e/ou neoconservador definindo a educação pública" (Peroni; Oliveira, 2019, p. 40).

Montaño (2002, p. 185) considera que o processo de publicização diz respeito à alteração de um padrão de resposta à questão social que implica a "desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local para a função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele)".

Retomando a questão do entendimento acerca das entidades convocadas a prestar os serviços sociais públicos, temos um ponto importante destacado por Martins, Souza e Pina (2020, p. 10) que se relaciona ao fato de essas entidades, pessoas jurídicas de direito privado, oficialmente não obterem lucros financeiros diretos. Os mesmos autores, no entanto, salientam que ainda assim trata-se de

---

[130] Adrião (2018) assinala que a privatização da educação se dá partir de três dimensões: da oferta, do currículo e da gestão.

privatização, uma vez que elas “assumem certo controle do bem público, a partir da autorização do poder Executivo, tendo como base legal um contrato firmado”. Ou seja, o poder executivo fará sua parte que é “financiar o negócio social e zelar para que o contrato seja cumprido”.

Martins, Souza e Pina (2020) analisam os objetivos do intitulado “setor público não-estatal” elencados no PDRAE (Brasil, 1995). De acordo com o Programa do governo federal, a ideia é ampliar as relações entre o Estado e as organizações privadas que passariam a atuar na esfera pública através do financiamento público, a fim de “aumentar a eficiência e qualidade dos serviços e com um custo menor”, enquanto que “a sociedade a que serve [...] deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (Brasil, 1995, p. 47).

A administração pública, sob a ótica gerencial, tem o “cidadão-cliente” como “o contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços” (Brasil, 1995, p. 17), o que confirma a conotação comercial dessas relações entre o poder público e as organizações do ‘terceiro setor’.

Assim como Peroni (2018) e Montaño (2015), Martins, Souza e Pina (2020, p.10) procuram problematizar algumas expressões trazidas na literatura acadêmica, como também na legislação brasileira, sobre esse tema. Segundo os autores, o constructo ‘parceria’, por exemplo, “sugere que haveria uma relação horizontal, de base harmônica, entre setor público e setor privado”. Nesse aspecto, o termo parece “insuficiente” e impreciso para conceituar e qualificar a relação firmada nos contratos entre as entidades privadas e o poder público, camuflando a essência desse mecanismo de privatização, onde se estabelecem a compra e venda de serviços sociais.

A adoção de diferentes expressões, advindas da legislação, sem que seja dada a atenção necessária às concepções que carregam, pode camuflar o exame rigoroso dos processos em curso (Adrião, 2018). Expressões comuns, entre elas, público não-estatal, interesse público e recíproco, ‘parceria’ ou mesmo gestão compartilhada, – muito utilizadas nos documentos legais[131] em análise nesta pesquisa – fazem crer que exista uma associação colaborativa, sob bases horizontalizadas, com interesses comuns (Martins; Souza; Pina, 2020).

[131] Ver Quadro 1

A apropriação do termo gestão compartilhada pelo modelo gerencial é um dos exemplos emblemáticos. Essa expressão aparece vinculada diretamente a uma política pública educacional e é amplamente acionada pelos estudiosos da gestão democrática para indicar a atuação política dos diferentes sujeitos na construção de uma educação verdadeiramente pública, onde se encontra um espaço privilegiado de debate político para a construção de uma sociedade justa socialmente. Fazendo parte, portanto, de um processo de democratização que inclui a participação e a autonomia dos sujeitos para a tomada de decisões coletivas sob a destinação dos recursos públicos conferidos à educação.

Em sentido oposto vamos encontrar o modelo proposto pela gestão gerencial que imprimi novo sentido ao que seria esse compartilhamento. Agora guiado pelas necessidades do mercado, o sentido público e político é secundarizado e a produtividade e eficiência, sob uma perspectiva muito particular, assume a centralidade do debate em torno da educação.

Em verdade, o encontro entre o público e o privado resulta em uma relação dicotômica, carregada de contradições e, nesse sentido, não pode ser harmônica como apregoa a terceira via ou os teóricos da reforma do Estado. Dessa maneira, “ao adotar e massificar o uso da expressão parceria, o bloco no poder buscou negar os conflitos que constituem a natureza e a dinâmica da sociedade de classes e do Estado” (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 11).

Concordamos com Martins, Souza e Pina (2020) ao afirmarem que, ao tratar o público e o privado como equivalentes, em comunhão e equilíbrio, os teóricos do PDAER buscaram justificar a adoção da “administração pública gerencial”. Como vimos nas seções anteriores, a inclusão de um espaço público não-estatal, onde atuariam as entidades prestadoras de serviços sociais, ainda que inexistente na prática, contribui para disseminar um consenso onde se pretende dissolver essas contradições (Chaui, 2001).

Martins, Souza e Pina (2020), baseados em Chaui (1999), propõe a necessária diferenciação entre instituições e organizações, estas últimas que compõe o ‘terceiro setor’. Conforme salienta Chaui (1999), as instituições são públicas, constituídas na e pela sociedade, a partir da universalidade e do pluralismo, acolhendo suas divergências e tensões intrínsecas. Enquanto, as organizações enquanto de caráter privado, representam os interesses de determinadas frações de classes

sociais que, ao atuarem sobre a sociedade, procuram a hegemonia de seu pensamento e ação, subtraindo o interesse genuinamente comum.

Isso significa dizer que:

> [...] toda vez que se instala uma contradição profunda dentro de uma organização, há uma crise que tende a levá-la à dissolução. De outro modo, as contradições constituem e dinamizam as instituições públicas e os equilíbrios são alcançados por práticas democráticas de cunho participativo. Portanto, público e privado formam um par dialético que se expressa por relações contraditórias e não por parceria (Martins; Souza; Pina, 2020, p. 11).

Conforme discutido anteriormente, essas concepções buscam alcançar o consenso, nesse caso, em torno da necessária privatização dos serviços públicos, e contribuem ainda ao estreitamento da noção de cidadania (Montaño, 2015), enfraquecendo a elegibilidade de direitos sociais e a consciência de pertencimento de classe e da existência da luta de classes.

Martins, Souza e Pina (2020) problematizam a negação do “homem-político”, conforme Wood (2003), a partir da transformação do cidadão em cliente, o que sugere que serviços sociais, como a educação, são mercadorias a serem consumidas. Nessa direção, a ideologia neoliberal, ao redefinir as formas de atuação do cidadão – agora convertido em consumidor –, promove a despolitização ao reduzir praticamente tudo a questões econômicas, passíveis de serem gerenciadas sob a lógica do mercado (Apple, 2003). Enquanto isso, como salientamos anteriormente, a participação cidadã em uma sociedade democrática implica a atuação política, baseada tanto no interesse individual quanto na consciência de pertencimento a um coletivo. Esse funcionamento procura ser apagado sob a lógica do capital.

Esse pensamento acaba refletido na deliberada e desejável eliminação do conflito, agora substituído pela lógica do consenso onde se pretende fortalecer o discurso em torno da impossibilidade de mudança (Apple, 2003) ou da naturalização do possível (Peroni., 2013). Registra-se assim uma identificação do conflito e do debate como algo negativo (demorado e pouco produtivo) e o consenso como algo desejável e positivo (produtivo e rápido); desse modo, qualquer posicionamento que não esteja de acordo destoa do senso comum[132], causando estranhamento e, portanto, devendo ser evitado ou descartado.

---

[132] Apple (2003, 2006) explora o conceito de senso comum para examinar a ideologia dominante nas escolas. Para o pesquisador, o senso comum é formado a partir de ideologias determinadas por blocos hegemônicos (aliança formada por diferentes grupos) que apresentam sua visão de mundo como uma

Isso porque o conflito e a contradição, resultantes desejáveis no embate político, são vistos como inconvenientes e improdutivos ao capital, importando ao consumidor apenas seus interesses pessoais. Nesse sentido, da mesma forma que as leis de mercado são indiscutíveis, o debate, a argumentação, a dissensão e a controvérsia pertencem ao campo da política e, portanto, não fazem parte do universo econômico (Cunha, 2001), onde os serviços sociais, como a educação, foram agora incluídos.

Ainda de acordo com Apple (2005), no campo educacional isso se traduz em um padrão de qualidade único, estabelecido pela necessidade do mercado e não pela coletividade. Esse "criativo trabalho ideológico/político" exige a produção de padrões com informações educacionais, baseadas em "produtos" estandardizados, que possibilitam comparações e facilitam as escolhas dos "consumidores". Sob a lógica gerencial e padronizadora, os processos de organização e construção coletiva, próprios de cada escola, são desconsiderados, assim como suas particularidades, estabelecendo-se a competitividade, a meritocracia e a responsabilização individual em um espaço legitimamente[133] plural e democrático.

As pesquisas apontam que os processos de mercantilização podem ocorrer de muitas formas no contexto da educação. Como salientam Peroni e Oliveira (2019, p. 40), o Estado, como responsável pelo acesso, vai continuar ampliando a oferta de vagas, entretanto, o "conteúdo pedagógico" e de gestão das unidades passa a ser influenciado por instituições que introduzem uma lógica mercantil, usando a "justificativa de que, ao agir assim, estão contribuindo para a qualidade da escola pública". O que claramente ignora a desejável construção de uma qualidade socialmente referenciada e suas dimensões (Dourado; Oliveira, 2009).

---

forma natural de entender e operar a sociedade. Dessa forma, as ideias que compõem o senso comum não são impostas, mas acabam fazendo sentido para as pessoas porque se conectam a problemas reais do seu cotidiano. Um discurso se torna "verdadeiro" quando consegue se ancorar em entendimentos já existentes no senso comum, mobilizando-os como a única forma ou ponto de vista possível para a compreensão daquela realidade. Ou seja, esse discurso deixa de ser percebido como dominante e passa a ser visto como uma forma naturalizada de pensamento e ação, convertendo-se em senso comum. Com isso, temos naturalizada e legitimada uma ideia única do que é ser uma "boa" escola, de eficiência da gestão, de qualidade etc., estabelecendo como verdadeiras formas muito particulares de ver e organizar o mundo.

[133] Apple (2005) considera que, com a educação pública reduzida à mercadoria ou como um negócio lucrativo, vemos corrompida sua finalidade de formação e de emancipação do cidadão. Uma vez que, como principal política social prevista na constituição de diversos países, a educação se torna um direito essencial para a livre participação política e social.

> as finalidades educativas e, portanto, o alcance do que se almeja como qualidade da educação se vinculam aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva ou não como direito social (Dourado; Oliveira, 2009, p. 202-203).

A discussão em torno da qualidade está diretamente ligada à definição do que é a educação. Ou seja, enquanto para alguns ela se restringe à mera escolarização através da transmissão de conteúdos científicos, para outros ela é compreendida em suas dimensões intra e extraescolares, onde temos um espaço de formação social e política, para além dos conteúdos. “Nessa direção, a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações” (Dourado; Oliveira, 2009, p.203).

Os estudos apresentados por Lima (2013, p. 179) expõem a capilaridade do setor privado na educação pública, não apenas no Brasil, trazendo pistas em torno das múltiplas e variadas formas que assume, muitas das vezes, de maneira velada, até mesmo para os profissionais que trabalham na área. Entre os estudos realizados acerca dessa temática, o pesquisador destaca entre outros casos, a crescente transferência de recursos públicos para o setor privado que ocorre no contexto brasileiro através do que ele chama de “formas complexas e sutis” e que ajudam a provocar a confusão em torno de conceitos como sociedade civil, mercado e classe empresarial.

Segundo Lima (2013, p. 179), para além de definir um conceito de ‘terceiro setor’ é necessário aprofundar seu estudo de forma crítica. Suas acepções oscilam entre a “criação indireta do Estado, travestida de administração pública, e mais frequentemente surge como sinónimo de mercado ou ‘quase-mercado’, mesmo quando [...] apresentado, sem fins lucrativos, mas com intuitos comerciais evidentes”. O autor destaca ainda que,

> em qualquer dos casos, só muito raramente se depara, mesmo no universo da educação, com organizações da sociedade civil propriamente dita em termos de auto-organização, de potencial democrático e emancipatório, e com capacidade de luta e de reivindicação junto dos poderes instituídos, públicos e privados (Lima, 2013, p. 179).

Desse modo, a privatização da educação “pode significar muitas e diferentes coisas” (Lima, 2013, p. 178), entre elas: a erosão das responsabilidades estatais em benefício do mercado, a desregulação; a concessão de serviços e bens públicos ao setor privado; a construção de redes nacionais de ensino constituídas com base nas chamadas “parcerias público-privadas”; as escolas públicas regidas pelo direito privado; as unidades educativas públicas com a gestão repassada ao setor privado; o financiamento público vinculado às matrículas em organizações conveniadas ao poder público; a política de compra de vagas em escolas privadas; a interferência na elaboração do currículo nacional, na prática pedagógica ou ainda na avaliação etc.

Outra forma de privatização da educação destacada por Lima (2013, p. 179) é a crescente introdução de modos de gestão baseados em princípios do mercado, ideologicamente considerado mais eficiente e ágil que a administração pública. Acredita-se desse modo, que ao adotar os preceitos gerencialistas trazidos pela Nova Gestão Pública, as escolas se tornem “mais ágeis e manejáveis em ambientes incertos e turbulentos, sendo centradas nas necessidades do cliente ou consumidor, induzindo a competitividade”.

Com base nas questões levantadas nas pesquisas trazidas nessa subseção, podemos entender o serviço prestado por essas organizações privadas do ‘terceiro setor’ como um dos instrumentos de disseminação da privatização dos serviços sociais dentro do projeto do governo e, ao mesmo tempo, evidenciamos seu papel legitimador das novas responsabilidades assumidas pelo Estado reformado. Neste contexto, encontramos ainda a remodelagem da concepção de alguns conceitos importantes como: público, cidadania, qualidade e sociedade civil.

Ao encerrar essa subseção, recordamos Montaño (2002, p. 274) ao afirmar que “O conceito e o debate sobre o “terceiro setor” prestam um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nessa luta pela hegemonia na sociedade civil”. Desse modo, a consolidação de um Marco Regulatório para o terceiro setor acaba por traduzir um padrão de comportamento a ser seguido pela esfera pública, distanciando o interesse público e impondo a ideologia hegemônica neoliberal a favor do capital no espaço público.

3. 2.1 Regulamentação do terceiro setor

A seguir passamos a apresentar os contornos da atuação das entidades do ‘terceiro setor’ na execução das políticas públicas. Como sabemos, em detrimento dos dispositivos constitucionais que enunciam os direitos sociais e a participação cidadã, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a relação público-privada ganha novas dimensões.

A implementação do PDRAE (Brasil, 1995) se dá baseada na proposta de “modernizar a administração do sistema capitalista no País por meio da revisão das funções do aparelho de Estado, configurando-o como Estado gerencial ou “necessário”, nos termos do neoliberalismo da terceira via” (Martins; Souza; Pina, 2020. p. 8).

Desse modo, a execução da reforma do Aparelho do Estado que também propunha a privatização de empresas estatais foi complementada pelo Programa Nacional de Publicização (Brasil, 1998a), onde se estabeleceu a atuação das entidades da sociedade civil de fins públicos e sem fins lucrativos para o alcance da consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, ou seja, “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, art. 3). A partir daí, temos a descentralização das tarefas para o intitulado setor público não-estatal com o repasse de subsídios públicos para a execução dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (Brasil, 1995).

Importa assinalar as repercussões à questão social durante o governo de FHC. Sua gestão foi marcada, além da continuidade do plano econômico, iniciado no Governo de Itamar Franco, pelas mudanças na Constituição de 1988, advindas das reformas tributárias e fiscal e da previdência social e que resultaram no início do desmonte da legislação trabalhista. Mesmo com o crescimento econômico, a política de juros altos não conseguiu conter a inflação e manteve as desigualdades sociais em patamares altos. Apesar das advertências das agências internacionais sobre uma possível convulsão social, as verbas para os programas sociais, executados pelo governo, eram cortadas em nome do “necessário” ajuste fiscal (Vieira, 2015).

Nesse contexto, o Estado deixa “de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para

fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (PDRAE, 1995, p.12) optando pelo caminho da privatização e da publicização.

A partir daí, vamos registrar uma reorganização e regulamentação das relações entre o Estado e o setor privado, o que leva à intensificação dos processos de privatização da educação, com o direcionamento dos recursos da escola pública para a iniciativa privada e a introdução de princípios gerenciais em sua gestão.

De acordo com o texto do projeto de reforma (Brasil, 1997, p. 8-9), o Estado, incapaz de atender "com eficiência a sobrecarga de demandas, a ele dirigidas, sobretudo na área social", pode agora dispor de "um segmento da sociedade, o terceiro setor", capaz de implementar "de forma eficiente políticas públicas de maneira conjugada com a sociedade". As chamadas entidades não estatais, consideradas de interesse público, passam assim a compor o 'terceiro setor'. Nessa lógica, o Estado é o primeiro setor e a iniciativa privada com atividade econômica voltada ao lucro seria o segundo setor. Perez (2009) salienta que, desde então, a relação entre o poder público e essas entidades sociais começa a se estreitar e são significativamente alteradas.

Ao buscar a legislação em torno das entidades da sociedade civil, registramos que mesmo antes do poder público implementar o processo de publicização, elas atuavam há muito tempo em diversas áreas. Assim encontramos a legislação pertinente a atuação dessas entidades privadas sem fins lucrativos e das entidades paraestatais[134] – aquelas que realizam atividades consideradas de interesse público, mantendo algum vínculo com o poder público (Câmara dos Deputados, 2016).

Mais adiante, no Quadro 5, entre dispositivos constitucionais, leis e decretos, vamos encontrar, já em 1935, uma Lei federal com regras sobre o funcionamento das sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade pública. Temos ainda a instauração de alguns dispositivos de participação, por meio de entidades representativas, nos processos de formulação de políticas, controle e fiscalização das atividades do governo.

---

[134] Di Pietro (2024) explica que embora não empregado na atual Constituição, este termo está presente não só na doutrina como em leis ordinárias e complementares. Os teóricos da Reforma do Estado incluíram as entidades paraestatais no que denominaram de terceiro setor e, ainda as incluem entre as públicas não estatais. Essas entidades atuam de forma paralela ao Estado, realizando atividades de interesse coletivo, sem fins lucrativos, recebendo incentivos e financiamento do poder público. São consideradas pertencentes à Administração Indireta, regidas pelo direito privado e não tem privilégios concedidos constitucional e legalmente às entidades de direito público.

Além de estabelecer o controle e regramento sobre as ações das entidades ou dispositivos para sua participação, registramos também a previsão legal de algumas benesses concedidas pelo poder público como: isenção ou dedução de impostos, incentivos públicos repassados através de subvenção social ou cooperação financeira.

O Estado acaba por renunciar as receitas públicas às entidades que preencham os requisitos legais por considerar que exercem atividades de interesse social e coletivo, investindo recursos públicos, concedendo benefícios fiscais e prestando ajuda, a título de incentivo fiscal e fomento.

A imunidade fiscal[135], por exemplo, veda a incidência de quaisquer impostos sobre o patrimônio, rendas e serviços de algumas dessas entidades. Ao receberem recursos públicos, as chamadas paraestatais vinculadas juridicamente ao poder público, estão sujeitas ao controle da administração pública e dos tribunais de contas (Câmara dos Deputados, 2016, p. 16).

QUADRO 5 – LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PERTINENTE A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL (1935-2015)

DOCUMENTO	**A QUE SE PROPÕE**	**ANO**
Lei Federal nº 91/1935 regulamentada pelo decreto nº 50.571/1961	Determina regras pelas quais as sociedades, associações e fundações são declaradas de utilidade pública	1935
Decreto-Lei nº 4.657/1942	Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem. § 1º Não poderão, entretanto ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.	1942
Lei Federal nº 5.172/1966 nova redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 10-1-2001	Art. 9º É vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: [...] IV – Cobrar imposto sobre: [...] c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos [...]	1966

[135] A CF (Brasil, 1988, art. 150, inciso VI, c) veda a incidência de impostos (federais, estaduais, distritais e municipais) dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e assistência social, desde que sem fins lucrativos, e desde que esses impostos estejam relacionados às atividades essenciais das entidades, e que sejam atendidas as exigências da lei.

DOCUMENTO	A QUE SE PROPÕE	ANO
	Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas: I – Não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II – Aplicarem integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III – Manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. § 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício. § 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.	
Lei Federal nº 5.764/1971	Define a Política Nacional de Cooperativismo	1971
Lei Federal nº 6.015/ 1973	Determinar a inscrição no registro civil de pessoas jurídicas dos contratos, atos constitutivos, estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública;	1973
Decreto-Lei nº 1.572/1977	Revoga isenção de contribuição de previdência das entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos diretores não recebam remuneração.	1977
Decreto nº 93.872/1986	Tratar sobre a cooperação financeira da União a entidade pública ou privada através de subvenção social ou econômica, auxílio ou contribuição a fim de cobrir despesas de custeios	1986
Lei Federal nº 7.644/1987	Regulamentar a atividade de mãe-social para assistência ao “menor abandonado” dentro do sistema de casa-lar, podendo abrigar até dez crianças.	1987
Lei Federal nº 8.032/1990 Nova redação dada pela Lei Federal nº 13.243/2016	Isenção ou redução de impostos de importação para partidos políticos e pelas instituições de educação ou de assistência social e por Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação	1990
Lei Federal nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente	Estabelece regras sobre doações aos fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nacional, distrital, estadual ou municipal) e sobre a destinação e fiscalização dos recursos.	1990
Lei Federal nº 8.313/1991 – Lei Rouanet	Incentivar atividades culturais através de apoio a projetos de pessoas físicas e jurídicas. Prevê redução do imposto de renda para doações e patrocínios. A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.	1991

DOCUMENTO	A QUE SE PROPÕE	ANO
Decreto Federal nº 794/1993	Estabelecer limites para deduções de Imposto das pessoas jurídicas	1993
Lei Federal nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	Dispor sobre a organização da assistência social. Prevê a participação da população, por meio das entidades representativas, na formulação das políticas e no controle das ações e também nas atividades de assistência. Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Cabe aos municípios, executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil	1993
Lei Federal nº 8.958/1994 regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010	Permitir que as Instituições Federais de Ensino Superior e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas contratem, com dispensa de licitação, nos termos do da Lei nº 8.666/1993, fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Em regra, são as fundações, mas podem ser contratadas também associações ou cooperativas.	1994
Lei Federal nº 9.249/1995	Alterar a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas. Podem ser deduzidas as doações previstas na Lei Rouanet, para as instituições de ensino e pesquisa, as entidades civis que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora ou em benefício da comunidade onde atuem.	1995
Lei Federal nº 9.250/1995	Alterar legislação do imposto da pessoa física. Prevê a dedução de impostos para Fundos controlados pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e pelos conselhos do idoso e para projetos culturais.	1995
Lei Federal nº 9.429/1996	Trata sobre renovação de Certificação de Entidades Filantrópicas e recadastramento junto ao Conselho Nacional de Assistência (CNA)	1996
Lei Federal nº 9.532/1997	Trata sobre as condições para concessão de imunidade de impostos às entidades sociais	1997
Lei Federal nº 9.637/1998 – Criação do Programa Nacional de Publicização	Estabelecer a exigência de habilitação das entidades sociais perante a administração pública para obtenção da qualificação como organizações sociais (OS), concedida por ato administrativo discricionário. Incentivar a celebração de contratos de gestão para recebimento de recursos públicos, permissão de uso de bens públicos e cessão de servidores com ônus para o Estado.	1998
Lei Federal nº 9.608/1998	Regulamentar o serviço de voluntariado	1998
Lei Federal nº 9.732/1998	Conceder isenção de impostos as entidades sem fins lucrativos educacionais e as que atendam ao SUS, mas que não praticam de forma exclusiva e gratuita atendimento as pessoas carentes.	1998
Lei Federal nº 9.790 (Brasil, 1999), regulamentada pelo	Instituir a habilitação das entidades sociais como organizações da sociedade civil de	1999

DOCUMENTO	A QUE SE PROPÕE	ANO
Decreto Federal nº 3.100/1999 e alterada pela Lei Federal nº 13.019/2014	interesse público (Oscips) para a prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado, por meio de Termo de Parceria.	
Lei Federal nº 9.867/1999	Estabelecer regulamentação para funcionamento de cooperativas sociais	1999
Decreto Federal nº 3.415/2000	Delegar competência ao Ministro de Estado da Justiça para a declaração de utilidade pública de sociedades civis, associações e fundações, prevista na Lei nº 91/1935.	2000
Medida Provisória nº 2.158-35/2001	Determinar a alíquota de 1% de contribuição para o PIS/Pasep, isenção de Confins para entidades sociais. Prevê a dedutibilidade de doações à Oscip	2001
Lei Federal nº 10.406/2002 - Código Civil Brasileiro	Prevê a criação de fundações privadas e associações	2002
Lei Federal nº 10.406/2002 - nova redação dada pela Lei Federal nº 13.151/2015	Estabelece a caracterização de pessoas jurídicas de direito público interno ou externo e as de direito privado. Inclui as entidades de caráter público criadas por lei (OS e Oscip) como pessoas de direito público interno, ao lado da União, estados, Distrito Federal e municípios. Em 2005 são acrescidas as Autarquias e associações públicas.	2002
Lei Federal nº 11.438/2006- Lei de incentivo ao Esporte	Fomentar atividades esportivas através de incentivos e benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas a partir de doações e patrocínios	2006
Decreto Federal nº 6.170/2007	Dispor sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse	2007
Lei Federal nº 12.101/2009 regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.242/2014	Estabelece a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regulamenta a isenção de contribuições à seguridade social	2009
Lei Federal nº 12.213/2010	Instituir o Fundo Nacional do Idoso e autorizar a dedução de imposto de pessoas físicas e jurídicas para as doações efetuadas aos fundos municipais, estaduais e nacional	2010
Decreto Federal nº 7.592/2011	Determinar a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568/2011.	2011
Lei Federal nº 13.019/2014 – Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) Altera as Leis Federais nº 8.429/1992 e nº 9.790/1999. Alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 O Decreto nº 8.726/2016 é substituído pelo Decreto nº 11.948 (Brasil, 2024).	Instituir normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; Definir diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as entidades da sociedade civil.	2014

DOCUMENTO	A QUE SE PROPÕE	ANO
Lei Federal nº 13.151/2015	Promover alterações no Código Civil no que diz respeito as fundações privadas.	2015

FONTE: O autor com base em Câmara dos Deputados (2016).

O Código Civil brasileiro[136] regulamenta algumas das entidades do 'terceiro setor' prevendo a constituição jurídica de fundações privadas e associações, ambas sem finalidade lucrativa. Além das fundações privadas e associações, as demais entidades do 'terceiro setor' englobam uma ampla gama de instituições com atuação em diferentes setores e em prol de causas diversas.

Como explica Di Pietro (2024), entre as entidades que atuam, em paralelo ao Estado, temos: os serviços autônomos (Sistema S: Sesi, Senai e Sesc) e entidades de apoio (associações, fundações e cooperativas), as organizações sociais (OS), as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e as organizações da sociedade civil (OSC). Cada uma delas apresenta peculiaridades que serão discutidas nessa seção.

A seguir, uma breve definição das entidades privadas, com atuação em diferentes setores da sociedade brasileira, com ou sem interação direta com o poder público[137] (Câmara de Deputados, 2016; Brasil, 2016e):

a) Organização Não Governamental (ONG): nome genérico para entidades que atuam de forma independente, sem vínculo com governo, e que dependem de doações, do trabalho voluntário e, algumas vezes, de financiamento estrangeiro ou público. Pode ser contemplada pelo poder público com a declaração do Título de Utilidade Pública ou com Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, ou ainda serem qualificadas como OS ou Oscip, ficando dessa forma aptas a receber dinheiro público e contar com a isenção de

[136] A Lei nº 10.406/2002 do Código Civil entra em vigor em janeiro de 2003 trazendo mudanças nas regras estatutárias das associações e na constituição de fundações. Até 2005, grande parte das organizações não havia adotado as novas regras por essa razão foi editada a Lei 11.127/2005, com modificações nos art. 54,57,59, 60 e 2.031, que torna essas regras mais flexíveis. Em 2015, a Lei 13.151 promove alterações em suas finalidades.

[137] Como veremos nesta subseção, para estabelecer alguma relação com o poder público através de Convênio (Lei Federal nº 8.666/93), Contrato de Gestão (Lei Federal nº 9.637/98), Termo de Parceria (Lei Federal nº 9.790/99), Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Termo de Cooperação (Lei Federal nº 13.019/14), as entidades precisam se enquadrar em alguns requisitos estabelecidos na legislação.

impostos. O termo ONG não é juridicamente reconhecido pela legislação brasileira;

b) Fundação: pessoa jurídica de direito privado formada a partir da disponibilidade e iniciativa de capital privado, para atuar em causas de interesse público. São instituições caracterizadas como sem fins lucrativos criadas com o objetivo de concessão de recursos financeiros para apoio de projetos, instituições ou iniciativas que promovam causas sociais, podendo ser mantidas por doações individuais, de empresas ou de outras fundações maiores;
c) Associação: pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne pessoas que expressam a organização e objetivo em estatuto registrado em Cartório. Reúne indivíduos com interesse em uma causa comum ou em benefício mútuo. Podem reunir profissionais de uma mesma categoria, cooperativas de crédito ou moradores de um mesmo bairro, entre outros;
d) Instituições filantrópicas: foco no trabalho assistencial a pessoas carentes;
e) Organizações de voluntariado: reúne grupos de pessoas que trabalham de forma voluntária em ações próprias ou em colaboração com outras entidades da sociedade civil;
f) Serviços sociais autônomos (Sistema S): entidades com personalidade jurídica de direito privado, que prestam serviços de assistência ou ensino a certas categorias profissionais ou sociais e são mantidas por contribuições parafiscais[138] instituídas pela União. Exemplos: Sesi (Serviço Social da Indústria); Sesc (Serviço Social do Comércio); Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria); Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); Sest (Serviço Social do Transporte); Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte); Apex-Brasil (Agência de Promoção de Exportação do Brasil); ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

O termo OSC, utilizado na legislação, tem sido frequentemente adotado pelos pesquisadores da área para designar essas entidades por ser considerado mais

[138] As contribuições parafiscais são um tipo de tributo arrecadado pela Receita Federal (RF) que incide sobre a folha de pagamento das empresas.

adequado, do ponto de vista técnico-legal, uma vez que a expressão ONG, como assinalamos, não constitui figura jurídica legal em nosso país. Ainda assim, de acordo com Lopes (2018), na literatura, os termos ONG e OSC, são comumente encontrados para designar conjuntos similares de organizações e definir aquelas que se enquadram, simultaneamente, em cinco critérios, quais sejam:

a) serem privadas e sem vinculação jurídica com o Estado;
b) sem fins lucrativos, ou seja, não distribuem o excedente entre proprietários ou dirigentes, e, em caso de geração de superávit, aplicá-lo em atividades-fim da própria organização;
c) serem legalmente constituídas, ou seja, com personalidade jurídica e inscrição no CNPJ;
d) serem autoadministrativas e gerenciadas de forma autônoma;
e) serem constituídas voluntariamente.

Di Pietro (2024, p. 587) ressalta que mesmo tendo uma atuação de longa data junto ao poder público, anteriormente não havia uma uniformidade no enquadramento dessas entidades privadas. Na organização da Administração Pública Federal atualmente as instituições são tratadas como sendo “entidades de colaboração, sujeitas a regime jurídico de direito privado, parcialmente derrogado por normas de direito público, especialmente com vistas ao controle”.

Como acompanhamos na seção anterior, a partir dos anos 1990, a relação do poder público com as entidades privadas ganha novas dimensões (Martins; Souza; Pina, 2020). A fim de implementar a administração pública gerencial, a Lei nº 9.637 (Brasil,1998a) cria o Programa Nacional de Publicização (PNP) onde está prevista a atuação de organizações sem fins lucrativos na prestação de *serviços públicos sociais,* estabelecendo requisitos para sua qualificação como organização social (OS). Pouco tempo depois, é criada a figura jurídica das Oscips com a finalidade de desempenhar os *serviços públicos não exclusivos do Estado*, mediante fomento e fiscalização do poder público.

Temos assim a definição dos modelos de organização social (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) para a prestação de serviços públicos sociais. Como bem define o texto do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995, p. 17), “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do

contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social [...] para fortalecer-se na função de promotor e regulador". Ou seja, o poder público pretende repassar seu papel de executor ou prestador direto de serviços sociais, como saúde e educação, assumindo a figura de regulador e provedor deles.

Os idealizadores da reforma do Estado nos anos 1990, apoiados na ideologia da terceira via, justificam que, diante da crise do Estado social e burocrático, a solução deve levar em conta a participação do 'terceiro setor' nos serviços sociais públicos, uma vez que isso permitiria maior controle social da administração pública. Desse modo, como vimos anteriormente, sob esse pretexto, a administração pública passaria a seguir critérios gerenciais de governança.

Mesmo antes da edição da referida Lei (Brasil, 1998a), o texto do PDRAE (Brasil, 1995) faz referência às organizações sociais (OS) e aos processos de publicização, classificando-os como estratégias fundamentais ao alcance da descentralização de atividades no setor de prestação de *serviços não exclusivos* do Estado. A ideia é, claramente, desenvolver e ampliar a atuação do 'terceiro setor', reduzindo a prestação direta dos serviços públicos pelo Estado (Nunes, 2017).

Violin (2014) explica que esses serviços sociais chamados *não privativos* ou *não exclusivos* englobam os serviços que o Estado deve desempenhar sem impedir que a livre iniciativa também os exerça, independentemente de concessão ou permissão, pois o Estado não detém a titularidade exclusiva, como, por exemplo, saúde, educação, assistência social e radiodifusão. Porém, como enfatiza Violin (2014, p.167), esse entendimento parece estar caindo em desuso.

> Os serviços públicos sociais devem obrigatoriamente ser exercidos pelo Estado, sob o regime de Direito público, nos termos de Sílvio Luís Ferreira da Rocha, que defende que **a atividade de fomento não deve representar a regra, mas a exceção**, pois a regra é a atuação direta do Estado nas áreas sociais (Violin, 2014, p.167*, grifo nosso*).

Os teóricos da Reforma do Estado englobaram as entidades privadas no 'terceiro setor', classificando-as como públicas não-estatais. Nessa interpretação questionável, como argumentado na seção anterior, elas seriam públicas porque prestariam atividades de interesse público e não-estatais, porque não integrariam a Administração Pública, Direta ou Indireta.

Di Pietro (2024, p. 552, *grifo da autora*) salienta que, ainda que existam leis específicas que disciplinem seu funcionamento, as entidades privadas apresentam paridade, sob o ponto de vista de seus vínculos com o Estado:

a. **não são criadas pelo Estado**, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; é o caso dos serviços sociais autônomos, especialmente as entidades do chamado sistema S, em que houve autorização legal para que fossem criadas pelas respectivas Confederações, porém a autorização não teve por objetivo a delegação de atividades administrativas de titularidade do Estado (já que elas apenas desempenham atividade privada de interesse público);
b. em regra, **não desempenham serviço público delegado pelo Estado**, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado; quando prestados por este, sob regime jurídico de direito público, são serviços públicos; quando prestados pelo particular, são atividades privadas de interesse público, que alguns chamam de serviços públicos impróprios; elas desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas atuam em colaboração com ele;
c. recebem algum tipo de **incentivo do Poder Público**, que pode ser tanto a outorga de um título (o de utilidade pública, por exemplo), como auxílios e subvenções provenientes do orçamento do Estado, cessão de servidores públicos, outorga para utilização de bens públicos;
d. têm **vínculos jurídicos com o Poder Público**, por meio de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outros instrumentos congêneres; nesse caso, vinculam-se aos termos do ajuste e têm que prestar contas ao ente da Administração Pública do cumprimento dos objetivos estipulados e ao Tribunal de Contas, na hipótese de receberem recursos públicos;
e. seu **regime jurídico é de direito privado**, porém parcialmente derrogado por normas de direito público, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao Poder Público;
f. **integram o terceiro setor** porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais.

A opção do governo de eleger o setor privado como potencial colaborador nas tarefas do Estado consagra o estreitamento da relação público e privado, demandando um alargamento da regulação específica, capaz de contemplar a complexidade das novas relações jurídicas estabelecidas (Nunes, 2017). O aparato jurídico engendrado vai oferecer a base legal para a efetivação dessas relações.

Adrião e Bezerra (2013, p. 256) destacam ainda que, a partir da vigência da EC 19/98, temos a consolidação da relação entre a administração pública e a iniciativa privada com a "privatização de funções até então exclusivas do Estado, notadamente aquelas relativas à oferta de políticas públicas, em particular, a educação".

Paralelamente a EC19/1998 encontramos o Programa Nacional de Publicização (Brasil, 1998a) onde se define de que forma uma entidade pública poderá ser substituída por uma entidade privada, exigindo sua qualificação junto ao poder público como organização social (OS). Assim, "apesar da terminologia utilizada, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos *muitos instrumentos de privatização* de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública" (Di Pietro, 2024, p. 566, *grifo nosso*).

Di Pietro (2024, p. 567) cita ainda o artigo 20 (Brasil, 1998a) para destacar que as organizações do 'terceiro setor' vão *absorver* as atividades antes desempenhadas por órgão ou entidade estatal, bem como bens móveis e imóveis, cedidos à organização social (OS). Com isso, "o órgão ou entidade estatal será extinto (sem que se diga na lei qual a solução para a hipótese de rescisão do contrato de gestão, de modo a garantir prestação sem solução de continuidade); e suas instalações, abrangendo bens móveis e imóveis, serão cedidas à organização social".

Ficou estabelecido na legislação que, no âmbito do poder público, as entidades privadas sem fins lucrativos podem pleitear uma habilitação para atuar na esfera pública, através da atribuição de um dos certificados de qualificação concedidos pelo ente federado: o de organização social – OS (Brasil, 1998a) ou de organização da sociedade civil de interesse público – Oscip (Brasil, 1999).

Di Pietro (2024) esclarece que a qualificação da entidade privada como OS ou como Oscip não é um direito ou uma opção para as entidades interessadas na prestação dos serviços públicos, ela é uma *concessão temporária do poder público*, através de um ato administrativo discricionário, de acordo com conveniência e critérios

próprios do gestor público, que deve atuar com base no interesse público e preceitos legais e morais e nos princípios da administração pública.

As organizações sociais (OS) foram, portanto, disciplinadas pela Lei federal nº 9.637 (Brasil, 1998a). Conforme seu artigo 1º, depois de atendidos os requisitos necessários, as entidades qualificadas pelo poder executivo poderão atuar em atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Apesar de juridicamente serem consideradas entidades de colaboração que integram o terceiro setor, as OS apresentam uma peculiaridade: *prestam serviço público por delegação do Poder Público*. Desse modo, *substituem o Poder Público* na prestação de uma atividade designada por ele e para isso podem utilizar bens do patrimônio público, assim como contar com servidores públicos em seu quadro de pessoal, sendo mantidas com recursos públicos (Di Pietro, 2024).

A qualificação de uma entidade privada como organização social (OS) constitui uma iniciativa do Poder Público com o objetivo específico de transferir a gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público. Segundo Di Pietro (2024, p. 553), o principal intento é “fugir ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública e permitir que o serviço público seja prestado sob o regime jurídico do direito privado”.

Desse modo, o vínculo ao poder público se dá através do contrato de gestão para prestação de serviço público social de titularidade do Estado, diferentemente dos serviços sociais não exclusivos prestados pelas entidades do ‘terceiro setor’ designadas como OSC.

Di Pietro (2024, p. 553) explica que, as OSs atuam de modo similar as concessionárias de serviço público[139], porém não recebem remuneração dos usuários, mas são mantidas com recursos provenientes do orçamento público. “A aproximação maior é com a parceria público-privada, [...] em que a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada”, com a diferença de que a

[139] A Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF (Brasil, 1988). Uma concessionária de serviço público é uma empresa privada que opera sob um contrato de concessão com o poder público. A concessão à pessoa jurídica ou consórcio de empresas dá o direito exclusivo de fornecer determinado serviço em uma área geográfica específica por um determinado período de tempo. Nesse período, a concessionária fica responsável por investir, operar e manter a infraestrutura necessária para fornecer o serviço com qualidade, seguindo as regras e regulamentos estabelecidos pelo órgão regulador.

entidade privada atua na PPP com fins lucrativos, enquanto as organizações sociais não podem, em tese, ter fins lucrativos.

As organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) foram disciplinadas pela Lei nº 9.790 (Brasil, 1999)[140]. Embora essa lei federal continue em vigor, as entidades qualificadas também se submetem às normas da mais recente Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), que instituiu o MROSC, do qual trataremos mais adiante. As entidades qualificadas como Oscips desempenham *serviços públicos não exclusivos do Estado*[141], mediante incentivo e fiscalização do poder público.

A Oscip exerce *atividade de natureza privada*, com a ajuda financeira do Estado, através de um contrato chamado Termo de parceria firmado com o ente público. Di Pietro (2024) considera que a Oscip estaria mais bem estruturada, do ponto de vista jurídico, já que a Lei impõe requisitos mais rígidos para obtenção da certificação por parte da entidade privada. Além disso, enquanto o título de organização social (OS) é concedido somente à entidade que pretende celebrar o contrato de gestão, a qualificação de Oscip é outorgada a qualquer entidade que preencha os requisitos previstos na Lei nº 9.790/99, independentemente de vir ou não a firmar contrato com o poder público.

De acordo com a legislação, o objetivo do termo 'parceria' é a formação de vínculo de cooperação entre as partes para fomento e execução das atividades de interesse público (Brasil, 1999, art. 3) que deve contemplar:

> o objeto, com especificação do programa de trabalho; as metas e os resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; os critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado; previsão de receitas e despesas, inclusive com detalhamento das remunerações e benefícios do pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria; obrigatoriedade de apresentação de relatório anual, com comparação entre as metas e os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas; publicação na imprensa oficial do extrato do termo de parceria e de demonstrativo de sua execução física e financeira (Di Pietro, 2024, p. 572)

Como é possível perceber, o funcionamento dessas organizações segue a lógica do direito privado. Isso permite que possa ser realizada a contratação direta de profissionais, sem a obrigatoriedade do concurso público, com a finalidade de reduzir

---

[140] Regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, com alterações.

[141] Como vimos são aqueles serviços prestados tanto pelo Estado quanto pelo particular, sem a necessidade de delegação do poder público. O fato de o particular prestar este serviço público não exime o Estado de sua obrigação de fazer a execução direta.

custos. Também não é exigida a realização de processos de licitação para efetuar contratações, compras, obras e serviços (Nunes, 2017).

Ainda segundo a normatização, o Conselho de Administração dessas entidades privadas, prestadoras de serviços, deve ser composto por membros do poder público, representantes da sociedade civil e da própria entidade, sendo que os contratos de gestão firmados devem ser fiscalizados por órgãos competente e pelo Tribunal de Contas para avaliação dos resultados do plano de trabalho previamente estabelecido (Nunes, 2017).

Dessa forma, como ressalta Nunes (2017, p.14) “investir recursos públicos diretamente no setor não estatal implica criar robusta estrutura de controle, que abranja não somente a prevenção, como a repressão de eventuais irregularidades”. Em caso de mau uso do dinheiro público, os dirigentes da organização privada contratada e os servidores públicos responsáveis pela fiscalização do contrato podem vir a sofrer ações de improbidade administrativa, através da abertura de morosos processos administrativos.

Apesar dos pontos em comum entre as Oscips e OSs, os objetivos almejados pelo poder público para cada uma são diversos. Di Pietro (2024, p. 572) esclarece que nos contratos com as OSs, o intuito é o de que elas assumam as atividades desempenhadas pela administração pública, como os serviços públicos, “resultando na extinção destas últimas”. Já nos contratos firmados com as Oscips, com a função de fomento, ou seja, “de incentivo à iniciativa privada de interesse público, o Estado não está abrindo mão de serviço público (tal como ocorre na organização social) para transferi-lo à iniciativa privada”.

Com relação a Estados e Municípios, nos dois casos, a outorga dos títulos depende de lei específica de cada ente federado, com requisitos e delimitação próprios, seguindo critérios da Lei federal.

Pouco tempo depois do Programa Nacional de Publicização – PNP (Brasil, 1998a) é sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000) que impõe limites para os gastos com pessoal, condicionando-os à arrecadação de tributos nas diferentes esferas. A fim de evitar eventuais penalidades, que podem ir desde a cassação do mandato até reclusão e multa, muitos gestores públicos passaram a utilizar a terceirização de parte dos serviços dos órgãos públicos, como, por exemplo, limpeza e segurança, e a ampliar a contratação das entidades privadas.

Não por acaso, os dados do Ipea - Instituto de Pesquisa Aplicada registram, entre 1996 e 2005, um crescimento de 215% no número de entidades privadas no país, chegando, em 2005, a mais de 338 mil organizações da sociedade civil [142]. Atualmente, segundo o Mapa das OSC, os dados da Receita Federal indicam que existem 879.326 organizações da sociedade civil com CNPJ ativo no país.

A edição da Lei nº 9.637 (Brasil,1998a), que cria o Programa Nacional de Publicização e a qualificação como OS, causou muitas controvérsias e acabou contestada na Justiça por dois partidos políticos. O Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressaram com uma ação de declaração de inconstitucionalidade (ADI 1.923[143]), iniciada em 1998, onde buscavam a anulação na íntegra da nova Lei.

Entre os argumentos citados na declaração está a alegação de que a transferência das responsabilidades do poder público às entidades privadas fere o dever previsto na CF (Brasil, 1988), além de descumprir o dever de licitação e ferir o princípio da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal[144].

Segundo a argumentação dos partidos que implementaram a ação, as organizações sem fins lucrativos só podem atuar de forma complementar, desse modo, a criação dos modelos de OS e Oscip serviria como um escape do regime jurídico, dispensando licitações e concurso público, e admitindo o contrato por ato administrativo discricionário[145], o que dificultaria a transparência no uso dos recursos públicos e o favorecimento.

Depois de um longo tempo de discussões jurídicas e suspensões, somente em 2014 – ano da edição da Lei do MROSC, ou seja, dezessete anos depois da apresentação da contestação inicial, o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou a ADI 1.923 respondendo que, segundo o entendimento da Suprema Corte, não há

---

[142] De acordo com os dados do portal Mapa das Organizações da Sociedade Civil – plataforma virtual de transparência pública colaborativa mantida com dados do Ipea –, mais de um milhão de organizações da sociedade civil foram criadas no Brasil, entre 1901 e 2020. Deste total, 99% foram formalizadas após os anos 1960. O perfil majoritário entre as OSCs é composto por associações privadas (85%), sediadas na região Sudeste (40%), com tempo médio de atividade de 17,6 anos. Um terço dessas organizações criadas nestes 120 anos tiveram suas atividades encerradas, sobretudo após os anos 2000 (92,8%) (Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br).

[143] Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf

[144] Di Pietro (2024) traz uma série de questionamento sobre alguns desses aspectos.

[145] Com os novos modelos disponibiliza-se ao gestor público duas opções: a prestação do serviço público diretamente pelo poder público ou pelo 'terceiro setor'. Cabe ao administrador público, "de acordo com os princípios de direito administrativo e de acordo com sua vertente política, optar por um ou outro modelo. Evidencia-se, assim, a discricionariedade do agente, cuja opção pode acarretar consequências políticas e/ou jurídicas" (Nunes, 2017, p.15).

violação da CF (Brasil, 1988) quando da prestação dos serviços sociais pelas OSs e Oscips.

Morettini e Schier (2016) afirmam que a decisão do STF teve um forte impacto não apenas sob as entidades privadas, mas, sobretudo, no modo como a administração pública passou a se relacionar com elas, uma vez que essas organizações atuam em áreas fortemente atreladas à concretização dos direitos sociais. Para os esses autores, não é admissível a exclusão do papel protagonista do Estado na prestação direta desses serviços sociais.

Muitos juristas também discordaram do entendimento da Suprema Corte. Violin (2010), professor e pesquisador na área do Direito do Estado, desenvolve uma análise crítica das ideias propagadas pelo 'terceiro setor' que ganharam força no contexto do neoliberalismo e do gerencialismo e modificaram a atuação das entidades sociais. Em sua pesquisa sobre as relações entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos instituídas pós-reforma administrativa, Violin (2010) observa que a atuação da sociedade civil organizada precisa sim ser fortalecida, porém, através da restauração do importante papel que desempenhavam no período pós-ditadura e não como principal responsável pela execução dos serviços públicos sociais.

3.2.2 Da Lei do 'Terceiro Setor' à implementação do MROSC

Com o passar do tempo, o aparato legal, criado durante o governo FHC nos anos 1990, com o intuito de regulação da relação entre o poder público e o setor privado, se mostra insuficiente para padronizar nacionalmente as ações das entidades do 'terceiro setor' na esfera pública, permitindo brechas e deformidades legais (Araujo; Freguete; Nascimento, 2019). Sobre a Lei do 'terceiro setor', como ficaram conhecidas as Leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999, Araujo, Freguete e Nascimento (2019, p. 86) afirmam que "ambas as leis não foram suficientes para padronizar nacionalmente as atividades das OSC, abrigando em suas lacunas a possibilidade de uma série de desconformidades legais".

As autoras explicam ainda que a qualificação como Oscip, por exemplo, apresentou uma baixa adesão principalmente pela falta de detalhamento normativo do novo regramento. Assim, o poder público permaneceu utilizando o conveniamento, mediante a subvenção pública, fazendo com que os gestores públicos recorressem

às instruções normativas aplicáveis aos convênios. Tal prática resultou na coexistência de diferentes modelos de contratualização dessas relações, gerando insegurança jurídica para ambos os lados e a multiplicação de fraudes e desvios.

A Lei do 'terceiro setor' viabilizou inúmeros incentivos econômicos por parte dos governos em diferentes esferas e resultou em um crescimento exponencial do número de entidades sem fins lucrativos, como vimos nos dados do Ipea apresentados na seção anterior. Isso acaba por favorecer a multiplicação de fraudes e desvios do dinheiro público, levando a uma repercussão negativa em torno do funcionamento do 'terceiro setor'.

Por conta da negativa repercussão nacional, em 2007, a Câmara de Deputados cria uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o repasse de recursos federais para as entidades privadas sem fins lucrativos. Durante os trabalhos da CPI das ONGs, como ficou conhecida, foi apresentado o PL nº 3.877/2004[146] que sugeria o registro, a fiscalização e o controle das entidades recebedoras de subvenções públicas.

A conclusão dos trabalhos dessa primeira CPI aconteceu somente em 2010 e apontou fragilidades no controle e na fiscalização dos contratos com o poder público, recomendando o aprimoramento dos instrumentos jurídicos de regulamentação e fiscalização. Segundo Araujo, Freguete e Nascimento (2019), a despeito das recomendações da CPI, os arranjos e acordos escusos continuaram, uma vez que, a maioria dos integrantes da comissão, possuía algum vínculo com as entidades investigadas.

Em 2011, acontece uma segunda CPI das ONGs, dessa vez no senado federal, onde é apresentado o PL nº 649/2011[147], de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) que propõe um regime jurídico para atuação das entidades privadas na esfera pública. Concomitantemente, começam as pressões, de diferentes atores e setores da sociedade, pela criação de um Marco Regulatório do 'terceiro setor'. Montano (2018) ao investigar a constituição da agenda para a formulação do MROSC, identifica uma diversidade de sujeitos envolvidos, assim como diferentes interesses específicos, setoriais e corporativos.

---

[146] Arquivado e substituído pelo PL 7.168/2014.

[147] Após receber diversas emendas e propostas, o PL 646/2011 foi encaminhado à Câmara dos Deputados, passando a tramitar como PL 7.168/2014, sob a relatoria de Décio Lima (PT/SC). O PL 7.168/2014 foi aprovado em julho e transformado na Lei 13.019 (Brasil, 2014b)

As pressões pelo novo ordenamento jurídico iniciam no período eleitoral que antecede a eleição de Dilma Rouseff (2011-2016) com o manifesto: Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil[148]. “Dentre os sujeitos participantes da proposição da demanda que originou a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as organizações da sociedade civil, havia membros de organizações, movimentos sociais e redes” (Montano, 2018, p. 71). Na ocasião, a então candidata se comprometeu a articular sua elaboração em caso de vitória.

Em 2011, já no início do governo de Dilma, é criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de discutir e aprimorar a legislação federal nesta área. O Grupo era coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e constituído por representantes da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, e das entidades da sociedade civil.

Após ampla discussão, que incluiu a realização do I Seminário Internacional do MROSC para a elaboração de um Plano de Ações e de um diagnóstico sobre o panorama de atuação das entidades, foi forjado um escopo da política a ser implementada. Os trabalhos do GTI, concluídos no ano seguinte, em 2008, com a apresentação do relatório final, serviriam de subsídio à escrita da minuta do projeto de lei que tramitou posteriormente no senado.

Entre as demandas, apontadas durante os trabalhos do GTI, Montano (2018) destacaram a necessidade de: criação de uma normatização própria com objetivo de uniformização jurídica para implementação e fiscalização da atuação das entidades; aperfeiçoamento da definição legal das entidades; ampliação da formação e capacitação dos profissionais das entidades contratadas; divulgação de dados sobre o universo das entidades privadas; criação de um canal de comunicação para a formalização de demandas emergentes das entidades e, por fim, estabilidade com relação ao regramento jurídico nas diferentes esferas do poder público.

---

[148] De acordo com Montano (2018, p. 65), a Plataforma foi elaborada conjuntamente pela: Pastoral da Criança, Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Cáritas Brasileira, Fundação Grupo Esquel do Brasil (FGEB), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Fundação AVINA, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). O movimento “tomou força, sendo apresentada aos candidatos à presidência, com mais 74 signatários, incluindo fóruns, articulações, redes e grupos”.

Para Araujo, Freguete e Nascimento (2019, p. 85), a consolidação de um marco regulatório capaz de estabelecer um regramento para atuação do setor privado na esfera pública se configura “como uma agenda estratégica mediante ao diagnóstico de insegurança institucional e jurídica” para ação das entidades. Montano (2008, p. 72) considera que

> se por um lado a reivindicação originalmente demandava para o aperfeiçoamento do ambiente legal e institucional [...], pela transparência da aplicação dos recursos públicos e fomento à participação cidadã, por outro foram tensionados interesses pautados por objetivos, como a possibilidade de criação de organizações apenas com o objetivo de implementar políticas públicas para ações de filantropia ou para o fortalecimento do marketing empresarial, assim como a simplificação da prestação de contas.

Em 2014, em meio à pressão das próprias organizações, movimentos sociais e redes, o Projeto de Lei nº 7.168/2014 acaba transformado na Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), conhecida como Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), sofrendo algumas alterações nos anos seguintes (Brasil, 2015). O Marco foi normatizado somente em 2016 pelo decreto nº 8.726[149] (Brasil, 2016a), passando a vigorar para a União, o Distrito Federal e os Estados e, partir de 2017, para os municípios. A Lei (Brasil, 2014b) vai requer ainda a normatização própria por parte de cada ente federado para o atendimento das necessidades locais.

Montano (2018) explica que a demora na implementação do MROSC se deve à complexidade de sua aplicação pelos estados e municípios. Por essa razão, a legislação demorou a entrar em vigor, sendo prorrogado o início de sua vigência por duas Medidas Provisórias, posteriormente transformadas em Leis[150].

A nova legislação (Brasil, 2014b)[151], estruturada em seis capítulos, apresenta 88 artigos onde se dispõem as normas gerais, fundamentos e princípios acerca das relações entre a administração pública e as entidades privadas do ‘terceiro setor’. Desse modo, desde então, os contratos firmados com as denominadas organizações da sociedade civil (OSC) são disciplinadas pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b, art. 1). Sendo que, os acordos firmados serão estabelecidos em:

---

[149] A elaboração do decreto nº 8.726 (Brasil, 2016a) se deu com a colaboração da sociedade civil através de duas consultas públicas, uma em 2014 e outra em 2015. A ideia inicial era permitir o conhecimento acerca da legislação recém-criada e debater seu conteúdo.

[150] A Medida Provisória nº 658/2014, transformada na Lei 13.102/2015, prorrogou o início da vigência da Lei 13.019/2014. E a Medida Provisória nº 684/2015, transformada na Lei 13.204/2015, modifica o escopo da Lei 13.019/2014 e prorroga mais uma vez o início da sua vigência.

[151] Alterada pelas Leis nº 13.102/2015 e 13.204/2015.

> regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em *termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação* – redação dada pela Lei nº 13.204 (Brasil, 2015, *grifo nosso*).

Com a vigência da Lei do Marco (Brasil, 2014b), os antigos convênios deixaram de ser celebrados[152], passando a serem substituídos pelos contratos formalizados através dos Termos de colaboração, Termos de fomento ou Acordos de cooperação. As entidades que já prestavam serviço ao poder público precisaram se adaptar ao novo regramento e ao sistema de controle e prestação de contas estabelecido.

A Lei do MROSC apresenta o regramento a ser aplicado pelas três esferas de governo, assim como pelas entidades da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias) nos contratos firmados com as OSCs.

Di Pietro (2024, p. 574) ressalta que a referência à normas gerais diz respeito a contratação e licitação, no caso da União. O Distrito Federal, Estados e municípios vão estabelecer normas próprias, obedecendo às regras gerais contidas na referida Lei. “Como consequência, ficará ao sabor do intérprete definir, na aplicação da lei, quais as normas que realmente são ‘gerais’, de observância obrigatória para todos os entes federativos”.

A partir da correlação de forças na aprovação da legislação, ficou definido que as Oscips e OSs – que eram os principais alvos durante as discussões em torno da construção do MROSC, por englobarem o maior volume de recursos públicos –, ficariam de fora, só podendo ser alcançadas, caso não cumpram os requisitos das Leis nº 9.790 (Brasil, 1999) e 9.637 (Brasil, 1998). Sendo assim, a Lei nº 13.019/2014 não revogou a Lei que cria a OSCIP (Brasil, 1999), porém alterou seu artigo primeiro estabelecendo normas para a qualificação das entidades privadas. Os serviços sociais autônomos também foram excluídos da redação final do MROSC.

Montano (2018) explica que a Lei do MROSC não trata das transferências referentes aos Programas de Complementação ao Atendimento Educacional

---

[152] A partir da vigência desta lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do artigo 84 (Brasil, 2014b).

Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), Alimentação Escolar (PNAE) e Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

As organizações da sociedade civil (OSC) foram definidas de modo genérico pela Lei do MROSC (Brasil, 2014b, art. 2), ao englobar:

a. entidade privada sem fins lucrativos que não distribua, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções e qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
b. as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;
c. as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

O artigo 2 (Brasil, 2014b) traz ainda a definição dos instrumentos de contratualização das organizações da sociedade civil:

a. **Termo de Colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros, ou seja, é proposto um plano de

trabalho pela administração pública que envolve o repasse de recursos públicos para a entidade prestadora de serviços sociais;

b. **Termo de Fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros, ou seja, é uma ação propositiva da entidade para atender nova demanda social com repasse público;
c. **Acordo de Cooperação**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração púbica com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, ou seja, é uma operação conjunta entre poder público e entidade sem repasse financeiro;
d. **Chamamento público**: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar contrato com o poder público por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e dos que lhes são correlatos. O documento o define como instrumento obrigatório, ainda que, em muitos casos, administradores públicos encontrem brechas na própria Lei para dispensá-lo.

Di Pietro (2024) indica as fases do procedimento de chamamento público que compreendem: lançamento do edital (instrumento convocatório); julgamento; classificação; homologação e habilitação. Todo o processo deve ser amplamente divulgado.

A legislação não prevê a possibilidade de pedido de recurso ou impugnação por qualquer interessado, ainda assim é aplicável (Brasil, 1988, art. 5). “A lei também foi omissa quanto à exigência de que as decisões, nas diversas fases, sejam tomadas em sessão pública, o que não impede seja a mesma prevista no edital” (Di Pietro, 2024, p. 578).

O artigo 30 (Brasil, 2014b) prevê a hipótese de dispensa de chamamento em alguns casos específicos. E o artigo 31 prevê a inexigibilidade do chamamento em caso de inviabilidade de competição entre as OSCs em função da natureza do objeto do contrato. Esses casos devem ser justificados e publicados em meio oficial.

Araujo, Freguete e Nascimento (2019, p.95) consideram que a dispensa de chamamento, especialmente nos serviços de educação, mesmo com a exigência de credenciamento prévio, pode, em muitos casos, privar a sociedade da transparência necessária sobre a utilização dos recursos públicos dispensados nesses contratos com as entidades privadas bem como com relação aos processos desenvolvidos e os seus resultados. “A dispensa de chamamento vem sendo muito utilizada pelas prefeituras, de modo que não foi superada a cultura de sigilo dos antigos convênios”.

Para firmar os termos de colaboração ou de fomento, a Lei prevê a apresentação prévia de um Plano de Trabalho que deve atender a alguns requisitos (Brasil, 2014b, art. 22, *grifo nosso*), podendo ser propostos pela administração pública ou pelas OSCs. O Plano de Trabalho poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho (art. 57).

> A administração pública realizará, *sempre que possível*, **pesquisa de satisfação** com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará **os resultados como subsídio na avaliação** da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas (Brasil, 2014b, art. 58, *grifo nosso*).

O Plano de trabalho, a ser executado e elaborado pela própria entidade, deve contemplar:

a. descrição da realidade que será objeto do contrato, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e **metas a serem atingidas**;
b. descrição de **metas a serem atingidas** e de atividades ou projetos a serem executados;
c. previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos;
d. forma de execução das atividades ou dos projetos e de **cumprimento das metas** a eles atreladas;

e. definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do **cumprimento das metas**;

As entidades privadas devem seguir o “procedimento de Manifestação de interesse social” com propostas ao poder público que devem seguir alguns requisitos (Brasil, 2014b, art. 19). Com relação ao chamamento, a legislação recomenda que, sempre que possível, a administração pública estabeleça critérios a serem seguidos quanto às características dos objetos, das metas, custos, indicadores, quantitativos ou qualitativos e de avaliação de resultados. No entanto, não há uma obrigatoriedade quanto ao estabelecimento desses critérios, deixando, em alguns casos, por conta da entidade propositora sua definição.

A legislação estabelece ainda requisitos para a celebração dos termos de colaboração ou de fomento (Brasil, 2014b, art. 33-38) que serão exigidos após encerrada a etapa competitiva e de ordenação das propostas. Entre os documentos estão: certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa; certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

Segundo Di Pietro (2024), essas exigências procuram afastar as entidades fantasmas que têm celebrado contratos através dos Termos com o poder público, porém, esses documentos deveriam ser analisados já no procedimento de chamamento público evitando surpresas desagradáveis após a convocação da entidade vencedora.

O artigo 35 da legislação vai exigir, entre outros, a indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária e a aprovação do plano de trabalho. Sobre as contratações a serem realizadas pelas próprias OSCs, a legislação não prevê qualquer tipo de licitação.

Será exigida ainda a comprovação de, no mínimo, um, dois ou três anos de existência, a partir do cadastro ativo na Receita Federal, e ainda experiência prévia na realização das atividades acerca do objeto a ser contratado (Brasil, 2014b, art. 33).

Com relação ao gerenciamento dos profissionais que atuam nas entidades privadas, a Lei do Marco (Brasil, 2014b, art. 46) permite o uso de recursos públicos para pagamento da remuneração da equipe responsável pela execução do Plano de trabalho, inclusive da própria OSC, incluindo pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas. Uma de suas cláusulas exime a responsabilidade do Estado com relação ao não pagamento da equipe.

De acordo com artigo 46 (Brasil, 2014b) também podem ser pagos com dinheiro público advindo do Termo: diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação; custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total do contrato; aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

A transparência e controle social foram tratados na seção III da legislação. Chama atenção a nova redação dada ao artigo 10 onde se estabelece a redução do prazo em que deverão ser mantidas as informações sobre os contratados firmados pela administração pública e as entidades privadas. A redação original previa o tempo de cinco anos, após a apreciação da prestação de contas, para a manutenção das informações no site oficial, enquanto a nova redação (Brasil, 2015) estabeleceu o prazo de apenas 180 dias, após o respectivo encerramento do contrato. Para Montano (2018), a redução para menos de um ano no tempo de divulgação dos dados demonstra que a Lei é omissa quanto à prestação de contas aos cidadãos.

De acordo com o artigo 11, a OSC contratada deve divulgar em site próprio e em locais visíveis de sua sede, informações referentes ao contrato com a administração pública (parágrafo único). Espera-se, portanto, que as entidades possuam acesso a rede e façam a manutenção periódica de um site próprio, porém, esse não é um requisito obrigatório para sua contratação. Também não se prevê na legislação nenhum tipo de sanção em caso de descumprimento dos artigos referentes à transparência e controle. As denúncias sobre a aplicação irregular de recursos não

têm um canal próprio na administração pública[153], devendo ser encaminhadas ao Ministério Público.

Como é possível perceber ao longo desse trabalho, a relação entre o Estado *stritctu sensu* (sociedade política) e a sociedade civil no trato das questões sociais é dinâmica, apresentando formas variáveis ao longo do período em que se constitui. Historicamente, essa interação resulta em diferentes modelos de Estado (fascista, keynesiano, social-democrata etc.), caracterizados pelo papel estatal.

À medida que novos sujeitos passam a fazer parte dessas relações, o papel do Estado vai sendo alterado, assim como a dimensão e alcance do privado na esfera pública. Para compreender as implicações dessas relações no contexto local, ao qual nos propomos a analisar nessa pesquisa, procuramos examinar as políticas em nível nacional, considerando a Reforma do Estado, a demanda pela regulamentação das chamadas 'parcerias' com a administração pública, o processo legislativo e, finalmente, sua transformação em política pública.

Ao olhar apuradamente a legislação responsável pela institucionalização e implementação das entidades do 'terceiro setor', incluindo a chegada de um Marco Regulatório das OSC, percebemos que a normatização corrobora, à custa de direitos sociais, a legitimação do processo de privatização em curso e ao aprofundamento das políticas de austeridade, imprimindo um novo trato às questões sociais (Montaño, 2002; Adrião; Peroni, 2008).

A Lei do MROSC, com seu caráter moralizador (Di Pietro, 2024), vai prover os instrumentos jurídicos de controle e monitoramento, focados em resultados e metas, que buscam consolidar a descentralização dos serviços públicos através da privatização do público e da implementação de preceitos mercadológicos.

Os procedimentos trazidos no texto do MROSC seguem o escopo da governança pública[154], sendo orientados, a partir da lógica de mercado, com a mensuração de resultados e da aderência a critérios de avaliação de desempenho, além da conformidade da organização contratada. Assim, muito se assemelham com os conceitos norteadores presentes nos regramentos anteriores referentes ao 'terceiro setor'.

---

[153] O artigo 12 prevê somente meios de representação.

[154] Uma das bases do conceito de governança aparece na nova redação dada ao art. 37 da CF (Brasil, 1988) pela EC nº 19 (Brasil, 1998) que vai incluir o princípio da eficiência na administração pública.

Os instrumentos jurídicos de contratualização, traduzidos nos termos a serem firmados com as entidades, espelham o espírito do empreendedorismo social, onde iniciativas isoladas e sem coordenação, advindas de pessoas comuns, em alguns casos despreparadas, pretendem intervir nas questões sociais, com o apoio financeiro do poder público. Apesar de se proporem a serem instrumentos de controle, apresentam fragilidades com relação ao controle dos meios empregados, bem como de sua execução financeira.

É possível perceber o intento de padronizar a administração pública, definindo modelos de eficiência, que favoreçam a descentralização das atividades do Estado gerencialista. Nesse sentido, atestamos o espaço de atuação na execução dos serviços públicos reservado às organizações privadas como novo paradigma da governança pública, partindo de premissas como: controle de resultados (metas quantitativas) em detrimento da preocupação com a qualidade socialmente referendada, flexibilização dos meios para alcance de resultados, universalização dos critérios e regras para inclusão das entidades como OSCs; simplificação e padronização do plano de trabalho, sem levar em consideração a área de atuação.

Para além das novas exigências legais às organizações, a referida legislação alarga as funções de controle, monitoramento e fiscalização por parte do Estado, sem a necessária preocupação com a avaliação dos meios empregados, fazendo com seja necessário ampliar também a própria estrutura de governo, com a criação de cargos e secretarias responsáveis pelo gerenciamento do crescente e expressivo número de contratos firmados com o setor privado no âmbito federal e local.

Apesar da clara intenção de padronização, a extensa quantidade de artigos da referida Lei federal e sua difícil tradução para as legislações próprias dos entes federados resulta em transposições ou, em alguns casos, simplificações de procedimentos em nível local (Araujo; Freguete; Nascimento, 2019). Desse modo, a profusão de normativas específicas por diferentes entes gera questionamentos quanto à transparência desses procedimentos, bem como sobre a forma de incorporação e implementação do MROSC em distintas realidades e áreas sociais. Além disso, suscita preocupações acerca dos possíveis efeitos sobre a execução dos serviços públicos, especialmente na área da educação.

Como afirmam Borghi, Adrião e Garcia (2011) a educação infantil também sofre inflexões com as mudanças da legislação que se refletem nas formas de conveniamento transmutadas agora nas intituladas ‘parcerias’ ou mesmo na

ampliação do número de organizações contratadas para ofertar vagas públicas em espaços privados. A instrumentalização trazida pelo MROSC reforça assim a lógica de mercado nos processos de governança do espaço público e amplia as relações público e privado trazendo implicações tanto para as políticas de oferta quanto para a gestão da educação, bem como para sua democratização.

A fragilidade dos entes municipais com relação à concretização das políticas educacionais, por vezes relacionada ao sistema federativo de colaboração, e até mesmo a opção política de gestores adeptos ao modelo de governança instaurado, impulsionam a concretização das políticas educacionais com a participação de entidades privadas arregimentadas pela legislação engendrada, corroborando as condições de governabilidade sob o signo do Capital (Shiroma; Evangelista, 2014).

> Sem ser um sistema de regras, governança é um processo relacionado à ordem e à intencionalidade. Compreendê-la requer entender Estado, leis e regulamentações, assim como processos políticos de regulação, cada vez mais fluídos, sutis e com atuação de novos sujeitos (Shiroma; Evangelista, 2014, p. 29).

Diante do que foi apresentado até aqui, partimos para a análise de como esses preceitos se manifestam no âmbito municipal. Como se configurou a implementação do MROSC e quais os impactos na oferta de educação infantil na rede municipal de ensino em Florianópolis. No próximo capítulo, direcionaremos nosso olhar para o contexto local, buscando identificar as especificidades da relação entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil na gestão da educação infantil. Para isso, situaremos inicialmente o desenvolvimento dessas políticas na capital catarinense, em especial com relação à ampliação da oferta partindo da contextualização dos aspectos sócio-históricos, políticos e econômicos.

4 POLÍTICAS DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS

Neste último capítulo, em que pretendemos discutir as políticas de oferta da educação infantil no município de Florianópolis, partimos da apresentação dos aspectos sócio-histórico, político e econômico que auxiliam no entendimento do contexto geral em que se insere a Rede Municipal de Educação (RME). Em seguida, adentramos as políticas públicas desenvolvidas para educação infantil, trazendo a trajetória de constituição da RME, e, posteriormente, os dados e as análises que permitem identificar as principais estratégias de atendimento e oferta adotadas pelos gestores municipais desde a introdução dessa etapa na rede pública.

Com o objetivo de aprofundar as análises sobre as implicações da normatização do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil nas políticas da educação infantil na capital catarinense, analisamos ainda dois projetos, identificados como estratégias de ampliação da oferta: o Projeto de Expansão e Aperfeiçoamento da Educação Infantil e Ensino Fundamental, financiado pelo Banco Interamericano (BID), para ampliação de sua estrutura física da rede municipal e o Projeto “Creche e Saúde Já” que propõe a descentralização dos serviços na educação infantil e saúde através da cessão de imóveis públicos que passam a ter sua gestão direta pelas entidades privadas.

4.1 ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICO, POLÍTICO E ECONÔMICO

> *A Ilha de Santa Catarina se estende do norte ao sul [...]. É uma floresta contínua de árvores verdes o ano inteiro, não se encontrando nela outros sítios praticáveis a não ser os desbravados em torno das habitações, isto é, 12 ou 15 sítios dispersos aqui e acolá à beira mar nas pequenas enseadas [...]; os moradores que os ocupam são portugueses, uma parte de europeus fugitivos e alguns negros; vê-se também índios, alguns servindo voluntariamente os portugueses, outros que são aprisionados em guerra.* (relato do engenheiro militar francês Frézier – 1712)[155]

De acordo com o Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina (IHGSC) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), vestígios encontrados em sítios arqueológicos e sambaquis na região indicam que os primeiros

[155] Extraído do livro: Ilha de Santa Catarina: relatos de viajantes estrangeiros nos séculos XVIII e XIX. Compilado por Paulo Berger. Florianópolis: Assembleia Legislativa (Assessoria Cultural), 1979.

habitantes da Ilha de Santa Catarina foram os índios tupi-guarani. Os registros mais antigos são de 4.800 a.C. Atualmente não há nenhuma terra indígena demarcada no município de Florianópolis e, de acordo com dados do Censo demográfico 2010[156], apenas 1.028 indígenas viviam no município, ou seja, 6,4% do total da população indígena de Santa Catarina naquele ano. Os dados do Censo 2022 indicam que atualmente apenas 0,35% do total da população do município são indígenas.

Historiadores relatam a presença de chineses nessa região em 1421[157]. Somente no início do século XVI, começam a chegar as primeiras embarcações europeias em deslocamento à Bacia do rio Prata. Documentos apontam ainda que, em torno de 1673, o bandeirante paulista Francisco Dias Velho iniciou a ocupação dessas terras, fundando o povoado de Nossa Senhora do Desterro.

Desterro foi elevada à categoria de vila, em 1726 e, cerca de dez anos depois, devido à sua posição geográfica estratégica para o domínio português, foi ocupada militarmente com a edificação de quatro fortalezas e a Casa do Governo. Nessa época já se encontravam aqui alguns agricultores açorianos e europeus fugitivos que mantinham o cultivo e a indústria manufatureira de algodão e linho, assim como a venda do óleo resultante da pesca baleeira.

A Vila, elevada à categoria de cidade por D. Pedro I (1823), passou por uma modernização política e cultural. Documentos apontam uma população estimada em 6,5 mil “almas” nessa época. A promoção para capital da Província de Santa Catarina proporcionou certo desenvolvimento, com o investimento de recursos governamentais para a melhoria do porto e a construção de edifícios públicos. No período do advento da República (1889), as resistências locais levaram ao distanciamento do governo central e, consequentemente, à diminuição dos recursos. Com a vitória das forças de Marechal Floriano Peixoto, por decreto, a cidade passou a ser chamada de Florianópolis (1894), em homenagem ao oficial que se tornou presidente da república (1891-1894).

No século XX, assim como em outras partes do país, o município sofre profundas transformações com o incremento da construção civil, a implantação das redes básicas de energia e de água e esgoto. A agricultura, a pequena indústria de

---

[156] BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Portal do IBGE, Rio de Janeiro, RJ, 2012. 31p. Disponível em: https://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf

[157] GUIMARÃES, Fausto. A rampa do Santinho: um legado chinês na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2010.

transformação e as atividades portuárias constituíam a economia daquela que era uma das cidades mais populosas do Estado, apesar do pequeno afluxo populacional. Nas primeiras duas décadas, já apresentava em seu perímetro urbano características das modernas cidades brasileiras. A construção da Ponte Hercílio Luz (1922), ligando a Ilha e a parte continental, foi um dos marcos dessa fase de desenvolvimento.

Desde então, a cidade passa a ser influenciada pelas políticas estaduais e federais que provocam alterações significativas em seu contexto local, como, por exemplo, a expansão de seu desenho urbano. Como Capital do estado, desenvolve um importante centro administrativo e empresas governamentais estaduais e federais, além de centros de pesquisa, ensino e assistência técnica. Nessa época, durante muito tempo, foi difícil discernir o que era atribuição do poder estadual ou municipal. Com poucos recursos municipais para promover o desenvolvimento da infraestrutura necessária a instalação do aparelho burocrático, muitas obras, como saneamento, abertura de ruas e escolas, acabavam sendo executadas pelo poder estadual.

Por ser uma área de segurança nacional, não havia eleições diretas e o mandatário municipal era escolhido pelo Governador, que, por sua vez, era escolhido pelo Presidente da República. Tal forma de estruturação da cidade, favoreceu a política do favor e do clientelismo, incorporada com naturalidade pelos seus moradores em suas relações (Cabral Filho, 2004).

Na esteira desenvolvimentista do período autoritário, quando as pessoas pobres do campo foram movidas para as cidades, a população de Florianópolis mais que dobrou, passando de pouco mais de 41 mil para 98.520 habitantes, no período que vai de 1920 a 1960. De acordo com Avritzer (2012), o país, que era basicamente rural na década 1949, passou por um dos mais intensos processos de urbanização de sua história, e no final do século XX já tinha mais de 80% de sua população vivendo em cidades. Nesse deslocamento do campo para a cidade, a população de baixa renda foi alijada de direitos e despejada nas grandes capitais em lugares com pouco ou sem nenhum tipo de serviço público.

Nesse mesmo período, em Florianópolis, foram fundadas as primeiras instituições de ensino politécnico que, nos anos seguintes, passaram a oferecer alguns cursos superiores. Em 1960, criou-se a Universidade de Santa Catarina, transformada em Universidade Federal, cinco anos depois. A localização do Campus Universitário no bairro Trindade interferiu, a médio prazo, no desenvolvimento da

estrutura urbana, representando expansão e novos investimentos imobiliários na região, até então, rural.

Sem a presença de indústrias, a cidade não desenvolveu uma situação econômica e produtiva destacável, porém, manteve e consolidou seu papel de capital política, ampliando seu setor terciário. O crescimento do setor público impulsionou o comércio local, que se tornou sua principal atividade econômica (Cabral Filho, 2004).

A capital catarinense, que praticamente dobrou sua população, cresceu sem o mínimo de organização espacial: mangues viraram loteamentos, encostas passaram a ser local de moradia para muitos e o restante da Ilha, antes uma zona rural, se transfigurou em bairros, conforme o interesse das elites locais. O primeiro Plano Diretor, aprovado em 1955, provocou acalorados debates, refletindo as disputas do capital imobiliário pela localização dos equipamentos e na distribuição dos investimentos urbanos pelo poder público (Cabral Filho, 2004).

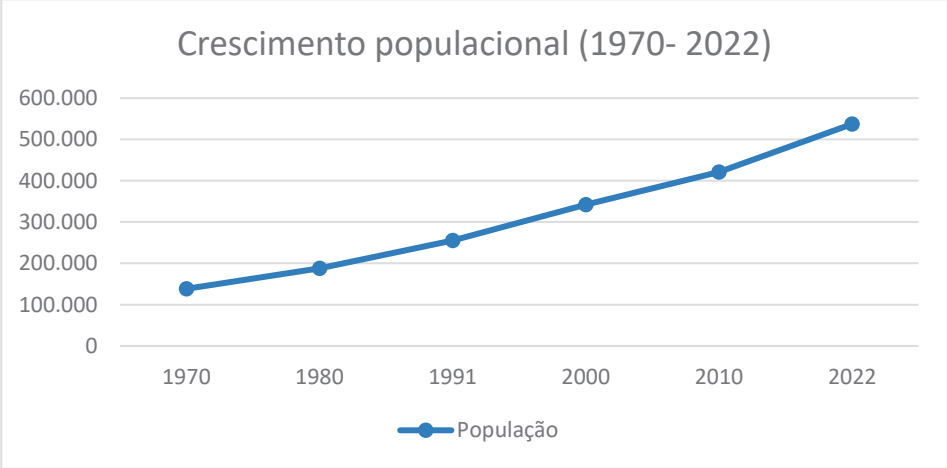
Seguindo as transformações do país, nos anos que se seguiram, com a incorporação do modo de produção capitalista, através de uma economia baseada no desenvolvimento urbano, Florianópolis manteve significativo ritmo de crescimento demográfico, conforme demonstra o Quadro 6 e o Gráfico 1.

QUADRO 6 – CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1872-2022)

Censo	População **Florianópolis**	**%**	População **Santa Catarina**	**%**	População **Brasil**	**%**
1872	25.709	-	159.802	-	9.930.478	-
1900	32.229	25,36	320.289	100,4	17.438.434	75,7
1920	41.338	28,3	668.743	108,8	30.635.605	75,7
1940	46.771	13,1	1.178.340	76,2	41.236.315	34,6
1950	51.317	9,70	1.560.502	32,4	51.944.397	26
1960	98.520	92	2.146.909	37,6	70.992.343	36,7
1970	138.337	40,4	2.901.660	36,5	94.508.583	33,1
1980	187.880	35,8	3.687.652	25,8	121.150.573	28,2
1991	255.390	35,9	4.541.994	23,1	146.917.459	21,3
2000	342.315	34	5.357.864	17,9	169.590.693	15,4
2010	421.203	23	6.248.436	16,8	190.755.799	12,5
2022	537.213	27,53	7.609.601	21,78	203.062.512	6,4

FONTE: O autor com dados do IBGE/Censo demográfico (1872-2022).

GRÁFICO 1 – CRESCIMENTO POPULACIONAL EM FLORIANÓPOLIS (1970-2022)



FONTE: O autor com base nos dados do IBGE (2022).

A cidade passa por grandes transformações à medida que sua população cresce. Além da expansão da ocupação territorial, ocorrem alterações significativas na vida cotidiana, a partir da busca pela modernização. Ainda assim, as relações continuam baseadas no clientelismo e na manutenção do *status quo* de uma pequena elite composta por famílias influentes. Isso se deve, em parte, pela forma política de gestão do município, dividido em distritos[158] desde sua criação.

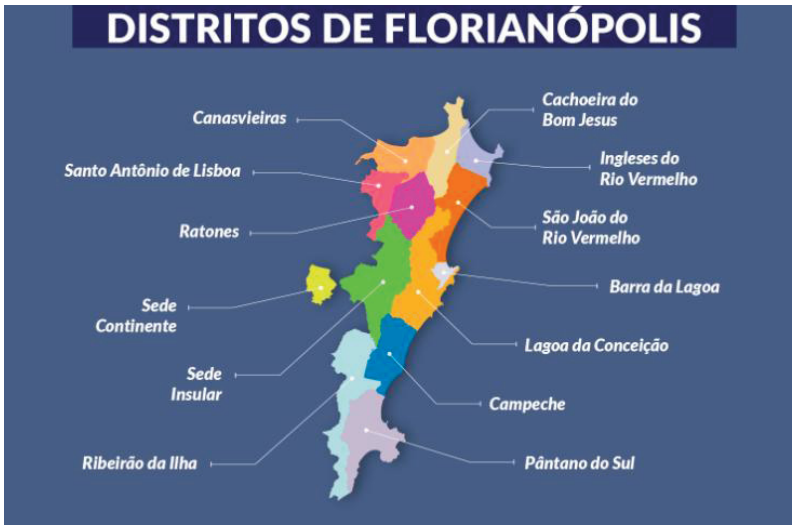
A divisão em distritos era tida como uma forma de otimizar a administração municipal: através da instalação das chamadas “intendências distritais”, o poder executivo estaria representado nos lugares mais distantes da cidade pelos intendentes nomeados pelo prefeito. De acordo com Cabral Filho (2004), na prática, esses representantes oficiais se assemelhavam a um capataz, que buscava manter sob seu comando a sociedade local. Por ser dirigente de um órgão que influenciava fortemente a vida dos habitantes do distrito, o intendente agia como um cabo eleitoral do prefeito, uma espécie de padrinho respeitável que garantiria as necessidades do distrito, como obras, escolas e saúde, tendo, assim, forte poder e capital político na comunidade.

[158] Os distritos são uma forma de dividir o território de uma cidade, sendo compostos por um conjunto de bairros próximos, com características e cultura próprios.

Como vemos, essa velha política de troca de favores e clientelismo, onde a relação público e privado se vê tão embricada que dificulta sua distinção, esteve presente em toda constituição da cidade, definindo, de forma subjetiva, o agir e as decisões do poder público. Isso tudo, é claro, com consequências para seu presente.

Atualmente, o município de Florianópolis é formado geograficamente pelas partes continental e insular, sendo composto por uma Ilha principal de 424,4 km², além de algumas pequenas ilhas, totalizando 674,844 km² de área total. A maior parte da cidade (97,23%) está localizada na Ilha principal, sendo ela dividida em cinco regiões (Central, Norte, Sul, Leste e Continental), onde estão atualmente 12 distritos administrativos[159] que reúnem 85 bairros.

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS DISTRITOS NA CAPITAL



FONTE: Site da PMF (http://ipuf.pmf.sc.gov.br/pd2022/estrategia.php).

A partir do final do século XIX, com a abolição da Escravatura (1888), um pequeno número de escravos libertos passou a ocupar a área do Morro do Antão, atual Morro da Cruz, localizado na área central da cidade. Um estudo com o perfil das

[159] A criação ou extinção dos distritos obedece aos regramentos legais, como, por exemplo a Lei Estadual Complementar 30/1990/SC e as Leis municipais 4805 e 4806/1995/CMF. Os distritos existentes atualmente em Florianópolis são: 1) Canasvieiras, 2) Cachoeira do Bom Jesus, 3) Ingleses do Rio Vermelho, 4) São João do Rio Vermelho, 5) Ratones, 6) Santo Antônio de Lisboa, 7) Distrito Sede, que fica subdividido nas áreas Insular e Continental, 8) Lagoa da Conceição, 9) Ribeirão da Ilha, 10) Pântano do Sul, 11) Campeche e 12) Barra da Lagoa.

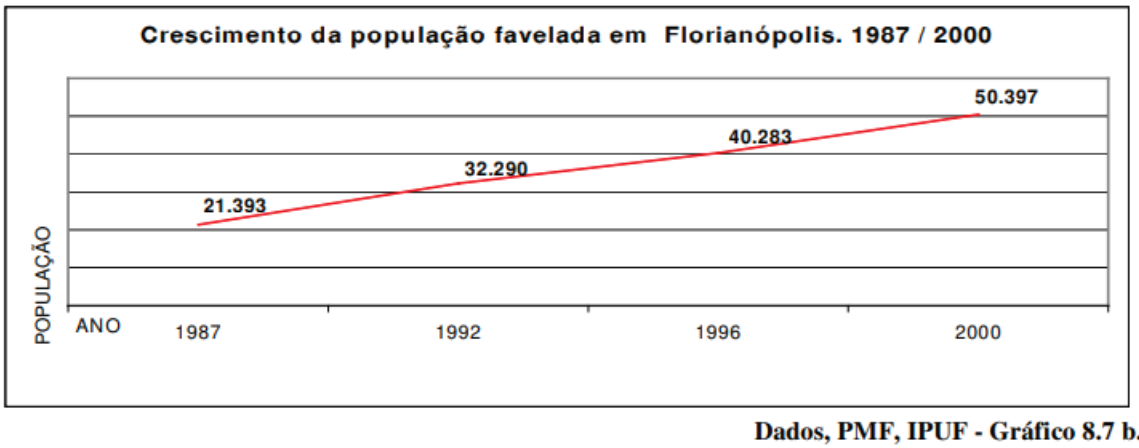
habitações populares e favelas do município, aponta que essas primeiras ocupações marcaram o aparecimento das favelas[160] na região.

Nos anos 1940, na parte continental, surgiram outras comunidades e em 1950 houve a ampliação dessas moradias, na região do maciço do Morro da Cruz. Nos anos 1970, até o início dos anos 1980, a ocupação seguiu às regiões Norte e Sul da Ilha. Nesse período, não se tem registro de nenhuma política de moradia para as classes menos favorecidas e, como forma de amenizar a tensão, o governo municipal não restringiu a ocupação dos morros, arrefecendo as pressões momentaneamente (Miranda, 2001).

Desde então, a curva de crescimento das favelas se acentua em toda a região metropolitana. Segundo o levantamento de Miranda (2001), entre os anos de 1987 e 2007, a população das favelas em Florianópolis saltou de 21.393 para 50.397 pessoas, o equivalente a 14,72% da população apontada no Censo 2000.

[160] Esse termo, atualmente em disputa, surgiu para nomear as construções irregulares e improvisadas dos soldados durante a Guerra de Canudos (1896-1897). Essas moradias foram erguidas no Morro da Favela, nome recebido devido à abundância de uma planta conhecida popularmente de “favela” que produz sementes em forma de favo. Em seu retorno ao Rio de Janeiro, esses mesmos soldados se instalaram novamente em construções improvisadas nos morros da cidade e assim o termo se popularizou. Porém, com o tempo, as palavras “favela” e “favelado” passaram a designar seus moradores, tornando-se pejorativas e utilizadas para segregar essas populações. Conforme Silva (2009), a expressão favela está ligada a ideia de ausência, carência e homogeneidade, mas, ainda que pejorativa e associada a marginalização, ela teve sua importância para o reconhecimento dos problemas encontrados nas zonas periféricas. Por isso mesmo, seu uso ou banimento não é consenso. Moradores e líderes dessas comunidades, por exemplo, criticam a negação do termo “favela”. Segundo eles, para além de renomear ou não as favelas, é preciso dar dignidade aos seus moradores, superando o preconceito e o estigma e promovendo a visibilidade de suas reivindicações. O fato é que, com forte presença em grandes centros urbanos, os aglomerados subnormais, como o IBGE nomeia as favelas, estão por todo o país. Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas. O IBGE traz informações detalhadas sobre o tema, porém os dados divergem dos encontrados na pesquisa de Miranda, 2001. Florianópolis apresentaria, segundo este estudo do IBGE, 17.573 pessoas vivendo em aglomerados subnormais no ano de 2010 (Brasil, 2010c).)

FIGURA 6 – CRESCIMENTO POPULACIONAL EM FAVELAS DE FLORIANÓPOLIS (1987-2000)



FONTE: Miranda (2001).

A abertura de novas vias e a pavimentação dos acessos viários provocou a expansão do município. Nesse movimento, o crescimento das áreas de "territorialização da pobreza"[161] será marcado pela conclusão da BR-101 em 1970 e pela inauguração da nova ponte de ligação entre a Ilha e o continente, em 1975. A instalação de indústrias e a flexibilização das leis de construção nos municípios vizinhos a Florianópolis, especialmente em São José, também contribuem para o adensamento populacional na região.

As vantagens cambiais nos anos 1980, que atraem muitos estrangeiros, em especial argentinos, para a compra de imóveis de veraneio, aquece os negócios imobiliários na cidade e o setor de turismo. A intensificação do turismo, através da divulgação marketeira de seus atrativos, vai modificando os contornos da cidade. Comunidades pesqueiras, tradicionais e agrícolas vão cedendo espaço para a especulação, e seus habitantes se mudam para os morros, bairros periféricos ou áreas de risco (encostas, faixas de domínio das rodovias, loteamentos irregulares ou terrenos alagadiços, como manguezais e áreas à beira de rios).

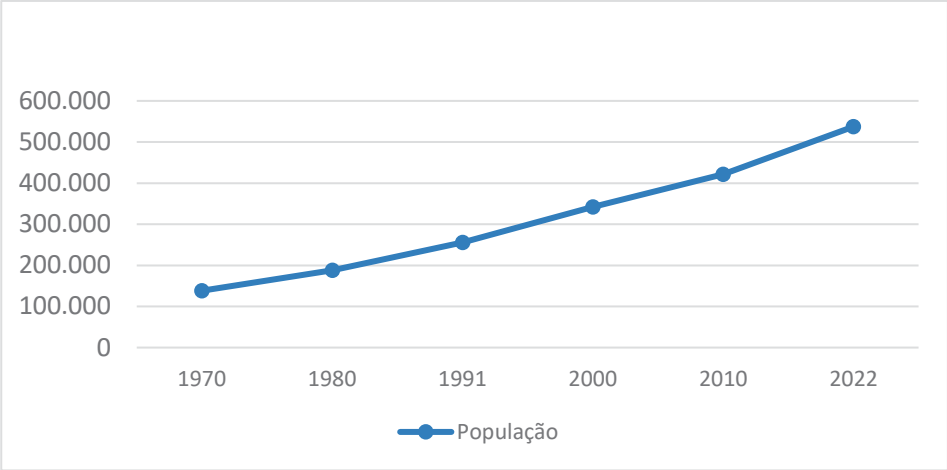
[161] As intensas mudanças econômicas e políticas, como a mundialização do capital e o modelo neoliberal de organização do Estado, trazem impactos negativos na organização dos territórios, nas estruturas produtivas e sociais, resultando num cenário de profundas desigualdades sociais, com a exclusão de parte significativa da população. A territorialidade é uma estratégia, de indivíduos ou de um determinado grupo social, de influenciar ou controlar pessoas, recursos, fenômenos e relações, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. É uma expressão geográfica do exercício do poder sob uma determinada área, que é o território (Soares Júnior; Santos, 2018).

De acordo com dados do último Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis – PMHIS (Florianópolis, 2012), elaborado pela – Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, em 2012, o déficit habitacional quantitativo em Florianópolis era de aproximadamente 7.842 domicílios, o que representa 13,85% das famílias que recebem até três salários mínimos. Porém, considerando a quantidade de moradias inadequadas e o aumento progressivo da população, além do tempo decorrido do último levantamento realizado sobre o assunto, podemos concluir que esses números estão bastante defasados.

Atualmente a região metropolitana da Grande Florianópolis conta uma população estimada em 1.209.818 habitantes, a 21ª maior do país. A área, constituída por 22 municípios (conurbados ou junto ao entorno), foi a região metropolitana do Sul do país que mais cresceu na última década, e junto com Aracaju e João Pessoa forma o rol das três capitais-metrópoles litorâneas com maiores índices de crescimento e expansão geopolítica. Com relação aos indicativos socioeconômico, possui o maior IDH (0,84) entre todas as regiões metropolitanas brasileiras.

De acordo com o último censo demográfico do IBGE (2022), o município de Florianópolis abriga atualmente uma população de 537.211 pessoas, o que representa um aumento de 27,53% em comparação ao Censo de 2010, sendo a cidade com maior crescimento populacional no Estado. Esse aumento justifica-se pelo progressivo movimento migratório. Segundo o Censo 2010, mais da metade dos moradores não nasceu na cidade. Os dados do Censo 2022 revelam que o maior crescimento aconteceu na faixa etária acima de 18 anos (43,6%), o que indica um movimento maior de entrada de pessoas, do que propriamente um crescimento da natalidade local. No gráfico XX é possível acompanhar o crescimento da cidade desde os anos 1970:

GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL EM FLORIANÓPOLIS (1970-2022)



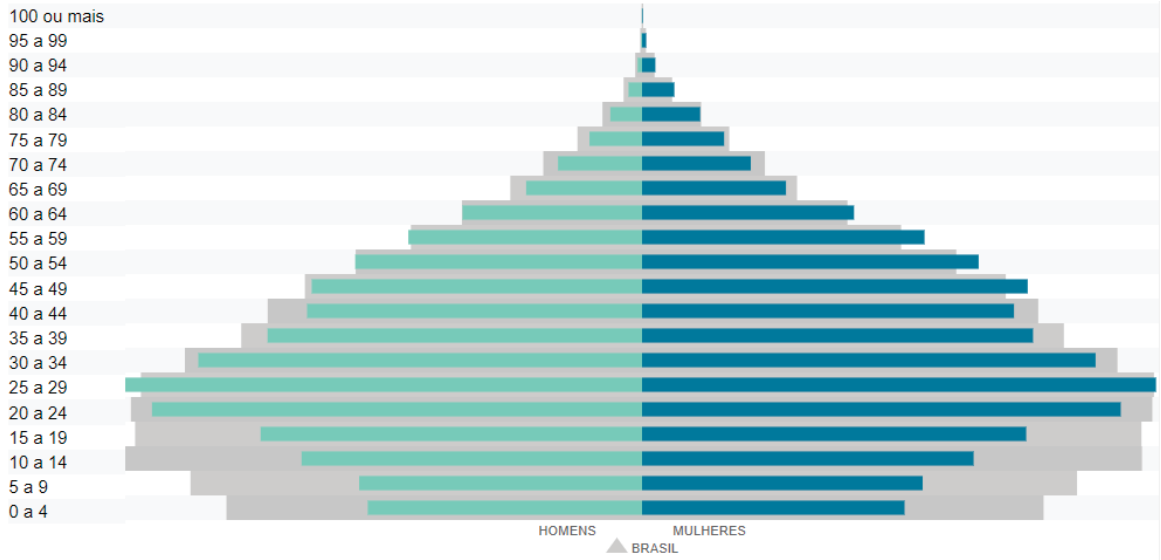
Fonte: IBGE (2022)

Na figura 7 estão as pirâmides etárias do município e do Brasil nos anos de 2010 e 2022, onde é possível observar claramente esse processo de mudança na faixa etária da população. Os gráficos em formato piramidal mostram duas variáveis: gênero e idade. Verificamos que o Brasil e Florianópolis apresentam atualmente uma pirâmide etária adulta, com uma tendência de envelhecimento. Esse processo de transição demográfica[162] nos indica uma queda importante na taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida, ou seja, da taxa de longevidade e a predominância de uma população adulta. As previsões indicam que haverá uma transformação ainda maior nos próximos anos com o envelhecimento da população.

[162] Teoria demográfica desenvolvida por Frank Notestein (1902-1983) que busca analisar o processo de desenvolvimento de uma população, geralmente marcado pelas mudanças nos padrões de crescimento e influenciado pela natalidade e mortalidade.

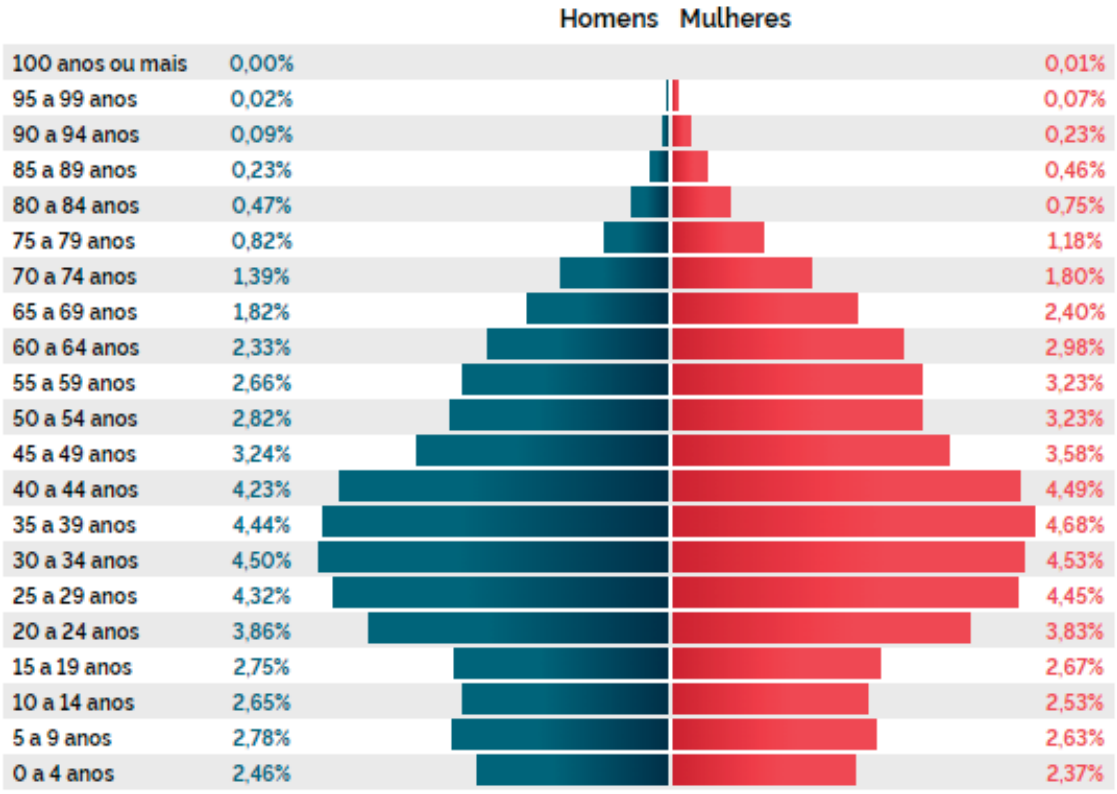
FIGURA 7 – PIRÂMIDES ETÁRIAS DE FLORIANÓPOLIS E BRASIL (2010–2022)

Florianópolis (2010)



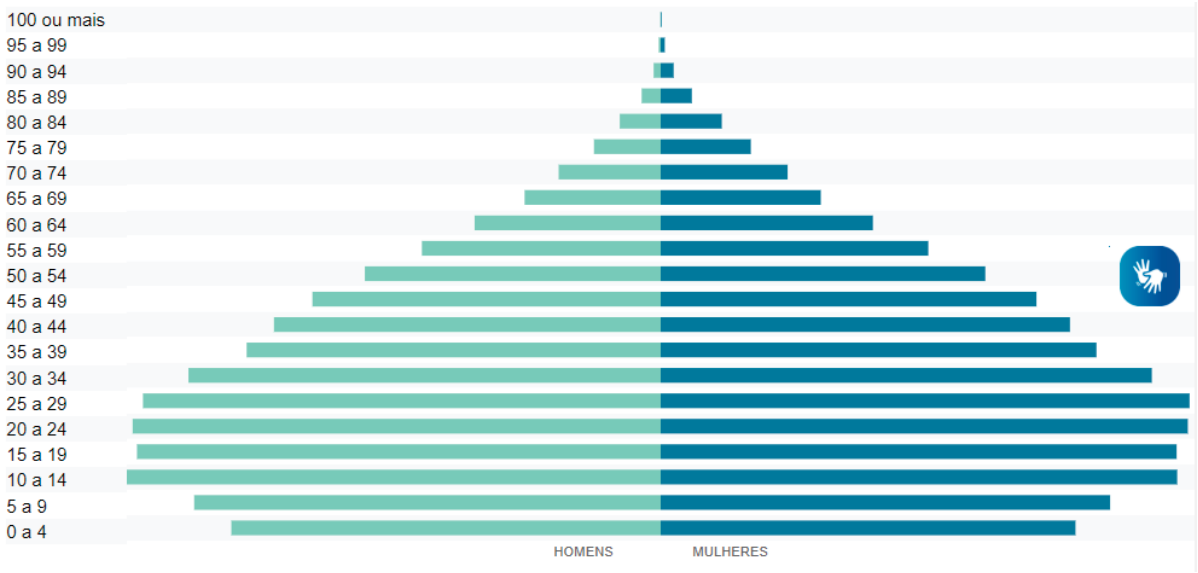
FONTE: IBGE (2010).

Florianópolis (2022)



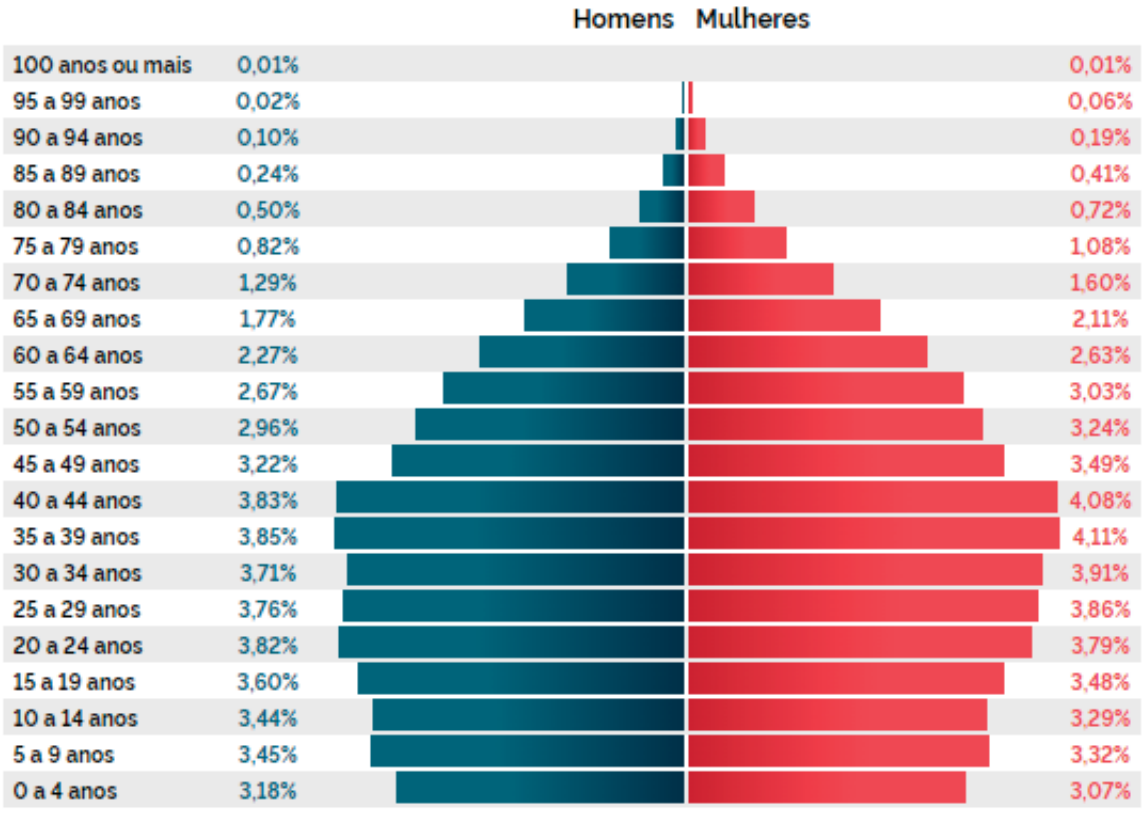
FONTE: IBGE (2022).

Brasil (2010)



FONTE: IBGE (2010).

Brasil (2022)



FONTE: IBGE (2022).

Entre os anos 2000 e 2010, o saldo positivo migratório registrado foi de 63.215 pessoas, o que representa um crescimento de 23,06%. Nesse período a cidade recebeu pessoas oriundas de municípios catarinenses (10%), de outros estados (66%) e países (41%)[163], atraídas pela propagandeada qualidade de vida, expressa nos índices do IDH[164] e do PIB *per capita* (R$ 41.885,53/ 2022).

Com a segunda maior população de Santa Catarina, Florianópolis abriga em torno de 7% da população total do estado, apresentando uma densidade demográfica de 796,06 habitantes por km², com uma média de 2,43 moradores por residência. Junto com o Espírito Santo, Santa Catarina é um dos dois únicos estados brasileiros onde a capital não é o município mais populoso.

Em 2022, a pirâmide etária da população residente em Florianópolis era composta majoritariamente por adultos entre 30 e 34 anos (9%). As crianças na faixa etária até 4 anos representavam 4,83% da população, enquanto 5,4% das crianças estavam na faixa de 5 e 9 anos. Os habitantes com até 29 anos representavam 35,9% da população. Segundo as estimativas do Ministério da Saúde/SVSA/DAENT/CGIAE – DATASUS, o município teria, em 2021, uma população de 39.033 crianças até seis anos.

Atualmente a capital catarinense aparece na terceira posição do ranking do IDH entre os municípios brasileiros (0,847), apresentando um IDHM[165] Educação de 0,80 (Gráfico 2). Contraditoriamente, encontra-se em 117º lugar no ranking do IPEA[166] das 120 cidades brasileiras mais violentas.

---

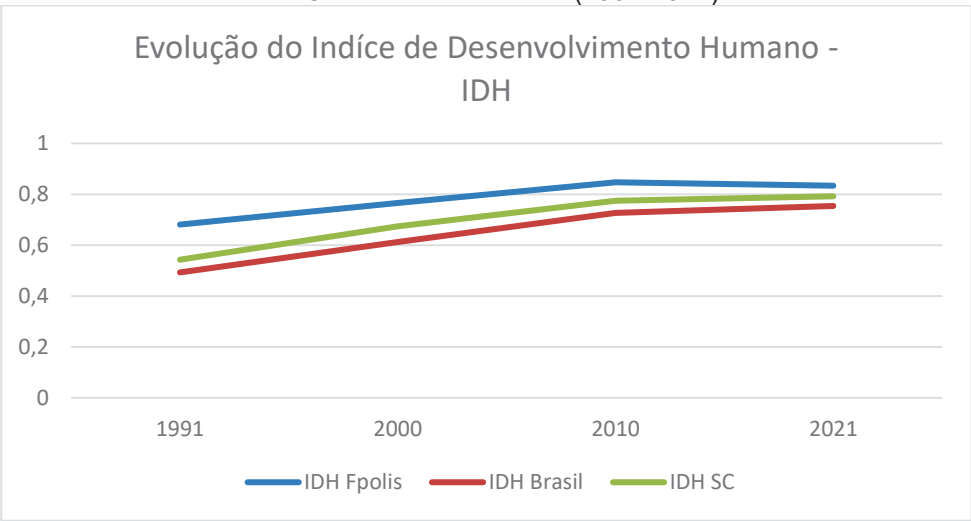
[163] Dados do Observatório das Migrações de Santa Catarina, Udesc (@obmigrasc)

[164] O Indice de Desenvolvimento Humano (IDH) é divulgado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro, com mais de 200 indicadores sociais e econômicos dos Censos demográficos desde 1991.

[165] Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

[166] BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Nota Técnica nº 55 – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). **Portal do Ipea**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, set. 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220627_nt_diest_n55.pdf

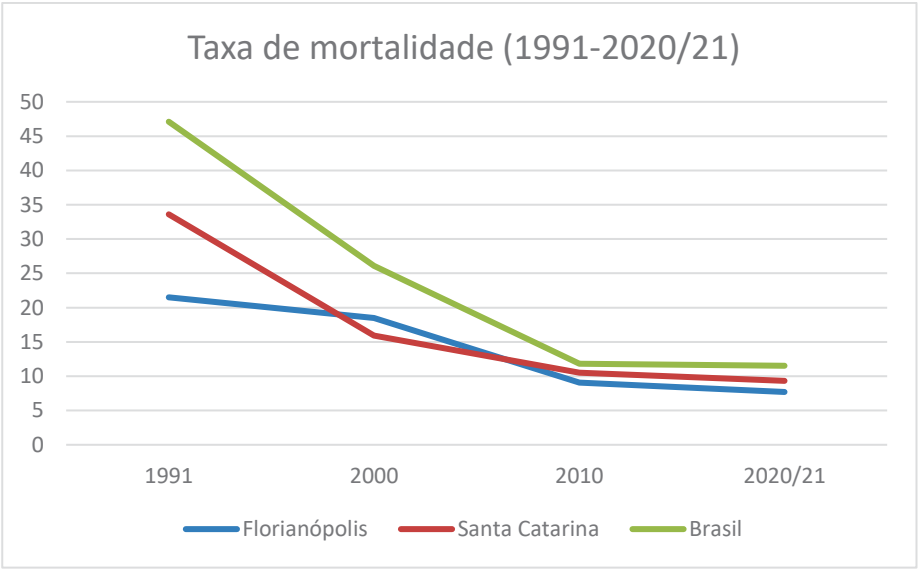
GRÁFICO 3 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH): FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1991-2021)



FONTE: O autor com base no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNDU, Ipea e FJP.

Conforme o Gráfico 3, o índice de mortalidade infantil no município permanece em queda, tendo apresentado, em 2020, 7,78 óbitos por mil nascidos vivos, abaixo do índice nacional de 2021 (11,2 óbitos por mil nascidos vivos) e do índice estadual (9,32 óbitos por mil nascidos vivos).

GRÁFICO 4 – TAXA DE MORTALIDADE: FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA E BRASIL (1991-2021)



FONTE: O autor com base nos dados do IBGE/2020.

Com relação a educação básica, em 2022, a rede pública, que inclui as escolas federal, estadual e municipal, em Florianópolis registrou 70.497 matrículas,

enquanto a rede privada teve 36.994 matrículas[167]. Em 2021, após os impactos sofridos em função da crise do coronavírus, o valor apresentado no Ideb[168] das escolas municipais foi de 5,9 (ano inicial) e 5,2 (ano final). A média do Ideb nacional no mesmo período foi de 5,8 (ano inicial) e 5,1 (ano final). Do total de 24.692 matrículas efetivadas em creche e pré-escola, 64% foram realizadas nas escolas municipais.

A economia na capital do Estado baseia-se nas atividades do funcionalismo público, do comércio, da prestação de serviços, da indústria de transformação, de tecnologia e do turismo. Segundo dados do Ministério do Turismo, a cidade é o segundo destino brasileiro mais procurado por estrangeiros. O setor de eventos também movimenta a economia atraindo milhares de visitantes.

Em 2020, o PIB de Santa Catarina foi de R$ 349,3 bilhões, registrando uma retração de 2,9% em relação ao ano anterior. O Produto Interno Bruto Municipal (PIB) em Florianópolis foi R$ 21,3 bilhões, ficando atrás do Polo industrial de Joinville (R$ 36,4 bilhões) e das atividades pesqueiras e portuárias de Itajaí (R$ 33,1 bilhões). Os três municípios responderam juntos por 26% do PIB estadual.

De acordo com dados do IBGE, em 2021, o salário médio mensal no município era de 4,5 salários mínimos, sendo que a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, em 2020, era de 66,1%. A cidade foi a primeira colocada em comparação aos demais municípios catarinenses. Já na comparação com os outros municípios brasileiros, ocupava a 12ª posição em relação a remuneração e 19ª em relação a taxa de ocupação. Em 2010, os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa eram a realidade de 24,6% da população. O que colocava o município na 209ª posição entre as 295 cidades catarinenses e na posição 5.328 entre as 5.570 cidades do Brasil.

Com relação à política, um aspecto significativo para a compreensão do contexto do município é o fato de que, durante muito tempo, não houve eleição direta para prefeito. Esta prática foi exercida somente nos anos de 1954 (eleição Osmar Cunha) e 1958 (eleição Osvaldo Machado). Como destacamos, a relação muito próxima entre o poder municipal e estadual, com a indicação de nomes de confiança

---

[167] Dados do Censo Escolar 2022. A Educação básica engloba a Educação Infantil, Anos iniciais e finais, Ensino Médio, EJA e Educação Especial.

[168] Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação).

do governador, proporcionou a criação de uma rede de favores, que permeava todo o poder executivo e legislativo municipal, e que acabou mantida mesmo com a democratização instaurada mais tarde. A autonomia municipal era quase inexistente, e o governador era responsável pelo Estado e pelas decisões importantes da Cidade. O prefeito era obrigado a prestar conta de seus atos ao governador, solicitando autorizações e empréstimos, inclusive para construção de escolas municipais.

Em 1985, aconteceu a primeira eleição para prefeito após o fim do sistema bipartidário que vigorou durante o regime militar. A partir daí, as disputas políticas municipais pelo comando da capital ocorrem entre os partidos localizados ao centro e à direita do espectro ideológico, tendo a esquerda, especialmente o PT, mostrado baixa densidade eleitoral[169].

Ao analisar o Quadro 7, com os resultados das eleições na capital, apesar da dificuldade na identificação exata do campo ideológico dos partidos dada, entre outros fatores, a quantidade de legendas existentes, do ponto de vista temporal, inferimos que os partidos situados mais à direita tiveram resultados significativos em boa parte do período; os de centro se destacaram nas últimas eleições e os de esquerda apresentaram seu melhor momento apenas nos anos 1990, ficando evidenciada sua pequena força eleitoral ao longo dos pleitos.

Chama atenção ainda a alta porcentagem de abstenções (não comparecimento) e de alienação eleitoral, que corresponde a soma de abstenções passiva e ativa (brancos e nulos). Um exemplo é o índice de 25,8% de alienação total no segundo turno das eleições do pleito de 2004 que elegeu Dario Berger (PSDB/PMN). Isso significa que um em cada quatro eleitores não foi votar ou votou branco ou nulo. Naquele ano, Florianópolis apresentou a maior taxa de votos nulos, entre os 43 municípios brasileiros onde aconteceu o segundo turno.

[169] Para saber mais sobre a história das eleições municipais em Florianópolis no sistema partidário, consulte Carreirão (2009).

QUADRO 7 – RESULTADO DAS ELEIÇÕES PARA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1986-2024)

CANDIDATO ELEITO	MANDATO	PARTIDO / COLIGAÇÃO	NÚMERO DE VOTOS	% DE VOTOS	% ABSTENÇÕES
EDSON ANDRINO	1986-1988	PMDB[170]	54.592	46,8	15,9
ESPERIDIÃO AMIN[171]	1989-1990	PDS-PFL-PDC-PTB[172]	64.949	48,2	8,4
BULCÃO VIANA (VICE)	1990-1992	PFL	-	-	-
SÉRGIO GRANDO	1993-1996	Frente Popular (PPS-PT-PDT-PSB-PCdoB-PSDB-PV-PC)[173]	46.446	30,5	11,8
ÂNGELA AMIN	1997-2000	PPB[174]-PSDB-PTB	87.856	51,3 (2° turno)	14,6 (1° turno) 16,4 (2° turno)
ÂNGELA AMIN	2001-2004	PPB-PFL-PSDB-PTB-PLPSL	105.495	52,1	12,3
DÁRIO BERGER	2005-2008	PSDB-PMN	118.644	52,3 (2° turno)	13,5 (1° turno) 17 (2° turno)
DÁRIO BERGER	2009-2012	PMDB-PR-PRB-PSC-PRTBPSB-PHS-PRP	129.969	52,4 (2° turno)	15,8 (1° turno) 17,8 (2° turno)
CESAR SOUZA JUNIOR	2013-2016	PSD-PP-PSB-PSDB-DEM-PSC-PSDC	117.834	52,6 (2° turno)	17,9 (1° turno) 20,32 (2º turno)
GEAN LOUREIRO	2017-2021	PMDB, DEM, PSDB, PDT,	111.943	50,26 (2° turno)	12,2 (1° turno) 16,1 (2° turno)

[170] Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fundado em 1980 em oposição ao regime militar.
[171] Prefeito biônico de Florianópolis (1975-1978). Em 1990, assumiu o mandato o vice-prefeito Bulcão Viana.
[172] Formado por: Partido Democrático Social (PDS), antiga Arena; Partido da Frente Liberal (PFL) foi fundado em 1985, fruto de dissidência do PDS, em função das articulações que elegeram Tancredo Neves à presidência da República pós-regime militar; Partido Democrata Cristão (PDC) fundado em 1985, como continuação ao PDC de 1945 e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) criado em 1981.
[173] Formada por: Partido Popular Socialista (PPS), criado em 1992; Partido dos Trabalhadores (PT), surgido em 1980; Partido Democrático Trabalhista (PDT) fundado em 1979; Partido Socialista Brasileiro (PSB) criado em 1985; Partido Comunista do Brasil (PCdoB), fundado em 1962; Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) criado em 1988; Partido Verde (PV), de 1993.
[174] Partido Progressista Brasileiro (PPB), fundado em 1995, da fusão de grupos da antiga Arena. Atual PP (Partido Progressista)

		PTB, PTN, PPS, PRB, PRTB, PSC, SD, PRP e PPL			
GEAN LOUREIRO	2021-2022	DEM, Republicanos, PSD, PODE e PSC	126.144	53,46	28,6
TOPÁZIO NETO (VICE DE GEAN LOUREIRO)	2022-2024	PSD			
TOPÁZIO NETO	2022-2024	PSD	161.839	58,49	28,05

FONTE: O autor com dados oficiais do TRE/SC.

Em 2020, após uma série de escândalos envolvendo o candidato a reeleição Gean Loureiro (DEM)[175], esse índice de abstenção foi superado e a porcentagem de alienação total no primeiro turno chegou a 33,91%, ou seja, 102.311 eleitores não foram votar e 18.781 votaram branco ou nulo.

Eleito vice-prefeito na chapa de Gean Loureiro, o atual prefeito de Florianópolis, Topázio Silveira Neto, empresário filiado ao Partido Social Democrático (PSD), assumiu o cargo em março de 2022, após a renúncia do titular para participação no pleito do governo do estado de Santa Catarina, ao qual saiu derrotado. Mais uma vez uma série de escândalos relacionados à corrupção envolvem a prefeitura de Florianópolis, desta vez durante o mandato do seu vice, Tópazio Neto [176].

---

[175] Notícias sobre os escândalos noticiadas envolvendo prefeito Gean Loureiro: 1) Título/Data: Prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro, é preso durante operação da Polícia Federal (18/06/2019) https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/06/18/pf-mira-organizacao-criminosa-que-violava-sigilo-de-operacoes-policiais-em-sc.ghtml
2) Título/Data: Operação Chabu: Prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro, e mais 16 pessoas são indiciados pela PF (07/12/2019): https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/12/07/operacao-chabu-prefeito-de-florianopolis-gean-loureiro-e-mais-16-pessoas-sao-indiciadas-pela-pf.ghtml
3) Título/Data: Prefeito de Florianópolis é acusado de estupro por ex-servidora; Gean Loureiro diz que caso foi consensual (29/10/2020): https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/10/29/prefeito-de-florianopolis-e-acusado-de-estupro-por-ex-servidora-gean-lourenco-diz-que-caso-foi-consensual.ghtml

[176] Em 2023 e 2024, três operações foram realizadas pela Polícia Civil e culminaram no afastamento do procurador geral do município, de um secretário, de um secretário-adjunto, de um assessor jurídico e da presidenta da Floram: 1) Operação Mercadores da Morte que investiga a omissão da Prefeitura em um esquema de superfaturamento e formação de cartel nas funerárias da cidade; 2) Operação Mão Grande, noticiada em rede nacional, que revelou um esquema de distribuição de propinas entre os

Topázio Neto foi eleito em 2024 prefeito da Capital, com 58,49% dos votos válidos. O índice de abstenção ficou em 28,05% e de votos brancos e nulos em 6,4%.

Em 2023, a organização *Open Knowledge* Brasil (OKBR)[177] publicou um estudo onde avalia a publicação de dados governamentais abertos em 26 capitais brasileiras. De acordo com o relatório, os resultados do ODI Cidades 2023[178] “confirmam uma realidade já esperada: a baixíssima disponibilidade de dados abertos em diversas áreas de políticas públicas e a qualidade limitada de boa parte dos dados já disponíveis" (Open Knowledge Brasil, 2024. P. 91).

O mapeamento, que busca identificar quais capitais publicam dados abertos e quais precisam melhorar seu processo de transparência, aponta que as duas capitais com maior pontuação final[179], Belo Horizonte (48) e São Paulo (47), não conseguiram atingir nem mesmo a metade dos pontos possíveis, enquanto a terceira colocada, Recife (38), apresenta menos de um terço dela.

No ranqueamento nacional das capitais, apresentado na Figura 8, Florianópolis apresenta apenas sete pontos no resultado final. Nos 111 conjuntos de dados avaliados, a capital catarinense disponibilizou menos de 11% dos dados governamentais avaliados, enquanto mais de 78% destes não estavam disponíveis ou não foram localizados. Com sua pontuação final, a colocação da capital catarinense é a pior do sul do país, estando ainda entre as piores do país.

---

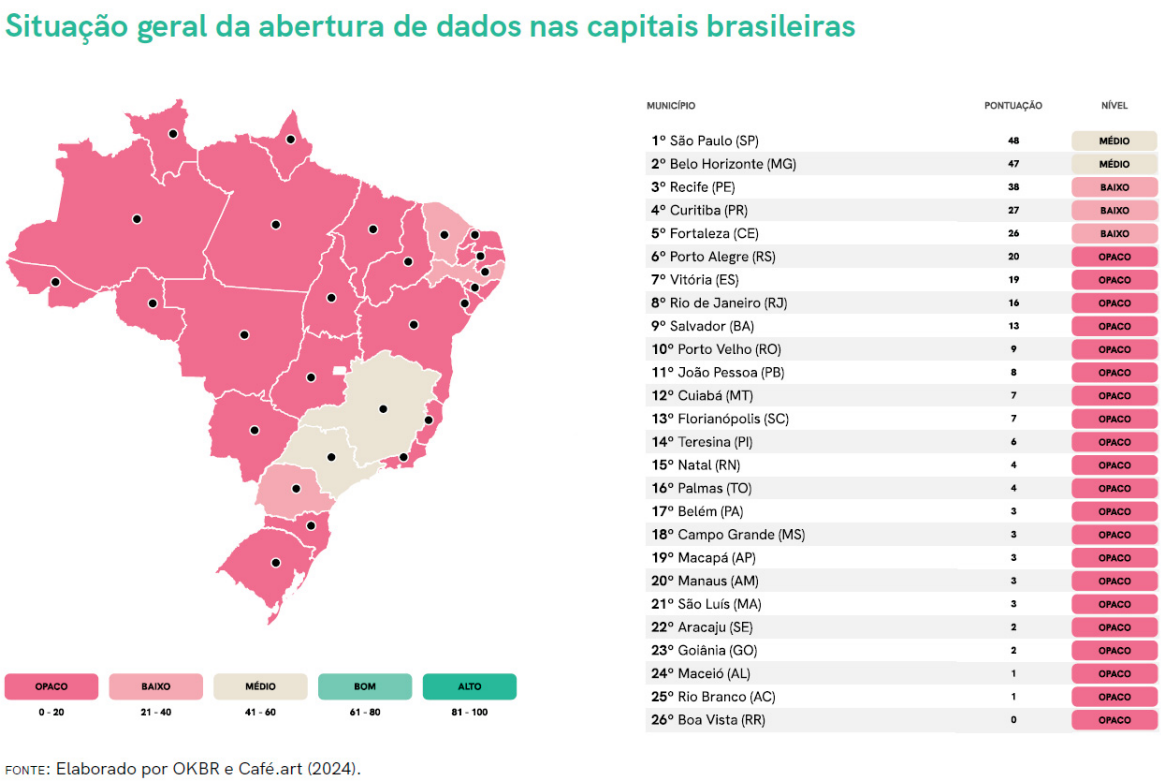
funcionários comissionados do órgão ambiental municipal (Floram) para liberação de obras na cidade; e, por último, 3) Operação Pressagio que desvendou inúmeros contratos e licitações fraudulentos e desvio de dinheiro na secretaria de Esporte, Turismo e Lazer, que resultando na prisão dos envolvidos.

[177] A rede internacional Open Knowledge Foundation é responsável pela metodologia aplicada em dezenas de países. Em 2013, a sede brasileira, OKBR, em parceria com a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-DAPP), adaptou a metodologia para avaliação de algumas cidades brasileiras. Em 2023, com o objetivo de aprimorar e expandir a abrangência da avaliação, essa metodologia foi mais uma vez reformulada para contemplar mais áreas e dados.

[178] O Índice de Dados Abertos - ODI (Open Data Index) é uma avaliação sobre a disponibilidade e a qualidade de dados governamentais abertos à população. Partindo de uma série de indicadores, o relatório ODI Cidades 2023 apresenta uma lista de bases de dados publicados pelas prefeituras, ainda que não examine aspectos como contexto de publicação, uso dos dados ou impacto. Com relação à governança de dados, traz um mapeamento dos instrumentos e recursos adotados pela municipalidade para abertura de dados e garantia da transparência, além da proteção de dados pessoais e sensíveis.

[179] A pontuação do Índice, apresentada em uma escala de 0 a 100%, é classificada em cinco níveis de abertura: “Opaco” (0 a 20), “Baixo” (21 a 40), “Médio” (41 a 60), “Bom” (61 a 80) e “Alto” (81 a 100).

FIGURA 8 – RANKING DE TRANSPARÊNCIA DE DADOS ENTRE AS CAPITAIS BRASILEIRAS



MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO	NÍVEL
1º São Paulo (SP)	48	MÉDIO
2º Belo Horizonte (MG)	47	MÉDIO
3º Recife (PE)	38	BAIXO
4º Curitiba (PR)	27	BAIXO
5º Fortaleza (CE)	26	BAIXO
6º Porto Alegre (RS)	20	OPACO
7º Vitória (ES)	19	OPACO
8º Rio de Janeiro (RJ)	16	OPACO
9º Salvador (BA)	13	OPACO
10º Porto Velho (RO)	9	OPACO
11º João Pessoa (PB)	8	OPACO
12º Cuiabá (MT)	7	OPACO
13º Florianópolis (SC)	7	OPACO
14º Teresina (PI)	6	OPACO
15º Natal (RN)	4	OPACO
16º Palmas (TO)	4	OPACO
17º Belém (PA)	3	OPACO
18º Campo Grande (MS)	3	OPACO
19º Macapá (AP)	3	OPACO
20º Manaus (AM)	3	OPACO
21º São Luís (MA)	3	OPACO
22º Aracaju (SE)	2	OPACO
23º Goiânia (GO)	2	OPACO
24º Maceió (AL)	1	OPACO
25º Rio Branco (AC)	1	OPACO
26º Boa Vista (RR)	0	OPACO

FONTE: Elaborado por OKBR e Café.art (2024).

FONTE: Open Knowledge Brasil, 2024.

Na dimensão que trata dos dados relacionados a educação, estão quatro categorias (matrículas, profissionais da educação, recursos e serviços e unidades educacionais) com informações sobre as matrículas disponíveis na rede municipal, alimentação escolar, transferência de recursos, unidades na rede própria e credenciada, entre outras. A divulgação desses dados é relevante não só para o acompanhamento pela sociedade civil, como também para a gestão municipal da educação pública. Nessa dimensão, encontramos o maior grau de opacidade, com 92% das capitais apresentando pontuações menores que 20. Demonstrando a quase falta absoluta de dados abertos nessa dimensão, Florianópolis obteve a pontuação zero em todas as categorias relacionadas à educação.

Ao realizar a busca por dados para nossa pesquisa, encontramos, em vários momentos, dificuldade em acessar a plataforma da prefeitura, devido a quantidade de links com erros, ausência de conteúdos e informações sem o devido tratamento, o que impede a fácil compreensão daquilo que é apresentado.

4.2 POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL IMPLEMENTADAS NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Antes de iniciar diretamente as discussões sobre as políticas na educação infantil, se faz necessário um parêntese sobre a constituição da Rede Municipal de Educação de Florianópolis (RME) no qual serão implementadas as políticas para educação infantil. De acordo com Cabral Filho (2004, p.193), o sistema de ensino "não surge com uma data, como pode parecer, mas é resultante de uma construção histórica, da junção de vários fatores, da inserção das pessoas, das leis. Enfim, do social".

4.2.1 A formação da Rede Municipal de Educação

Conforme relatamos na contextualização sobre a capital de Santa Catarina, inicialmente, grande parte dos atos do poder municipal estavam vinculados ao Palácio do Governador, e, no que diz respeito aos serviços públicos da educação, não foi diferente. As relações político-partidárias influenciavam as decisões sobre o funcionamento das escolas municipais e, de certa forma, criavam obstáculos ao seu desenvolvimento. A falta de recursos também foi um entrave ao desenvolvimento da estruturação da educação pública municipal.

Segundo Cabral Filho (2004, p. 202), "a política do favor e do clientelismo dava a tônica na Cidade". Isso porque sua trajetória indica que não havia independência ou separação do Estado. Como veremos a seguir, apesar da tentativa de organização do espaço municipal nas mais diferentes áreas, em especial na esfera educacional, o município não tinha influência nas decisões, uma vez que o conteúdo, regulamento e inspeções eram realizados pelo governo do Estado.

> Este tipo de estruturação da cidade, favoreceu a política do favor e do clientelismo, incorporada pelos moradores da capital, como se não houvesse possibilidade de ser diferente. A cada eleição que se avizinhava, as disputas ampliavam-se para além dos partidos políticos, atingindo os moradores da cidade que não iam escolher este ou aquele vereador, deputado ou governador, mas manter ou não seus empregos. Dependendo de quem ganhasse os pleitos, correligionários assumiam os cargos públicos substituindo os que fossem vinculados a outra sigla partidária (Cabral Filho, 2004, p. 262).

A perseguição política se dava em diferentes níveis governamentais e, na educação municipal, funcionava como um ingrediente de coerção e medo. “Além de serem vigiados de perto, inicialmente pelos inspetores estaduais, os professores municipais ficavam sob olhar controlador dos intendentes distritais” que detinham o poder para demitir este ou aquele docente que tivesse vinculação partidária discordante, ou não cumprisse suas determinações (Cabral Filho, 2004, p. 263). As primeiras escolas municipais de Florianópolis funcionavam em casas cedidas pela comunidade, ou, muitas vezes na residência dos próprios intendentes.

No ano de 1940, o município possuía 26 unidades escolares localizadas no interior da Ilha. Também vamos encontrar algumas poucas escolas estaduais na zona rural, mas a maioria se concentrava na área central. A partir da década de 1950, passaram a ser editadas leis e decretos que incentivavam a educação pública municipal[180]. A Lei municipal nº 123 de 1952 que autorizou o poder executivo a adquirir (por compra ou doação, desapropriação amigável ou judicial), terrenos para a construção de escolas em diferentes distritos, acaba possibilitando o início do aparecimento do que podemos chamar rede municipal, com escolas próprias, construídas, estrategicamente, nas sedes dos distritos e em localidades do interior da Ilha.

A relação de favores em que a cidade estava imersa, se refletia nas decisões e ações políticas. Nessa época, parte do parco dinheiro dos cofres públicos do município era destinado ao privado, através da concessão de bolsas de estudo, que acabavam virando moeda de troca para os intendentes.

A legislação educacional municipal seguia as orientações do Plano de metas do Governo do Estado (Plameg). Em 1960, o primeiro Plano de Educação do município[181], atrelado ao Plameg, estabelecia que as dotações orçamentárias seriam reforçadas no nível primário e na formação de seus professores. No mesmo ano, o prefeito eleito, Osvaldo Machado, criou as carreiras do magistério (diretor de grupo escolar, professor normalista e regente de ensino primário) que seriam preenchidas exclusivamente por concurso de títulos. A ideia era extinguir os cargos de professor não titulado ou substituto.

---

[180] Lei n° 92, 07 de julho de 1951 – instituía a merenda escolar nas escolas municipais com dotação da prefeitura; Lei n° 94, 12 de julho de 1951 concessão de bolsas escolares para curso profissionalizantes, técnico e superior (Cabral Filho, 2004).

[181] Lei n° 440. Florianópolis, 4 de julho de 1960 – instituiu o Plano de Educação (Cabral Filho, 2004).

Com uma área central distante, limitada e urbana, a municipalidade investiu na construção de escolas nas localidades de difícil acesso, na zona rural, consideradas, áreas isoladas e onde a educação se restringia a três anos de escolarização. Assim, os estudantes da área central recebiam educação dos sete aos treze anos, com possibilidades reais de continuidade, enquanto os da zona rural se voltavam ao trabalho braçal aos 10 anos.

Desse modo, vai se configurando a rede municipal de Florianópolis. De 1947 a 1961, os investimentos em educação foram recebendo substancial aumento. Em 1953, a pasta da educação pública possuía o maior orçamento do município. A partir de 1956, a receita geral cresceu consideravelmente com a cobrança de impostos sobre indústria, profissões e licença sobre estabelecimentos comerciais. Dessa forma, sob a influência dos intendentes distritais, o número de escolas municipais foi crescendo através da compra ou desapropriação de terrenos para a construção de prédios escolares nos Distritos, tendo em anexo, os Postos de saúde.

Cabral Filho (2004) credita a normatização da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis ao decreto n° 55, de 1° de março de 1958. Após esse decreto, registram-se atos que buscaram garantir a autonomia e o gerenciamento da rede municipal, entre eles a criação do Plano Municipal de Educação, em 1960 e a mudança do nome do departamento de educação para Departamento Municipal de Educação e Cultura. Também nesse ano, foram criadas as Associações de Pais e Professores (APP), de caráter consultivo, com o objetivo de integrar escola e comunidade através da cooperação mútua.

Depois disso, a LDB (Brasil, 1971) reforçou as responsabilidades dos municípios com a educação e ampliou financeiramente, por meio do Plano Nacional de Educação do Ensino Primário, o espaço da gestão municipal na política pública educacional. Neste documento vemos a pouca importância atribuída a educação das crianças. A Lei atribuiu apenas um inciso em que previa que os sistemas de ensino “velem” para que as crianças menores de sete anos “recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes” (Brasil, 1971, art. 19, inciso 2º). Recomendou ainda que as empresas que tivessem trabalhadoras com filhos menores deveriam “organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, a educação que preceda o ensino de 1 grau” (Brasil, 1971, art. 61).

Em paralelo, com o desenvolvimento urbano, a cidade foi sendo transformada, recebendo novas estradas, loteamentos, faculdades, e uma Universidade Federal fora da área Central. Neste contexto, a rede municipal, inicialmente com suas escolas primárias no interior dos Distritos, foi lentamente se profissionalizando, aprimorando a formação dos professores, construindo seus prédios próprios, até alcançar maior autonomia pedagógica.

Com a reabertura política dos anos 1980, acontece, em 1985, a primeira eleição direta para prefeito em Florianópolis após a ditadura, sendo eleito um candidato comprometido com a consolidação das relações democráticas e da participação popular através dos movimentos sociais e comunitários (Quadro 7).

Em 1986, começa a ser gestada uma nova estrutura para a rede municipal de educação e é criada a Secretaria Municipal de Educação através da Lei nº 2.350 (Florianópolis, 1985). Neste mesmo ano, é aprovado um novo Estatuto do Magistério Público (Florianópolis, 1986) e instituída as eleições diretas para diretor das escolas do Ensino Fundamental[182] .

No ano seguinte é aprovada a Lei nº 2.622 (Florianópolis, 1987) que instituiu os Conselhos Deliberativos na rede municipal de ensino de Florianópolis visando a democratização da gestão escolar e a participação da comunidade escolar nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas. Apesar das condições legais, sua efetivação não aconteceu de fato e só foi possível a partir do governo da Frente Popular, em 1993[183].

A nova estrutura administrativa da rede municipal foi oficializada pela Lei nº 2.825/1988 e tinha como objetivo interligar a dimensão administrativa e pedagógica. De acordo com a pesquisa de Carminati (2002), o relatório da Prefeitura Municipal, nesse ano, indicava que a rede municipal de ensino era composta por 63 unidades escolares, sendo quinze escolas básicas (1ª a 8ª série do 1° grau), treze escolas com atendimento exclusivo de 1ª a 4ª série, dez creches e 25 Núcleos de educação infantil (NEIs). Eram atendidos um total de 7.241 alunos no 1° grau e 2.214 crianças, nas escolas infantis. Em convênio com a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto era oferecido também o ensino noturno de 1° (5ª a 8ª série) e 2° graus para 526 alunos

[182] Lei nº 2.415, de 08 de julho de 1986.
[183] Para saber mais sobre a democratização da gestão através dos Conselhos e das eleições de diretores em Florianópolis consultar Carminati (2002); Hasckel (2005).

e, por meio das entidades comunitárias, atendia-se também mais 957 crianças de até seis anos.

Na rede municipal, entre os profissionais do magistério, estavam registrados: três professores não titulados, 264 professores normalistas, três professores com licenciatura curta, 255 professores com licenciatura plena, 356 professores substitutos, um administrador escolar, dezoito orientadores educacionais, onze supervisores escolares e cinco auxiliares de ensino.

No mesmo ano, foi aprovado o Plano de Vencimentos e Carreira do Magistério Público (Florianópolis, 1988) que resulta no reenquadramento de todos os profissionais da rede, representando um importante avanço para a categoria. Foram garantidos alguns direitos aos trabalhadores do magistério, como por exemplo, a discussão anual de reajustes salariais. Os cargos, a remuneração, os critérios de progressão na carreira, entre outros, também foram definidos para os servidores efetivos.

Até aquele momento, os funcionários públicos da prefeitura se organizavam em duas associações (Associação dos Servidores Municipais de Florianópolis e Associação de Educadores Municipais). Em outubro de 1988[184], em uma assembleia com representantes das diferentes categorias de trabalhadores municipais foi criado o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (Sintrasem) que reúne, até hoje, os profissionais do Quadro Civil, a Companhia de Melhoramentos da Capital (Comcap) e os profissionais da educação (concursados e ACT – contrato temporário)[185].

---

[184] A CF (Brasil, 1988) garantiu o direito de organização e representação dos trabalhadores através das entidades sindicais e o direito de greve.

[185] A contratação de profissionais em caráter temporário é uma solução paliativa adotada para a substituição dos profissionais efetivos em casos de licença saúde, licença aperfeiçoamento, afastamento por interesse próprio ou recolocação em função administrativa. A divisão entre efetivos e temporários, além de causar tensões entre os profissionais nos locais de trabalho, acaba por enfraquecer a categoria de profissionais da educação, ainda que muitos dos substitutos participem dos movimentos de luta sindical. Outro aspecto é que existem profissionais da educação atuando dentro de sala de aula que pertencem ao Quadro Civil, com plano de carreira e salários diverso da carreira do magistério. “Esse processo de divisão da carreira é uma forma de organização do trabalho que já vem sendo adotada pelos gestores, sendo a fragmentação do trabalho uma forma de diminuir a organização dos trabalhadores” (Geremias, 2023, p.55).

4.2.2 A educação infantil na rede municipal

A educação infantil de Florianópolis, diferentemente da maioria dos municípios brasileiros, tem sua origem vinculada a esfera da educação e não da assistência social, apresentando uma trajetória peculiar (Waltrick, 2008). Essa particularidade histórica pode explicar a ênfase dispensada, desde sua criação, “à dimensão pedagógica na educação das crianças pequenas, ainda que de modo paradoxal em muitos momentos” (Waltrick, 2008, p. 56).

No ano de 1976, a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS) inicia, no Departamento de Educação, o Programa Educação Pré-Escolar. Assim surge a educação infantil em Florianópolis, que tem seu primeiro núcleo inaugurado em um bairro periférico destinado ao atendimento de 92 crianças, de quatro a seis anos (Ostetto, 2000). Em 1979, o NEI Coloninha agora amplia a faixa etária atendida, incluindo as crianças menores de três anos e constituindo o primeiro atendimento aos bebês na rede municipal de Florianópolis (Fülgraf, 2001).

O “Projeto Núcleos de Educação Infantil” (PMF,1976) é considerado como parte da primeira política para a educação das crianças pequenas no município de Florianópolis. A análise do documento indica contradições apresentando pontos de tensão e formas particulares de apropriação das ideias escolanovistas, vigentes no período, além de sinalizar uma prática pedagógica e a construção da identidade das primeiras profissionais da educação infantil na rede municipal (Brant; Teive, 2014).

De caráter preparatório e compensatório[186], o projeto é dirigido às crianças oriundas de “famílias carentes social e economicamente”, prevendo um período parcial com quatro horas de atendimento. Alinhando-se as finalidades do Programa Nacional de Atendimento ao Pré-Escolar (Proepe), instituído nos anos do governo da ditadura militar, o objetivo principal desse projeto municipal era institucionalizar o atendimento ao pré-escolar nos chamados Núcleos de Educação Infantil (NEI) e promover o atendimento integral à criança. Entre as demais diretrizes estavam: preencher as lacunas e deficiências (carências) provenientes da estrutura familiar; preparar as crianças para realizar, satisfatoriamente, a aprendizagem na escola primária, através do seu desenvolvimento sensorial, motor e intelectual (PMF, 1976).

---

[186] Preparação das habilidades da criança para ingresso na escola primária, com a compensação das carências através de propostas de estimulação precoce e preparação motora para escrita.

Três anos mais tarde, a Educação Pré-Escolar passa a fazer parte do organograma da própria Secretaria. Nesse período, a educação municipal estava sob a responsabilidade da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS), organizada a partir da Divisão de Ensino e da Divisão de educação física que contemplava o Pré-escolar, o Mobral, as bibliotecas escolares e a biblioteca pública municipal. O total de matriculados na esfera do município, do chamado infantil ao 1 grau, era de 8.816 crianças.

De acordo com Ostetto (2000, p. 44), a educação infantil vai sendo constituída "no próprio movimento de implantação do projeto, vai ganhando espaço à medida que vai se materializando através das pessoas que vão compor o trabalho". Por essa razão, pode-se dizer que a educação infantil na rede pública de Florianópolis imprimiu, desde sua criação, uma ênfase na dimensão pedagógica do atendimento, ainda que, ao mesmo tempo, tivesse trabalhos voltados à educação compensatória ou à ideia de etapa preparatória ao ensino fundamental (Nazário, 2014).

Como vimos na seção anterior, a implantação de uma nova reforma administrativa no município em 1985, levou ao desmembramento do setor de educação da SESAS e a constituição da Secretaria Municipal de Educação. Junto ao Departamento de Ensino, foi criada a Divisão de Educação Pré-Escolar (DEPE), atualmente denominado Diretoria de Educação Infantil (DEI). Assim, de forma não tão comum para a época e diferente de algumas outras redes municipais, o atendimento das crianças passa a ser gerido pela Secretaria de Educação já na década de 1980[187].

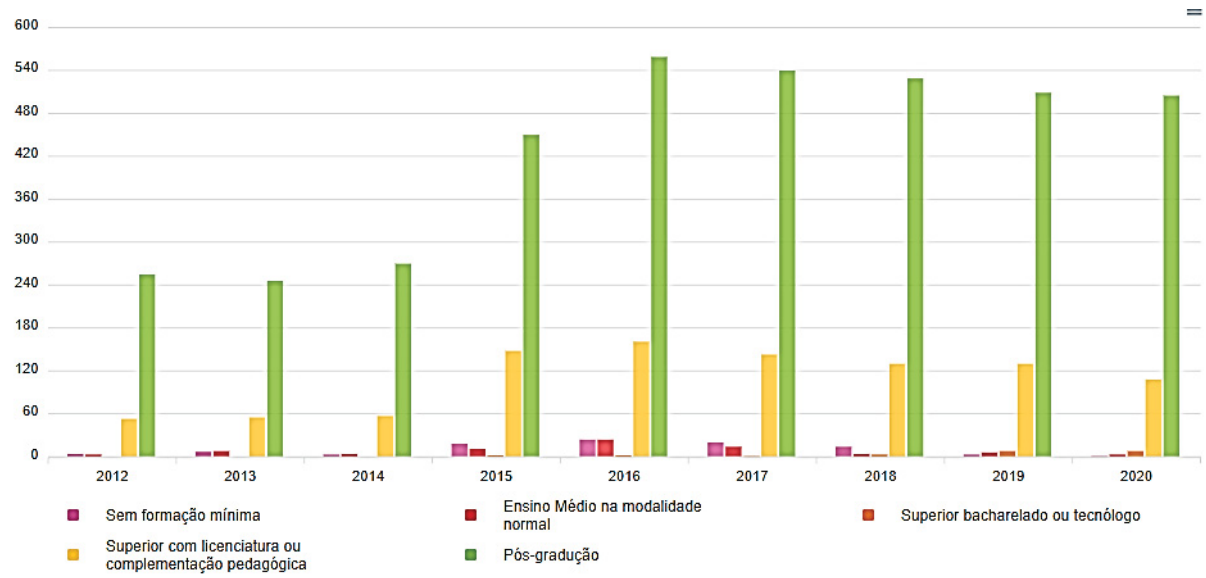
Outro diferencial da rede de ensino de Florianópolis foi a implementação de um Plano de Cargos e Salários (PCS) para os profissionais do magistério, já no ano de 1988. Tal estratégia resulta em um bom nível de formação profissional dos professores e auxiliares que atuam diretamente com as crianças (Oestreich, 2020).

---

[187] Cunha (1991) cita alguns municípios que seguiram caminho semelhante entre eles: Piracicaba (SP), Boa Esperança (PR), Lages e Blumenau (SC).
CUNHA, L. A. Educação, Estado e democracia. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora Cortez, EDUFF; Flacso, 1991.

Conforme demonstram os dados mais recentes do Laboratório de Dados Educacionais[188] (LDE/UFPR–UFG[189]), em 2020, 80,8% dos servidores efetivos atuantes na educação infantil na rede pública municipal possuíam pós-graduação (Figura 9).

FIGURA 9 – FORMAÇÃO DOS DOCENTES EFETIVOS NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS ATUANTES NA EDUCAÇÃO INFANTIL (2012-2020)



FONTE: LDE/UFPR-UFG a partir dos Microdados do Censo da Educação Básica/INEP 2020.

A criação do PCS foi uma das primeiras pautas do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (Sintrasem), criado em 1988. Ainda sob uma direção provisória, o sindicato organizou a primeira luta histórica dos servidores municipais. Como veremos mais adiante, a organização dos

[188] A Plataforma de dados educacionais do LDE traz informações sobre a educação básica brasileira, com dados organizados em série histórica (2007–2020), com possibilidade de desagregação em diferentes níveis. Os dados do LDE foram utilizados ao longo desse trabalho para análise da oferta na educação infantil de Florianópolis. Os dados referentes aos anos de 2021 a 2023, advêm de fontes como Censo Escolar, Fundeb, FNDE, IBGE, TCE-SC, TRE-SC e relatórios da municipalidade.

[189] O Laboratório de Dados Educacionais (LDE) é um grupo de pesquisa, interdisciplinar e interinstitucional, que reúne professores, técnicos e discentes do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da Universidade Federal do Paraná (Deplae/UFPR) e da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (Face/UFG). Linhas de pesquisa: Análise de dados e indicadores educacionais; condições de oferta de ensino; condições de trabalho docente e financiamento da educação. Disponível em: https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/

trabalhadores se faz presente em muitas das disputas travadas na rede municipal ao longo de sua trajetória.

A implantação das primeiras unidades infantis próprias da rede municipal de Florianópolis acontece, como vimos, em 1976, de forma lenta, concomitantemente com o atendimento das creches conveniadas. Inicialmente foram instaladas apenas três unidades (uma em um bairro periférico da região continental e outras duas em áreas consideradas rurais naquela época). Somente em 1979 foram criadas mais três unidades infantis[190] (Ostetto, 2000).

Fülgraf (2001) explica que, bem no início do atendimento da educação infantil no município, a inscrição da criança significava sua matrícula efetiva. Porém, logo a procura por vagas se torna maior que a oferta e alguns critérios de seleção são adotados. Desde então, esse processo vem sofrendo alterações[191], porém, se mantem, ao longo do tempo, o critério socioeconômico de renda *per capita*[192].

Para Fülgraf (2001, p. 84), a utilização de critérios para determinar quem pode ou não receber atendimento "são seletivos e excludentes, violam os direitos das crianças à educação infantil, colocam ordem de prioridades, [...] não respeitando os princípios de igualdade de oportunidades". Nesse sentido, concordamos com Fülgraf (2001) quando afirma que a falta de garantia de vagas a todas as crianças desvela os mecanismos de exclusão social e a ausência da garantia do direito à educação. Nazário (2014) destaca que esse critério fere a CF (Brasil, 1988, art. 5) que determina a não discriminação econômica entre cidadãos iguais. Nesse sentido, o atendimento estratificado que acontece na educação infantil "não é natural, é uma desigualdade, fruto das condições sociais, econômicas e culturais" (Coutinho; Dragone, 2016).

De acordo com a legislação brasileira, a oferta em creche não é obrigatória, sendo considerada um direito da criança e um dever do Estado a garantia do atendimento às crianças que dele precisarem, independentemente da condição econômica ou da empregabilidade dos pais ou responsáveis. Assim, a municipalidade deve apurar, através de consulta pública, a demanda das famílias e registrar inclusive

---

[190] As comunidades da Coloninha no bairro Estreito (NEIM Coloninha), do Ribeirão da Ilha (NEIM Ribeirão da Ilha) e de São João do Rio Vermelho (NEIM Rio Vermelho).
[191] Para saber mais (Nazário, 2014, p. 129-134; Fülgraf, 2001; Coutinho; Silveira, 2016).
[192] Rendimento bruto familiar dividido pelo número de pessoas que residam com a criança.

as que optarem por não efetuar a matrícula[193]. No caso das crianças de 4 e 5 anos, a EC 59/2009 e posteriormente a Lei nº 12.796/2013, determinam a matrícula obrigatória, sendo os municípios os principais responsáveis pela oferta de vagas na educação infantil.

O PNE 2014-2024 estabeleceu que, em seu primeiro ano de vigência, deveriam ter sido estabelecidas normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por vagas. A Lei nº 14.685 (Brasil, 2023c) acrescenta um dispositivo ao artigo 5º da LDB (Brasil, 1996b), que vai exigir a divulgação da lista de espera nos estabelecimentos de educação básica da rede de ensino, incluindo as creches.

Recentemente, a Lei nº 14.851 (Brasil, 2024d)[194] tornou obrigatório o levantamento anual da demanda por vagas na creche pelos municípios. A legislação estabelece ainda a divulgação e implementação de estratégias de busca ativa de crianças com até três anos de idade, em conjunto com órgãos da assistência social, da saúde e de proteção à infância e, ainda, com instituições da sociedade civil organizada. Os critérios de prioridade para o atendimento continuam a ser definidos pelos municípios, respeitando "questões situacionais e territoriais locais, incluídas a situação socioeconômica familiar e a condição de monoparentalidade das famílias" (Brasil, 2024d, art. 3, § 3º).

A Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis é responsável por estabelecer, através da edição de portarias[195], os critérios de matrícula, que, a cada ano, sofrem adaptações[196]. Desde 2016, as inscrições são realizadas no município

---

[193] Segundo o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Florianópolis (Florianópolis, 2019, p.14-15), o Ministério Público de Santa Catarina recomenda que o "município deve fazer o levantamento populacional e da demanda periodicamente, promovendo a busca ativa de crianças que estejam fora do espaço escolar". Nesse sentido, seria necessário identificar e diferenciar a demanda reprimida e atendida, buscando eliminar as filas através do planejamento e da transparência, permitindo o acesso público às listas de espera. Desse modo, seria preciso "realizar um diagnóstico e modificar sua meta, para cobrir, no mínimo, o passivo existente nas filas, acrescido do crescimento orgânico da população até 2025, a fim de torná-la uma obrigação passível de alcance".

[194] Detalhamento da referida Lei no Quadro do Apêndice J.

[195] Coutinho e Silveira (2016) fazem uma análise detalhada das portarias de matrícula do município.

[196] De tempos em tempos, novos critérios passam a compor as portarias editadas, como esclarece Oestreich (2020, p. 16) ao citar alguns deles: "menor renda *per capita*; ser beneficiário do Programa Bolsa-Família; estado de vulnerabilidade; residência e ocupação em Florianópolis; ser filho(a) de mulheres vítimas de violência (Lei nº 10.252/2017); e visto de permanência por parte dos responsáveis pelas crianças (devido ao grande número de imigrantes na região)".

através de um sistema *online*, onde as famílias optam pela unidade de atendimento[197], sendo possível ainda a escolha de uma segunda opção.

As crianças não atendidas na rede municipal de Florianópolis, aguardam em uma 'lista de espera' das unidades escolhidas e esta relação não fica disponível no *site* oficial da Prefeitura. Ou seja, não existe a divulgação *online* de uma lista de espera unificada com todas as crianças, o que dificulta o acesso e sua ampla divulgação. Uma relação é divulgada à comunidade educativa nos murais afixados em cada uma das unidades, apenas com os nomes das crianças que pleitearam vaga para aquela instituição.

A necessidade de ampliação do número de matrículas nas redes públicas municipais, especialmente após o final da década de 1980, pode ser explicado pelo processo de municipalização da educação estabelecido a partir do ordenamento jurídico federal. A descentralização da educação infantil para os municípios, no entanto, não foi acompanhada pelo provimento de recursos suficientes ao atendimento da demanda existente. Assim, o aumento progressivo de vagas não é traduzido em equidade, se levarmos em conta a hibridização dos serviços oferecidos.

Como uma das formas de viabilizar esta etapa, muitos municípios mantiveram, concomitantemente, o atendimento nas instituições privadas comunitárias, através do conveniamento, adotando uma estratégia legitimada pela LDB (Brasil, 1996b). Como veremos mais adiante, em Florianópolis, essa política foi adotada intensamente no final da década de 1990, fazendo com que a rede conveniada chegasse a superar o número de matrículas com relação a rede própria, no final dos anos 2000.

Até 2017, os convênios estabelecidos entre a secretaria municipal de educação de Florianópolis e as entidades comunitárias e filantrópicas eram realizados com base em decretos municipais[198], editados a partir do lançamento do documento do MEC, intitulado: Orientações Básicas sobre transferência e execução dos recursos, elaboração e encaminhamento das prestações de contas – Instituições Conveniadas (Brasil, 2008). A política de conveniamento advinda do Estado propõe a revisão e o

---

[197] As antigas instituições conveniadas, agora chamadas 'entidades parceiras' em função da normatização do MROSC, também passam a ter o processo de matrícula *online* e são incluídas nas Portarias de matrículas editadas desde então.

[198] Decreto 8642/2010; Decreto 9493/2011; Decreto 12561/2014.

aprimoramento dos processos já realizados nos municípios com relação as atividades das entidades sociais.

Costa e Borghi (2013) apontam que a principal justificativa, apresentada pelas municipalidades pesquisadas, para a manutenção do conveniamento é a necessidade de atender à crescente demanda por vagas e, ainda auxiliar financeiramente as instituições sem fins lucrativos, uma vez que sem os recursos municipais deixariam de prestar atendimento, impactando a comunidade que faz uso desse serviço. Poucas vezes, a justificativa esteve embasada na qualidade do serviço prestado. Ou seja, como destaca Adrião *et.al*. (2009), a ampliação das responsabilidades das municipalidades com relação à educação básica somado a falta de recursos, tem levado os administradores públicos a optarem por alternativas rápidas e aparentemente mais baratas, como o serviço oferecido pelas entidades sem fins lucrativos, desconsiderando a qualidade.

Domiciano (2018), em seu estudo sobre o Projeto Nave-mãe realizado em Campinas (SP), salienta que é importante compreender a diferença entre os convênios que foram executados inicialmente para o atendimento das crianças, daqueles modelos que são propostos a partir das chamadas ‘parcerias’. Um desses diferenciais é o valor do repasse *per capita*. No caso do Projeto analisado pela pesquisadora, o governo municipal estabeleceu repasses às entidades privadas com valores superiores aos capitados pelo Fundeb (Domiciano, 2018, p. 697). Além disso, a construção dos prédios e da infraestrutura utilizada pelas entidades, pertence ao patrimônio público municipal, uma vez que sua construção foi financiada com recursos do Governo Federal. O achado nos indica que o argumento sobre o baixo custo em torno da execução das políticas nem sempre pode ser atestado.

A oferta de atendimento às crianças por instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, como vimos nos capítulos anteriores, é histórica, sendo financiada pelos governos e incentivada pelos organismos internacionais. A naturalização, a partir de uma construção cultural e histórica, de que os serviços prestados em espaços privados, na maioria das vezes improvisados, são necessários e indispensáveis para o atendimento das crianças pobres torna convincente sua utilização e ampliação.

Um aspecto que deve ser considerado nas políticas de oferta de atendimento às crianças é a taxa de natalidade[199]. Como verificamos na análise das pirâmides etárias brasileira e do município, temos uma previsão de retração do percentual de crianças. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística confirmam a tendência nacional de queda de nascimentos, considerada a maior desde 1974, em todas as regiões brasileiras, no ano de 2021.

A taxa bruta de natalidade (TBN), ou coeficiente geral de natalidade, é um indicador social que representa a dinâmica da população e expressa o número de nascidos vivos, a cada mil habitantes. A TBN em Santa Catarina, no período de 2010 a 2019 foi de 13,8 nascidos vivos (NC) a cada mil habitantes. Em Florianópolis, em 2019, a TBN foi de 12,2 NV, abaixo da média nacional que registrou 13,6 NV/mil habitantes. Além da diminuição dos nascimentos, o aumento significativo das mortes por conta da pandemia de Covid-19 também impactou na dinâmica da população no município.

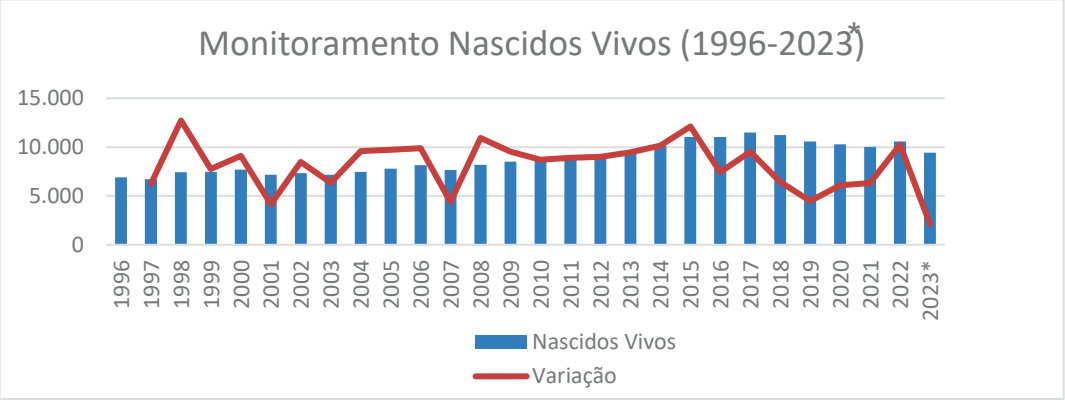
Um dos fatores que explica a taxa decrescente de nascimentos é a diminuição da taxa de fecundidade, ou seja, a diminuição na quantidade de filhos gestados. Desde a década de 1980, essas taxas vêm diminuindo significativamente no país. Enquanto nos anos 1980, nasciam em média quatro filhos por mulher, nos anos 2000 esse número cai para 2,2 e, em 2020, chega a 1,65. Esses números são semelhantes as taxas dos países ricos e podem ter ligação a fatores estruturais, como maior acesso aos sistemas de saúde e educação.

Em Santa Catarina o número médio de filhos esperados por mulher passou de 1,6 em 2010 para 1,7 em 2019. Na Grande Florianópolis, em 2019, a taxa de fecundidade registrada foi de 0,4, uma das menores entre as regiões catarinenses. No gráfico abaixo observamos a taxa de nascimento no município de Florianópolis nas últimas décadas que apresenta queda a partir de 2016. A maior retração registrada aparece nos dados preliminares de 2023, com uma variação negativa de -10,77%, seguida pelos anos de 2007 (-6,20%) e 2019 (-6%).

---

[199] Em 1990, o Ministério da Saúde implanta o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), que tem como objetivo fornecer informações sobre as características dos nascidos vivos, estabelecendo indicadores específicos. Os dados são analisados com base na Declaração de Nascido Vivo (DNV).

GRÁFICO 5 – MONITORAMENTO DOS NASCIMENTOS EM FLORIANÓPOLIS (1996-2023)



* Ano 2023 (dados preliminares)

Fonte: O autor com base nos dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) - 2024[200]

4.2.2.1 Políticas de Oferta para educação infantil

Com relação aos dados disponibilizados sobre a oferta da educação infantil em Florianópolis, temos a indicação de uma ampliação gradual da rede própria desde sua inserção no contexto da rede municipal de Florianópolis, em 1976. Apesar de não encontrarmos o número referente a atuação das entidades privadas no período que vai de 1976 a 1979, Ostetto (2000) sinaliza sua presença mesmo antes do surgimento das unidades próprias.

A rede conveniada, vai apresentar um crescimento, marcadamente a partir dos anos 1980, chegando a superar o número de matrículas da rede própria, tendo seu auge nos anos 2000, quando começa a declinar a quantidade de entidades e de matrículas. Em 2023, elas representavam quase 10% do total de matrículas da rede municipal de educação infantil.

Conforme os indicadores do Quadro 8, no caso da rede própria, os dados parecem apontar, à primeira vista, um crescimento significativo, desde sua criação, quando passa de apenas 92 vagas (1976) para 10.721 vagas (2011) e, atualmente chegando a 15.457 matrículas (2023).

---

[200] BRASIL. Ministério da Saúde. Painel de Monitoramento de Nascidos Vivos. **Portal SVS**. Brasília, DF: Secretaria de Vigilância e Saúde, 2024. Disponível em: https://svs.aids.gov.br/daent/centrais-de-conteudos/paineis-de-monitoramento/natalidade/nascidos-vivos/?s=MSQyMDI0JDEkOCQ0MiQ0MjA1NDAkMSQxJDAkNjAwMCQwJDAkNSQyJDAkMCQwJDAkMCQwJDAkMCQwJDAkMA==

QUADRO 8 – MATRÍCULAS E NÚCLEOS EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAIS (NEIM)[201] E INSTITUIÇÕES CONVENIADAS EM FLORIANÓPOLIS (1976-2023)

Período	unidades educativas próprias	unidades educativas conveniadas	Matrículas no período		
			Rede própria	Conveniada	Total final período
1976-1979	6	-	92 - 463	-	463
1980-1989	39	11	530 - 1.612	1.099	2.711
1990-2000	62	45	2.375 – 5.536	6.331	11.867
2001-2011	66	21	5.565 - 10.721	2.265	12.986
2012-2023	95*	11	15.457	1.505	17.802

* Incluindo os núcleos infantis vinculados às escolas de ensino fundamental.

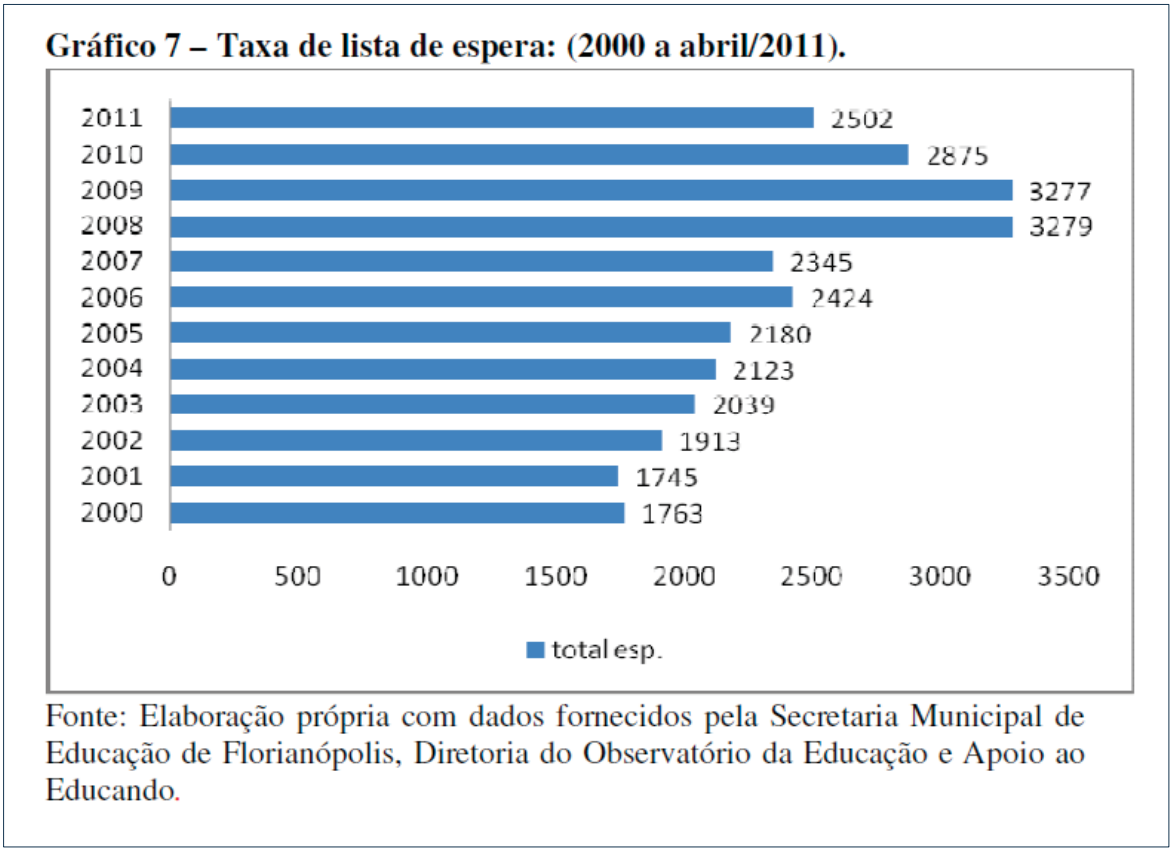
FONTE: O autor com dados oficiais da PMF/FNDE; Ostetto (2000); Fülgraf (2001); Waltrick (2008); Oestreich (2011) e Nazário (2014).

No entanto, ao tomar o número total de matrículas entre os anos 2000 até 2011, somando a rede própria e conveniada, Nazário (2014) sinaliza que essa expansão não é tão significativa quanto aparenta. Isso porque, ao analisar o panorama de ampliação da rede municipal nesse período, decompondo o número de matrículas, encontramos um crescimento médio bem abaixo do aumento da demanda manifestada nas listas de espera[202] registradas anualmente no município, como também na “demanda implícita”, que nem mesmo chega a manifestar-se nas unidades (Nazário, 2014, p. 410).

[201] Em 2018, as unidades da educação infantil da rede municipal de Florianópolis passam a receber a denominação de NEIM (Núcleo de Educação Infantil Municipal) em adequação à resolução do Conselho Municipal de Educação de unificar a nomenclatura das unidades educativas. Alguns dos NEIMs funcionam vinculados à EBM (Escola Básica Municipal), ou seja, dentro de escolas de ensino fundamental.

[202] Füllgraf (2001, p.105) encontrou em sua pesquisa uma lista de espera de 1.945 crianças nos anos 2000 na rede municipal de Florianópolis e a classificou como um “fenômeno da exclusão vivenciado por inúmeras famílias, sendo um instrumento concreto e comum nas instituições públicas de educação infantil”. A pesquisadora alerta ainda sobre a expressiva “demanda latente” do município.

FIGURA 10 – NÚMERO DE CRIANÇAS EM LISTA DE ESPERA (2000-2011)



FONTE: Nazário (2011, p. 115).

Conforme demonstrado no gráfico da Figura 10, elaborado por Nazário (2011), o número de crianças aguardando vagas em fila de espera no município cresceu em torno de 40% entre os anos 2000 e 2011, sendo mais expressivo entre os anos de 2008 e 2009, quando chega há mais de três mil crianças. Nesse mesmo período, a pressão social leva a realização de uma audiência pública na Câmara de Vereadores, em 2009, que reúne o então secretário, Rodolfo Pinto da Luz, e representantes do Ministério Público.

A maior demanda apresentada na rede municipal de Florianópolis, no período analisado por Nazário (2011), se manifesta na creche, mais especificamente nos grupos de crianças com um ano a dois anos e onze meses, chamado G2. Uma das possíveis explicações encontradas por Nazário (2014) é a incapacidade dos gestores municipais em conciliar a demanda social por creche com a política federal instituída

no mesmo período, que priorizava obrigatoriamente a pré-escola, somada a falta de uma política efetiva de financiamento federal para a educação infantil.

Waltrick (2008) considera que a expansão da educação infantil na capital catarinense foi considerada, ao longo das diferentes administrações municipais (1976-2008), uma das principais metas de governo. Entretanto, na análise de sua evolução, especialmente na rede própria, é possível observar períodos de franca expansão assim como de retração na oferta de vagas. “O mesmo não aconteceu com a evolução da rede conveniada, que manteve um crescimento acentuado, inclusive durante administrações que tinham um discurso mais progressista” (Waltrick, 2008, p. 58).

A mesma pesquisadora destaca que é possível observar um crescimento considerável nos primeiros vinte anos da história da educação infantil na RME de Florianópolis, quando acontecem dois movimentos de expansão: o primeiro na década de 1980 quando a rede alcança 32 unidades, passando de 530 para 1.612 crianças atendidas[203]; e o segundo, entre 1989 e 1992, quando passa a contar com 49 unidades próprias para o atendimento de 3.387 crianças. A principal estratégia adotada nesse período foi a ampliação das unidades de pré-escola vinculadas às escolas de ensino fundamental já existentes e também a ampliação do conveniamento com entidades privadas, sem fins lucrativos, através de convênios como o Merenda Escolar, Assistência médica-odontológica e o de Assistência Financeira.

Essa “primeira onda” de expansão é possível graças a adesão do governo municipal à política federal que tinha uma orientação expansionista do ensino pré-escolar, no período de abertura política de Figueiredo (1976-1985). Na década de 1980, em consonância com a política nacional, a municipalidade de Florianópolis solicitou a instalação de unidades do Projeto Casulo[204], programa nacional para atendimento das crianças de até seis anos promovido pela LBA. Os recursos para alimentação, material didático e de consumo e equipamentos eram de

---

[203] O atendimento era realizado em Núcleos de Educação Infantil (NEI) com atendimento parcial, em creches com atendimento em jornada integral e nas unidades de pré-escolar vinculadas as escolas de ensino fundamental (antigo 1º grau). Nessa época foi implantado na capital catarinense o Projeto Casulo, desenvolvido com recursos do antigo Mobral e da LBA (PMF, 1992).

[204] Assim, o Decreto Legislativo nº 391, de 06 de dezembro de 1984, aprova convênio celebrado em 22/07/83 objetivando o atendimento de 1050 crianças na faixa etária de 2 a 6 anos; o Decreto Legislativo nº 411, de 11 de dezembro de 1984, aprova convênio celebrado em 31/05/84 objetivando o atendimento a 684 crianças na faixa etária de 3 a 6 anos, sendo 500 crianças atendidas em período integral e 184 em meio período e o Decreto Legislativo nº 442, de 30 de dezembro de 1985, aprova convênio celebrado em 22/07/83 prevendo o atendimento a 984 crianças na faixa etária de 3 meses a 6 anos (Tristão, 2004, p. 30).

responsabilidade federal e a folha de pagamento era encargo da instituição conveniada, que, em sua maioria contava com voluntários (Waltrick, 2008).

Esse período é marcado também pela expansão das chamadas creches comunitárias em todo o país, sendo que, em Santa Catarina isso acontece através do projeto de creches domiciliares, que era parte das ações propostas pelo Programa Pró-Criança e que recebia apoio técnico e financeiro do Unicef (Tristão, 2004). Em 1984 o governo do Estado de Santa Catarina, adota o Programa Pró-Criança que prevê ações coordenadas entre os governos federal, estadual e municipais, com a participação da sociedade representada por diversas entidades[205].

Como propagado em todo o país, a política proposta pelo projeto era de uma educação compensatória e assistencialista, com a participação da comunidade, sendo marcada pelo caráter informal e de baixo custo. Desse modo, “o Estado organiza, a comunidade executa, paga, contribui, levanta fundos, eis o sentido da participação propalada pelo projeto em questão” (Rodrigues, 2001, p. 64). Paradoxalmente, era um período em que se propunha uma educação baseada na participação, onde “o discurso participativo era proferido por um governo autoritário e o movimento social se mobilizava por um Estado de bem-estar social” (Rosemberg, 1992, p. 25).

Esse modelo de educação oferecido para as crianças no período militar era legitimado pelos organismos internacionais e buscava explorar tudo que estivesse disponível na comunidade, desde as instalações físicas à mão de obra, em geral feminina, mal remunerada ou sem remuneração. Desse modo, o acesso das crianças das camadas populares assumia uma dimensão meramente quantitativa, sendo que a qualidade estava bem distante da realidade (Waltrick, 2008).

Os dados do Censo em 1980 indicam que as crianças com até seis anos representavam quase 19% da população catarinense[206], sendo que 22% dos óbitos se concentravam no grupo constituído por crianças menores de cinco anos. Além disso, a cobertura das creches, escolas maternais e jardins de infância chegava a 40% das crianças catarinenses, concentrando o atendimento na faixa etária de 4 a 6 anos,

---

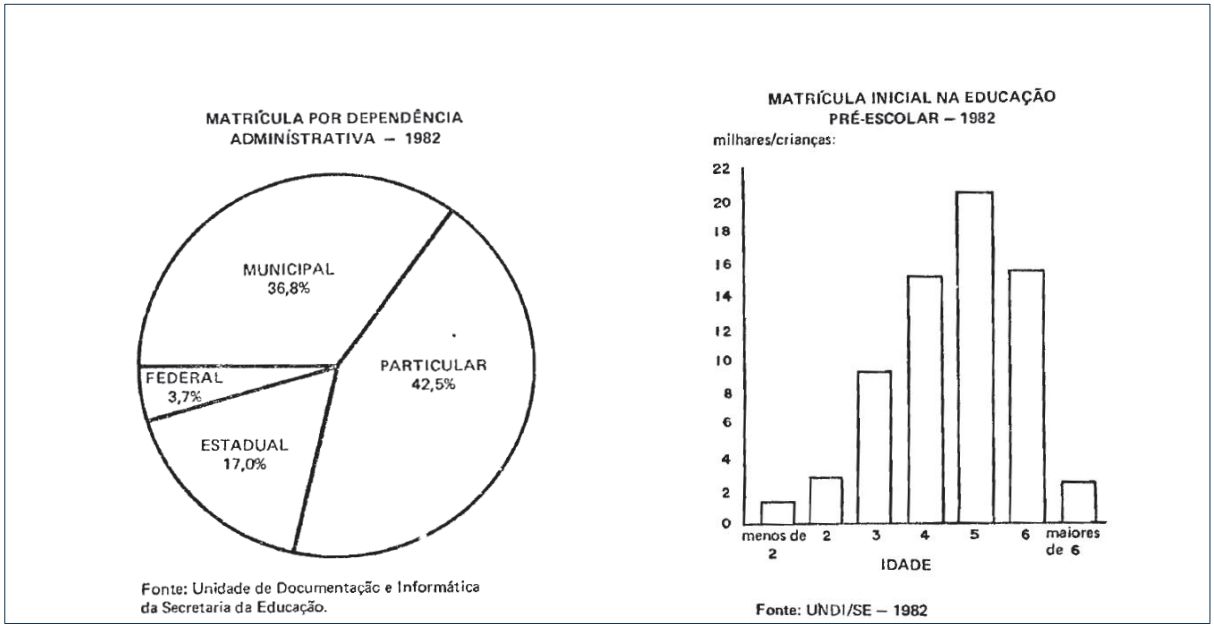
[205] Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social Catarinense (Ladesc); Legião Brasileia de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM); Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC); Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE); Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de Santa Catarina; Secretarias de Estado (Educação, Agricultura e Saúde)

[206] Em 2022, a proporção de crianças com até seis anos é de 8,75%, um total de 665.887 crianças.

nas camadas sociais mais altas[207]. O redator final do documento do programa escreve: “Considerando que esta rede atende, basicamente, a população de renda alta e média e em melhores condições, pode-se afirmar que os que menos precisam são os maiores beneficiados” (Naspolini, 1984, 30).

Com o intuito de modificar essa realidade, entre as ações do Programa foi proposto o Projeto Creches Domiciliares, inicialmente implementado em seis municípios e posteriormente expandido para os demais. Os dados apresentados no Estado catarinense, no ano de 1982, indicam a prevalência do atendimento na rede particular, com atendimento majoritário das crianças maiores de quatro anos.

FIGURA 11 – DADOS SOBRE O ESTADO DE SANTA CATARINA (1982)



FONTE: Naspolini (1984, p 29-30).

De acordo com Waltrick (2008), o segundo movimento de expansão, acontece nos anos 1990 e teve como principal estratégia o conveniamento com as entidades da sociedade civil. Podemos dizer que outro movimento de expansão vai ocorrer, a

[207] Conforme destaca Costa (2001, p. 45), historicamente, é bastante baixo o índice de atendimento educacional a crianças em idade anterior à escolarização obrigatória. “Na década de 1980, no Rio de Janeiro, menos de 15% das crianças de 0 a 6 anos de idade encontravam algum tipo de atendimento em pré-escolas e creches, públicas ou privadas”.

partir de 2012, quando a Câmara Municipal de Florianópolis autoriza a prefeitura a iniciar as tratativas para contrair um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[208] com a finalidade de viabilizar o Projeto de Expansão e Aperfeiçoamento da Educação Infantil e Ensino Fundamental[209]. As análises sobre o desenvolvimento desse projeto na rede municipal de Florianópolis são tratadas mais adiante em seção própria.

No Apêndice L, para fins didáticos, é organizado um Quadro com os documentos relacionados às políticas municipais de educação infantil no município de Florianópolis desde a criação da rede municipal.

Ainda com o intuito de delinear um panorama geral que nos ajude na compreensão das políticas de oferta na educação infantil implementadas no município desde então, apresentamos a seguir as gestões dos prefeitos eleitos, após a reabertura política em 1980, procurando relacionar o desenvolvimento dessas políticas e as opções políticas instadas em cada governo. E finalmente, trazemos uma análise detalhada das duas gestões de Gean Loureiro (2017-2020 e 2021-2024), que assume seu primeiro mandato na capital catarinense no ano de normatização municipal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil –MROSC e que, portanto, tem seu governo atravessado pela implementação da Lei nº 13.019 (Brasil, 2017). Buscamos dessa forma a compreensão das implicações do MROSC na condução das políticas públicas de oferta da educação infantil em Florianópolis, no que se refere às relações estabelecidas entre o poder público municipal e as entidades privadas.

---

[208] A partir da década de 1990, o Banco Mundial (BM) estende sua influência à educação infantil brasileira, através da recuperação de propostas equivalentes às da UNESCO e UNICEF que foram realizadas na década de 1970. No cenário mundial, o BM inicia sua atuação no campo da educação infantil na segunda metade de 1980, sob a perspectiva do Desenvolvimento Infantil nas políticas de combate à pobreza e de igualdade de oportunidades. O BID é o responsável pelo financiamento de países da América Latina e do Caribe (Conceição, 2013).

[209] A Lei complementar 433 (Florianópolis, 2012) aprovada em maio autoriza o empréstimo de US$ 58.860.000, com contrapartida da municipalidade de US$ 59.570.000. A versão aprovada do projeto foi publicizada em novembro de 2013, intitulada "*Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental en Florianópolis* (BR-L1329)" (BID,2014).

4.2.2.2 Gestão Andrino (1986-1988)

De acordo com a pesquisa de Tristão (2004), o primeiro registro de conveniamento[210] com entidades sociais em Florianópolis aparece em 1984, com as creches domiciliares. Porém, foi na administração de Edson Andrino (PMDB), no período entre 1986 e 1988, que se inicia uma política de convênio, com a inclusão de nove entidades conveniadas[211], todas ligadas a instituições tradicionalmente comunitárias ou com trabalho social reconhecido, sendo que algumas delas permanecem até hoje a serviço da prefeitura (Tristão, 2004).

Tristão (2004, p. 32) salienta que “muitas dessas iniciativas estavam e ainda estão ligadas aos centros comunitários ou centros sociais urbanos”. Ou seja, a iniciativa fez parte das ações que buscavam a efetiva participação popular na administração municipal. Assim, paralelamente, com o objetivo de atender a “clientela carente economicamente” foi elaborado um anteprojeto de expansão e ampliação da rede municipal que previa a construção de mais creches próprias.

Na gestão do primeiro prefeito eleito após o fim do sistema bipartidário instaurado durante o regime militar, a educação pré-escolar não tinha um caráter expansionista como no período anterior, “ao contrário, na segunda metade da década de 1980, a expansão de ofertas de vagas foi reduzida, observando-se uma preocupação maior em qualificar pedagogicamente o trabalho desenvolvido nas unidades” (Waltrick, 2008, p.100). A ideia era, além de oferecer um serviço de qualidade, afastar a educação infantil das concepções assistencialistas, valorizando seu caráter educativo.

---

[210] O Decreto Legislativo nº 394, de 06 de dezembro de 1984, aprova o aditivo de convênio celebrado em 07 de fevereiro de 1983, entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis e o Conselho Comunitário de Coqueiros, objetivando alterar a Cláusula Segunda do convênio anteriormente firmado (Tristão, 2004, p. 22).

[211] Conselho Comunitário do Saco dos Limões, Associação de Moradores da Lagoa – AMOLA, Associação de Moradores da Lagoa do Peri, Ação Social da Paróquia da Trindade, Conselho Comunitário da Tapera, Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação – SERTE, Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna e Sociedade Alfa Gente.

4.2.2.3 Gestão Amin (1989-1992)

Na gestão (1989-1992) [212] do ex-governador Espiridião Amin (PDS)[213], a administração municipal propaga uma nova “onda expansionista”, não mais por adesão aos programas de caráter compensatório nacionais, como aconteceu nos primeiros anos da rede, mas pelo conveniamento (Waltrick, 2008).

Desse modo, a quantidade de entidades conveniadas dobra e passa de 11 para 22, entre 1989 e 1992. Enquanto isso, no mesmo período, as unidades próprias pulam de 36 para 49, aumentando em torno de 36%. Nesse mesmo período o maior crescimento de matrículas se dá na faixa etária de três a seis anos. Nas tabelas produzidas por Waltrick (2008), encontramos os dados referentes aos atendimentos em creches, Núcleos de Educação Infantil, em pré-escolas vinculadas às unidades de ensino fundamental e creches conveniadas na gestão Amin (Figura 12).

Figura 12– Matrículas e unidades educativas na rede própria e conveniada (creche e pré-escola - 1989-1992)

	1989	1990	1991	1992
Crianças	2206	2391	2777	3387
Creches e NEIs	36	38	42	49

Fonte: Relatório de Gestão 1989-1992.

Ano	Rede Pública	Entidades conveniadas	Total
1989	2.206	1.099	3.305
1990	2.391	1.318	3.709
1991	2.777	1.680	4.457
1992	3.387	2.000	5.387

Fonte: Relatório de Gestão 1989-1992.

FONTE: Waltrick (2008, p. 102-103).

[212] Mandato de Esperidião Amin foi efetivamente de 1989 a 1990, sendo substituído pelo vice Antônio Bulcão Vieira de 1990 a 1992). O político foi governador do estado em dois mandatos (1983-1987 e 1999-2003). Em 1975, Esperidião Amin (Arena) foi prefeito "biônico" de Florianópolis, nomeado pelo então governador (também nomeado) Antônio Carlos Konder Reis (PPR).

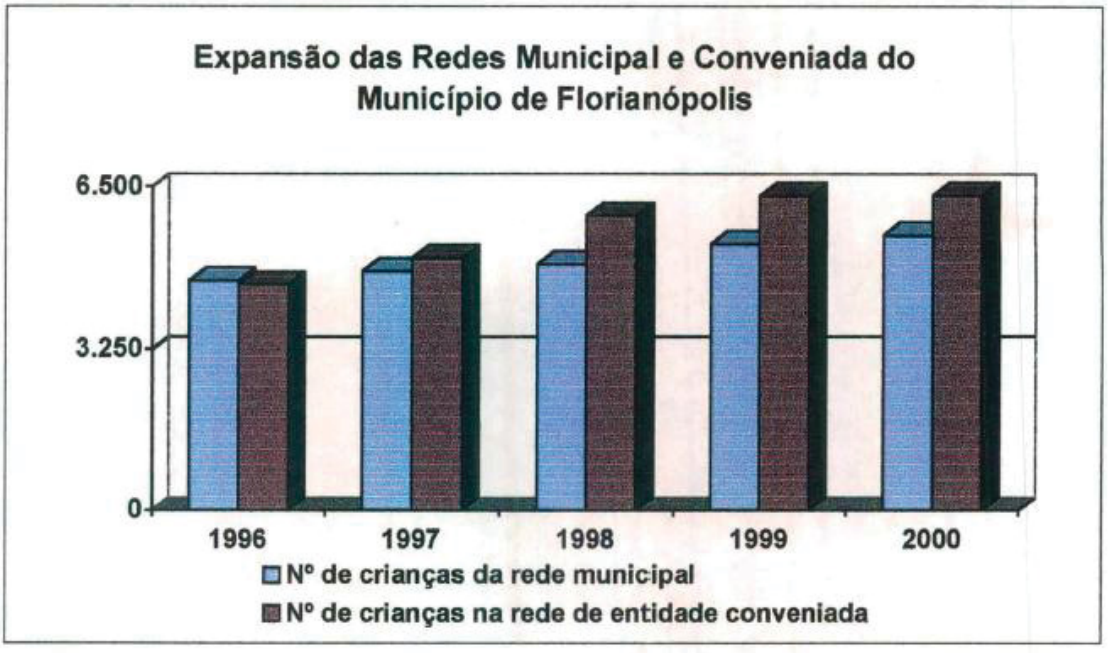
[213] Fazia parte da Arena, partido oficial do governo Militar, posteriormente nomeado Partido Democrático Social (PDS), um partido político de direita, fundado em 1980, após o fim do sistema bipartidário implantado pelo Regime Militar. Em 1993, o PDS se funde com o Partido Democrata Cristão e forma o Partido Progressista Reformador (PPR). Em 1995, o PPR se funde novamente com o Partido Progressista (PP), virando Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em 2003, transformado em PP.

Nas tabelas apresentadas por Waltrick (2008), vemos que em 1989, as instituições de caráter filantrópico e comunitário respondiam por 1.099 matrículas na educação infantil, enquanto a rede pública tinha 2.206 crianças matriculadas. Em 1992, o total de crianças atendidas era de 5.387, sendo 2.000 em entidades conveniadas e 3.387 na rede pública.

A pesquisadora explica que nesse período o crescimento proporcional foi maior na rede conveniada uma vez que, enquanto a rede pública ampliou em 1.181 novas matrículas, mediante incremento de 53,54%, a rede conveniada ampliou em 901 novas matrículas, se traduzindo em um aumento de 81,98%. Com essa política de expansão da oferta, a rede conveniada passa a responder por 37,13% do atendimento total da rede municipal na educação infantil nos anos 1990.

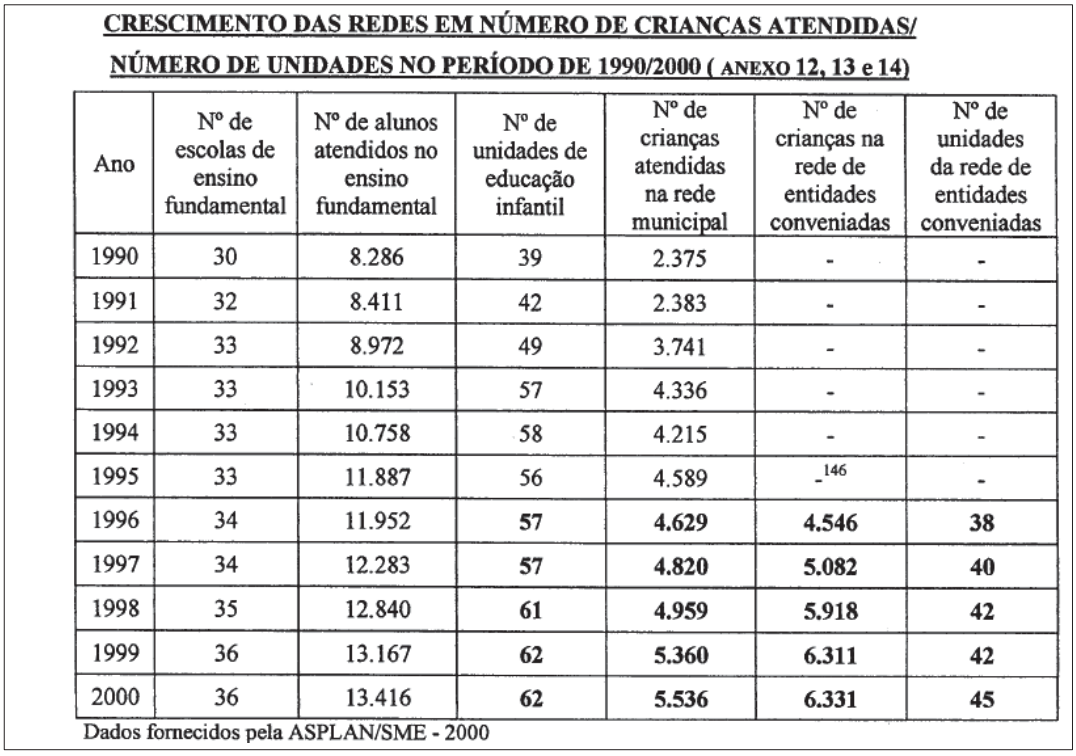
Essa estratégia é intensificada e, a partir de 1997, a quantidade de conveniadas começa a superar o número de matrículas da rede própria, conforme demonstra o levantamento de Fülgraf (2001), reproduzido nas Figuras 13 e 14.

FIGURA 13 – EXPANSÃO DAS REDES MUNICIPAL E CONVENIADA



FONTE: Fülgraf (2001, p. 77).

FIGURA 14– ATENDIMENTO NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1990-2000)



CRESCIMENTO DAS REDES EM NÚMERO DE CRIANÇAS ATENDIDAS/ NÚMERO DE UNIDADES NO PERÍODO DE 1990/2000 (ANEXO 12, 13 e 14)

Ano	Nº de escolas de ensino fundamental	Nº de alunos atendidos no ensino fundamental	Nº de unidades de educação infantil	Nº de crianças atendidas na rede municipal	Nº de crianças na rede de entidades conveniadas	Nº de unidades da rede de entidades conveniadas
1990	30	8.286	39	2.375	-	-
1991	32	8.411	42	2.383	-	-
1992	33	8.972	49	3.741	-	-
1993	33	10.153	57	4.336	-	-
1994	33	10.758	58	4.215	-	-
1995	33	11.887	56	4.589	-[146]	-
1996	34	11.952	**57**	**4.629**	**4.546**	**38**
1997	34	12.283	**57**	**4.820**	**5.082**	**40**
1998	35	12.840	**61**	**4.959**	**5.918**	**42**
1999	36	13.167	**62**	**5.360**	**6.311**	**42**
2000	36	13.416	**62**	**5.536**	**6.331**	**45**

Dados fornecidos pela ASPLAN/SME - 2000

146 Dados não disponíveis na PMF

FONTE: Fülgraf (2001, p. 76).

4.2.2.4 Gestão Grando (1993-1996)

No primeiro ano da administração Sérgio Grando (PPS), que vai de 1993 a 1996, apesar da crescente demanda, a rede própria oferecia uma oferta restrita de vagas, atendendo 4.336 crianças, enquanto a rede conveniada realizava quase 2.000 atendimentos.

Waltrick (2008) destaca que de acordo com um levantamento realizado pela própria secretaria municipal de educação da gestão Grando, inicialmente a rede física estava em “precaríssimo estado de conservação e sem infraestrutura para desencadear um programa de manutenção” (PMF, 1993, p.24). Mais da metade do quadro de profissionais era composto em 1993 por professores substitutos, enquanto os efetivos tinham “seus salários aviltados e com o Plano de Cargos achatado pela política salarial anterior”

O investimento da municipalidade nesta gestão ultrapassou os 25%, mínimo previsto constitucionalmente, chegando a 33,15% do orçamento do município para a realização das obras escolhidas através do orçamento participativo (Oestreich, 2011).

Sob a administração Grando, adota-se a política do zoneamento[214] para a racionalização das vagas existentes, evitando o excesso de procura em algumas unidades e o esvaziamento em outras.

Inicialmente o número de conveniadas teve uma redução, porém, durante a administração Grando, também houve uma ampliação desse tipo de atendimento. O relatório da gestão[215] (1993-1996), registra que quatro novas creches próprias foram construídas e diversas unidades ampliadas e reformadas, e justifica que, encontrou dificuldades para atender toda a demanda, o atendimento via conveniamento precisou ser ampliado, passando de doze, em 1992, para 39 instituições em 1997.

Waltrick (2008) ressalta que os termos de conveniamento foram revisados e receberam novos critérios relacionados à qualificação do atendimento. Havia uma preocupação com a formação dos professores da rede e também com a dos profissionais que atuavam na rede conveniada que, por isso, eram incentivados a participar das formações oferecidas na rede municipal.

De acordo com Tristão (2004), os termos de manutenção do conveniamento com a rede municipal sofreram variações ao longo do tempo. Inicialmente, o repasse, muitas vezes insuficiente, era feito diretamente à instituição em dinheiro, depois através do pagamento direto aos profissionais dessas instituições. A partir da administração Grando, a prefeitura passa a contratar diretamente os professores de seu próprio quadro (efetivos ou substitutos), oferecendo inclusive a alimentação. Uma tentativa, segundo a própria prefeitura, de garantir “uma educação de qualidade, superando o caráter assistencialista encontrado em muitas dessas instituições. [...] uma ampliação do atendimento infantil num esforço de democratização do acesso e permanência” (PMF, 1996, p. 25).

4.2.2.5 Gestão Angela (1997-2000 e 2001-2004)

[214] Essa prática já era empregada pela esfera estadual e visava a racionalização no uso dos equipamentos públicos a fim de evitar ociosidade das vagas existentes.
[215] Relatório gestão 93/96. Um projeto político pedagógico traduzido em ações. PMF: Florianópolis, 1996.

A prefeita Angela Amin[216] (PPB/PP) permanece a frente da prefeitura por dois mandatos (1997-2000 e 2001-2004), apresentando uma proposta de "inovação" através de conceitos gerencialistas e princípios neoliberais. A perspectiva da meritocracia, junto com o investimento em Capital humano para o trabalho foram a tônica de sua gestão. Conforme destaca Oestreich (2011, p. 128), o pressuposto era de que "as oportunidades eram acessíveis a todos, e que o êxito ou o fracasso vinculavam-se somente ao esforço e à capacidade individual".

Para Frutuoso (2014), a gestão de Angela Amin atua em consonância com as diretrizes educacionais propostas pelo Governo Federal de implementação de uma administração pública gerencial, através da adoção dos processos de privatização. A cidade foi uma das primeiras a contratar empresas terceirizadas para atuar nos setores de alimentação das escolas, assim como nos serviços de limpeza e vigilância de toda a máquina administrativa municipal. O serviço terceirizado nos setores de alimentação (manipulação e preparo) e limpeza, se mantém atualmente na rede municipal de educação. Enquanto o serviço de segurança das unidades acabou substituído pela instalação de alarmes e câmeras de monitoramento, por empresa privada, além da contratação de monitores escolares, em caráter temporário.

A fim de modernizar o governo municipal é proposta uma reforma administrativa. Entre os processos de mudança está prevista a "reorganização didática", ou seja, novos direcionamentos para as políticas na educação do município. Waltrick (2008) cita as diretrizes que foram definidas: Democratização do acesso à educação e da permanência na instituição educativa; Democratização da gestão escolar e Democratização do conhecimento. Essas diretrizes se desdobraram em políticas educacionais [217], entre elas a de ampliação do atendimento e a consolidação de um currículo para a educação básica.

Em 2000, a gestão de Angela Amin faz uma tentativa para a suspensão do processo de eleição de diretores na rede municipal, através da prorrogação, por decreto,[218] do mandato dos diretores que já estavam ocupando o cargo, porém

---

[216] Angela Amin é casada com Espiridião Amin que ocupou o governo do Estado de Santa Catarina em dois mandatos (1983-1987 e 1999-2003). Foi coordenadora do Programa Pró-criança e como primeira-dama desenvolvia trabalhos de assistência social como Presidente da LADESC – Liga de apoio ao desenvolvimento social catarinense.

[217] Na gestão de Angela Amin ocorre o processo de contratação de uma empresa privada para organização do trabalho escolar da rede de ensino público, através da implantação do sistema apostilado no ensino fundamental, conforme problematizado por Frutuoso (2014).

[218] Decreto municipal 410/2000.

encontrou a resistência e articulação dos profissionais da educação junto à comunidade, além da pressão do sindicato. Ainda que tenha sido retomado o processo de eleição, é a partir desse momento histórico, que se passa a incluir “um condicionante regulador do processo, qual seja, os candidatos à direção das escolas devem obrigatoriamente frequentar o curso de capacitação ministrado pela SME” (Frutuoso, 2014, p.91). O processo formativo imposto pela administração se torna pré-requisito para a proposição de candidatura para o cargo de direção.

Um fato que chama atenção de Tristão (2004), é mudança do *lócus* decisório político sobre a contratação das entidades privadas conveniadas com a entrada da prefeita Angela Amin. Até 1997, a Lei Orgânica do município estabelecia que todo conveniamento realizado pela administração municipal precisava do aval da Câmara dos Vereadores (Florianópolis, 1990). O requisito foi derrubado pela ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo gabinete da Prefeitura. Depois da vitória, a mesma ação foi impetrada por outros municípios catarinenses. Assim, a decisão sobre quais organizações receberiam os recursos municipais, através dos contratos de Convênio, passa agora a ser discricionária, necessitando do crivo da prefeita.

Como ressalta Oliveira (2016, p. 10), as normativas sobre as relações entre o poder público e as entidades privadas emergem, em especial, após as reformas administrativa dos anos 1990. Neste contexto, como vimos, surgem os títulos de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Anteriormente, até a implementação da Lei do MROSC, o conveniamento era utilizado amplamente para a transferência de subvenções às entidades privadas. Um instrumento que se apresentava “frágil juridicamente, com normatização escassa e esparsada em diversas normas infralegais, como instruções normativas e portarias”.

Os contratos desse tipo puderam ser firmados pela municipalidade[219] até 2017[220], quando houve uma transição para os Termos de Colaboração ou de Fomento e Acordos de Cooperação, estabelecidos pela Lei do MROSC (Brasil, 2014b).

---

[219] A Resolução CME 01/2009 estabelece normas para o funcionamento da educação infantil, pública e privada e o Decreto nº 8.642 (Florianópolis, 2010) estabelece critérios para convênio entre o município e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil e educação complementar (Apêndice L).

[220] Passa a admitir os convênios contratados apenas com OSC filantrópica prestadora de serviços de saúde ou entre os entes públicos.

No final da década de 2000, as contratações das entidades privadas se intensificam, em especial na esfera da União Federal[221]. E a normatização existente não se revela suficiente para suprir as fragilidades apresentadas nos contratos de conveniamento, uma vez que as organizações contratadas, em sua maioria, apresentam uma estrutura e quadro profissional enxutos, dificultando tanto a execução dos serviços quanto a sua prestação de contas. Essa comunhão de fatores "permitiu que inúmeros esquemas de corrupção se desenvolvessem em diversas transferências de recursos públicos" em diferentes esferas administrativas (Oliveira, 2016, p. 10).

Em 1999, a secretaria municipal de educação de Florianópolis, atendendo aos pedidos do Conselho Tutelar, adota a estratégia "uma vaga a mais" que pretendia assegurar a oferta para as crianças encaminhadas pelo órgão (Oestreich, 2011). Uma solução considerada paliativa e que acaba gerando críticas quanto ao seu caráter excludente. Fülgraf (2001, p. 83), considera que diante dos avanços legais conquistados com relação ao direito da criança, a manutenção de critérios socioeconômicos para distribuição de vagas reforça a exclusão e ainda "dificulta e impede a democratização da educação, bem como a concretização de políticas que garantam acesso equânime aos espaços públicos de educação infantil".

No final de seu primeiro mandato de Angela Amin, nos anos 2000, os números dos atendimentos na rede conveniada superavam os realizados na rede própria. Além desses investimentos no setor privado, através do conveniamento, a fim de ocupar as vagas ociosas nas unidades, a gestão municipal determinou a inclusão de crianças com diferentes idades em um mesmo grupo ou turma, repassando às unidades[222], individualmente, a responsabilidade pela implementação e planejamento dessa proposta. Atualmente, os chamados grupos mistos continuam a ser uma opção para ocupar as vagas ociosas, ainda que sob critérios diferenciados[223].

---

[221] Decreto nº 6.170/2007 (criação do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse); Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011.

[222] Portaria n 036/2000 – Art. 6: "Conforme Proposta Pedagógica da Unidade, poderão ser organizadas turmas com crianças de diferentes idades, respeitando o número maior de crianças."

[223] As orientações curriculares do município trazem uma reflexão teórica sobre a interação entre as crianças de diferentes faixas etárias e entre as crianças e os adultos dentro de um dos Núcleos da Ação Pedagógica (NAP): relações sociais e culturais (Florianópolis, 2022, p. 92). Porém, não encontramos nos documentos indicações sobre a especificidade desses agrupamentos. A Portaria de matrícula n° 709 /2024, em seu artigo 6, define que, *visando o preenchimento de todas as vagas*, deverão ser organizados agrupamentos com crianças de idades aproximadas, respeitando o número máximo de crianças e o percentual de 50% mais 1 de idade predominante. O que denota uma

Outra estratégia de ampliação utilizada foi a redução da jornada de atendimento das crianças. A portaria 032/2003 determinou que 60% das novas vagas oferecidas em unidades com atendimento em período integral, fossem realizadas em período parcial, de, no máximo, seis horas (Oestreich, 2011).

De acordo com Oestreich (2011, p. 133), os dados de matrícula na rede conveniada, no período de 2001 a 2004, não foram localizados, apenas os da rede própria, sendo que "Na primeira gestão deste governo foram criadas 1.965 vagas; isto representa 545 vagas a menos na segunda gestão do que na primeira". Em 2004, a rede própria tinha 7.522 crianças matriculadas.

4.2.2.6 Gestão Dario Berger (2005-2008 e 2009-2012)

O próximo prefeito a assumir a administração municipal foi Dário Berger (PSDB/PMDB) que permaneceu por dois mandatos (2005-2008 e 2009-2012). Dando continuidade às políticas neoliberais iniciadas na gestão anterior, o prefeito adere aos programas do Governo Federal e propõe diferentes ações para a educação do município [224].

Para Frutuoso (2014), é possível perceber a existência de uma política de continuidade com relação as ações privatistas no município de Florianópolis, iniciadas durante a primeira gestão de Angela Amin. A pesquisadora chama atenção para o secretário municipal de educação, escolhido por Dario Berger. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, filiado ao PMDB, permaneceu por três mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012/2013-2016).

O secretário, nomeado, em 2005, permaneceu no cargo até 2012, final do segundo mandato do prefeito. Em 2012, se afastou para concorrer ao cargo de vice-prefeito na chapa de Gean Loureiro (PMDB). Derrotado nas urnas, Pinto da Luz retorna à Secretaria Municipal de Educação. Assim, encerrado seu mandato na gestão

---

preocupação maior com o atendimento da demanda do que propriamente com o trabalho pedagógico a ser realizado nesses agrupamentos. Além disso, em função de as novas vagas serem ofertadas apenas em período parcial (art. 7), também vamos encontrar, em um mesmo grupo, misto ou não, crianças que frequentam o período integral (que garantiram a vaga em anos anteriores) junto aquelas que frequentam o período parcial.

[224] Programa Pró-Letramento, Educação Integral, Programa Mais Educação, Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Prova Brasil e Provinha Brasil e a criação de uma avaliação local, Prova Floripa, Plano de Ações Articuladas (PAR).

Berger, o então secretário é convidado a permanecer no cargo durante a gestão do candidato vencedor do pleito, César Souza Júnior (PSD) que tinha como vice o filho da família Amin João Antônio (PP). Em 2016, no pleito que elegeu Gean Loureiro (PMDB), disputou o segundo turno, como vice-prefeito pelo PSD, na chapa de Angela Amin (PP) que alcançou 49,74% dos votos válidos.

A carreira política do secretário que permaneceu mais de dez anos à frente das políticas educacionais da capital catarinense se inicia, em 1969, como presidente do DCE Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A chapa estudantil foi articulada pelo então reitor Ferreira Lima[225] que, para garantir sua condução ao cargo, mediante a forte resistência dos estudantes, interveio nas eleições sob a égide do Ato Institucional nº 5 e do Decreto-Lei nº 477 e com respaldo do Serviço Nacional de Informações (SNI). Estudantes da época relatam que, em seus dois mandatos, o DCE comandado por Pinto da Luz era um braço da reitoria no meio estudantil[226].

Interessante observar que o papel de Pinto da Luz foi crucial para apaziguar a pressão estudantil durante a gestão de Ferreira Lima. Sem apoio do DCE, o movimento discente não resistiu e somado a um quadro de professores e servidores técnicos, em sua maioria, apáticos e conformados, o então reitor pôde fazer da UFSC um modelo de reforma universitária para o resto do país, naqueles tempos de ditadura militar [134].

Depois de se formar no curso de Direito, em 1971, Pinto da Luz ocupa posições de destaque na estrutura administrativa da própria UFSC e ainda do Ministério da Educação e Cultura[227], assim como no âmbito do governo estadual e, como vimos, da prefeitura da capital catarinense. Nos anos de 1984 a 1988, ocupa o

---

[225] Em 1964, o reitor, atendendo às demandas do Ato Institucional 1 proclamado pela ditadura militar, permite a constituição de uma Comissão de Inquérito para investigar professores, técnicos e estudantes.

[226] Informações do Relatório Final da Comissão Memória e Verdade – volume 1 (2018). Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/universitarias/UFSC.pdf

[227] Atualmente é membro como conselheiro do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina e professor do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Exerceu as funções de secretário de Educação Superior do MEC (1992 a 1994), presidente da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), presidente da Fundação Catarinense de Cultura de Santa Catarina, presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e conselheiro do Conselho de Cultura de Santa Catarina. Exerceu interinamente os cargos de Ministro da Educação, Secretário Executivo do MEC e presidente da CAPES. Também foi presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME - Santa Catarina (2008-2009/2011-2013/2016-2017) e presidente da UNDIME da Região Sul.

cargo de reitor da UFSC e, posteriormente, em mais dois mandatos, de 1996 a 2000 e de 2000 a 2004. Em 2003, por iniciativa própria, aprovou por unanimidade a alteração da denominação Campus Universitário para Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima.

Frutuoso (2014) questiona quais interesses estariam por trás da permanência do então secretário numa posição estratégica por tantos anos, e em gestões de diferentes partidos, e revela em sua pesquisa a existência de "um conjunto de sujeitos que, à frente da administração municipal, encaminharam medidas privatistas. [...] Florianópolis não está privatizado em seu conjunto, mas há várias ações privatistas na educação pública" (Frutuoso, 2014, p. 30).

Segundo a pesquisadora, essas ações caracterizam o processo de privatização *na* educação, que ocorre de forma endógena (Ball e Youdell, 2007). Nesse processo, não há a transferência direta dos serviços de educação ou do patrimônio público, como ocorre no caso da privatização das empresas de telefonia, por exemplo. Ele acontece de diferentes modos, com a transferência de dinheiro público para o setor privado, como no caso da adoção do sistema apostilado implementado na rede municipal[228] ou da contratação de uma empresa para a formação dos candidatos à direção das escolas municipais, em 2018. Mais adiante iremos retomar os processos de privatização que vem ocorrendo na rede municipal de Florianópolis.

Voltando à gestão Dario Berger, entre suas propostas de governo temos a ampliação e qualificação da educação infantil. Além da construção de novas unidades, uma das estratégias de ampliação da oferta foi o redimensionamento dos grupos de crianças com diferentes idades para o aproveitamento de vagas ociosas.

Oestreich (2011), registra que no primeiro ano do mandato, foram investidos 31% do orçamento do município na área de educação. Ainda assim, a crescente demanda por vagas fez com que, no ano de 2007, pela primeira vez, fosse acordado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre a Prefeitura de Florianópolis e o Ministério Público de Santa Catarina, onde fica estabelecido que o município deve disponibilizar, até 2012, pelo menos mais 2.448 vagas na educação infantil para atendimento da demanda, entre elas a ocupação de 508 vagas ociosas. Com relação as vagas ociosas, 239 foram ocupadas até 2009. Porém, as demais 269 vagas ociosas

[228] Para saber mais Frutuoso (2014).

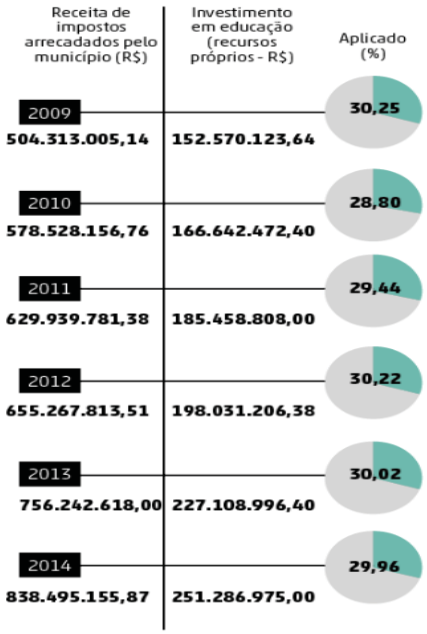
não puderam ser preenchidas por estarem localizadas em comunidades, períodos ou grupos etários onde não houve demanda.

Diante das pressões por vagas e da falta de apoio financeiro, no final de 2007, o prefeito sanciona a Lei municipal nº 7.508 (Florianópolis, 2007, art.27), que regulamenta o sistema municipal de ensino, e determina que o município passará a aplicar, no mínimo, 30% de sua receita anual na manutenção e desenvolvimento da educação. Mais tarde, o Plano Municipal de Educação ratifica a medida.

Segundo Bassi (2016), a média percentual de aplicação da receita de impostos em educação em Florianópolis passa a girar em torno de 30% a partir de 2005, porém, contraditoriamente, após a publicação da Lei, o governo Dario Berger não cumpre a própria determinação legal. Ainda assim, as despesas, de modo geral, mantiveram tendência de crescimento, com a aplicação de 36% da receita em 2012.

Os dados da Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento e Orçamento mostram a porcentagem dos recursos próprios aplicados pelo município na educação, entre 2009 e 2014, conforme a Figura 15.

FIGURA 15 – RECEITAS DE IMPOSTOS ARRECADADOS E INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2009-2014)



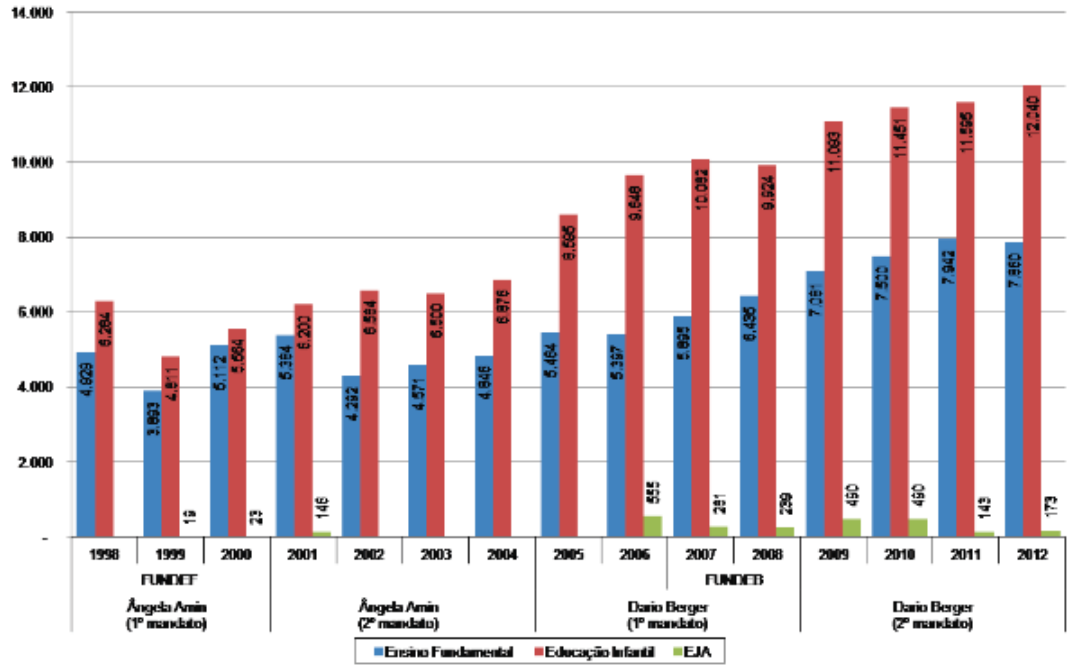
FONTE: Relatório Sinais Vitais 2015 (UDESC/ESAG), dados da Secretaria Municipal da Fazenda.

Interessante observar que, entre 1996 e 2012, período estudado por Bassi (2016), as despesas com a educação infantil se equipararam com as do ensino

fundamental. Outro dado importante, levantado na pesquisa, é o crescimento do gasto por aluno na educação infantil que foi de 90%.

De acordo com o levantamento de Bassi (2016), Figura 16, em 1998, no governo Angela Amin, a diferença nos gastos por aluno entre a educação infantil e o ensino fundamental, que era de cerca de 30% em favor da educação infantil, diminuiu para 9% no final do mandato, em 2000, época em que houve a implementação do Fundef (Brasil, 1996b), quando os recursos financeiros foram subvinculados ao ensino fundamental. Nesse período temos também a intensificação da política de conveniamento. No entanto, a diferença favorável voltou a aumentar durante o governo Dário Berger, chegando a cerca de 60% em 2005 e mantendo-se nesse patamar desde então.

FIGURA 16 – GASTOS, EM REAIS, POR ALUNO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA EJA EM FLORIANÓPOLIS (1998-2012)



Fontes:Baseado em Florianópolis (1998); Tribunal (1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010); Brasil(2011c; 2012d).
Valores monetários atualizados para reais de dezembro de 2012.

FONTE: Bassi (2016 p. 129).

Com a diminuição no número de matrículas no ensino fundamental, registrada a partir de 2008, os recursos puderam voltar a ser direcionados à educação infantil. No mesmo ano, o município passa a receber receitas adicionais do Fundeb (Brasil, 2006). Todos esses fatores contribuem para a elevação do gasto por aluno na educação infantil em Florianópolis (Bassi, 2016).

Para analisar os gastos por aluno na educação infantil[229], Bassi (2016, p. 131) toma como referência os parâmetros do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi - 2014) e conclui que o município "conta com uma base de financiamento, em princípio, suficiente para a oferta de educação básica em razoáveis condições de qualidade".

A primeira Gestão de Berger lança, entre suas estratégias de ampliação do atendimento, as chamadas: creches ampliadas[230]. Oestreich (2011) explica que as creches ampliadas são as instituições já existentes que foram reformadas para que se tivesse um maior número de salas. Segundo a pesquisadora, a opção pelo termo creche se justifica pelo fato de que, entre as doze instituições ampliadas durante esse período, nove eram creches e apenas três NEIs. Algumas dessas unidades, como o NEI Ingleses e o NEI Armação, foram totalmente reformadas recebendo a construção de um novo prédio, com diferentes projetos arquitetônicos.

Ao verificar a localização das instituições infantis ampliadas, Oestreich (2014) conclui que a escolha dos bairros dessas unidades pode estar associada ao aumento da população nesses locais, ainda que a demanda de localização apresentada nas listas de espera não tenha sido, necessariamente, contemplada.

Como demostram os dados apresentados por Oestreich (2011), Figura 17, o primeiro mandato não apresenta um crescimento significativo da oferta, porém registra uma oscilação e posterior decréscimo do número de matrículas na rede conveniada.

FIGURA 17 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL – PRIMEIRO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER

[229] Em 2012, o valor por aluno repassado pelo Fundeb para a pré-escola e ensino fundamental, em tempo parcial, foi de R$ 2.609,79, e para as creches em tempo integral foi de R$ 3.392,73. Já, pelo cálculo do CAQi, em 2010, os valores mínimos seriam de R$ 7.480 para creche, R$ 2.930 para pré-escola e R$ 2.727 para ensino fundamental. Em Florianópolis, segundo Bassi (2016), os valores aplicados em 2012 foram de R$ 12.040 para educação infantil e R$ 7.860 para ensino fundamental. O trabalho não especifica a faixa etária nem o período de atendimento (parcial ou integral).

[230] Para saber mais Oestreich (2011)

Tabela 13 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 2005-2008

Ano	RME	Convênios	TOTAL
2005	7.574	2.978	10.552
2006	7.687	3.370	11.057
2007	8.198	3.119	11.317
2008	8.537	2.324	10.861

Fonte: SME (2011)

FONTE: Oestreich (2011, p. 136).

No segundo mandato da gestão Berger (2009-2012), a Câmara de vereadores em conjunto com a secretaria de educação, institui, através da Lei nº 8.024/2009[231], a premiação Professor Nota 10. Em uma clara demonstração de apreço ao preceito da meritocracia, de valorização da individualização e da competitividade, a inscrição dos trabalhos para o 'concurso' se limita ao nome de apenas um professor, ainda que tenham sido desenvolvidos em grupo. Uma comissão, composta pela coordenadoria pedagógica e supervisão da secretaria de educação e por três vereadores, é responsável pela análise e escolha dos 'vencedores'. O prêmio é um diploma concedido pelo poder legislativo em sessão ordinária na Câmara de vereadores, onde os políticos podem se autopromover, discursando de modo vazio sobre a importância da educação e dos professores.

No contexto das políticas nacionais para educação infantil, ainda durante o primeiro mandato de Dário Berger, em 2005, temos a reedição pelo MEC do documento "Política Nacional de Educação Infantil" que traz marcadamente a preocupação com a qualidade da oferta. A nova edição faz referência às questões relacionadas à avaliação tanto das políticas de oferta, quanto do trabalho pedagógico, com vistas ao alcance da qualidade.

Como vimos na primeira parte deste trabalho, em 2006, temos a publicação dos "Parâmetros Básicos de Qualidade para educação infantil" e dos "Parâmetros Básicos de Infraestrutura dos Estabelecimentos de Educação Infantil" que discutem a qualidade na prática cotidiana das instituições. Em 2009, é lançado o documento

[231] Modificada pela Lei nº 9.017/2012 e normatizada pelo Decreto municipal nº 8.258/2010. O prêmio teve oito edições, sendo realizado pela última vez em 2019, na primeira gestão de Gean (2017-2021).

“Indicadores da Qualidade na educação Infantil”, com elementos norteadores a autoavaliação das instituições.

Em agosto de 2009, acontece, a primeira avaliação externa[232]. da rede municipal de educação infantil, realizada pela Fundação Carlos Chagas (FCC)[233]. A pesquisa amostral, articulada pelo MEC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, aconteceu em seis capitais brasileiras e buscou verificar uma possível ligação entre a qualidade da educação infantil e o desempenho do aluno no ensino fundamental. Seki (2016) considera que a real intenção é abalizar que as crianças da pré-escola obtêm melhor desempenho em avaliações futuras ao frequentarem a educação infantil, alinhando-se com a necessidade de trazer conteúdo para a constituição da Base Nacional Comum Curricular para esta etapa.

Em Florianópolis, foram selecionadas trinta unidades, sendo 23 integrantes da rede própria e 7 da rede conveniada. Após a pesquisa, aconteceram reuniões para as devolutivas dos resultados preliminares junto à secretaria de educação, com a presença de representantes da FCC, do MEC e do BID. Entre os materiais coletados para pesquisa, estão entrevistas gravadas com os dirigentes municipais e suas equipes que tratam sobre: organização e cobertura da educação infantil, estrutura da Secretaria e gestão, integração da educação infantil ao ensino fundamental, articulação da educação infantil com as demais áreas sociais e culturais, construção e manutenção das unidades; quadro de pessoal, formação continuada, orientação curricular, supervisão e orientação pedagógica, sistemas de avaliação e aquisição e fornecimento de material pedagógico, livros e brinquedos.

---

[232] Em 2013, se iniciou uma pesquisa de avaliação de contexto que envolveu uma instituição de educação infantil pública em cada uma das quatro cidades brasileiras selecionadas: Florianópolis, Curitiba, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. O objetivo era coletar uma amostra da multiplicidade de formas de oferta da Educação Infantil no país e para isso foram estabelecidos alguns critérios para a seleção das instituições participantes: o atendimento de crianças de até seis anos; a jornada integral; atendimento de 90 a 120 crianças; oferta direta pelo município. (COUTINHO, Angela; MORO, Catarina; SOUZA, Gisele. A pesquisa em rede: marcas do percurso acerca da avaliação de contexto em educação infantil. *In:* COUTINHO, A.; MORO, C.; SOUZA, G. (org.). **Formação da Rede em Educação Infantil:** avaliação de contexto. 206 p. Curitiba: Appris, 2015).

[233] CAMPOS, M. M. (Coord.). **Educação infantil no Brasil:** avaliação qualitativa e quantitativa. São Paulo: FCC; MEC; BID, 2010. (Relatório Final).

Conforme a Figura 18, na pesquisa, os resultados dos dados coletados pelos instrumentos de avaliação são apresentados a partir de uma pontuação dentro de uma escala de um a dez pontos, que traduz as subescalas e indicadores utilizados[234].

FIGURA 18 – PONTUAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO FCC/MEC/BID

Classificação	Total de Pontos
Inadequado	1 |-------3
Básico	3 |-------5
Adequado	5 |-------7
Bom	7 |-------8,5
Excelente	8,5|-------10

FONTE: Campos (2010, p. 10).

Com relação à avaliação da creche, a média das seis capitais foi 3,3, indicando um nível básico. Apesar de apresentar a maior pontuação (4,4) entre as capitais, Florianópolis aparece no nível básico, segundo a classificação. Nas conveniadas avaliadas em todas as capitas pesquisadas, a pontuação média geral foi mais baixa (3,02), apresentando variação entre 2,23 (inadequado) e 3,82 (básico).

Na pré-escola, as unidades avaliadas perfizeram uma média de 3,4 pontos. Florianópolis apresentou novamente a maior média (4,7), ainda assim, mantendo-se no nível básico novamente. A pontuação média das conveniadas na pré-escola também foi mais baixa que a rede própria (3,04), variando de 2,31 (inadequado) a 3,76 (básico). Não foram encontrados dados específicos da rede conveniada de Florianópolis. “As creches conveniadas e privadas apresentam variabilidade maior das médias do que as públicas (porém há maior número de públicas do que de conveniadas e privadas na amostra” (Campos, 2010, p. 86).

De acordo com o relatório, apesar dos índices mais altos obtidos na avaliação das escalas de ambientes, Florianópolis apresenta fragilidades nas atividades ofertadas às crianças que podem estar relacionadas à formação inadequada dos professores e a falta de materiais. O resultado chama atenção do BID para as “potencialidades” do município (Oestreich, 2020).

---

[234] Foram realizadas observações em salas de creche e pré-escola, utilizando as versões adaptadas da Escala de Avaliação de Ambientes de Pré-Escola (ECERS-R) e da Escala de Avaliação de Ambientes para Bebês e Crianças Pequenas – creche (ITERS-R). Também foram aplicados questionários a diretores, coordenadores pedagógicos e professores, e realizadas fotos, além do recolhimento de desenhos feitos pelas crianças e registros em cadernos de campo pelas pesquisadoras.

Em 2010, diante dos resultados apresentados, a prefeitura demonstra interesse na ampliação da pesquisa a todas as unidades de educação infantil do município e entra em contato com seus desenvolvedores. Como veremos mais detalhadamente na próxima seção, naquele mesmo ano, depois da aproximação do BID, se iniciam as tratativas, pelo então secretário Pinto da Luz (PMDB), para a gestação de um projeto de expansão da rede municipal de educação, mediante a contratação de um empréstimo expressivo junto ao banco. O contrato é aprovado pela Câmara Municipal em 2012, mas é efetivado apenas em 2014, fato que ajuda a explicar a permanência do secretário na Prefeitura, agora comandada por Cesar Souza Junior (PSD)[235]. De acordo com o próprio secretário Rodolfo Pinto da Luz, "Marcelo Pérez Alfaro, chefe de Educação do BID no Brasil, dizia que a ideia era que nos tornássemos um farol, iluminando e mostrando para outras prefeituras que seria possível aplicar o Plano Nacional de Educação" (Azevedo, 2018).

No período do segundo mandato de Berger, registra-se a inclusão de onze creches na rede própria e o encerramento de sete creches domiciliares, com a transferência dessas matrículas para instituições da rede própria ou conveniada (Oestreich, 2011). A partir de 2008, as regras para o conveniamento sofrem ajustes nos contratos para se adaptarem as exigências de cadastro no Censo Escolar para o cômputo de matrículas para repasse pelo Fundeb/2007. Além do cadastramento anual no Censo, passa a ser exigida a apresentação de um Plano de Metas. Para receber as verbas do Fundeb era necessário ainda apresentar o Certificado de Entidade de Assistência Social (Cebas), emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Além de comprovar a filantropia, a certificação atesta a carência da população atendida pelas conveniadas e seu caráter assistencialista (Neiverth, 2009).

A supervisão do atendimento e dos contratos ficava sob a responsabilidade da equipe da secretaria de educação, em articulação com o Conselho Municipal de Educação (CME). A Autorização para Funcionamento, expedida pelo CME, passa a ter validade de cinco anos para facilitar os tramites contratuais de renovação.

---

[235] Não é difícil supor que sua permanência no cargo pode ter a ver com suas vinculações ao BID, à sua influência na União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), sua participação como debatedor da Conferência Internacional do Compromisso Todos pela Educação, organizada pelo Movimento Todos Pela Educação e patrocinada pelo banco, ademais de uma história pregressa como Reitor da UFSC, Secretário Executivo do Ministério da Educação, entre outras posições políticas importantes. Pinto da Luz reuniu as condições para se apresentar como articulador dos interesses do capital de tal maneira que sua permanência no cargo transcende as disputas políticas mais imediatas (Melgarejo, 2017, p. 123-124).

Professores do quadro efetivo ou temporário continuam sendo cedidos a algumas instituições para o atendimento das crianças. Além disso, a secretaria de educação passa a estabelecer um calendário anual com reuniões mensais com os profissionais das conveniadas. Os recursos municipais financiam a compra de alimentação e brinquedos e, em alguns casos, os gastos com manutenção.

QUADRO 9 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PRÓPRIA E CONVENIADA – SEGUNDO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER (2009-2012)

ANO	2009	2010	2011	2012
Rede própria	9.981	10.306	10.561	10.948
Conveniadas com ou sem fins lucrativos	3.065	3.341	3.331	2.699
Total de matrículas	**13.046**	**13.647**	**13.892**	**13.647**
Incremento	**12,57%**	**4,60%**	**1,79%**	**-1,76%**

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Como demonstram os dados do Laboratório de Dados Educacionais UFPR, durante o segundo mandato de Dario Berger, as matrículas na rede conveniada se mantiveram em crescimento. Depois da queda significativa em 2008[236], as matrículas vão sendo recuperadas, porém, apresentam novo decréscimo no final do período. O crescimento de matrículas na rede própria manteve ritmo constante, com aumento mais expressivo em 2009. A situação de decréscimo das entidades conveniadas destoa de muitos municípios brasileiros onde há a intensificação dessa estratégia[237].

Porém, é preciso lembrar que, em 2008, houve um significativo crescimento das matrículas na região central da cidade devido à municipalização das creches estaduais[238] e a consequente incorporação das matrículas já existentes nessas

[236] Talvez em função de alguma dificuldade inicial para adequação às novas exigências de conveniamento, houve um decréscimo de -25% no ano 2008. Em 2007 eram 3.119 matrículas e em 2008 passaram para 2.324 matrículas.
[237] Nascimento e Silva (2015); Cruz, 2017; Borghi e Bertagna (2016)
[238] Em todo o Brasil, houve uma queda no atendimento da educação infantil na esfera estadual, a partir de 1998. De 2008 para 2009, se registrou uma queda mais significativa de 31,61% nos atendimentos em todo território nacional. Enquanto isso, na esfera municipal, houve um incremento constante no atendimento (Oestreich, 2011).

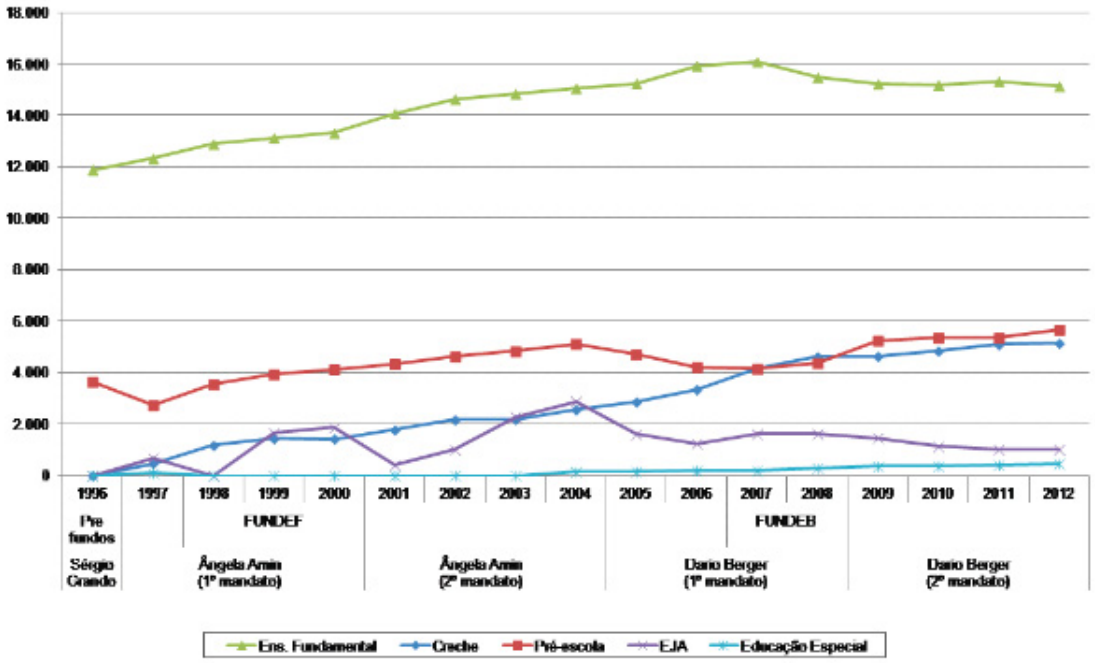
instituições estaduais, no cômputo geral das matrículas da rede municipal no ano de 2009. Portanto, não se trata de inclusão de novas matrículas, nem de expansão real de atendimento pela criação de vagas, mas de uma transferência administrativa de matrículas já existentes (Nazário, 2011).

O aumento no atendimento municipal em detrimento das redes estaduais gera impactos também na redistribuição de recursos do Fundeb. De acordo com Jacomini *et al.* (2020), a partir daí ocorre uma espécie de processo de municipalização das receitas, com o aumento expressivo de verbas destinadas aos municípios. Em todo o Brasil, no período de 1998 a 2017, as redes estaduais diminuíram em torno de 33%, enquanto as municipais cresceram 103%.

Ao examinar a trajetória das matrículas e do financiamento na rede municipal de Florianópolis, no período entre 1996 e 2012, Bassi (2016) constatou que o crescimento das matrículas foi acompanhado por substancial expansão de recursos, principalmente os provenientes do Fundeb/2007[239]. Conforme o gráfico da Figura 19, as diferentes etapas e modalidades da rede municipal apresentaram um movimento ascendente em suas trajetórias, ainda que em ritmos diferentes.

[239] A prefeitura de Florianópolis dispõe de receitas compostas pelas fontes de vinculação, dos fundos contábeis (Fundef – Fundeb), do salário educação e de convênios realizados com a União. “O crescimento da receita total disponível é mais evidente a partir do período em que entra em vigor o Fundeb [...]. Esse volume disponível, ainda que descontados os montantes retidos pelos fundos [...], saltou, em 15 anos, de R$ 70 milhões para pouco mais de R$ 220 milhões, um crescimento de 237%” (Bassi, 2016, p. 125).

FIGURA 19 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR ETAPA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (1996-2012)



Fonte: Baseado em Brasil (1996d; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001b; 2002; 2003; 2004; 2005b; 2006c; 2007b; 2008; 2009b; 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b).

FONTE: Bassi (2016, p. 123).

A participação da educação infantil, neste período, cresceu 42% enquanto a do ensino fundamental recuou. As matrículas em creche apresentaram crescimento de 980%, representando 20% de toda a educação básica do município em 2012. Na pré-escola, as matrículas cresceram 55%, apresentando menor ritmo de crescimento entre 2005 e 2010. Uma das explicações possíveis pode estar na obrigatoriedade da matrícula das crianças a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental que leva a transferência de matrículas da educação infantil para o ensino fundamental[240].

Nos anos seguintes, a pré-escola retoma sua expansão e a creche mantém o aumento no número de vagas, ainda que a pré-escola continue com o predomínio de vagas. De acordo com o levantamento, os governos de Dario Berger foram marcados pelo crescimento de matrículas na etapa da creche, coincidindo com o recuo e

[240] A Lei nº 11.274/2006 estabelece a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade e a Lei nº 11.114/2005 torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

estabilização do ensino fundamental e a oscilação no ritmo de crescimento da pré-escola (Bassi, 2016).

Bassi (2016) explica que o maior volume de receita advindos do Fundeb/2007, somado a diminuição da necessidade de investimentos no ensino fundamental contribuíram para que a municipalidade redirecionasse os recursos financeiros à educação infantil.

QUADRO 10 – MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA – SEGUNDO MANDATO GESTÃO DARIO BERGER (2009-2012)

ANO	**2009**		**2010**		**2011**		**2012**	
REDE	Própria	Conveniada com ou sem fins lucrativos	Própria	Conveniada com ou sem fins lucrativos	Própria	Conveniada com ou sem fins lucrativos	Própria	Conveniada com ou sem fins lucrativos
Creche	4.673	1.425	4.885	1.603	5.131	1.585	5.184	1.221
Pré-escola	5.308	1.640	5.421	1.738	5.430	1.746	5.764	1.478
Total	**9.981**	**3.065**	**10.306**	**3.341**	**10.561**	**3.331**	**10.948**	**2.699**
	13.046		**13.647**		**13.892**		**13.647**	

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Com relação ao total de crianças matriculadas em creche e pré-escola, o ritmo de crescimento das matrículas foi, de certo modo, equilibrado, porém, como vimos, com a maior parte das vagas concentrada na Pré-escola. A partir de 2007, além da ampliação induzida pelo Termo de Ajustamento de conduta, a rede municipal de educação infantil em Florianópolis recebeu, como vimos, o impulso da incorporação das matrículas da rede estadual e um incremento em suas fontes de financiamento.

As pesquisas que analisam o período compreendido entre 2001 e 2012[241], registram que dezessete unidades passaram a compor a rede municipal de educação infantil em Florianópolis. Dessas, quatro foram municipalizadas de entidades

[241] Fülgraf (2001); Carminati (2002); Tristão (2004); Hasckel (2005); Waltrick (2008); Neiverth (2009); Oestreich (2011) e Nazario (2011; 2014).

conveniadas[242] e cinco foram municipalizadas do governo estadual. Nesse processo, a administração municipal reforma os prédios estaduais e assume as matrículas e a manutenção da infraestrutura do governo do estado, que cede seus professores estaduais de educação infantil sem ônus para a prefeitura.

No mesmo período, duas novas unidades foram construídas com recursos do Programa ProInfância[243] e inauguradas em 2010. Em 2011, outras duas unidades foram entregues. A política de conveniamento é mantida, ainda que registre significativa queda no número de matrículas, em comparação aos dados dos anos 2000.

Nesse processo de ampliação da rede própria de educação infantil em Florianópolis, Nazário (2014) observa o crescimento do número de unidades nas diferentes regiões do município[244]. O território de Florianópolis, como vimos na seção 4.1, abrange a parte insular e continental. Apesar de representar apenas 2,7% do total, o continente sempre abrigou parte considerável da população da Capital, chegando a 31% dos habitantes em 1991 e 26% nos anos 2000. Junto à área continental, teremos a área conurbada, composta por quatro municípios, com forte integração socioeconômica e que resulta em deslocamentos diários e na mobilidade residencial de seus habitantes (Sugai, 2009).

Cerca de 41% do território da Ilha é constituído por área de proteção e preservação ambiental, com o restante apresentando disponibilidade de solo de ocupação. Com relação às áreas de pobreza de Florianópolis e dos demais municípios conurbados, Sugai (2009) explica que elas apresentam uma configuração variada de situações socioeconômicas, espaciais e habitacionais: que vão desde assentamentos nas encostas de morros próximos das regiões centrais da Capital, como também favelas sobre mangues, dunas e áreas próximas de rios e orlas marítimas. Durante os anos 1960, houve a ocupação das áreas periféricas da parte continental e nos anos 1990 registrou-se os primeiros assentamentos irregulares e precários mais distantes das áreas centrais, tanto ao longo da Ilha (Norte e Sul), como no continente.

---

[242] Algumas das creches conveniadas acabaram municipalizadas por não atenderem aos critérios para recebimento dos repasses do Fundeb (Brasil, 2007), como alternativa, poderiam ceder seu espaço físico à prefeitura, se transformando em creches públicas municipais (Neiverth, 2009).
[243] Informações sobre esse programa no Quadro do Apêndice J.
[244] No Anexo A encontra-se um mapa do município e suas regiões.

Conforme Nazário (2014), desde a sua criação em 1976 até 2011, a educação infantil municipal, ampliou mais sua rede própria nas regiões norte[245] e sul (somando juntas 28 unidades), enquanto a região leste apresentava oito unidades. A região central abrigou sozinha o maior número de unidades (treze unidades) e a região continental doze unidades.

Atualmente vamos encontrar um quadro bastante semelhante com relação a distribuição das unidades. Em 2023[246], manteve-se a expansão nas regiões norte e sul (35 unidades), com o encolhimento da região Leste que passa para seis unidades, a ampliação da região Central com 28 unidades e uma ampliação tímida na área Continental com dezesseis unidades (Mapa das unidades no Anexo A).

Nazário (2014) chama atenção ainda para a inversão entre os números de creches e de unidades de pré-escola, no decorrer das décadas de 1980 e 1990. Na década de 1980, a prioridade era a pré-escola com atendimento em período parcial, enquanto na década seguinte, o município passa a priorizar à criação de creches, com atendimento em período integral. “Esta tendência do município, de priorização das creches, fica evidenciada nos dados da última década – 2001 a 2010, em que se abriram dezesseis novas creches” e somente duas unidades pré-escolares (Nazário, 2014, p. 407).

Não obstante, o pesquisador destaca que ainda assim “nos Grupos[247] 1, 2 e 3, comparados aos demais grupos, a expansão das matrículas foi pequena em relação a demanda. [...] a expansão maior acontece no G3, com 1.748 crianças matriculadas e a menor expansão está no G1, com apenas 477 na Rede até abril de 2011” (Nazário, 2014, p. 415). Segundo dados da secretaria municipal apresentados pelo pesquisador, no Grupo 2 foram registradas 1.184 matrículas e no G3, 1.790 crianças matriculadas.

---

[245] Oestriech (2011) aponta o grande crescimento populacional desta região e seu baixo índice de cobertura de atendimento na educação infantil (considerando projeção da demanda implícita e o número de matrículas disponíveis).

[246] Florianópolis teve um aumento de mais de 90 mil domicílios, desde o Censo de 2010, o que representa 46% de aumento em 12 anos. Segundo dados do Censo 2022, a região Central continua a concentrar a maior parte da população da Capital, com 42.308 habitantes. Os dois bairros mais populosos estão localizados na região Norte: Capivari com 31.412 pessoas e Rio Vermelho com 30.004 residentes. Entre as regiões com mais habitantes está o distrito dos Ingleses do Rio Vermelho.

[247] O artigo 14, da Resolução n° 001/2017 do Conselho Municipal de Educação determina que o atendimento deverá ser organizado por Grupos de crianças, em creche e pré-escola, respeitando os limites máximo por faixa etária. No Anexo AA encontra-se os respectivos grupos e corte etário.

De modo geral, a baixa ampliação do atendimento em creche se deve aos custos mais elevados de manutenção, uma vez que o atendimento nesses grupos exige uma proporção menor de crianças por professor, além da oferta não ser obrigatória, ainda que um direito da criança. O incremento das vagas em creches entre 2001 e 2012 pode ser justificado em razão da forte demanda social expressa nas listas de espera do município.

No ano 2000, Fülgraf (2001) denunciou a existência de uma rede informal de educação infantil utilizada pelas famílias excluídas da rede municipal em Florianópolis, alertando sobre a expressiva “demanda latente” do município. Dez anos depois, de acordo com Oestreich (2011), encontramos uma lista de espera com cerca de 2.530 crianças de até três anos, o que representa 88% do total da demanda explicita.

Como apontado por Campos e Madeira (2020), as Leis nº 11.114 (Brasil, 2005), nº 11.274 (Brasil, 2006) e nº 11.494 (Brasil, 2007)[248], impactam a estrutura da educação infantil. Apesar da Lei Federal estabelecer um prazo até 2010 para a implementação da obrigatoriedade, a Prefeitura Municipal optou por viabilizar sua aplicação ainda em 2007. Para isso, a Resolução municipal 1/2006 fixa as normas para organização do ensino fundamental de nove anos determinando o ingresso das crianças que tenham completado seis anos até 1º de março no primeiro ano desta etapa. Essa antecipação desloca mais de 2 mil crianças para o ensino fundamental.

Já a Portaria municipal nº 110/2008, atendendo a Lei Federal nº 11.700/2008, vai recomendar que a priorização do atendimento dos grupos de crianças maiores de quatro anos, e, sempre que possível, realizar o atendimento de todas as faixas etárias. A implementação da legislação federal no município, acaba por esvaziar, os grupos G6 e leva a maior concentração do atendimento nos Grupo 4 e 5, interrompendo o curto ciclo de crescimento da creche, contrariando o aumento da demanda expressa nas listas de espera.

Nazário (2014) registra o incremento de matrículas nos grupos de crianças de 4 e 5 anos a partir de 2008. Nesse período, a rede municipal passa a intensificar a estratégia de parcialização do atendimento, desmembrando o período integral em duas turmas parciais, dobrando, assim, o número de vagas disponíveis. Para o autor, esse índice de matrícula é influenciado por uma combinação de fatores que inclui: a

[248] Lei nº 11.494/2007 (Fundeb); Lei nº 11.274/2006 (estabelece a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade) e Lei nº 11.114/2005 (torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade).

focalização no atendimento das crianças a partir de quatro anos; a ampliação no número de salas nas unidades já existentes e a adoção da parcialização do atendimento.

QUADRO 11 – ATENDIMENTOS REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – CRECHE (2009-2012)

ANO / JORNADA	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
Parcial	379	26,6	433	27	422	26,6	265	21,7
Integral	1.046	73,4	1.170	73	1.163	73,4	956	78,3
Total	**1.425**	100	**1.603**	100	**1.585**	100	**1.221**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 12 – ATENDIMENTOS REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – PRÉ-ESCOLA (2009-2012)

ANO / JORNADA	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
Parcial	778	47,4	916	52,7	909	52,1	700	47,4
Integral	862	52,6	822	47,3	837	47,9	778	52,6
Total	**1.640**	100	**1.738**	100	**1.746**	100	**1.478**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 13 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – CRECHE (2009-2012)

ANO / JORNADA	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
Parcial	1.408	30,1	1.399	28,6	1.447	28,2	1.358	26,2
Integral	3.265	69,9	3.486	71,4	3.684	71,8	3.826	73,8
Total	**4.673**	100	**4.885**	100	**5.130**	100	**5.184**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 14 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – PRÉ-ESCOLA (2009-2012)

ANO / JORNADA	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
Parcial	1.854	34,9	1.649	30,4	1.718	31,6	1.708	29,6
Integral	3.454	65,1	3.772	69,6	3.712	68,4	4.056	70,4
Total	**5.308**	100	**5.418**	100	**5.430**	100	**5.764**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Com a EC 59/2009 e posteriormente a Lei nº 12.796/2013, que tratam da obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos, a estratégia de parcialização se normaliza na rede, sendo ampliada inclusive à creche, o que também ajuda a explicar o incremento de vagas nesta faixa etária. A estratégia de turmas mistas passou a ser aplicada para todas as faixas etárias[249].

Na análise de Nazário (2011), apesar do ritmo de crescimento, a aparente expansão de matrículas que acontece na Rede municipal de Florianópolis, entre 2001 e 2011, é insuficiente para garantir o acesso de 25% da demanda existente nas listas de espera que abrigavam, em sua maioria, crianças menores de 2 anos. Nesse panorama, diante da obrigatoriedade de matrícula das crianças maiores de quatro anos, o pesquisador conclui que o acesso a etapa da creche nesse período se torna ainda mais restrito.

Analisando o processo de expansão da rede até 2012, é possível perceber que, com relação a estratégia de conveniamento para a oferta de vagas, temos uma mudança na política municipal com o decréscimo do número dessas instituições e de matrículas a partir dos anos 2000, quando superava os números da rede própria. A partir de 1993, a municipalidade começa a demonstrar alguma preocupação com o tipo de serviço oferecido na rede conveniada, modificando termos de conveniamento para a manutenção dessas instituições. A aplicação de uma política de fundos que incluiu a educação infantil, não foi suficiente para garantir a ampliação da rede municipal conforme a demanda. Assim, o atendimento através das conveniadas se perpetua como uma das estratégias de solução para a demanda.

[249] Portaria 722/2023

Concordamos com Silva (2001) quando observa que existe um consenso favorável dos modelos de educação que contam com a participação da comunidade tanto nas administrações mais conservadoras quanto nas progressistas. Nesse sentido, é possível observar que "uma certa valorização positiva, que setores da esquerda atribuíram a iniciativas e organizações de caráter comunal, tem sido fortemente incorporada por forças tradicionalmente identificadas como estando à direita do espectro político" (Costa, 2001, p. 42).

Costa (2001) identifica, nos anos 2000, algo que ainda se perpetua, a "quase unanimidade em torno de políticas - as mais diversas - encetadas para ampliar [...] atendimento educacional de populações historicamente alijadas (ou muito precariamente incluídas) de tal direito elementar", uma verdadeira "panaceia" de pseudosoluções.

A grande pressão exercida pela demanda por vagas somada a própria política de financiamento representa um impulso à adoção da estratégia de conveniamento. Antes da implementação do Fundeb (2007), o Fundef (1997) tinha recursos subvinculados ao ensino fundamental, focalizando o financiamento nesta etapa. Nesse período, os recursos que ficavam de fora da cesta do Fundef eram direcionados à Educação Infantil e demais modalidades sob a responsabilidade dos municípios. Havia ainda a complementação federal através de programas como o de Alimentação Escolar e o Comunidade Solidária[250], que justamente incentivava o conveniamento com entidades privadas sem fins lucrativos.

Com a implementação do Fundeb (Brasil, 2006), as matrículas da educação infantil, informadas no Censo Escolar como conveniadas, passam a ser incluídas no direcionamento das verbas repassadas aos municípios. Em 2009, em documento orientador aos municípios, o Governo Federal reafirma a estratégia de conveniamento e reconhece que formulou e estimulou historicamente uma política de atendimento através das instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais), em especial na etapa da creche, "como forma de não ficar totalmente ausente deste atendimento" (Brasil, 2009b, p. 1).

O poder público complementa: "mesmo estando claro que a obrigação do Estado com a educação infantil deve ser efetivada pela expansão da rede pública", a

[250] O programa Comunidade Solidária foi criado pelo decreto federal nº 1.366/1995 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A iniciativa foi encerrada somente em 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero.

política de conveniamento foi e é uma realidade em grande parte dos municípios, onde essas instituições atendem um “número significativo de crianças, em geral, da população pobre e vulnerabilizada”.

4.2.2.7 Gestão César Souza Junior (2013-2016)

Em 2012, é aprovada na Câmara de Vereadores uma emenda à Lei Orgânica do município que torna obrigatória a apresentação de um Plano de Metas[251]. pelo prefeito eleito, César Souza Junior (PSD)[252]. Ao assumir a gestão, de acordo com notícias da época, o prefeito precisará administrar dívidas da gestão anterior, o que compromete a liquidez e novos investimentos em seu primeiro ano de mandato. Além disso, a demanda por creche continua a pressionar a gestão municipal[253].

O plano de metas (2013-2016) foi elaborado a partir de um processo participativo que contou com cinco audiências públicas em diferentes regiões da cidade. Os compromissos assumidos foram estruturados três eixos (Compromissos Sociais; Desenvolvimento da Cidade e Governança), contendo doze objetivos e 71 metas.

Na época da divulgação do Plano de Metas (2013-2016), feita no início de 2014, a prefeitura ainda aguardava a aprovação no Senado Federal do “primeiro financiamento internacional destinado a um munícipio brasileiro”, onde estava previsto um investimento de R$ 287 milhões, em valores da época, a serem aplicados durante os próximos três anos. A ideia era viabilizar a meta 1 do Plano de Metas, garantindo mais 4 mil matrículas na educação infantil, além da Meta 3 que pretendia ampliar 3 mil vagas no ensino fundamental, todas em tempo integral.

Expandir a oferta em creches está elencado como o primeiro objetivo do eixo Compromissos Sociais, sendo que, foram estabelecidas duas metas para esse objetivo (Figura 20). A primeira relacionada a aumento da oferta e a outra com o funcionamento das escolas no período de férias escolares de verão.

---

[251] A Emenda nº 037/13 acrescenta a apresentação obrigatória do Programa de Metas (Florianópolis, 1990, art, 64).
[252] Partido Social Democrático (PSD), fundado em 2011.
[253] https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/08/mais-de-17-mil-criancas-esperam-por-vaga-em-creche-em-florianopolis.html

FIGURA 20 – EIXO 1: PLANO DE METAS (2013-2016)

EIXO 1 – COMPROMISSOS SOCIAIS

OBJETIVO 01 – EXPANDIR A OFERTA DE VAGAS EM CRECHES

META 01	Ampliar em 4.000 vagas no ensino infantil, construindo mais 26 creches.
ORÇAMENTO	Municipal, Federal e Internacional.
SITUAÇÃO DEZ/2012	11.432 Vagas.
RESULTADO DEZ/2016	15.432 vagas.

META 02	Permitir matrícula no verão em 20 creches.
ORÇAMENTO	Municipal.
SITUAÇÃO DEZ/2012	08 creches.
RESULTADO DEZ/2016	20 Creches.

FONTE: Plano de Metas 2013-2016[254].

De acordo com o Relatório do Plano de metas[255], divulgado no início de 2016, a meta 1 não seria alcançada. Em dezembro de 2015, de acordo com o relatório,

[254] Plano de Metas 2013-2016 (Instrumento de gestão que elenca as prioridades da Prefeitura de Florianópolis), 2014. Disponível em: https://www.udesc.br/arquivos/esag/id_cpmenu/1340/_2014_03_20__plano_de_metas___doc_final_15300382806106_1340.pdf

[255] Relatório parcial do Programa de Metas Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_02_2016_20.14.08.64fc3ef3d3167e08006af30e6b0c4b76.pdf

12.926 crianças estavam matriculadas na educação infantil, ou seja, foram criadas 1.494 vagas a mais que as existentes em dezembro de 2012. A meta 2, que determinava o funcionamento de 20 creches no verão, foi a única alcançada.

FIGURA 21 – RESULTADOS DA META 1 DO PLANO DE METAS (2013-2016)

META 01	**Ampliar 4.000 vagas na Educação Infantil, construindo 26 creches.**
INDICADOR PACTUADO	4.000 VAGAS 26 CRECHES
RECURSO	Municipal/Federal/BID
SITUAÇÃO DEZ/2012	11.432 vagas
RESULTADO DEZ/2016	15.432 vagas
SITUAÇÃO DEZ/2015	12.926 vagas

FONTE: Relatório final do Plano de Metas (2016).

No segundo ano de mandato, com a aprovação na esfera federal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Brasil, 2014b), havia uma expectativa de que a Lei fosse implementada nos municípios a partir de 2016. Por essa razão, a gestão municipal propôs uma consulta pública sobre a proposição de uma minuta do decreto para regulamentação do MROSC no munícipio. A Secretaria de Transparência e Controle ficou responsável pela elaboração de um estudo sobre a realidade das transferências voluntárias no município para a regulamentação municipal que, inicialmente, entraria em vigor no dia 23 de janeiro de 2016. Após a leitura da minuta, as contribuições da população acerca da legislação podiam ser realizadas através de um formulário *online* disponibilizado no site da prefeitura. O prazo para normatização do MROSC em nível municipal acabou sendo, posteriormente, ampliado para 2017, ficando sob a incumbência da próxima gestão municipal.

No contexto de desburocratização do MROSC, a partir de 2014, as instituições não precisariam mais comprovar a utilidade pública através de certificação específica, nem estar inscrita no Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES) que foi

desativado, bastaria que atendessem aos critérios estabelecidos, apresentado documentação. Desde então, de acordo com a Lei, passa a ser considerada como uma organização da sociedade civil (OSC), qualquer entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais os resultados, participações ou parcelas do seu patrimônio, que resultem do exercício de suas atividades, e ainda que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. A comprovação desses requisitos legais precisa ser feita junto aos órgãos responsáveis pela concessão dos recursos públicos.

Em 2016, a Lei Complementar nº 546/2016 formaliza o Plano Municipal de Educação (2015-2021), revisado e atualizado pelo Fórum Permanente de Educação para adequação ao Plano Nacional de Educação (2014-2024). A partir daí, se cria uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (Portaria 252/2016) responsável pela emissão de relatórios relativos ao PME. O primeiro relatório, ano referência 2016, foi elaborado com base nos dados do Censo 2010, o que prejudicou as análises apresentadas, posteriormente, foram adotadas as mesmas estimativas utilizadas pelo TCE-SC. Assim, as análises das estratégias tiveram como referência as ações da SME e no orçamento (PPA, LDO e LOA) dos exercícios 2016 e 2017.

A meta do PME relacionada a educação infantil, a semelhança do PNE, é monitorada por dois indicadores[256] (creche e pré-escola), sendo constituída por 21 estratégias que abrangem todo o Sistema Municipal de Ensino (redes municipal, privada, estadual e federal). De acordo com o relatório, com relação ao indicador 1A, em 2015, estavam matriculadas 10.517 crianças entre quatro e cinco anos, o que representa uma taxa líquida de atendimento de 89,3%. Em 2016, a taxa líquida foi de 88,64% e em 2017, 89,94%. O atendimento da pré-escola na rede pública municipal, nos anos de 2016 e 2017, não apresentava lista de espera, tendo vagas ociosas.

Com relação as crianças de até três anos, em 2016, a taxa líquida era de 49,48% e em 2017, a taxa retraiu para 49,32%. Ainda de acordo com o relatório, no ano de 2015, a taxa líquida de atendimento acabou sendo superestimada em 51,73%, por isso se estabeleceu a meta de no mínimo 75% em uma década. Entre as

[256] Universalizar, até 2016, a Educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação infantil em creches, de forma a atender no mínimo 75% das crianças de até três anos, até o final da vigência deste documento, em consonância com o PNE.

estratégias do PME, está a continuidade da política de ampliação da oferta através das instituições privadas conveniadas, porém sem apresentar uma justificativa para a opção.

De acordo com o LDE-UFPR, com base nos microdados do Censo Escolar/INEP e Fundeb, o crescimento mais expressivo, no período de 2013 a 2016, ocorre no ano de 2014, quando se efetivam 15.090 matrículas. No mesmo ano também foi registrado o maior incremento de matrículas na rede conveniada.

QUADRO 15 – MATRÍCULAS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – EDUCAÇÃO INFANTIL (2013 - 2016)

ANO	**2013**	**%**	**2014**	**%**	**2015**	**%**	**2016**	**%**
Rede própria	11.298	80,2	11.932	79,07	12.182	81,9	12.597	84,6
Rede conveniada	2.786	19,8	3.158	20,3	2.691	18,1	2.296	15,4
Total de matrículas	**14.084**	100	**15.090**	100	**14.873**	100	**14.893**	100
Incremento	**2,37%**		**7,14%**		**-1,43%**		**0,13%**	

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Nesse mesmo período, com relação à distribuição por etapa, a creche superou a pré-escola no total de matrículas em todos os anos, tanto na rede própria quanto conveniada, confirmando a intenção política de priorização da creche. A rede própria apresentou crescimento no número de matrículas no decorrer do mandato, com variação média de 3,53%. Já a rede conveniada registrou decréscimo em quase todo o período, encerrando o ano de 2016 com o menor número, 2.296 matrículas.

QUADRO 16 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) - EDUCAÇÃO INFANTIL, POR ETAPA (2013-2016)

ANO/ ETAPA	2013	2014	2015	2016
Creche	6.046	6.291	6.520	6.502
Pré-escola	5.252	5.641	5.662	6.095
Total	**11.298**	**11.932**	**12.182**	**12.597**
Incremento	**3,02%**	**5,61%**	**2,09%**	**3,41%**

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Em 2015, houve a municipalização de uma instituição conveniada[257], no bairro Saco Grande, que foi reformada e entregue somente no final de 2019. As matrículas da referida unidade acabaram absorvidas pela rede própria. Uma outra explicação possível para a retração das matrículas na rede conveniada pode estar relacionada a problemas com a manutenção dos contratos, devido as novas exigências.

QUADRO 17 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) - EDUCAÇÃO INFANTIL, POR ETAPA (2013-2016)

ANO / ETAPA	2013	2014	2015	2016
Creche	1.519	1.790	1.475	1.283
Pré-escola	1.267	1.368	1.216	1.013
Total	**2.786**	**3.158**	**2.691**	**2.296**
Incremento	**-0,18**	**13,35%**	**-14,79%**	**-14,68%**

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

[257] O Neim Sol Nascente aparece no Termo de Colaboração 121/PMF/SME/2019 (Anexo J), firmado em julho de 2019 pela PMF. Esta foi uma das cinco unidades infantis públicas incluída no lote entregue para a gestão direta por uma entidade privada. O contrato previa a cessão de uso de imóvel público e a gestão direta por uma entidade chamada Associação de Saúde São Bento. A contratação teve que ser interrompida, depois de quatro meses de atividades, após denúncias de fraude processual levadas ao Ministério Público, além de inúmeras reclamações das famílias e profissionais contratados. O valor total do lote era de R$ 31.742.520 milhões, em valores da época, e incluía a execução de Plano de Trabalho para o atendimento de 1.225 crianças, por um período de três anos.

Com relação ao tempo de permanência das crianças, os dados demonstram que a maior parte das vagas oferecidas na rede conveniada na creche foram de período integral. Na pré-escola a oferta foi equilibrada, com praticamente o mesmo número de vagas em período integral e parcial. De modo geral, as vagas de creche e pré-escola em período parcial diminuíram na rede conveniada.

Na rede própria, a jornada integral na creche também aparece priorizada, com uma média de 70% das vagas. A pré-escola na rede própria também se manteve com uma média em torno de 70% da ocupação em jornada integral, enquanto a jornada parcial apresentou aumento mais significativo em 2016, com 36,3% das vagas.

QUADRO 18 – ATENDIMENTO REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – CRECHE (2013-2016)

ANO / JORNADA	**2013**	**%**	**2014**	**%**	**2015**	**%**	**2016**	**%**
Parcial	446	29,4	499	27,9	373	25,3	107	8,3
Integral	1.073	70,6	1.291	72,1	1.102	74,7	1.176	91,7
Total	**1.519**	100	**1.790**	100	**1.475**	100	**1.283**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 19 – ATENDIMENTO REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – PRÉ-ESCOLA (2013-2016)

ANO / JORNADA	**2013**	**%**	**2014**	**%**	**2015**	**%**	**2016**	**%**
Parcial	645	50,9	766	56	644	53	411	40,6
Integral	622	49,1	602	44	572	47	602	59,4
Total	**1.267**	100	**1.368**	100	**1.216**	100	**1.013**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 20 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – CRECHE (2013-2016)

ANO / JORNADA	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Parcial	1.422	23,5	1.348	21,4	1.452	22,3	1.496	23
Integral	4.624	76,5	4.943	78,6	5.068	77,7	5.006	77
Total	**6.046**	100	**6.291**	100	**6.520**	100	**6.502**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 21 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – PRÉ-ESCOLA (2013-2016)

ANO / JORNADA	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Parcial	1.487	28,3	1.411	25	1.208	21,3	2.211	36,3
Integral	3.765	71,7	4.230	75	4.454	78,7	3.884	63,7
Total	**5.252**	100	**5.641**	100	**5.662**	100	**6.095**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Entre as obras da gestão Cesar Souza Junior se destaca a inauguração da Creche Hassis que teve grande repercussão na mídia[258]. Com investimento de R$ 4,4 milhões do empréstimo do BID e do Ministério da Educação, em 2015, “a primeira unidade de educação infantil sustentável do Brasil”, foi inaugurada oferecendo energia solar e aproveitamento da água da chuva. Foram abertas 200 novas vagas em tempo integral.

Durante esse período, a educação infantil no município esteve constantemente na pauta de debates da sociedade[259]. De acordo com a Prefeitura

[258]GÊNOVA, Viviane. Creche Municipal Hassis é inaugurada oficialmente na Costeira do Pirajubaé. **NDMais**: Meio Ambiente. Florianópolis, 19 mar. 2015. Disponível em: https://ndmais.com.br/meio-ambiente/creche-municipal-hassis-e-inaugurada-oficialmente-na-costeira-do-pirajubae/
PORTAL UNDIME. Creche de Santa Catarina é modelo de edifício sustentável. Notícias. Florianópolis, 24 mar. 2015. Disponível em: https://undime-sc.org.br/noticias/creche-de-santa-catarina-e-modelo-de-edificio-sustentavel/

[259] PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Florianópolis e São José registram déficit de vagas em creche públicas: problema também atinge Palhoça. Nas três cidades da região, faltam pelo menos 9,5 mil vagas na

Municipal, no início de 2016, havia 3.872 crianças na fila de espera na rede pública municipal de Florianópolis[260], o que levou a intensificação da atuação do Ministério Público através dos crescentes processos de judicialização por vagas[261]. No início de 2014, o MPSC, a Defensoria Pública e a Vara da Infância e Juventude ajuizaram uma ação em que sustentavam que o Município estava negligenciando a oferta de educação infantil, em especial em creche, baseados no fato de que a própria Prefeitura admitiu haver uma demanda reprimida de mais de 1.700 crianças para as creches em agosto de 2013.

Em função dessa ação, em 2019, o Tribunal de Justiça sentenciou a Prefeitura, com direito a recurso, a universalizar as vagas em creche para todas as crianças que dela precisarem na Capital. Porém, a própria Justiça reconheceu que embora o Plano Nacional de Educação estabeleça diretrizes e metas, ele não tem caráter imperativo, servindo como parâmetro para que os entes federados se organizem.

Em 2015, mais uma vez, o MPSC atua com a Representação GPCF/012/2015, onde foram realizadas vistorias em 52 creches com a coleta de fotografias, depoimentos dos servidores das creches e a emissão de laudos onde se constatou: a) irregularidades na oferta de capacitação permanente aos profissionais da rede; b) carência na oferta de, no mínimo, 3.294 vagas; c) falta de variedade de alimentos, pouca disponibilidade, registro rudimentar de estoque, ausência de equipamentos de higiene e segurança, sem verificação das normas relativas a fornecimento, manipulação, preparo e conservação; d) oferta precária de brinquedos didáticos e baixa qualidade dos materiais; e) irregularidade das instalações físicas

---

educação infantil. **G1 e NSCTV**. Florianópolis, 15 fev. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/florianopolis-e-sao-jose-registram-deficit-de-vagas-em-creche-publicas.ghtml

[260] INFORME PUBLICITÁRIO PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Prefeitura de Florianópolis praticamente zera a fila de espera por uma vaga na Educação Infantil na rede pública; entenda. **G1 e NSCTV**. Florianópolis, 30 jun. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/prefeitura-municipal-de-florianopolis/florianopolis-uma-cidade-para-todos/noticia/2021/06/30/prefeitura-de-florianopolis-praticamente-zera-a-fila-de-espera-por-uma-vaga-na-educacao-infantil-na-rede-publica-entenda.ghtml

[261] De acordo com o site do MPSC, foram proferidas quase 400 decisões liminares em 2016; 500 em 2017; e 300 em 2018. No primeiro semestre de 2019, foram protocolados 107 pedidos judiciais para vagas em creches. A Defensoria Pública registrou, entre março e dezembro de 2018, 144 pedidos judiciais contra o Município de Florianópolis. Praticamente a totalidade dos pedidos são acolhidos pela Justiça, que leva em média sessenta dias para proferir a decisão. A maioria das decisões não garante vaga integral.

como, por exemplo, banheiros insalubres); e d) instalações não atendem os requisitos básicos de acessibilidade.

Em 2022, essa Representação do MPSC foi convertida em Relatório de Inspeção onde foi determinada a realização de novas inspeções nas creches públicas.

A mobilização do Ministério Público de Contas de Santa Catarina, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e do Ministério Público de Santa Catarina leva ainda a formação, em 2018, de um grupo de trabalho para realizar o acompanhamento da execução dos Planos Municipais de Educação aprovados nos municípios catarinenses. Em 2019, foram divulgadas as análises sobre o cumprimento da Meta 1, entre 2015 e 2018, em Florianópolis[262]. Parte desse período diz respeito a próxima gestão municipal.

4.2.2.8 Gestão Gean Loureiro (2017-2020 e 2021-2024)

O primeiro mandato de Gean Loureiro (MDB/DEM[263]) foi marcado pelo intenso enfrentamento com os servidores públicos. Em seus primeiros dias de gestão, guiado pela falácia de austeridade, o prefeito eleito apresentou 36 Projetos de Lei na Câmara de Vereadores, entre eles, alguns relacionados aos servidores públicos[264]. Em 2017, aconteceu "a maior greve em adesão dos trabalhadores do serviço público municipal de Florianópolis [...] com a participação de mais de 9 mil trabalhadores, representando 95% da categoria" [265], que logrou a derrubada de vários dos projetos, entre eles, perdão de pagamento de dívidas do setor privado, renúncia fiscal, liberação para construção sem alvará de licenciamento ambiental.

---

[262] O Plano Municipal de Educação de Florianópolis, aprovado pela Lei Complementar n° 546/2016, com vigência no decênio 2015/2025, estabelece a seguinte Meta para educação infantil: *Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender no mínimo 75% das crianças de até três anos, até o final da vigência deste documento, em consonância com o PNE.*

[263] Partido Democratas (DEM), antigo PFL (1985). Em 2021 se fundiu com o Partido Social Liberal (PSL) e formou o União Brasil (União).

[264] PL Complementar nº 1.591/17; PL 16.*934/17*; PL Complementar 1.593/17; PL Complementar 1.594/17.

[265] SANTOS, A. Vitória dos trabalhadores do serviço público de Florianópolis. **Portal Sintrasem.** Florianópolis, SC. 07 mar. 2017. Disponível em: https://www.sintrasem.org.br/Default/Noticia/1294/vitoria-dos-trabalhadores-do-servico-publico-de-florianopolis

Apesar das pressões, o PL nº 16.932/2017 que propõe a criação do Programa de Parceria Público-Privada foi aprovado sob a justificativa de suprir a carência de investimentos no município, sendo transformado na Lei nº 10.191/2017, regulamentada pelo Decreto 17.457/2017. A partir daí, as empresas do setor privado podem apresentar projetos ao Conselho Gestor do Programa PPP e Concessões (CG/PPP/FLN). A intitulada 'parceria' público-privada permite firmar contratos de concessão patrocinada (paga pelos usuários do serviço concedido), concessão administrativa (paga diretamente pelo poder público), concessão comum, concessão de direito real de uso, arrendamento, permissão de uso, concessão ou permissão de serviços públicos[266].

Em março do mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 17.361/2017, a primeira a normatizar o MROSC em âmbito municipal. A legislação foi elaborada com base na minuta elaborada em 2016, na gestão Cesar Souza Junior. Mais adiante, na seção 4.4, trataremos da normatização do MROSC no município e suas implicações para oferta na educação infantil.

Em 2017, uma das soluções privatistas propostas para ampliação de vagas na educação infantil do município foi a implementação de bolsas de estudo, com a compra de vagas na rede privada. Como tentativa de implementação da política de *voucher*, foram apresentados três Projetos de Lei na Câmara de Vereadores, entre eles, o PL 16.998/17, de autoria do vereador João Luiz Silveira (PSC), propondo a isenção de IPTU em troca de vagas em creches. Segundo a proposta, a isenção seria proporcional ao número de vagas oferecidas, sendo o valor calculado sob o custo aluno na rede pública.

Já o PL 17178/2017, do vereador Tiago Silva (PMDB) propôs a criação do Programa de Incentivo à Educação Infantil (PIEI) direcionado às crianças de baixa renda fora da rede pública. A ideia era garantir a compra de vagas na rede privada com o subsídio municipal. E o PL 17.416/2017, do vereador Fábio Braga, propunha o convênio com escolas particulares, onde o valor a ser pago pelas vagas seria definido pelo poder executivo anualmente, tendo por base de cálculo o custo por criança na

[266] Um dos exemplos de PPP firmados na Capital, é o polêmico projeto do Parque Urbano e Marina Beira-Mar Norte que envolve investimentos em torno de R$ 245 milhões. A construção da Marina, principal foco do projeto, vai beneficiar especialmente um público restrito, de alta renda, além de valorizar ainda mais os imóveis da região. Um projeto elitista que vira as costas para problemas mais urgentes de mobilidade urbana, como a necessidade de um plano integrado náutico que viabilize o transporte marítimo na região insular.

rede pública. Todos esses projetos, que se traduzem em formas de financiamento ao setor privado em detrimento ao investimento na rede própria, depois de muitos embates, acabaram arquivados.

Também no primeiro ano de mandato de Gean Loureiro, foi criada a Lei nº 17.377/2017 que permite o serviço voluntário em órgãos da administração municipal ou ainda em entidades da Administração Indireta do Município de Florianópolis. No caso das unidades educativas, onde também se torna possível realizar ações de voluntariado, cabe a direção autorizar ou não a adesão. No mesmo ano de 2017, passou a integrar a administração indireta da Prefeitura, uma entidade, transformada em Fundação, a Rede Solidária Somar Floripa. Até 2022[267], ela foi presidida pela esposa do prefeito do município. A Somar Floripa se propõe a executar ações paliativas, de cunho assistencialista, ocupando com ações focalizadas o espaço da secretaria de assistência social[268], principal responsável pela atuação na garantia de direitos e proteção social. As ações da fundação incentivam a caridade e o empreendedorismo social[269] através de campanhas de doações e da intermediação do serviço de voluntários, de diferentes áreas, que pretendem atuar, por exemplo, nas entidades sociais, antigas conveniadas, da PMF ou, ainda, em outros espaços de interesse da própria instituição. Além disso, como fundação, a Somar Floripa recebe também doações de empresas privadas.

O primeiro nome escolhido para comandar a Secretaria Municipal de Educação, no primeiro ano de mandato de Gean Loureiro, em 2017, foi o de um administrador. Mauricio Fernandes Pereira[270], permaneceu no cargo até o início de 2023. Ano em que, assumiu a secretaria, pela primeira vez na história da rede

---

[267] Permaneceu até um mês antes de Gean Loureiro renunciar para concorrer ao governo do Estado de Santa Catarina, em 2022.

[268] O Sintrasem denuncia que a Somar vem se tornando uma secretaria paralela da prefeitura, provocando o desmonte da secretaria de assistência social. https://bit.ly/3gw3I3n

[269] Baseado na ideia de transformar ações sociais em negócio. O termo se refere à atividade de cidadãos que, individualmente ou em pequenos grupos, desenvolvem e disponibilizam ações ou produtos inovadores que prometem minimizar ou solucionar um problema social. Barbalho e Uchoa (2019, p. 503, grifo dos autores) explicam que "é apresentado também como uma inovação dentro do próprio empreendedorismo, sobretudo pela abertura de um novo mercado, aquele formado pelos "problemas sociais". Bem como pelo desenvolvimento de novos produtos e novos métodos de gestão que adotam, funcionando como espaço de experimentação para o desenvolvimento de novas modalidades, mais flexíveis, de trabalho".

[270] Formado em Administração /UFSC, possui mestrado e doutorado em Engenharia de Produção (UFSC), e Pós-Doutorado em Administração pela USP/FEA e em Sociologia Econômica e das Organizações. Foi professor universitário nas disciplinas de Planejamento estratégico e Marketing. Presidiu o Conselho Estadual de Educação e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação.

municipal de educação, uma professora efetiva, Fabrícia Luiz Souza. A pedagoga, especialista em Educação Infantil e Séries Iniciais, permaneceu no cargo por pouco mais de um ano[271].

Em 2024, o prefeito Topázio Neto (PSD)[272] escolheu o advogado Eduardo Savaris Gutierres para o cargo. O atual secretário da educação de Florianópolis iniciou seu trabalho na Prefeitura como assessor técnico do Gabinete do secretário Maurício, em 2017, mesmo ano em que se formou em Direito (Unisul). Um ano depois, em 2018, foi nomeado diretor de Planejamento e Dados Educacionais e, em 2023, passou a ocupar o cargo de Subsecretario de Gestão e Operações Educacionais.

Ao assumir em 2017, o secretário Mauricio teve como principal missão dar continuidade ao andamento do Projeto de Expansão e Aperfeiçoamento da Educação Infantil, financiado pelo BID, além dos convênios em curso firmados junto a União Federal através do Programa de Expansão e Aperfeiçoamento da Educação Básica (PRAEB) e do ProInfância, com recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Desse modo, ele encontra dinheiro em caixa para realizar as reformas e a construção de novas unidades da rede própria. Porém, encontra um outro problema a ser resolvido assim que as novas unidades forem entregues: a falta de profissionais efetivos concursados.

Isso porque, o último concurso público para seleção de professores da educação infantil havia sido realizado em 2015 (Edital 0009/2015), com poucos efetivados. Historicamente, a rede municipal apresenta índices elevados de professores temporários em seu quadro de magistério. Os dados do LDE/UFPR (Figura 22) mostram as oscilações nos números de docentes atuantes da educação infantil conforme o tipo de vínculo. No quadro da figura 22, o mesmo docente pode ser contado mais de uma vez, se atuar em mais de uma unidade.

---

[271] Se afastou para se candidatar a vereadora.
[272] O vice-prefeito assumiu o cargo deixado por Gean Loureiro em 2022.

FIGURA 22 – TIPO DE CONTRATO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2007-2020)

Tipo de Vínculo	2011	2012	2013
Não classificado	9	0	0
Concursado/ Efetivo/ Estável	348	363	363
Contrato temporário	309	332	399
Contrato terceirizado	0	0	0
Contrato CLT	0	15	0
Total	666	710	762

Tipo de Vínculo	2014	2015	2016
Não classificado	0	0	0
Concursado/ Efetivo/ Estável	393	750	791
Contrato temporário	384	432	448
Contrato terceirizado	1	0	0
Contrato CLT	7	7	8
Total	785	1.189	1.247

Tipo de Vínculo	2017	2018
Não classificado	0	0
Concursado/ Efetivo/ Estável	737	690
Contrato temporário	522	478
Contrato terceirizado	0	1
Contrato CLT	4	16
Total	1.263	1.185

Tipo de Vínculo	2019	2020
Não classificado	0	0
Concursado/ Efetivo/ Estável	665	631
Contrato temporário	494	566
Contrato terceirizado	5	5
Contrato CLT	7	15
Total	1.171	1.217

FONTE: Reprodução Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Desse modo, temos que a ampliação da rede própria não foi acompanhada pelo crescimento no número de profissionais efetivos. A partir de 2015, se registra o aumento nas contratações dos temporários, em relação ao número de docentes

efetivos. Situação semelhante a encontrada no restante do país, como fica evidenciado na pesquisa de Seki *et al.* (2017). Os dados do Censo Escolar da Educação Básica, entre 2011 e 2015, período analisado pelos pesquisadores, mostram que houve um aumento significativo de professores da Educação Básica atuando nas escolas públicas e que 41% do total dos contratados era em regime temporário. O estudo mostra ainda que os voluntários atuando nas escolas públicas aumentaram 17,37% nesse mesmo período.

Em 2019, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), através da RLI 17/00519600[273], determinou que a Prefeitura municipal apresentasse um plano de ações para sanar o problema com a falta de profissionais efetivos. Um monitoramento realizado, em 2017, pela Diretoria de Atos de Pessoal (DAP) do TCE-SC, apontou que o número de temporários representava 42,39% do total de 3.022 profissionais, enquanto 57,61% eram professores efetivos, o que se traduziria no descumprimento da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE)[274], que determina um mínimo de 90% de preenchimento do quadro de profissionais admitidos em concurso público.

Somente no final de 2019, a prefeitura realizou um novo concurso público para cadastro de reserva para o magistério (Edital 002/2019), onde não há a definição do número de vagas a serem preenchidas. Desse modo, em 2020, foram efetivados apenas 71 profissionais para a educação (43 do magistério e 28 do quadro civil). De acordo com relatório do Plano Municipal de Educação - PME (2020-2021), o Programa de enfrentamento ao Coronavírus (Lei Federal nº 173/2020) impediu a admissão de novos efetivos em 2021.

Apenas em 2022, após a prorrogação do Edital anterior, segundo o mesmo relatório (p.10) e conforme os dados apresentados pela secretaria de educação, foi possível efetivar mais 594 profissionais (484 do magistério e 110 do quadro civil). Segundo o sindicato dos trabalhadores[275], o número de efetivos ainda é insuficiente,

---

[273] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE/SC constata que Florianópolis têm professores ACT's acima do permitido pelo Plano Nacional de Educação. **Portal JusBrasil**. Florianópolis, 2020. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/tce-sc-constata-que-florianopolis-tem-professores-acts-acima-do-permitido-pelo-plano-nacional-de-educacao/773001628

[274] A estratégia 18.1 determina: estruturar as redes públicas de educação de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE (2014-2024), no mínimo, 90% dos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos profissionais da educação não docentes, sejam efetivos e estejam em exercício.

[275] SINTRASEM. Abaixo-assinado com quase 11 mil assinaturas mostra que a cidade não aguenta mais precarização! **Portal Sintrasem.** Florianópolis, SC. 25 set. 2024. Disponível em: https://www.sintrasem.org.br/Default/Noticia/28499/abaixo-assinado-com-quase-11-mil-assinaturas-mostra-que-a-cidade-nao-aguenta-mais-precarizacao

não só na educação, transparecendo uma tática deliberada de sucateamento do serviço público como estratégia de consenso em torno da política de terceirização.

Segundo o último relatório de monitoramento do PME (2021-2022), finalizado em dezembro de 2023, o Censo Demográfico produzido pelo IBGE (2022) registra uma população de 20.226 crianças de até três anos e 11.490 crianças de quatro e cinco anos residentes no município. A última projeção da população, feita pelo TCE-SC, com base nos dados do Data SUS, em 2020, indicava a presença de 25.460 crianças de até três anos e 13.200 crianças de quatro e cinco anos entre a população da capital. O que confirma a tendência nacional de queda na natalidade, como demonstrado no Gráfico 4, onde, como vimos, observamos uma queda nos índices de nascidos vivos, desde 2016, com pequena recuperação em 2022. Pelos números projetados é possível inferir também a maior demanda na etapa da creche.

Os indicadores da Meta 1 do PME (Figura 23), baseados em dados oficiais do Inep e Data SUS, apontam que, em 2018, a educação do município, incluindo rede pública e privada, ou seja, o Sistema de Educação Municipal, alcança a totalidade do atendimento das crianças de quatro e cinco anos. E, em 2020, apresenta 112,94% desta população, o que indica o possível atendimento de crianças de famílias residentes em munícipios próximos, que compõem a região metropolitana. Com base nos dados do Censo (IBGE/2022), o Sistema de Educação de Florianópolis alcança, em 2022, 102,02% desta população.

Com relação as crianças de até três anos (Figura 24), a meta municipal, onde se espera um alcance de 75% de atendimento até 2024, foi considerada superestimada por não levar em conta a opção das famílias, sendo parcialmente cumprida. A partir de 2019, em especial em 2021, um ano após a pandemia mundial de Covid-19, registra-se uma queda significativa no atendimento no Sistema de Educação. Em 2022, o percentual é recuperado chegando a 57,63%. Com base nos dados do Censo (IBGE/2022), o Sistema de Educação alcança 59,21% de atendimento desta população.

O relatório apresenta também percentuais, calculados a partir de diferentes indicadores, para a análise da cobertura da rede pública municipal. Com o cruzamento das informações do Censo 2022 e dos dados do Inep, a tabela mostra 102,2% de cobertura na pré-escola e 59,21% na creche (Figura 25).

FIGURA 23 – INDICADORES DA META 1 DO PME – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 4 E 5 ANOS NA PRÉ-ESCOLA NA REDE PRIVADA E PÚBLICA (2014-2022)

INDICADORES DA META												
INDICADOR 1A	Percentual da **população de 4 a 5 anos** que frequenta a escola/creche								**Prazo**	**2016**	**Alcançou indicador?**	**Sim**
ANO	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Meta prevista			**100%**									
Meta executada no período (dado oficial - INEP e Data SUS) de acordo com a linha base 2018 PNE /IBGE	94,52%	95,81%	99,23%	99,53%	100,04%	102,89%	112,94%	106,34%	106,43%			
Meta executada no período (dado oficial - INEP de acordo com a linha base 2018 PNE) e com os dados do TCE SC		76,38%	80,64%	83,58%	86,37%	89,59%	86,21%	77,79%	81.42%			
Meta executada no período (dado oficial - de acordo com os relatórios de monitoramento validados pelo Fórum Municipal de Educação de Florianópolis			87,30%									
Meta executada no período (dado oficial - Censo Demográfico de 2022)									102,02%			
Observação - dados do TCE até 2019	https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta01/index.html											
Observação - dados do TCE a partir de 2020	https://tcesc.shinyapps.io/iqesc/											

FONTE: Reprodução Relatório do PME 2021-2022 (2023, p. 7).

FIGURA 24 – INDICADORES DA META 1 DO PME – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE ATÉ TRÊS ANOS EM CRECHE NA REDE PRIVADA E PÚBLICA (2014-2022)

INDICADOR 1B	Percentual da **população de 0 a 3 anos** que frequenta a escola/creche.								**Prazo**	**2024**	**Alcançou indicador?**	**Não**
ANO	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Meta prevista											**75%**	
Meta executada no período (dado oficial - INEP e Data SUS) de acordo com a linha base 2018 PNE /IBGE	53,25%	54,46%	52,71%	51,40%	52,62%	53,60%	50,91%	45,72%	57,63%			
Meta executada no período (dado oficial - INEP de acordo com a linha base 2018 PNE) e com os dados do TCE SC		44,40%	45,50%	46,61%	49,40%	53,15%	44,69%	40,06%	45.91%			
Meta executada no período (dado oficial - de acordo com os relatórios de monitoramento validados pelo Fórum Municipal de Educação de Florianópolis			52,7%									
Meta executada no período (dado oficial - Censo Demográfico de 2022)									59,21%			

FONTE: Reprodução Relatório do PME 2021-2022 (2023, p. 7).

FIGURA 25 – PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS FREQUENTANDO A PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA (2014-2022)

INDICADOR 1A									
Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche									
REDE PÚBLICA									
ANOS AVALIADOS	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	
Para % DATA SUS/IBGE	95,81%	99,23%	99,53%	100,04%	102,89%	112,94%	106,34%	106,43%	
Para % TCE	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	93,64%	88,80%		
Para % CENSO 2022								102,02%	
Cálculo DATASUS 4 e 5 anos	10.209	10.331	10.476	10.643	10.795	10.944	11.080		
0 a 4 anos - Data SUS - IBGE	25.623	26.217	26.685	27.206	27.583	27.781	27.885	25.973	
5 a 9 anos - Data SUS - IBGE	25.423	25.437	25.695	26.009	26.393	26.938	27.513	29.092	
4 e 5 anos -TCE SC - IBGE						13.200	13.200	11.013	
Censo 2022								11.490	

INDICADOR 1B									
Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche									
REDE PÚBLICA									
ANOS AVALIADOS	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	
% DATA SUS/IBGE	**54,46%**	**52,71%**	**51,40%**	**52,62%**	**53,60%**	**50,91%**	**45,72%**	57,63%	
% TCE	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**44,69%**	**40,06%**		
Para % CENSO 2022								59,21%	
ANOS AVALIADOS	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**		
Para % DATA SUS	20.498	20.974	21.348	21.765	22.066	22.225	22.308		
Para % TCE	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	**x-x-x**	25.460	25.460		
0 a 4 anos - Data SUS - IBGE	25.623	26.217	26.685	27.206	27.583	27.781	27.885	25.973	
0 a 3 anos - TCE/SC - IBGE						25.460	25.460	20.778	
Censo 2022								20.226	

Fonte:	**https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/** **https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas**

FONTE: Reprodução Relatório do PME 2021-2022 (2023, p. 16).

Com relação a expansão das unidades da rede própria, ainda de acordo com o relatório do PME (2021-2022), em 2019, havia obras de construção ou reforma em dezoito unidades educativas. Nesse mesmo ano, duas novas unidades infantis[276], finalizadas com recursos do financiamento do BID, tiveram sua gestão repassada a uma entidade privada – através dos Termos de Colaboração 119/2019 e 122/2019, firmados em julho de 2019. O contrato, entre a PMF e a Associação de Saúde São Bento, selecionada após chamamento público, previa a cessão de uso de imóvel público, além da gestão direta, pela entidade privada, de um total de cinco unidades infantis públicas (Anexo J).

Como trataremos em seção específica (seção 4.4.1), essa modalidade de gestão constitui uma novidade nas relações público-privado na rede municipal de educação de Florianópolis, sendo introduzida na legislação municipal, em 2017, através da proposição do Programa Creche e Saúde Já, e aplicada na prática pela primeira vez, nesse mesmo ano, em uma unidade de saúde recém-construída.

Em dezembro de 2019, foram inauguradas ainda as novas instalações da antiga Creche Sol Nascente, municipalizada em 2015, que também estava incluída no lote a ser administrado, a partir de 2020, (Termo de Colaboração 121/2019), através da modalidade de gestão direta por uma entidade privada (Associação de Saúde São Bento). Porém, a primeira experiência prática do novo modelo de gestão na educação infantil acabou fracassando, durando apenas quatro meses. O contrato acabou sendo encerrado em fevereiro de 2020 pela própria prefeitura (conforme detalhamento na seção 4.4.1). Em função de questões jurídicas e burocráticas, o Neim Sol Nascente permaneceu fechado e só pôde retomar suas atividades em 2021, agora sob a administração direta da PMF.

Ainda de acordo com o relatório do PME (2021-2022), até 2020 foram reformadas mais doze unidades educativas e inauguradas sete novas unidades infantis[277]. No ano seguinte, foram concluídas também as reformas em mais quatro

---

[276] Neim Professora Antonieta de Barros (Vila Aparecida), inaugurado em março de 2019, atende atualmente 260 crianças e Neim Anirson Antônio Chagas (Rio Tavares), em outubro de 2019, atendimento atual de 296 crianças (Censo Escolar, 2023).

[277] Neim Professora Antonieta de Barros; Neim Elisabete Nunes Anderle (novas instalações); Neim Anirson Antônio das Chagas; Neim Professor Sérgio Grando; Neim Evandro de Sousa; Neim José Rodrigues Willamil e Neim Vó Terezinha.

unidades e em cinco novas salas em dois NEIMs[278]. Em 2022, foram concluídas as reformas em mais 26 unidades infantis, sendo que em dezesseis delas houve conjuntamente obras de ampliação. O relatório não informa se ou quantas novas salas foram criadas nesse ano.

QUADRO 22 – NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAIS (NEIM)*
(CRECHE E PRÉ-ESCOLA) 2013 – 2023

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
84	88	89	89	89	89	90	92	95	95	95

* Incluindo os núcleos infantis vinculados às escolas de ensino fundamental.

FONTE: O autor com base na página eletrônica da PMF e Conselho Municipal de Educação (CME).

No Quadro 23, apresentamos uma relação das escolas infantis inauguradas desde a formação da Rede Municipal, em 1976, destacando os feitos em cada administração após a reabertura política. Além dos Neims, a rede própria é integrada ainda por algumas unidades infantis que funcionam concomitante ao espaço das escolas de educação básica[279], os chamados Neims vinculados.

[278] Construção de novas salas: Neim Lausimar Maria Laus (3 salas) e Neim São João Batista (2 salas).
[279] EBM Albertina Madalena Dias (25 vagas); EBM Costa da Lagoa (35 vagas); EBM Costa de Dentro (44 vagas); EBM José Amaro Cordeiro (25 vagas); EBM Jurerê (25 vagas); EBM Osvaldo Galupo (25 vagas); EBM Neuza Paula da Silveira | Escola da Infância (200 vagas); EBM Retiro da Lagoa (50 vagas); EBM Virgílio dos Reis Várzea (100 vagas) e EBM Vitor Miguel de Souza (75 vagas).

QUADRO 23 – UNIDADES EDUCATIVAS INFANTIS NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1976 – 2024)

<table>
<tr><th colspan="5">INÍCIO DA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS</th><th>GESTÃO ANDRINO (1986-1988)</th></tr>
<tr><td>1976</td><td>1980</td><td>1982</td><td>1983</td><td>1985</td><td>1987</td></tr>
<tr><td rowspan="2">NEIM PROFESSORA MARIA BARREIROS (Ampliação e reformas BID)</td><td>NEIM JUDITE FERNANDES DE LIMA</td><td>NEIM COQUEIROS</td><td>NEIM MONSENHOR FREDERICO HOBOLD</td><td>NEIM NOSSA SENHORA APARECIDA</td><td rowspan="3">NEIM PAULO MICHELS (Reforma e ampliação BID)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">NEIM RAUL FRANCISCO LISBOA</td><td>NEIM MARIA SALOMÉ DOS SANTOS</td><td rowspan="2">NEIM SÃO JOÃO BATISTA (antiga vinculada a EBM Antônio Pascoal Apóstolo – 1977)</td><td rowspan="2">NEIM WALDEMAR DA SILVA FILHO</td></tr>
<tr><td>NEIM SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA</td></tr>
<tr><th>GESTÃO AMIN (1989-1992)</th><th colspan="5">GESTÃO SÉRGIO GRANDO (1993-1996)</th></tr>
<tr><td>1992</td><td colspan="2">1993</td><td>1994</td><td colspan="2">1995</td></tr>
<tr><td>NEIM IDALINA OCHÔA</td><td colspan="2">NEIM CAETANA MARCELINA DIAS (Reforma e ampliação BID)</td><td>NEIM CELSO PAMPLONA</td><td colspan="2">NEIM ALMIRANTE LUCAS ALEXANDRE BOITEUX</td></tr>
<tr><td>NEIM LAUSIMAR MARIA LAUS</td><td colspan="2">NEIM FERMÍNIO FRANCISCO VIEIRA (reforma e ampliação BID)</td><td>NEIM DONA COTA</td><td colspan="2">NEIM ARMAÇÃO (Reforma e ampliação BID)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">NEIM ORISVALDINA SILVA</td><td colspan="2">NEIM STELLA MARIS CORRÊA CARNEIRO</td><td>NEIM DORALICE TEODORA BASTOS</td><td colspan="2">NEIM CAMPECHE</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">NEIM LAUSIMAR MARIA LAUS (Antiga Creche do Muquem) Reforma e Ampliação BID</td><td>NEIM FRANCISCA IDALINA LOPES (Reforma e ampliação BID)</td><td colspan="2">NEIM CANTO DA LAGOA</td></tr>
<tr><td>NEIM JOAQUINA MARIA PERES</td><td colspan="2">NEIM CHICO MENDES</td></tr>
</table>

		NEIM JOEL ROGÉRIO DE FREITAS (Ampliação e reforma BID)	NEIM COLÔNIA Z-11
		NEIM MORRO DA QUEIMADA	NEIM JOÃO MACHADO DA SILVA (Ampliação e Reforma BID)
		NEIM ORLANDINA CORDEIRO	NEIM PREFEITO NAGIB JABOR
			NEIM PROFESSORA ALESSANDRA ABDALLA (Antigo NEIM TAPERA, 1995-2022, funcionava desde 1986 quando foi municipalizado em 1995)
			NEIM DOUTORA ZILDA ARNS NEUMANN

GESTÃO ANGELA AMIN (1997-2000 / 2001-2004)					
1997	1998	1999	2001	2003	2004
NEIM ILHA CONTINENTE (Reforma e ampliação BID)	NEIM ANNA SPYRIOS DIMATOS	NEIM INGLESES I	NEIM CAIEIRA DA BARRA DO SUL	NEIM DORALICE MARIA DIAS (Reforma e ampliação BID)	NEIM ABRAAO
		NEIM IRMÃO CELSO	NEIM DIAMANTINA BERTOLINA DA CONCEIÇÃO	NEIM JARDIM ATLÂNTICO	NEIM BARREIRA DO JANGA
			NEIM HERMENEGILDA CAROLINA JACQUES	NEIM MARIA NAIR DA SILVA	NEIM Pequeno Príncipe
			NEIM MARCELINO BARCELOS DUTRA		

			NEIM Vila Cachoeira (reforma e ampliação BID)		

GESTÃO DARIO BERGER (2005-2008 / 2009-2012							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
NEIM LUIZ PAULO DA SILVA	NEIM COSTEIRA	NEIM MORRO DO MOCOTÓ	NEIM FRANKLIN CASCAES (entidade conveniada que foi municipalizada e posteriormente fechada em 2022)	NEIM ALTINO DEALTINO CABRAL	NEIM JÚLIA MARIA RODRIGUES	NEIM CARLOS HUMBERTO PEDERNEIRAS CORRÊA	NEIM CELSO RAMOS
			NEIM GENTIL MATHIAS DA SILVA	NEIM ANJO DA GUARDA	NEIM VICENTINA MARIA DA COSTA LAURINDO	NEIM POETA JOÃO DA CRUZ E SOUSA	NEIM PROFESSORA SUELI GADOTTI RODRIGUES
			NEIM IRMÃ SCHEILLA	NEIM BEM-TE-VI (Municipalizada em 2009)			
				NEIM CRISTO REDENTOR			
				NEIM PROFESSORA ELISABETE NUNES ANDERLE			
				NEIM MACHADO DE ASSIS (novo prédio 2019)			
				NEIM MATEUS DE BARROS			
				NEIM MONTEIRO LOBATO			
				NEIM ELISABETE NUNES ANDERLE *(novo prédio em 2018)			

				NEIM NOSSA SENHORA DE LURDES – municipalizada (Reforma e Ampliação BID - 2018)			

GESTÃO CESAR SOUZA JUNIOR (2013-2016)				GESTÃO GEAN LOUREIRO (2017-2020 / 2021-2024)			
2013	2014	2015	2018	2019	2020	2021	2022
NEIM CLAIR GRUBER SOUZA (outubro/2013)	NEIM HASSIS (maio/2014)	NEIM MARIA ELENA DA SILVA	NEIM PROFESSORA ANTONIETA DE BARROS (novembro, início das atividades março/2019)	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS (outubro)	NEIM VÓ TEREZINHA (fevereiro)		NEIM PÂNTANO DO SUL (novas instalações)
							NEIM MORRO DO HORÁCIO (construção BID)
	NEIM MARIA TEREZINHA SARDÁ DA LUZ (Ampliação e reforma BID)		NEIM ELISABETE NUNES ANDERLE (2009) *(novas instalações)	NEIM PROFESSOR SÉRGIO GRANDO (março, início das atividades 2021)			FECHAMENTO DO NEIM FRANKLIN CASCAES (municipalizado em 2008)
	NEIM OTÍLIA CRUZ (escola estadual até 2010, reformada)			NEIM MACHADO DE ASSIS (2009) *(novas instalações)			NEIM JOSÉ RODRIGUES WILLAMIL
				NEIM SOL NASCENTE municipalizado: 2015 inaugurado: dezembro 2019 início das atividades: 2021			NEIM EVANDRO DE SOUSA (construção BID)

FONTE: O autor com base no livro eletrônico Memórias: unidades educativas (2021); Relatório PME (2023) e CME (2021).

Como demonstram os Quadros 22 e 23, durante o período de implementação do Projeto de expansão (BID, 2014), que inicia em 2014 e se encerra em 2022, o número de novas unidades não foi tão expressivo quanto o anunciado: foram sete Neims construídos em oito anos. Durante o período que compreende os anos de 2000 a 2013, a rede municipal passou a ser constituída por 62 unidades infantis, ou seja, foram criados 22 novos NEIMs, sem a ajuda de empréstimo internacional.

Como registrado no relatório do CME (2021-2022), a maior parte das obras durante o Projeto do BID incluiu reforma e ampliação de unidades, sendo configuradas como novas instalações ou novas salas, em unidades já existentes.

Abaixo, na Figura 26, estão os valores gastos nas novas unidades construídas com recursos do BID e seus respectivos contratos analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em 2023:

FIGURA 26 – CONTRATOS ANALISADOS PELO TCE–SC*

QUADRO 1 – Dados sobre os contratos integrantes do escopo da auditoria

Creche	Licitação	Homologação	Contrato	Contratada	Valor
Vila Aparecida	768/2015	05/01/2016	36/EDUC/BID/2016	Construtora Progredior Ltda.	R$ 3.851.158,85
Rio Tavares	70/2016	27/07/2016	994/EDUC/BID/2016	De Faria Construções Ltda.	R$ 4.575.869,74
Morro do Céu	265/2016	07/07/2016	708/EDUC/BID/2016	Construtora Progredior Ltda.	R$ 3.684.177,32
Ingleses	346/2016	27/09/2016	1052/EDUC/BID/2016	Construtora Progredior Ltda.	R$ 4.747.612,60
Saco dos Limões	347/2016	16/09/2016	984/EDUC/BID/2016	Construtora Progredior	R$ 4.441.616,02
Capoeiras	348/2016	16/09/2016	1046/EDUC/BID/2016	Mundial Serviços Ltda. - EPP	R$ 3.488.684,60
Morro do Horácio	349/2016	29/08/2016	953/EDUC/BID/2016	De Faria Construções Ltda.	R$ 3.655.918,78
Santa Vitória	350/2016	23/09/2016	1047/EDUC/BID/2016	Mundial Serviços Ltda. - EPP	R$ 3.141.096,65

* Creche Ingleses corresponde ao Neim vinculado à EBM PROF. Neuza Paula da Silveira

FONTE: TCE (2023)[280]

[280] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Auditoria sobre verificação do andamento das obras de construção das creches de Florianópolis (Processo @RLA 17/00675564).

Entre as promessas propagandeadas em torno do Projeto do BID estava a conquista da qualidade na educação infantil e no ensino fundamental, com a ampliação das vagas em tempo integral, o que também não aconteceu. Contrariamente à proposta, os dados do LDE (UFPR), entre 2017 a 2020, demonstram a intensificação da política de parcialização, a partir de 2017, na rede própria.

Na etapa da creche, cuja maior demanda é pelo atendimento integral, registra-se aumento significativo das vagas parciais, a partir de 2017, chegando a superar a quantidade de matrículas em período integral em 2020. O mesmo acontece na etapa da pré-escola.

QUADRO 24 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – CRECHE (2017-2020)

ANO / JORNADA	**2017**	**%**	**2018**	**%**	**2019**	**%**	**2020**	**%**
Parcial	1.427	22,80	2.793	40,12	3.153	43,94	3.810	50,76
Integral	4.830	77,20	4.168	59,88	4.023	56,06	3.696	49,24
Total	**6.257**	100	**6.961**	100	**7.176**	100	**7.506**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 25 – ATENDIMENTO REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) – PRÉ-ESCOLA (2017-2020)

ANO / JORNADA	**2017**	**%**	**2018**	**%**	**2019**	**%**	**2020**	**%**
Parcial	2.641	40,25	3.396	50,97	3.863	54,30	4.149	55,76
Integral	3.921	59,75	3.267	49,03	3.251	45,70	3.292	44,24
Total	**6.562**	100	**6.663**	100	**7.114**	100	**7.441**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Portal TCESC. Florianópolis, SC. 2023. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaRelatorioNovo/1700675564_17190715.pdf#page=0.61

Já na rede conveniada, no mesmo período, a maior parte dos atendimentos da creche foi realizado em período integral, enquanto na pré-escola, a quantidade de matrículas com atendimento parcial teve uma queda a partir de 2019.

QUADRO 26 – ATENDIMENTO REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – CRECHE (2017-2020)

ANO / JORNADA	**2017**	**%**	**2018**	**%**	**2019**	**%**	**2020**	**%**
Parcial	94	8,13	129	11,55	36	3,34	-	
Integral	1.062	91,87	988	88,45	1.041	96,66	902	100
Total	**1.156**	100	**1.117**	100	**1.077**	100	**902**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 27 – ATENDIMENTO REDE CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) – PRÉ-ESCOLA (2017-2020)

ANO/ JORNADA	**2017**	**%**	**2018**	**%**	**2019**	**%**	**2020**	**%**
Parcial	340	36,09	419	37,75	21	2,74	22	2,49
Integral	602	63,91	691	62,25	746	97,26	861	97,51
Total	**942**	100	**1.110**	100	**767**	100	**883**	100

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

O indicador 6A apresentado no relatório do PME (2021-2022) também revela a queda nos percentuais de matrículas com jornada em tempo integral a partir de 2017 na educação básica do município. De acordo com os percentuais apresentados, em 2017, 20% do total de alunos matriculados na educação básica, que inclui a educação infantil, frequentavam a jornada integral. Em 2021, esse percentual cai para 12,76%, com uma pequena elevação em 2022 para 13,68%.

QUADRO 28 – PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL EM JORNADA DE TEMPO INTEGRAL (EDUCAÇÃO INFANTIL, ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO) (2017-2022)

ANO	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
%	20	16,7	16,1	14,20	12,76	13,68
TOTAL DE MATRÍCULAS MUNICIPAIS	100.688	105.127	107.812	107.202	117.551	121.987

FONTE: O autor com base no indicador 6A (Relatório PME 2021-2022).

Como é possível observar no Quadro 29, com relação as matrículas na rede municipal (própria e conveniada), durante o primeiro mandato de Gean Loureiro, o maior incremento ocorre em 2018, com 6,25%, seguido de pequeno crescimento até o ano de 2020. Registra-se assim a elevação no número das matrículas no decorrer dos primeiro quatro anos de mandato, após a quase estagnação em 2017, quando apresenta crescimento de apenas 0,22%, com relação aos números apresentados no ano de 2016, último ano de seu predecessor Cesar Souza Júnior.

QUADRO 29 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – EDUCAÇÃO INFANTIL (2017-2020)

ANO	**2017**	**%**	**2018**	**%**	**2019**	**%**	**2020**	**%**
Rede própria	12.829	85,95	13.633	85,96	14.287	88,57	14.950	89,33
Rede conveniada	2.098	14,05	2.227	14,04	1.844	11,43	1.785	10,67
Total	**14.927**	**100**	**15.860**	**100**	**16.131**	**100**	**16.735**	**100**
Incremento	**0,22 %**		**6,25%**		**1,71%**		**3,74%**	

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

A rede própria manteve pequeno crescimento, sendo responsável pelo maior percentual das vagas ofertadas, representando 89,31% do total de matrículas em 2020 no município de Florianópolis. Na rede conveniada, em 2017 registra-se uma

queda com relação ao ano de 2016, quando havia 2.296 matrículas. Esse número foi retomado entre 2018 e 2019, sofrendo decréscimo nos anos seguintes (Quadro 30). Ainda assim, se manteve uma quantidade significativa de vagas, o que representa em torno de 10% do total de matrículas na rede municipal.

Ao consultar os dados discriminados nas Portarias Interministeriais do FNDE[281] sobre as matrículas da educação básica, é possível identificar as entidades privadas sem fins lucrativos em Florianópolis, e a quantidade de alunos informados na distribuição dos recursos do Fundeb anualmente. Também aferimos o número de matrículas por etapa e as jornadas frequentadas pelas crianças em cada uma dessas entidades que prestaram serviço a PMF (conforme Quadros apresentados no Apêndice A-F). O Quadro 30 apresenta os dados das matrículas em organizações da sociedade civil contratadas pela PMF. A partir da compilação dos dados do FNDE é possível observar as matrículas nessas entidades por segmento, a partir de 2017, ano em que o Marco Regulatório das Organizações Sociais é normatizado no município.

[281] No Portal do Governo Federal (Acesso à Informação > Ações e Programas > Financiamento > Fundeb > Matrículas da Educação Básica), realizamos uma consulta às Portarias Interministeriais publicadas anualmente pelo FNDE. Em seguida, consultamos cada ano desejado (2017 a 2023), separadamente, definindo: o Estado (Santa Catarina). Depois, dentro de cada uma das planilhas, discriminamos os dados referentes ao município (Florianópolis), o nível de ensino (Educação Infantil), o tipo de instituição (Conveniada), a etapa (creche ou pré-escola) e o período de atendimento (parcial ou integral).
BRASIL. Matrículas da Educação Básica. Consulta por ano nas Portarias Interministeriais. Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/matriculas-da-educacao-basica

QUADRO 30 – MATRÍCULAS OFERTADAS EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL CONTRATADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS E CONTABILIZADAS NOS RECURSOS DO FNDE (2017-2023)

2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ	CRECHE	PRÉ
917	810	884	731	855	787	809	984	850	938	671	853	749	756
1.727		**1.615**		**1.642**		**1.793**		**1.788**		**1.524**		**1.505**	

FONTE: O autor com dados do FNDE[279].

Ao compararmos os dados do FNDE, apresentados acima, com as informações da plataforma Bússola, responsável pela transparência na contratação das entidades sociais pela Secretaria municipal de educação, onde estão declarados os valores pagos pelo serviço de cada entidade privada, a partir de 2020, temos uma ideia do valor gasto por criança na rede conveniada de Florianópolis. Como exemplo, podemos analisar os dados mais recentes, referentes ao ano de 2022 (Quadro 31).

Encontramos discrepâncias com relação as informações do FNDE e o número de atendimentos declarados pelas entidades conveniadas em seus Planos de Trabalho contratados e apresentados na Plataforma Bússola. Como no caso do Centro Comunitário da Coloninha, em destaque no Quadro 31. Na plataforma o Plano de Trabalho da entidade declara a prestação de serviço de atendimento a 120 crianças, enquanto no mesmo ano de 2022, na planilha do FNDE, encontramos 81 matrículas registradas.

Não foi possível encontrar todos os dados referentes ao atendimento de todas as entidades privadas prestadoras de serviço na Plataforma Bússola, disponibilizada pela PMF. O que de certo modo atrapalha a transparência e acessibilidade dessas informações.

QUADRO 31 – MATRÍCULAS E VALORES REPASSADOS PARA INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM A PMF EM 2022

	Instituição	Creche		Pré-escola		Total Matrículas encontradas no FNDE	Valor repassado (PMF 2022) Segundo Plataforma Bússola Valor Médio por criança sem considerar a etapa atendida	VAGAS INFORMADAS no Plano de Trabalho na Plataforma Bússola
		Integral	Parcial	Integral	Parcial			
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	11	-	20	-	31	Disponível apenas os editais de 2020 **R$417.779,15** e 2021 **R$453.068,32** (repasses até junho/21 em análise)	66
2	FUNDAÇÃO HERMON (CEI MORRO DA CAIXA)	58	-	18	-	76	**R$ 643.360,23** R$ 8.465,26	
3	ASSOCIACAO LAR RECANTO DO CARINHO	27		18		45	**R$352.012,08** R$ 7.822,49	50
4	CONSELHO COMUNITÁRIO COSTEIRA DO PIRAJUBAÉ (CRECHE CRESCER)	23		46		69	**R$595.697,18** R$ 8.633,29	Não informado (Público beneficiado: tanto a comunidade quanto os colaboradores da própria organização
5	ASMOPE - ASSOCIACAO DE MORADORES LAGOA DO PERI	24		39		63	**R$469.036,93** R$ 7.445,03	
6	CRECHE DO CENTRO COMUNITARIO DA COLONINHA	28		53		81	**R$761.865,28** R$ 9.405,74	120
7	SOCIEDADE DIVINA PROVIDÊNCIA (CENTRO EDUC NOSSA SEMHORA DO MONT SERRAT)	30		54		84	**R$683.185,45** R$ 8.133,16	

	Instituição	Creche		Pré-escola		Total Matrículas encontradas no FNDE	Valor repassado (PMF 2022) Segundo Plataforma Bússola Valor Médio por criança sem considerar a etapa atendida	VAGAS INFORMADAS no Plano de Trabalho na Plataforma Bússola
		Integral	Parcial	Integral	Parcial			
8	CRECHE VO INACIA	43		32		75	**R$ 551.811,35** R$ 7.357,48	
9	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	46		173		219	**R$ 1.943.606,72** R$ 8.874,91	Não informado (Público beneficiado: Externo - comunidade em geral, externa a organização
10	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	64		50		114	**R$ 864.961,40** R$ 7.587,38	
11	CENTRO COMUNITÁRIO SACO DOS LIMÕES (CRECHE NOSSA SENHORA DA BOA VIAGEM)	69		81		150	**R$ 1.094.042,18** R$7.293,61	
12	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	70		103		173	**R$ 1.447.058,67** R$ 8.364,50	
13	IDES – IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO (CEI GIRASSOL)	178		166		344	**R$ 2.606.865,85** R$ 7.578,10	395
TOTAL		**671**	**0**	**853**	**0**	**1.524**		

FONTE: O autor com os microdados do relatório FNDE/MEC e da Plataforma Bússola da PMF

Conforme apresentado no quadro da Figura 27, em 2022, de acordo com o MEC, o valor mínimo do VAAF para repasses do Fundeb referente ao atendimento em tempo integral na creche das conveniadas é R$ 5.361,16 e o VAAT fixado em 9.312,47. Para a pré-escola integral, que tem o mesmo valor para rede própria e conveniada, o valor do VAAF é R$ 6.335,91 e do VAAT 11.005,64. A estimativa de Receita VAAF, em 2023, foi de R$ 271.288.412,17.

FIGURA 27 – VALORES VAAF E VAAT (2022)

T3. VAAF E VAAT POR ETAPA, MODALIDADE, DURAÇÃO DE JORNADA E TIPO DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO DISTRIBUIÇÃO APÓS COMPLEMENTAÇÃO VAAF E VAAT EM 2022 (R$/aluno)

Segmentos de Ensino	fp VAAF	VAAF 2022	fp VAAT	VAAT 2022
CRECHE EM TEMPO INTEGRAL - PÚBLICA	1,30	6.335,91	1,95	11.005,64
CRECHE EM TEMPO INTEGRAL - CONVENIADA	1,10	5.361,16	1,65	9.312,47
PRÉ - ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL	1,30	6.335,91	1,95	11.005,64
CRECHE EM TEMPO PARCIAL - PÚBLICA	1,20	5.848,54	1,80	10.159,06
CRECHE EM TEMPO PARCIAL - CONVENIADA	0,80	3.899,02	1,20	6.772,70
PRÉ - ESCOLA EM TEMPO PARCIAL	1,10	5.361,16	1,65	9.312,47
ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL URBANO	**1,00**	**4.873,78**	**1,00**	**5.643,92**
ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL RURAL	1,15	5.604,85	1,15	6.490,51
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL URBANO	1,10	5.361,16	1,10	6.208,31
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL RURAL	1,20	5.848,54	1,20	6.772,70
ENSINO FUNDAMENTAL EM TEMPO INTEGRAL	1,30	6.335,91	1,30	7.337,10
ENSINO MÉDIO URBANO	1,25	6.092,23	1,25	7.054,90
ENSINO MÉDIO NO CAMPO	1,30	6.335,91	1,30	7.337,10
ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL	1,30	6.335,91	1,30	7.337,10
ENSINO MÉDIO INTEGRADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1,30	6.335,91	1,30	7.337,10
ENSINO TÉCNICO E PROFISSIONAL	1,30	6.335,91	1,30	7.337,10
EDUCAÇÃO ESPECIAL	1,20	5.848,54	1,20	6.772,70
EDUCAÇÃO INDÍGENA E QUILOMBOLA	1,20	5.848,54	1,20	6.772,70
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS COM AVALIAÇÃO NO PROCESSO	0,80	3.899,02	0,80	4.515,14
EJA INTEGRADA À ED. PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO COM AV. PROCESSO	1,20	5.848,54	1,20	6.772,70

Fonte: FNDE e Lei nº 14.113/2020.

FONTE: Reprodução MEC (2023).

De acordo com a Plataforma Bússola, responsável pela transparência dos contratos firmados com as chamadas ‘entidades parceiras’, atualmente treze organizações da sociedade civil (OSC) prestam atendimento às crianças na creche e pré-escola. Conforme o Quadro 31, em 2022, segundo os dados do FNDE, a maioria das vagas na rede conveniada esteve concentrada na pré-escola, totalizando 853 vagas em período integral. Os maiores quantitativos de matrículas se concentraram em duas entidades: CEI Girassol, com 344 crianças e Educandário Lar de Jesus (SERTE), com atendimento para 219 crianças.

QUADRO 32 – MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL (REDE PRÓPRIA) EDUCAÇÃO INFANTIL POR ETAPA (2017-2020)

ANO / ETAPA	2017	2018	2019	2020
Creche	6.578	7.219	7.531	7.748
Pré-escola	6.251	6.414	6.756	7.202
Total	**12.829**	**13.633**	**14.287**	**14.950**
Incremento	**1,84%**	**6,27%**	**4,80%**	**4,64%**

FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

QUADRO 33 – TOTAL DE MATRÍCULAS REDE PÚBLICA MUNICIPAL CONVENIADA (COM E SEM FINS LUCRATIVOS) EDUCAÇÃO INFANTIL POR ETAPA (2017-2020)

ANO / ETAPA	2017	2018	2019	2020
Creche	1.951	1.910	1.974	1.746
Pré-escola	1.649	1.799	1.829	1.934
Total	**3.600**	**3.709**	**3.803**	**3.680**
Incremento	**56,79%**	**3%**	**2,53%**	**-3,23%**

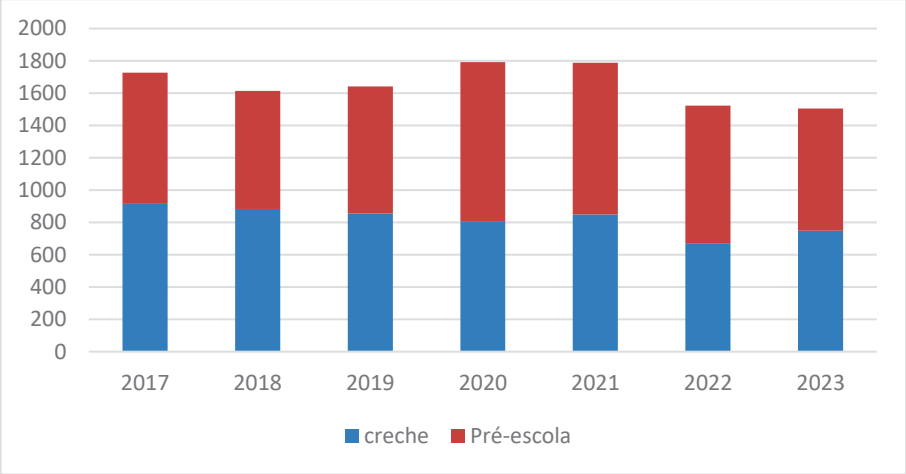
FONTE: O autor com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP.

Como demonstram os Quadros 32 e 33, com relação à distribuição por etapa, no período do primeiro mandato (2017-2020), as matrículas estão distribuídas de modo equilibrado. A creche supera um pouco o número de matrículas com relação à pré-escola, em quase todos os anos, tanto na rede privada quanto na conveniada, indicando a continuidade de priorização à creche iniciada na gestão anterior e ainda, a tentativa de atender a demanda latente. Um quadro que se diferencia da realidade de grande parte dos municípios, onde a etapa da creche acaba sob a responsabilidade do setor privado.

Na rede conveniada da Capital catarinense, somente até 2020, o número de matrículas na creche se apresenta maior que o da Pré-escola. O Gráfico 7 mostra distribuição das vagas nas entidades conveniadas com a PMF, entre 2017 e 2023.

Foram utilizados os dados do FNDE, uma vez que o Laboratório de Dados Educacionais (LDE) apresenta os números somente até o ano de 2020.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE CONVENIADA FLORIANÓPOLIS (2017-2023)



FONTE: O autor com dados nos microdados do FNDE[279].

Desde 2017, com a implementação de um sistema informatizado de gestão, as informações gerenciais sobre o quantitativo de matrículas, assim como de inscrições para atendimento nas unidades infantis são alimentadas pelo software SIG Educação[282]. Assim o processo de matrícula e rematrícula e as inscrições que antes era realizado nas unidades educativas de forma manual passa a ser feito *on-line*, através do site da prefeitura, pelas próprias famílias. O Sistema SIG Educação (Sistema de Inovação e Gestão da Educação) pode também ser acessado pelas unidades educativas da rede municipal.

Com isso, a secretaria municipal de educação passou a realizar um monitoramento mais efetivo da demanda, acompanhando a frequência das crianças matriculadas, detectando vagas ociosas em toda a rede e promovendo o

[282] A empresa IntelliBR, desenvolvedora do software SIG Educação, presta serviço para PMF desde 2011, quando foi contratada com dispensa de licitação pelo então secretário Rodolfo Pinto da Luz (Extrato do Contrato Nº. 48/EDUC/2011). A empresa aparece em outros contratos onde há inexigibilidade de licitação, como o que ocorreu na Comcap (Inexigibilidade de licitação Nº 005/2015). Em 2016, a empresa foi contratada pelo serviço de manutenção de software de gestão educacional, por R$ 1.188.000,00 (valores da época), com recursos financiados pelo BID (Extrato do contrato Nº 238/EDUC/BID/2016). Segundo o Diário Oficial do Município nº 3626, desde então o contrato tem sido renovado anualmente. “A Cláusula Quinta do Contrato original continua subsistindo em todos os seus termos e condições, renovando o presente Contrato, com o prazo que continua por tempo determinado, com início em 04 de março de 2024 e término em 03 de março de 2025” (2º Termo Aditivo do Contrato nº 110/SME/2022 – PMF X IntelliBR Sistemas LTDA-EPP).

remanejamento e a otimização dessas vagas. O Núcleo de Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina[283] considera que, ainda assim, os números apresentados nas listas de espera do município, não refletem a realidade. Isso seria devido às dificuldades encontradas por algumas famílias no acesso e acompanhamento dos canais de inscrição disponibilizados pela PMF. Além disso, o Núcleo ressalta que a maior demanda das famílias é em relação ao turno integral.

Durante o segundo mandato de Gean Loureiro (2021-2024), em 2021, houve um decréscimo no total de matrículas na rede própria, enquanto na rede conveniada o número se manteve igual. Além dos efeitos da pandemia mundial, uma explicação possível é o impasse gerado pelo rompimento, em 2020, do contrato firmado com a OS Associação de Saúde São Bento para administração de um lote com cinco unidades infantis. Duas unidades, inauguradas[284] no final de 2019, permaneceram fechadas devido ao impasse jurídico em torno da execução de sua gestão ocasionados pelo fim do contrato. Precisava se definir se a gestão aconteceria via setor privado ou pela administração pública (conforme detalhado na seção 4.4.1.).

A recuperação das matrículas nos anos seguintes espelha a inclusão das matrículas realizadas nas novas unidades que, a partir de 2021, passam a ser geridas diretamente pela secretaria municipal de educação, após a solução do imbróglio jurídico.

QUADRO 34 – MATRÍCULAS EDUCAÇÃO INFANTIL (2021-2023)

ANO	**2021**	**%**	**2022**	**%**	**2023**	**%**
Rede própria	14.120	88,76	15.827	91,22	16.297	91,54
Rede conveniada	1.788	11,23	1.524	8,78	1.505	8,45
Total	**15.908**	**100**	**17.351**	**100**	**17.802**	**100**
Incremento	**-4,94%**		**9,07%**		**2,60%**	

FONTE: O autor com base no Relatório do PME (2021-2022)

[283] PORTAL DEFENSORIA PÚBLICA SC. Mutirão para Vagas em Creches orienta famílias na Defensoria Pública em Florianópolis. Notícias. Florianópolis, 5 fev. 2024. Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/noticias/mutirao-para-vagas-em-creches-orienta-familias-na-defensoria-publica-em-florianopolis

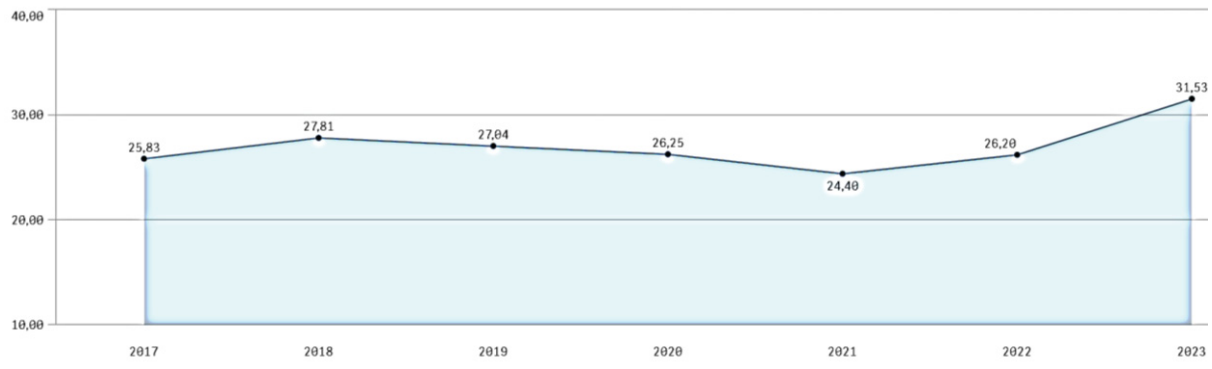
[284] Neim Professora Antonieta de Barros (Vila Aparecida), inaugurado em março de 2019 e Neim Anirson Antônio Chagas (Rio Tavares), em outubro de 2019.

Com relação ao percentual aplicado na educação municipal de Florianópolis, os dados do Tribunal de Contas (TCE-SC) indicam que, ao longo dos dois mandatos de Gean Loureiro, os recursos ficaram abaixo do exigido. Como referido anteriormente, a Lei municipal nº 7.508 (Florianópolis, 2007, art.27), determina a aplicação de, no mínimo, 30% da receita anual na manutenção e desenvolvimento da educação.

Porém, durante a pandemia mundial, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 119 (Brasil, 2022b) que isenta de responsabilidade estados e municípios, e seus gestores públicos, pela não aplicação dos percentuais mínimos de gastos em educação nos anos de 2020 e 2021. Ainda assim, os gestores têm a obrigação de investir o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023.

O menor percentual registrado, ao longo do período, foi de 24,4% em 2021, justamente quando houve retração das matrículas na educação infantil na rede própria (Figura 28). Sendo que o maior volume de recursos, que representa 31,53%, é aplicado em 2023, sob a administração do vice-prefeito Topázio Neto[285]. Ainda assim, pouco acima do mínimo exigido na legislação municipal e por conta da obrigação legal da EC 119.

FIGURA 28 – PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO (2017-2023)



FONTE: Reprodução Painel de Transparência do TCE(SC)

Ao finalizar a análise sobre as políticas de oferta durante os dois mandatos de Gean Loureiro, que justamente atravessam a implementação municipal do MROSC,

[285] Conforme registrado anteriormente, o prefeito Gean Loureiro se retira da prefeitura, em março de 2022, para concorrer ao cargo de governador do Estado de Santa Catarina.

identificamos uma tentativa de alinhamento com as políticas privatistas, através da busca da ampliação das relações com o setor privado. Isso fica evidenciado, como veremos na seção 4.4, pela legislação municipal pertinente a atuação do setor privado engendrada nesse período.

Na próxima seção examinaremos mais detalhadamente uma das estratégias políticas adotadas pela municipalidade com a justificativa declarada de expansão da oferta na educação infantil. O acordo internacional, entre a PMF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), começou a ser gestado em 2010, atravessando quatro gestões municipais e trazendo concepções *suigeneris* e desdobramentos que precisam ser analisados cuidadosamente.

4.3 PROJETO DE EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL FINANCIADO JUNTO AO BID

O *Proyecto de expansión y mejoramiento de la educación infantil y la enseñanza fundamental en Florianópolis*, é fruto de um acordo firmado, em 2014, entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) [286]. O projeto envolve a contratação de um empréstimo, com valores expressivos, cujo objetivo declarado é ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, além de assegurar o desenvolvimento das múltiplas dimensões humanas, por meio do acesso a serviços educacionais com jornada integral (BID, 2014).

O custo total do financiamento do Projeto, com a contrapartida da municipalidade, foi de US$ 118.430.000,00 (cento e dezoito milhões, quatrocentos e trinta mil dólares americanos)[287]. O prazo para sua execução foi estabelecido em até cinco anos, sendo prorrogáveis por mais dois anos. Já o prazo de pagamento é de 25 anos.

De acordo com a justificativa da municipalidade, o dinheiro seria, em grande parte, destinado a ampliação da rede física, com a construção de escolas infantis, tão

---

[286] O financiamento foi autorizado pela Câmara Municipal no segundo mandato do prefeito Dário Berger (Florianópolis, 2012). Por se tratar de um empréstimo internacional, precisou passar ainda pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os valores só puderam ser repassados, em 2014, após a autorização do Senado Federal, através da Resolução DE-158/13 que trata sobre o contrato de empréstimo nº 3.079/OC-BR (BID, 2014).

[287] Toda a tramitação do projeto encontra-se disponível na página do Portal do BID (BID, 2024).

necessária ao atendimento da crescente demanda, em especial por creches. O crescimento populacional projetado para Florianópolis havia gerado, em 2010, época de início das negociações, uma demanda crescente de, pelo menos, 2.600 vagas na educação infantil, sendo duas mil somente para creche (BID, 2013).

Entre as intenções, o texto da proposta do projeto ressalta o objetivo do município em se tornar referência para outras redes de educação brasileiras, com o cumprimento das metas estabelecidas no PNE (2014-2024) e com a elevação do atendimento à nível internacional (BID, 2013). O processo de adoção ao Projeto junto ao BID, que teve suas negociações iniciadas em 2010, no entanto, não foi fruto de uma discussão coletiva com a sociedade (Seki *et al.*, 2017). Ao mesmo tempo, se utilizou uma ampla estratégia de convencimento junto à opinião pública, relacionando a relevância do Projeto para obtenção da melhoria da qualidade da educação pública e para a necessária expansão das matrículas em tempo integral.

A prefeitura tinha como compromisso junto ao BID, sob risco de sofrer pena contratual, concluir até o ano de 2021: a ampliação da oferta e da cobertura na educação infantil e no ensino fundamental por meio de melhorias e ampliação de sua infraestrutura. Para isso, estava prevista inicialmente a construção de aproximadamente vinte e três unidades de educação infantil e a ampliação ou reforma de cerca de quinze unidades de educação infantil[288]. As metas previam a cobertura de 100% da pré-escola e de cerca de 60% da creche*,* além da construção de algumas escolas de ensino fundamental. Além disso, se pretendia estender a jornada integral a 90% das crianças da educação infantil e 68% do ensino fundamental.

Alegando dificuldades e atrasos na execução das obras, em razão da pandemia mundial de Covid19, que paralisou as atividades no município, a Prefeitura conseguiu a prorrogação do contrato[289]. Também houve uma alteração do orçamento com relação a execução de novas unidades. Segundo a PMF, a dificuldade na

---

[288] 1.Creche Vila Aparecida (Coqueiros) NEIM Antonieta de Barros (2019); 2. Creche Red Park (Rio Vermelho) NÃO CONCLUÍDA; 3. Creche Tapera SEM INFORMAÇÃO; 4. Creche Morro do Céu (Agronômica) NEIM Sérgio Grando (2018); 5. Creche na Caieira (Saco dos Limões) NEIM Evandro de Souza (2022); 6. Creche no Rio Tavares NEIM Anirson Antônio Chagas (2019); Creche nos Ingleses; Creche na comunidade Santa Vitória; Creche no Morro do Horácio; Creche Modular Capoeiras Neim Machado de Assis (2019). Creche em Canasvieiras; Creche no Muquém, Neim Sol Nascente (Monte Verde) (2019); Creche Ingleses Capivari; Creche Quilombo; Creche Campeche; Creche Osvaldo Machado (Ponta das Canas); Creche no Sapé (Capoeiras); Creche Canto da Coruja (Rio Vermelho); Cachoeira do Bom Jesus; Ribeirão da Ilha; e Areias do Campeche.

[289] Foram feitas três alterações contratuais para adiamento dos prazos de desembolso por parte da PMF, a primeira em 2019, depois em 2021 e 2022 (Florianópolis, 2022b). Vide, no Anexo M. o Resumo das alterações contratuais.

aquisição de terrenos para a construção das novas unidades induziu à opção de aumentar a quantidade de ampliações de salas nas unidades já existentes, o que reduziu a projeção do número de novas escolas. O Projeto foi dado como concluído no final de 2022. Na subseção 4.3.1, apresentamos o relatório com os resultados acerca do referido Projeto.

Desde as primeiras tratativas, passando pela elaboração e execução, o projeto do BID atravessou quatro gestões municipais. Iniciando assim na segunda Gestão de Dário Berger (2009-2012), com o primeiro contato com o BID e a aprovação do projeto na Câmara de Vereadores, depois com Cesar Souza Junior (2013-2016) na aprovação federal e liberação do primeiro desembolso que possibilitou a conclusão da creche modelo, padrão MEC, NEIM Hassis. Depois disso, passou pela gestão de Gean Loureiro (2017-2022), quando houve uma mudança de secretário de educação, e a primeira alteração contratual, chegando até a gestão do vice-prefeito Topázio (2022-2024)[290] quando foi finalizado.

Os valores do empréstimo, distribuídos entre quatro componentes principais, foram concentrados na expansão da cobertura (72,4%). A Prefeitura também se comprometeu a investir parte de sua contrapartida na qualidade, referendada segundo padrões internacionais da OCDE e não naqueles já existentes e construídos na própria rede ao longo de sua história.

FIGURA 29 – TABELA DE CUSTO DOS COMPONENTES DO PROJETO BID

Custo e Financiamento
(em milhares de US$)

Categorias	BID	Local	Total	%
Componente 1. – Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura educativa	42.123	43.624	85.747	72,4%
Componente 2. – Melhoria da qualidade da educação	9.824	10.679	20.503	17,3%
Componente 3. – Gestão, monitoramento e avaliação	4.373	2.915	7.288	6,2%
Componente 4. – Administração do Programa	2.540	2.352	4.892	4,1%
TOTAL	**58.860**	**59.570**	**118.430**	**100%**

FONTE: Reprodução BID (2013)

[290] Assumiu a frente da PMF depois do licenciamento do então prefeito Gean Loureiro para a disputa eleitoral de 2022.

Para além do declarado melhoramento e ampliação da infraestrutura, as ações previstas no Projeto também incluíam: a formação e qualificação docente, além da “revisão dos processos de contratação dos professores” e “melhorias no processo de avaliação dos docentes”. No currículo, foi proposta a elaboração de uma matriz curricular e o desenvolvimento de projetos para aprimorar o ensino de matemática e português. E na área da gestão da educação, entre as ações pretendidas, estava a implantação de um sistema de gestão escolar integrado e a de um sistema de monitoramento da educação infantil. As ações de execução do próprio programa pela Secretaria Municipal de Educação também foram financiadas pelo contrato com o Banco.

De acordo com Melgarejo e Shiroma (2019), atualmente, o Brasil é o país onde se concentra o maior número de empréstimos efetivados pelo BID. Desde 1964, o país já implementou 997 projetos em diferentes áreas. Em 2011, esse financiamento internacional ao setor público já representava uma parcela considerável do endividamento brasileiro.

Ao longo dos anos, as políticas orientadoras para educação defendidas pelo BID vêm sendo materializadas a partir dos empréstimos e acordos de cooperação técnica concedidos, em grande parte, diretamente aos estados e munícipios brasileiros, em especial após 2011, quando o banco retoma seu papel de fomentador[291]

Ao realizar análises sobre a agenda do BID para a educação, Melgarejo (2017)[292] destaca que, dentre as políticas educacionais balizadas pelo BID, vamos encontrar a preocupação central com o desenvolvimento de habilidades para o mercado de trabalho. Entre essas ações está a necessária promoção da inclusão social e produtiva através da educação. Empreendimento que, segundo a concepção do BID, se inicia com o fortalecimento da educação infantil e do ensino fundamental

---

[291] “A anunciada retomada dos empréstimos para a Educação via BID resultou em 18 projetos aprovados entre 2011 e 2016, dos quais 11 são classificados como de cooperação técnica e sete como operações de empréstimo. [...] As demais operações atingem diretamente nas redes de Ensino municipais (Florianópolis, Porto Alegre e Manaus) e estaduais (Amazonas e Pará) e envolvem quantias mais elevadas (entre 114 e 351 milhões de dólares cada projeto) e tem em comum ações para a expansão da infraestrutura e melhoria da qualidade da educação” (Melgarejo; Shiroma, 2019, p. 4-5).

[292] Partindo de um referencial teórico baseado em Marx (2004); Gramsci (1999); Coutinho (1999), Harvey (2013), Frigotto (1989; 1999; 2011; 2015) e Deitos (2000), o autor analisa a agenda do BID para a Educação, expressa nos documentos oficiais, discutindo os cortes e mudanças nas políticas sociais como necessárias à apropriação do fundo público pelo capital e como forma de resposta à atual crise do capitalismo.

para que seja possível que os jovens cheguem ao ensino médio com "*mayor capital de conocimiento y habilidades y por tanto mejorando sus posibilidades de conclusión escolar y de empleabilidad*" (Melgarejo, 2017, p 26).

Melgarejo e Shiroma (2019) explicam que a preocupação com a educação desde a primeira infância marca um ponto de inflexão nas políticas do banco. Os empréstimos deixam de ser direcionados ao ensino superior e profissional e, a partir dos anos 1990, passam a atingir mais o ensino fundamental e somente, a partir de 2012, começam a aparecer em projetos voltados à educação infantil.

Nos documentos orientadores elaborados pelo BID vamos encontrar as diretrizes mais gerais da instituição onde se afirmam, entre outros, que a principal estratégia de erradicação e alívio da pobreza extrema é a educação, considerada como fator equalizador para eliminação da transmissão da pobreza geracional e como instrumento de mobilidade social. Desse modo, "o baixo crescimento econômico de toda a região é explicado, segundo o documento do BID, pelo nível inadequado de competências cognitivas e não cognitivas altamente valorizadas no mercado de trabalho" (Melgarejo *et al.*, 2019, p. 6). Nesse sentido, para suprir tais carências, a educação precisaria ser reformada, iniciando pela necessária "qualificação" dos docentes.

Ainda de acordo com os documentos do BID, esse objetivo poderia ser alcançado a partir de diferentes linhas de ação. Um dos eixos principais é o estabelecimento da meta de aprendizagem com a finalidade de melhorar os resultados nas avaliações em larga escala. O que sugere linhas de ação que incluem: a necessidade de padrões (*standards)* de aprendizagens e habilidades; o alinhamento dos currículos a estes *standards* (materiais didáticos, formação docente e avaliações) e o monitoramento da qualidade.

No projeto firmado pelo BID com a PMF, ficou estabelecida a necessidade de realização de consultorias externas ao sistema educativo municipal, ignorando a tradição existente de construção de políticas educacionais pautadas em consonância com os documentos mandatórios locais, que sempre imprimiram uma identidade educativa e pedagógica a rede de Florianópolis (Zucco, 2020). Seki *et al.* (2017) consideram que tais exigências demarcam a perda de autonomia da Rede Municipal ao estabelecer critérios externos a serem adotados, sem considerar o longo e profícuo histórico de funcionamento daquele sistema de ensino.

Como ressalta Melgarejo (2017, p. 143), as recomendações do BID para aumentar a eficiência na educação vão promover “a transferência do fundo público para o setor privado por meio das parcerias público-privadas, consultorias e outras formas de contratação direta de empresas para atuarem na educação, do apostilamento à gestão das escolas”.

Na seção anterior, vimos que, dois anos antes da aprovação do empréstimo do BID pela Câmara Municipal, foi realizada a primeira avaliação externa da educação infantil de Florianópolis. Uma pesquisa sobre as condições de qualidade na educação infantil, realizada pela Fundação Carlos Chagas e articulada entre o MEC e o BID, que justamente tenta balizar uma possível ligação entre a educação infantil e o desempenho de crianças do ensino fundamental (Campos, 2010).

Melgarejo (2017, p. 143) considera a contratação dessa fundação de direito privado como parte de uma estratégia de formação de consenso. Assim, o banco se apropria do estudo para justificar em parte as ações propostas e a necessidade de implementação de seu projeto junto ao município, fazendo “uma leitura muito particular de seus resultados”. Logo após a contratação do empréstimo, a avaliação foi reaplicada durante a implantação do projeto.

A FCC, contratada dentro do componente 3 do referido projeto[293], aplicou uma avaliação censitária em 2015 e a replicou em 2019, criando um sistema de monitoramento anual. Assim, a FCC recebeu uma dispensa de licitação por parte do BID para estender a pesquisa à todas as unidades educativas da educação infantil da rede municipal de Florianópolis, com exceção das instituições da rede conveniada. Para Oestreich (2020, p. 35), temos “uma avaliação da qualidade dos ambientes, cujo resultado implicará na implantação de um sistema de monitoramento e em elementos para a formação continuada da educação infantil da rede municipal”.

Em sua pesquisa, Oestreich (2020) destaca que os resultados do sistema de monitoramento da qualidade na educação infantil passam a balizar a formação continuada de professores, havendo uma expansão desse monitoramento para as

---

[293] A FCC recebeu a dispensa de licitação por parte do BID para realização da pesquisa censitária. A escolha do mesmo instrumento de avaliação utilizado em 2009 (escalas ITERS-R e ECERS-R), foi da própria fundação (Zucco, 2020). Segundo texto do projeto, “*se prevé contratar directamente, por un período de hasta 48 meses, a la Fundación Carlos Chagas, una institución privada sin fines lucrativos, por un monto equivalente de hasta US$800 mil para llevar a cabo el diseño e implantación del sistema de monitoreo de la calidad de los servicios de EI en el Municipio de Florianópolis”* (BID, 2013, p. 1).

políticas e ações da gestão municipal, onde encontraremos a concepção de qualidade, porém sob a perspectiva de formação do capital humano.

Desse modo, o monitoramento das atividades dos docentes da educação infantil teria como objetivo a obtenção de resultados positivos na alfabetização das crianças que se dirigem ao ensino fundamental. Para isso, a justificativa é de que o BID "visa melhorar a qualidade da educação por meio da expansão da educação infantil, do treinamento e capacitação dos professores e dos instrumentos de avaliação" (Oestreich, 2020, p. 48). Alcançando *"**mejor calidad de la enseñanza en la formación de capital humano***" (BID, 2013, p. 14, grifo do autor).

Seki *et al.* (2017) explicam que os preceitos impressos no Acordo firmado entre PMF e BID introduz na rede municipal de Florianópolis a visão da presença de um sujeito educador fundamental, o capital, e daquele que se pretende educar, o trabalhador, ou seja, a clara intenção de formar capital humano. Além disso, os autores salientam que não se trata de um simples programa de expansão e melhoria e sim de um projeto político, com repercussões no fazer docente, mas, também que transforma a esfera pública em um balcão de negócios lucrativos[294].

> O Acordo resulta não de um desejo caridoso do BID de transformar Florianópolis em modelo, mas das negociações entre a burguesia local e o Banco para fazer de Florianópolis uma cidade capaz de representar internacionalmente um modelo de boa educação que produz força de trabalho a preços baixos, investindo na formação de crianças francamente denominadas capital humano (Seki *et al*., 2017, p. 38)

Os componentes trazidos pelo Projeto abrangem aspectos importantes do funcionamento da Rede Municipal de Educação de Florianópolis, impactando as ações pedagógicas, o currículo, a formação e carreira docente e a gestão das unidades educativas e do próprio sistema de ensino. Conforme destaca Oestreich (2020), o documento simboliza e suas ações materializam a hegemonia de um grupo dirigente, utilizando-se de uma ideologia pautada no discurso de qualidade[295]. Para

---

[294] Contratação de empresas para obras de construção e reforma, compra de tecnologia, contratação de empresas de consultoria externa e, mais tarde o compartilhamento da gestão das unidades infantis financiadas pelo Projeto.

[295] A teoria do Capital Humano traz a ideia do investimento sobre si e ganha força como solução às desigualdades se expandindo rapidamente pelo mundo. Na educação, ela aparece após a eliminação das lutas pelo acesso, com o neoliberalismo, fazendo a ascender o discurso de qualidade advindo do mercado. No Brasil, a discussão sobre a qualidade ganha espaço a partir dos anos 1990 e tornando-se um *slogan* das reformas educacionais e vai se aproximando progressivamente do conceito de eficácia e eficiência, sob a visão gerencialista.

isso, busca-se o consenso através do convencimento da necessidade de, para além de atender a demanda social de expansão, alcançar um padrão internacional de qualidade indispensável à empregabilidade no mercado de trabalho. Com isso,

> a partir do *proyecto* dois pontos se destacam: por um lado um total apagamento da história da rede, uma desconsideração de movimentos que a rede vem fazendo ao longo dos anos pautados numa discussão mais coletiva, descentralizada, dando a impressão de que tudo o que for bom para a educação acontecerá a partir da execução do *proyecto* e, por outro lado, há uma maior pressão, um revigorar do direcionamento ideológico, visto o alinhamento à formação do capital humano, considerando que perfil de docente será responsável pela implementação das habilidades e competências nos estudantes, em cujo processo o docente será 'treinado' através da formação continuada da rede e monitorado por um sistema de 'qualidade' (Oestreich, 2020, p. 52, grifos da autora).

A fim de garantir os interesses econômicos e políticos de um grupo, sob o pretexto de alcançar a qualidade, "confere-se uma aparência de demanda social, impondo-se um projeto educativo aos professores e alunos e à sociedade calcado sobre padrões de qualidade produtivistas e meritocráticos" (Seki *et al.*, 2016, p. 227). Assim, uma série de ações de responsabilização recaem diretamente sobre os docentes, peça central na reforma do empresariado e para a formação do capital humano. A prática pedagógica vai sendo moldada pela formação continuada e controlada pelo sistema de monitoramento da qualidade encomendado pelo BID (Oestreich, 2020).

Ao analisar os argumentos sobre a necessidade de contratação de um empréstimo desse porte no município de Florianópolis, Melgarejo (2017) considera que eles são explicitamente contraditórios. Em relação à Educação Infantil, o texto do projeto afirmar que, apesar de alcançar os melhores resultados nos índices de qualidade utilizados na pesquisa de Campos (2010), esse resultado é apenas satisfatório, e, por isso é necessário sanar sua fragilidade principal que é a prática pedagógica. A constatação da pesquisa é, em si, questionável, se pensarmos na qualificação dos docentes que atuam na educação infantil da rede municipal, traduzidos em percentuais de 80,8% de professores pós-graduados.

Já no ensino fundamental, que apresenta uma média no Ideb superior a nacional, é indispensável endividar-se "em mais 59 milhões de dólares, por 25 anos, para alcançar uma suposta "qualidade internacional", que é auferida por uma avaliação internacional em larga escala (PISA) organizada por uma OM que atua na área da Economia: a OCDE" (Melgarejo, 2017, p.131).

Realmente é de se estranhar que a cidade com o melhor IDH entre as capitais brasileiras, poderia ser a primeira a receber um empréstimo internacional de um banco que tradicionalmente oferece apoio financeiro e técnico para redução da pobreza e a desigualdade. Como sintetiza Melgarejo (2017), sob louvável pretexto de melhoria da rede municipal e expansão da cobertura e ainda da ampliação da jornada integral, as ações do projeto tentam controlar e moldar a educação do município para o mercado, através da formação de professores (*coaching*), do supervisionamento do trabalho docente através das reformas curriculares e das avaliações em larga escala (*accountability*).

A flexibilização da gestão e a substituição da carreira docente pelas políticas de remuneração por mérito, além das políticas de responsabilização e da promoção do uso de vouchers e outras formas de privatização[296], que vão desde os materiais didáticos até a gestão escolar, também fazem parte das estratégias de desmonte que incluem modificar "a subjetividade das novas gerações, com a justificativa de desenvolver habilidades socioemocionais, cognitivas e interpessoais necessárias para 'ter sucesso' no mercado de trabalho" (Melgarejo, 2017, p. 144).

Melgarejo (2017) conclui por fim que a contratação do empréstimo internacional é reflexo de um projeto reformista que vem aprofundando os interesses capitalistas desde a década de 1990, num longo processo de intervenção do capital na educação, que aqui aparece, em nível municipal, com uma forma específica e particular, de caráter gerencialista, e que atinge em cheio as conquistas, tanto dos trabalhadores da própria rede municipal, quanto da população. Assim a conjunção de uma gestão alinhada aos princípios gerencialistas aos interesses do BID, resultam na capilarização de um projeto educacional que busca uma conformação do capital humano ao mercado.

No contexto apresentado, ao que tudo indica, a construção de creches e escolas, que faz parte do primeiro componente do projeto do BID, não será o único legado que o projeto deixa para a capital catarinense.

---

[296] A Prefeitura contratou o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), em 2015, para adequar a Prova Floripa aos interesses do projeto. O contrato custou quase R$ 4 milhões de reais.

4.3.1 Os resultados do Projeto BID

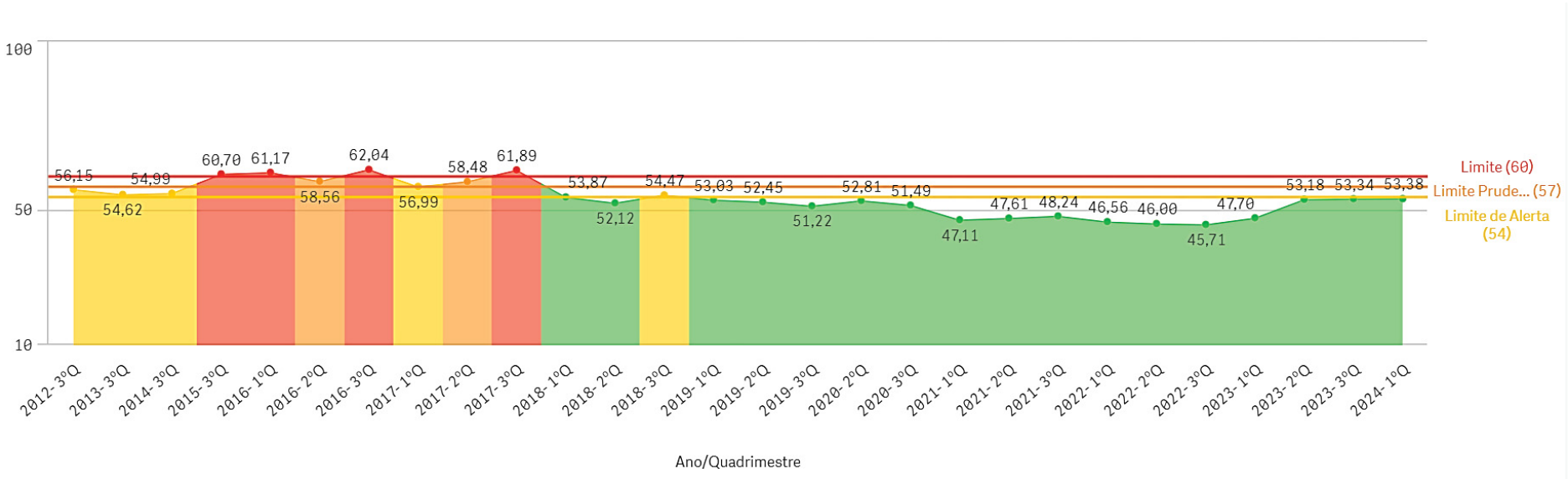
Em função dos objetivos deste trabalho, vamos nos deter aqui a analisar os aspectos que envolvem o desenvolvimento do componente relacionado à oferta da educação infantil. Inicialmente, é importante lembrar que a execução do componente 1 do projeto vai envolver uma problemática elementar em torno do aumento de despesas municipais com a folha de pagamento, uma vez que será necessária a contratação de profissionais, além de gastos com a manutenção das novas escolas infantis. Isso porque, após a inauguração das unidades construídas, elas passam automaticamente a fazer parte, inevitavelmente, das despesas correntes da prefeitura. Somado a isso, temos, como vimos, a crescente pressão do Ministério Público[297] pelo cumprimento da legislação educacional, da Câmara de vereadores e da imprensa por uma solução rápida para demanda por creches.

Somado a isso, em 2011, segundo os dados projetados pela secretaria municipal da Fazenda, o município estava próximo ao limite prudencial da Lei de responsabilidade fiscal (Brasil, 2000). Ou seja, a viabilização do projeto se mostra, de certo modo, insustentável, do ponto de vista econômico. A situação só começa a mudar a partir de 2018, como mostram os dados do Painel de transparência do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC)[298] com o equilíbrio das contas públicas (Figura 29).

[297] A judicialização por vagas públicas obrigava a prefeitura a matricular a criança em uma creche próxima da residência da família, sob pena de multa diária. Além disso, em 2015, havia um processo do Ministério Público de Santa Catarina (REP-15/00459051) onde foi emitido um relatório (DLC 116/2018) sobre as condições da infraestrutura existente na educação infantil (MPSC, 2018).

[298] TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Informações sobre a gestão dos recursos públicos fiscalizados pelo TCE/SC. **Portal do TCE/SC**. Florianópolis, 2023. Disponível em: https://transparencia.tcesc.tc.br/portal-transparencia/

FIGURA 30 – PERCENTUAL DE DESPESAS COM PESSOAL NA PMF (2012-2024)



FONTE: Reprodução Painel de Transparência do TCE-SC (2024)

De acordo com o relatório de encerramento, o Projeto de expansão se encerra em maio de 2022, com a realização dos últimos desembolsos e apresentação dos resultados. De acordo com o documento (BID, 2023), Florianópolis apresentava, em 2013, antes da contratação do empréstimo, uma cobertura em torno de 94% na pré-escola e de 38% nas creches.

A proporção de crianças no sistema educacional em tempo integral era de 71% nas creches e 66% na Pré-escola. “No momento do encerramento, a taxa de crianças matriculadas na pré-escola e nas creches aumentaram para 100% e 75,3%, respectivamente. Não houve avanços com relação à taxa de matrícula em creches e pré-escola em tempo integral” (BID, 2023, p. 3).

Interessante observar que, conforme o próprio relatório, “O **principal problema** enfrentado pelo município consistia na baixa cobertura de EI e educação em tempo integral, abaixo da meta do PNE e do PME” (BID, 2023, p.4, grifo do autor). Ou seja, o principal problema não foi solucionado.

Segundo a proposição do projeto, a fim de solucionar a ‘problemática’ colocada, que envolve a carência na oferta educacional, os níveis pouco satisfatórios da qualidade do ensino (?)[299] e as dificuldades na gestão educacional (?) foram estabelecidos três objetivos específicos: 1) expandir a oferta e cobertura da educação infantil e do ensino fundamental, ampliando e melhorando a infraestrutura; 2) melhorar o desempenho dos alunos da rede municipal e 3) fortalecer a capacidade da Secretaria Municipal de Educação de gerir a rede educacional (Anexo Z).

Para alcançar o primeiro objetivo do Projeto, relacionado a oferta, foram propostos: o funcionamento de novas unidades e também a reforma e ampliação das unidades existentes. Para auferir o alcance de cada um dos objetivos propostos elencou-se alguns indicadores.

No caso da expansão da oferta da educação infantil, nosso foco principal neste trabalho, o relatório analisou: a taxa de crianças entre quatro e cinco anos matriculadas na pré-escola; a taxa de crianças até três anos matriculadas em creches; a taxa de crianças matriculadas em creches em tempo integral e taxa de crianças matriculadas na pré-escola em tempo integral.

De acordo com o documento, os dados apresentados foram baseados no Censo Escolar 2021, no Sistema Integral de Gestão Escolar (Sigef) da PMF e em

[299] sob que critérios?

atualizações do Censo de População IBGE (2010). Alguns “indicadores de impacto e produto” foram incluídos após a execução do projeto: número de vagas criadas em escolas com investimentos do BID; ocupação das escolas construídas ou expandidas; aumento do número de crianças atendidas por turno em educação infantil e aumento do número de crianças atendidas por turno em ensino fundamental.

“Esses indicadores foram incluídos porque os indicadores que visavam medir a cobertura da EI e do EF em tempo integral não eram adequados para medir a expansão da oferta” (BID, 2023, p.7). Ainda segundo o documento, os indicadores tratavam de serviços específicos sobre a permanência das crianças, porém, a jornada integral ao longo do projeto deixou de ser considerada prioridade para os gestores do município. Por essa razão, os indicadores associados à taxa de matrícula e os indicadores incluídos foram considerados mais adequados para capturarem o alcance dos demais objetivos.

A matriz de resultados apresentada mostra os indicadores no momento da aprovação, em 2013, e ao final do prazo previsto para desembolso. Abaixo, apresentamos um recorte dos indicadores e seus resultados, relacionado ao objetivo 1 (Figura 30 e 31):

FIGURA 31– RESULTADOS DO PROGRAMA RELACIONADOS AO OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Indicador de Resultado	Aprovação			Plano de Elegibilidade			Término do Projeto (PCR)			Comen-tários
	Unidade Medida	Linha de base	Meta (P)	Unidade Medida	Linha de base	Meta (P)	Unidade Medida	Linha de base	Alcance (A)	
Objetivo específico 1 - Expandir a oferta e cobertura de Educação Infantil e Ensino Fundamental, ampliando e melhorando a infraestrutura escolar										
1.1 Taxa de crianças entre 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola na Cidade de Florianópolis	%	94,00	100,00	%	94,00	100,00	%	94,00	100,00	Dados do Relatório de Progresso do Segundo semestre de 2021
1.2 Taxa de crianças entre 0 e 3 anos matriculadas em creches na Cidade de Florianópolis	%	38,00	60,00	%	38,00	60,00	%	38,00	75,32	
1.3 Taxa de crianças matriculadas em creches na Educação Infantil na rede Municipal em tempo integral	%	71,00	100,00	%	71,00	100,00	%	71,00	44,49	
1.4 Taxa de crianças matriculadas na pré-escola na Educação Infantil na rede Municipal em tempo integral	%	66,00	90,00	%	66,00	90,00	%	66,00	46,42	

FONTE: Reprodução PCR BR-L1329 BID (2023, p. 9)

FIGURA 32 – RESULTADOS DO PROGRAMA COM OBJETIVOS ESPECÍFICOS INCLUÍDOS POSTERIORMENTE

Tabela 2 – Matriz de Resultados Alcançados[13]

Resultados	Unidade de Medida	Linha de Base		Metas e Real Alcançado		% Alcançado	Meios de Verificação
		Valor	Ano				
Objetivo Específico 1: Expandir a oferta e cobertura de Ensino Infantil (EI) e de Ensino Fundamental (EF), ampliando e melhorando a infraestrutura escolar.							
1.1 Taxa de crianças entre 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola na Cidade de Florianópolis.	%	94,00	2013	P	100,00	100,0	
				P(a)	-		
				A	100,00		
1.2.Taxa de crianças entre 0 e 3 anos matriculadas em creches na Cidade de Florianópolis.	%	38,00	2013	P	60,00	100,0	
				P(a)	-		
				A	75,32		
1.3 Taxa de crianças matriculadas em creches na Educação Infantil na rede Municipal em tempo integral.	%	71,00	2013	P	100,00	0	Houve um aumento acima do esperado, no número de alunos, por isso não foi possível aumentar a taxa de crianças matriculadas em período integral
				P(a)	-		
				A	44,49		
1.4 Taxa de crianças matriculadas na pré-escola na Educação Infantil na rede Municipal em tempo integral.	%	66,00	2013	P	90,00	0	
				P(a)	-		
				A	46,42		
1.5 Taxa de crianças matriculadas no Ensino Fundamental da rede Municipal em tempo integral (aberta/fechada).	%	42,00	2013	P	68,00	0	
				P(a)	-		
				A	24,55		
1.6 Número de vagas criadas em escolas com investimentos do BID	Número	0	2022	P	5.712	100	Indicador inserido no final do Projeto
				P(a)	-		
				A	6.636		
1.7 Ocupação das escolas construídas ou expandidas	%	0	2022	P	90,5	98,5	
				P(a)	-		
				A	89,1		
1.8 Aumento do número de crianças por turno em Educação Infantil	Estudantes	0	2022	P	1.191	100	
				P(a)	-		
				A	1.191		
	Estudantes	0	2022	P	3.054	100	

FONTE: Reprodução PCR BR-L1329 BID (2023, p.11)

O relatório declara que os objetivos foram alcançados. Segundo os dados, no caso da pré-escola, que tinha como linha de base 94% de cobertura, se alcançou 100%. Na creche, onde a linha de base era 38%, foi alcançado 75,32%, superando a meta inicial de 60%.

Com relação a jornada integral, a meta não foi cumprida. Na creche era 71% e passou para 44,49% e na pré-escola, era 66% e passou para 46,42 ou seja, houve uma retração considerável. Isso porque “o município optou por não implementar a rede em tempo integral [...] Essa decisão se justifica no sentido de oferecer o mínimo constitucional para toda criança [...], ao invés de oferecer tempo integral para um grupo de crianças e deixar outras sem acesso” (BID, 2023, p.13). Outras justificativas

que aparecem no documento foram: o ‘aumento acima do esperado’ da demanda e o fim dos repasses federais para financiamento das escolas em tempo integral.

Os indicadores incluídos posteriormente, apontam uma ampliação para 6.636 vagas em toda a rede municipal. Na educação infantil, segundo relatório, foram criadas 1.191 vagas, entre 2013 e 2021. Até a apresentação do relatório, em março de 2023, 89,1% das escolas construídas com dinheiro do projeto estavam em funcionamento, através, principalmente da contratação de ACTs e da efetivação de alguns poucos concursados. No ano de 2023 não registramos nenhuma unidade infantil pública gerida diretamente com a participação das organizações da sociedade civil (OSC).

4.4 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS NA ESFERA PÚBLICA

Ao longo da seção 4.2, que trata sobre as políticas da educação infantil na rede municipal de Florianópolis, registramos as pressões adversas pela oferta de vagas. Nesse contexto, a possibilidade de destinação de recursos do Fundeb para as instituições privadas, conjuntamente com a instauração de uma política de conveniamento pelo Governo Federal, somada ainda ao fortalecimento da crescente relação entre os setores público e privado que vai culminar na criação do MROSC, acabam por influenciar a alteração e ampliação da legislação municipal em torno do repasse de recursos públicos às entidades privadas.

A Lei nº 5.454/98 (Florianópolis, 1998) foi criada a fim de regulamentar os auxílios e subvenções pagos pelo município às instituições privadas. Nela, são arroladas diversas atividades e serviços sociais que podem ser executados pelas entidades registradas junto à Prefeitura. O Gabinete da Prefeitura, é designado como o órgão responsável pelo registro especial das instituições interessadas, por decreto individual ou coletivo do Chefe do Poder Executivo.

Como vimos anteriormente, pouco tempo depois, a Lei Federal nº 9.790 (Brasil, 1999) vai criar as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), estabelecendo o ‘termo de parceria’ nos contratos a serem firmados com as entidades privadas. A legislação federal vai influenciar na redação dos documentos estaduais e municipais que vieram a seguir e que tratam do disciplinamento dessas relações. Com

isso, a Lei nº 5.454/98 (Florianópolis, 1998) sofre diversas alterações ao longo do tempo, servindo como fundamentação aos decretos editados a seguir[300].

A partir da possibilidade de repasse às entidades comunitárias e filantrópicas, trazida pelo Fundeb (Brasil, 2007), temos a implementação da "política nacional de conveniamento" (Borghi; Bertagna, 2016). Em 2008, um documento editado pelo Governo Federal (Brasil, 2009) vai orientar a reformulação municipal em torno dos critérios de conveniamento na educação nos municípios.

Em Florianópolis, temos a elaboração do Decreto municipal nº 8.642 (Florianópolis, 2010) que estabeleceu os critérios para os convênios firmados pela Secretaria Municipal de Educação. Nele fica estabelecido que o repasse de recurso público às instituições privadas deve obedecer a Lei Federal nº 11.494 (Brasil, 2007), sendo que o valor repassado por criança será baseado no valor definido anualmente pelo Fundeb (Brasil, 2007, art. 5). Desde então, passou a ser permitida a contratação direta de professores pelas entidades privadas com o dinheiro do repasse público (Brasil, 2007, art. 6). Anteriormente, muitos professores eram contratados diretamente pela Prefeitura para atuarem nas contratadas, recebendo inclusive formação continuada em conjunto com os profissionais da rede municipal. Com a Legislação passou a ficar a critério da conveniada[301].

Segundo o documento, as entidades não podem cobrar qualquer valor das famílias atendidas e devem atender aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos pelo Conselho Municipal de educação. Também devem apresentar um Plano de Trabalho e o Relatório detalhado da aplicação dos recursos. A prestação de contas, feita em até, no máximo, 60 dias após o recebimento do repasse, será analisada pela Gerência Administrativa e Financeira (GEAF) e a Gerência de Controle Interno e Ouvidoria (GCIO) da Secretaria Municipal de Educação e receberá a aprovação final da Secretaria Municipal de Finanças. O monitoramento das atividades pedagógicas fica a cargo da SME.

O Decreto também determina que as instituições devem informar anualmente ao Censo Escolar o número de crianças atendidas para garantir os repasses do Fundeb (art.1) e ter aprovado o seu Projeto Político Pedagógico junto ao Conselho

---

[300] Decreto municipal n.13.192 (Florianópolis, 2014); Decreto municipal n.17.361 (Florianópolis, 2017) e Decreto municipal n. 21.996 (Florianópolis, 2020).

[301] Faust (2023, p.54-55) trata da hibridização e flexibilização dos tipos de vínculo profissional no interior da rede municipal e aponta possíveis razões para a opção pela contratação direta pelas conveniadas.

Municipal. O artigo 4 dá prazo de até cinco anos, a contar do início de 2009, para que as instituições se adequem as normas da Resolução 01/2017 do Conselho Municipal de Educação que estabelecem padrões mínimos de qualidade.

Depois de um ano, o Decreto 8.642/2010 foi substituído pelo Decreto 9.493/2011 que inclui mais algumas exigências, como por exemplo, a instituição estar regularmente constituída há pelo menos um ano. A prestação de contas passou a ser mensal, sendo sua aprovação final delegada à Secretaria Executiva de Controle Interno e Ouvidoria (SECIN). Continuou sendo prerrogativa do secretário de educação firmar os convênios, mas agora somente após a aprovação com o parecer da Diretoria de Licitações e Contratos.

Em 2014, o Decreto 12.561/2014 revoga o anterior e vai estabelecer alguns critérios para conveniamento com a SME. Findado o prazo de adaptação, as entidades devem obrigatoriamente atender aos padrões mínimos de qualidade definidos pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis e Secretaria Municipal de Educação. Fica definido ainda que o contrato poderá ser firmado pelo prazo de vigência de até 36 meses, podendo ser prorrogado no limite estabelecido na Lei nº 8.666/93.

Também é determinado que o saldo dos repasses não utilizado será obrigatoriamente aplicado financeiramente e o saldo remanescente, inclusive os provenientes das receitas obtidas com aplicações financeiras serão computados e a crédito do Convênio, sendo aplicadas no objeto de sua finalidade. Em caso de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, o saldo financeiro remanescente deve ser devolvido à Prefeitura em até 30 dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas pela Controladoria Geral de Controle Interno.

Até 2017, a liberação de dinheiro público para as entidades privadas era regulamentada pelo decreto municipal nº 13.192/2014 (Florianópolis, 2014). Os repasses podiam ocorrer por meio de subvenções sociais, contribuições, auxílios ou celebração de convênio. Para firmar um contrato com a municipalidade as entidades precisavam entregar a documentação comprobatória de situação regular. Entre os documentos, era exigido ainda a apresentação de um Plano de Trabalho e de aplicação dos recursos requeridos.

Após o recebimento dos recursos, a entidade privada deveria prestar contas dos gastos que eram auferidos pelo órgão municipal de controle para a baixa contábil. Caso houvesse alguma irregularidade, o processo seria enviado para a Controladoria

Geral do município ou, se não fossem sanadas em tempo, ao Tribunal de Contas do Estado. Desse modo, em caso de irregularidade, a entidade ficaria impedida de receber novos recursos públicos. Um processo bastante burocrático, feito de forma manual pelas entidades e que envolvia muita papelada. Na educação essa era a rotina das entidades conveniadas que prestavam serviço de atendimento educacional.

A partir de 2017, elas precisaram se adequar a normatização do MROSC, obedecendo aos editais de credenciamento e chamamento da SME. Com a extinção dos antigos convênios, foi lançado o Edital de Credenciamento nº 01/2017. Isso porque, no início de 2017, com a necessidade de normatizar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito municipal, o decreto nº 17.361/2017[302] passa a regulamentar as relações entre o poder público e as entidades privadas. Assim os repasses financeiros serão agora celebrados por meio do Termo de Colaboração ou do Termo de Fomento e do Acordo de Cooperação[303].

O documento inaugura uma nova nomenclatura na administração municipal, trazendo as definições de alguns termos que, a partir de então, serão usados nos contratos e editais publicados pela municipalidade, como, por exemplo, o termo ‘parceria’ ou ‘entidades parceiras’, onde estão incluídas as antigas entidades conveniadas que mantém contrato com a PMF. Entre as novidades está a obrigatoriedade de chamamento público através da publicação de edital no Diário Oficial do município. De acordo com o referido decreto municipal, para que seja editado um chamamento, é obrigatório estar prevista a dotação orçamentária para viabilização do contrato.

O decreto municipal nº 17.361 (Florianópolis, 2017) prevê ainda a possibilidade de dispensa do chamamento, desde que justificada, para atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social quando executados por organizações da sociedade civil credenciadas através de edital de credenciamento. Também é considerado que o chamamento é inexigível nos casos de inviabilidade de competição ou decorrente de emenda parlamentar.

As organizações da sociedade civil que manifestarem interesse também poderão apresentar propostas de trabalho para que seja avaliada a possiblidade de

---

[302] Revogado pelo Decreto Legislativo nº 2111/2019 e substituído pelo Decreto 21.966/2020.
[303] Detalhamento destes instrumentos jurídicos na seção 3.2.2

realização de chamamento público. Existem ainda a descrição de uma série de impedimentos para a celebração dos contratos.

Com relação ao Plano de Trabalho a ser apresentado pelas OSCs, este deve conter uma contextualização da realidade em que será executado o serviço, metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas, discriminação de receitas e despesas (encargos sociais, trabalhistas, tributários e previdenciários, custos indiretos), descrição da execução das atividades e parâmetros de aferição do cumprimento das metas. Além do Plano de trabalho, para participar do chamamento público, as organizações da sociedade civil devem apresentar documentação específica (art. 28) e comprovação de experiência prévia (art. 29).

As entidades serão selecionadas por uma Comissão indicada pelo responsável da unidade gestora (órgão da administração pública direta ou indireta). Essa comissão de Seleção deve ser composta por até cinco membros, sendo 3/5 de servidores efetivos e dois funcionários ligados a unidade gestora, podendo ou não receber gratificação pelo exercício da função. O trabalho de seleção é feito em duas etapas: julgamento das propostas para pontuação referente aos critérios estabelecidos e avaliação do cumprimento das exigências documentais. Depois é feita a divulgação da classificação das propostas no Diário Oficial do município, e posterior formalização do contrato, que prevê, entre outros, a entrega de mais uma série de documentos. Assim como nos antigos contratos de convênio, a vigência e os valores repassados poderão ser alterados por um termo aditivo.

A fiscalização do termo assinado será executada por um único servidor designado pela unidade gestora que emitirá parecer técnico com análise de prestação de contas e da “eficácia e efetividade das ações”. O parecer deve conter: os resultados alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos e sociais; grau de satisfação do público atendido e possibilidade de sustentabilidade das ações. Além disso, está previsto o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas aos processos, documentos e informações relacionadas aos contratos, assim como, aos locais de execução do respectivo objeto. Uma outra Comissão será responsável pelo monitoramento e avaliação, sendo composta por até cinco membros.

Fica estabelecido que a organização da sociedade civil tem a responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos para as despesas de custeio, de investimento e de pessoal. Ou seja, a prefeitura não se

responsabiliza pela inadimplência ou o não pagamento dos encargos referentes a contratação de pessoal. Assim o pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com os recursos públicos não gera vínculo trabalhista com o poder público municipal.

Com relação a transparência, a relação de contratos firmados através dos Termos com as entidades privadas, bem como seus planos de trabalho e valores recebidos deve ser publicizada, por até 180 dias, depois do encerramento, no site eletrônico da prefeitura. Também estão previstas uma série de sanções em caso de irregularidades na prestação de contas, inclusive para o responsável pela unidade gestora.

Em 2019, o decreto foi revogado, sendo substituído pelo Decreto nº 21.966/2020. E em 2023, o Decreto nº 25.043/2023, que substitui o anterior, passa a regulamentar atualmente as chamadas “parcerias público-privadas” no município. Interessante observar a quantidade de conteúdos em cada um dos decretos que vão sendo editados, indicando a complexidade que vai resultando da ampliação dessas relações entre o setor público e privado: Decreto nº 8.869/11 com alterações (6 páginas); Decreto nº 17.361/2017 (26 páginas); Decreto 21.966/2020 (83 páginas) e Decreto nº 25.043/2023 (56 páginas).

À medida que todas as secretarias municipais estão autorizadas pela legislação a firmar contratos com o setor privado, temos um grande volume de contratos gerado, envolvendo um maior número de organizações da sociedade civil e valores expressivos repassados, fazendo com que se estabeleça mecanismos capazes de proporcionar a agilidade na liberação dos contratos e dos recursos públicos. Nessa direção, a Prefeitura vai aparelhar sua estrutura com sistemas informatizados, contratados no setor privado, e criar novas gerências e até mesmo uma nova secretaria[304] para trabalhar exclusivamente com o repasse de dinheiro para o setor privado, dando uma ‘possível’ impressão de transparência e eficiência. Mas para quem e sob que critérios?

De acordo com levantamento realizado por Faust *et al.* (2020), segundo dados do Tribunal de Contas do Estado, até 2008, as subvenções sociais na prefeitura eram repassadas, em grande parte, para as Associações de Pais e Professores das escolas

[304] Gerência de Parcerias e Planos de Colaboração; SPTC OSCS – Setor de Parcerias e Termos de Colaboração das Organizações da Sociedade Civil; Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias.

municipais. Após 2009, os gastos com subvenções sociais aumentaram com a inclusão dos repasses direcionados ao conveniamento de entidades sociais com a contrapartida de fornecer atendimento na educação infantil.

Desde a implementação do primeiro Decreto que normatizou o MROSC no município, as subvenções sociais têm sido cada vez mais expressivas. De 2017 a 2018, os repasses cresceram 12% e em 2019, 14%, chegando a quase R$ 20 milhões de reais. Esses valores disparam nos anos seguintes.

Como salientamos anteriormente, esse aumento de contratações gera uma demanda maior de controle, análise e liberação de recursos. Por isso, em 2019, por meio da secretaria de assistência social, a municipalidade efetuou a compra dos serviços da empresa Bússola Tecnologia para aquisição e implementação de um software de controle e gestão dos contratos e recursos municipais direcionados às organizações da sociedade civil[305].

Desde o final de 2021, além da divulgação dos editais, toda a documentação das entidades passou a ser enviada diretamente via plataforma da empresa privada, assim como todo o processo de análise realizado pelo poder público. Conforme divulgado no *blog* da empresa[306], a evolução dos processos, não só na secretaria da educação, tem sido intensa: “em 2020, a Prefeitura de Florianópolis firmou 84 convênios com organizações da sociedade civil (OSC), repassando um total de R$ 30 milhões. Já em 2022, [...] ampliou o número de convênios [...] para 200 [...] um total de quase R$ 100 milhões”.

A plataforma Bússola[307] informa que, até setembro de 2024, o “investidor”, como é chamada a Secretaria Municipal de Educação do município, executou mais de 140 milhões de reais em 199 contratos firmados com 38 organizações da sociedade civil, a partir de 2019. O valor do orçamento previsto é de quase R$ 161 milhões, maior que o da pasta da saúde que prevê gastos de R$125 milhões com o setor privado. A consulta à plataforma não permite acessar editais mais antigos, como os de 2019. Ele permite o acesso a informações referentes a cada entidade, de forma padronizada, a partir de modelos prontos a serem preenchidos.

---

[305] Contrato nº 15/SEMAS/2019.
[306] https://blog.bussolasocial.com.br/case-prefeitura-florianopolis
[307] https://investidor.bussolasocial.com.br/educacaofloripa/transparencia (endereço disponibilizado no portal da transparência da PMF)

Na página da secretaria de educação, mantida na plataforma Bússola, encontramos apenas um edital de 2019, referente a uma entidade que não presta mais serviços à PMF e que está com as contas pendentes. Foi informado que a PMF repassou a esta entidade, R$ 839.999,99 para prestação de serviços no Programa Bairro Educador, entre agosto de 2019 a fevereiro de 2020. Não encontramos a cópia do contrato na plataforma.

Os valores repassados são atualizados regularmente. No Quadro 35, logo abaixo, um retrato dos repasses no mês de setembro de 2024 com base nas informações da Plataforma Bússola.

QUADRO 35 – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) COM CONTRATOS FIRMADOS COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS (2019-2024) *

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL		**EDITAL VENCEDOR**		**Valores repassados pela PMF (2019 a setembro/2024**
		TOTAL	**TIPO**	
1	INSTITUTO ESCOLA CIDADÃ	6	BAIRRO EDUCADOR	R$31.841.773,54
2	CASA SÃO JOSÉ	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$3.000.636,29
3	AÇÃO SOCIAL COLONINHA	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$981.505,79
4	ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DE DEFICIENTES FÍSICOS SC - AFLODEF	10	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.417.126,89
5	OBRAS SOCIAIS DA COMUNIDADE PAROQUIAL DE COQUEIROS – LAR NOSSA SENHORA DO CARMO	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$249.105,75
6	APAE*	11	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR TRANSPORTE AVALIAÇÃO (REALIZAÇÃO DE 1000 EXAMES DIAGNÓSTICOS) 2023 TERMO ADITIVO AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA (2024) AUXÍLIO CONSTRUÇÃO	R$9.121.055,39 = (R$ 4.619.948,90 EC) = (R$ 4.501.106,49 OUTROS)

7	ASSOCIAÇÃO DE SURDOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$635.340,45
8	ASSOCIAÇÃO GENTE AMIGA	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.374.855,96
9	ASSOCIAÇÃO EVANGÉLICA BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.698.898,22
10	ACIC	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.269.058,24
11	CONSELHO DOS MORADORES DO SACO GRANDE – PROJETO RENASCER	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$3.308.854,30
12	ASSISTÊNCIA SOCIAL SÃO LUIZ	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.381.007,46
13	FUNDAÇÃO VIDAL RAMOS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.673.859,43
14	CENTRO DE VALORIZAÇÃO HUMANA, MORAL E SOCIAL	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.710.315,79
15	OBRAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOM ORIONE DE CAPOEIRAS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$2.159.650,63
16	ASSOCIAÇÃO PROMOCIONAL DO MENOR TRABALHADOR – PROGRAMA EDUCARTE	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.965.314,91
17	ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS DA CASA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MORRO DO MOCOTÓ	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$2.862.312,67
18	CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$4.490.713,24
19	AÇÃO SOCIAL MISSÃO - CASALAR EMAUS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$141.601,12
20	CEAFIS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$1.998.482,14
21	CASA DA CRIANÇA DO MORRO DA PENITENCIARIA	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$2.196.104,13
22	APAM MORRO DAS PEDRAS	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$766.754,17
23	ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DE AUTISTA – ASAS DO AUTISMO	2	ACOMPANHAMENTO CLINÍCO E TERAPIA PARA AUTISTAS	R$902.400,00 (DISPENSA CHAMAMENTO PÚBLICO)
24	ASSOCIAÇÃO BRAÇOS ABERTOS CNPJ 261.346.740-00172	1	BAIRRO EDUCADOR (EDITAL CHAMAMENTO PÚBLICO 003/2019)	R$839.999,99 (SITUAÇÃO PENDENTE)

25	CENTRO DE INTEGRAÇÃO FAMILIAR / CEIFA	5	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR	R$453.165,48
26	SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FÉ – PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE ÉTICA E MORAL / SEEDE EDUCAÇÃO INFANTIL*	10	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR EDUCAÇÃO INFANTIL	R$9.979.569,79 = (R$ 3.898.231,84 EC) (R$ 6.081.337,95 EI)
27	LAR RECANTO DO CARINHO	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$1.847.780,36
28	SERTE - SOCIEDADE ESPÍRITA DE RECUPERAÇÃO, TRABALHO E EDUCAÇÃO	4	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$7.285.445,68
29	CONSELHO COMUNITÁRIO DA COSTEIRA	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$3.229.894,56
30	ASSOCIAÇÃO CULTURAL E COMUNITÁRIA DA COLONINHA A CASA DO POVO	2	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$870.847,47
31	FUNDAÇÃO HERMON – CEI MORRO DA CAIXA	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$3.280.527,21
32	CRECHE SÃO FRANCISCO DE ASSIS	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$4.484.664,56
33	CRECHE VÔ INÁCIA	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$2.934.408,92
34	CONSELHO COMUNITÁRIO DO SACO DOS LIMÕES - CEI NOSSA SENHORA DA BOA VIAGEM	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$5.681.583,09
35	ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA LAGOA DO PERI	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$2.467.222,27
36	CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA*	8	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR EDUCAÇÃO INFANTIL	R$3.602.414,36 = (R$ 520.450,60 EC) + (R$3.081.963,76 EI)
37	CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOSSA SENHORA DO MONT SERRAT	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$3.428.674,06
38	IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO - CEI GIRASSOL	5	EDUCAÇÃO INFANTIL	R$13.538.842,77
TOTAL DE REPASSES INFORMADO				R$141.071.767,08

* Encontramos apenas um contrato datado em 2019 (Edital Bairro Educador) e nenhuma informação sobre a O.S Associação de Saúde São Bento (que firmou contrato de gestão com a PMF, em 2020).

RESUMO QUADRO 35

TIPO DE EDITAL	TOTAL DE VALORES REPASSADOS	TOTAL ENTIDADES PRIVADAS CONTRATADAS
BAIRRO EDUCADOR	R$ 32.681.773,53	2
EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR – EC	R$ 40.354.611,96	21*
EDUCAÇÃO INFANTIL - EI	R$ 56.365.412,3	13*
OUTROS	R$ 5.403.506,49	2*
TOTAL	R$ 134.805.304,28	38

* A MESMA OSC ATUA EM EDITAIS DE DIFERENTES ÁREAS AO MESMO TEMPO

FONTE: O autor com base nos dados plataforma Bússola.

A Associação de Saúde São Bento, que firmou contrato com a PMF em 2019, para a gestão privada de cinco unidades educativas municipais, não aparece entre as instituições disponibilizadas na plataforma. Na próxima seção, registramos as investidas do poder executivo para a implementação de um modelo de gestão sem precedente na rede municipal.

4.4.1 O Programa Creche e Saúde Já

No início de 2018, sob o pretexto de firmar “um marco institucional entre as atividades e serviços estatais e a participação da sociedade na sua execução contribuindo para o aprimoramento da gestão pública municipal” o poder executivo da PMF decide implementar um modelo de gestão, a partir de supostas “alianças estratégicas entre o município e entidades representativas da sociedade civil” (PL 17.484/2018, p. 1).

Para isso, propõe uma votação na Câmara de Vereadores, em regime de urgência urgentíssima[308], do Projeto de Lei nº 17.484[309] (Florianópolis, 2018c) que

[308] PORTAL DE NOTÍCIAS G1. Câmara aprova regime de urgência urgentíssima para PL das Organizações Sociais em Florianópolis. **G1 e NSCTV**. Florianópolis, 17 abr. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/vereadores-de-florianopolis-aprovam-regime-de-urgencia-urgentissima-para-pl-das-organizacoes-sociais.ghtml

[309] O PL 17.484/2018 inicialmente foi apresentado em regime de urgência, onde se prevê a conclusão da tramitação em 45 dias, porém, após forte pressão contrária de alguns setores da sociedade, passou tramitar em regime de urgência urgentíssima, reduzindo sua apreciação e votação para sete dias úteis.

permitiria a contratação de organizações sociais (OS) para a gestão direta e imediata de duas creches, construídas com o financiamento do BID, e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA Continente) que também estava concluída, mas sem o número de servidores públicos efetivos suficiente para o seu funcionamento.

O texto do PL que propõe a instituição do “Programa Creche e Saúde Já” prevê a descentralização da prestação dos serviços públicos de saúde e educação, através da transferência de gestão das novas unidades de educação infantil e saúde às organizações sociais (OS).

A ideia parecia ‘perfeita’ para que o então prefeito, Gean Loureiro, demonstrasse seu perfil de administrador ‘eficiente e responsável’ com os recursos públicos e, ainda, de quebra, pudesse solucionar mais uma das demandas impostas após o financiamento do BID. Afinal, não bastaria inaugurar as novas creches, era preciso colocá-las em funcionamento até 2019, sob pena de pesada multa contratual. Além disso, assim estaria seguindo a cartilha de recomendações do BID para aumentar a suposta ‘eficiência’ na educação, promovendo a transferência do fundo público para o setor privado por meio das intituladas “parcerias”.

Porém, muitos entraves foram encontrados nessa empreitada, como a Recomendação Conjunta 001/2018 emitida pelo MPSC e pelo Ministério Público de Contas que advertia sobre falhas no PL 17.484 (Florianópolis, 2018c) e recomendava sua imediata suspensão. Uma das questões levantadas era com relação a falta de uma regulamentação específica no município para a qualificação das entidades privadas como organizações sociais (OS),[310] uma vez que o PL propõe a implementação de um programa de governo e, ao mesmo tempo, cria e regulamenta a criação da figura das OS na administração pública municipal. Algo sem precedente na legislação.

Geremias (2023, p.74) faz um exame em torno da luta política envolvida na aprovação deste projeto, trazendo elementos sobre a tramitação conturbada do referido PL. O autor relata a resistência dos servidores públicos, a aprovação da Lei derivada do PL e, finalmente a contratação, em 2019, de uma entidade privada, que mais tarde, revelou ser uma empresa ‘laranja’[311]. A entidade contratada chegou a

---

[310] A Lei nº 9.637 dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e cria o Programa Nacional de Publicização, fornecendo os parâmetros para normatização nos entes federados (Brasil,1998a).

[311] A expressão laranja ou fantasma define as empresas de fachada, utilizadas para a lavagem de dinheiro e práticas ilícitas como de desvio de verbas públicas.

atuar em duas creches públicas do município durante quatro meses. “A aprovação do PL n° 17.484, de 2018, nos dá muitas pistas do funcionamento do Estado em sua forma ampliada. O uso da mídia, das entidades da sociedade civil e do aparato policial nos mostrou como a burguesia constrói sua hegemonia cultural”.

Como vimos no capítulo 2, desde a década de 1990, os ideais neoliberais vêm se capilarizando nas políticas públicas através de reformas, mudanças na legislação e também da busca de consensos, sob o modelo gerencialista de gestão da máquina pública. Desde então, novas concepções são introduzidas na gestão pública e, a partir daí, uma nova racionalização em torno de seu funcionamento e das políticas públicas faz emergir, inicialmente, a figura da entidade “pública não-estatal”, chamada a se tornar a executora na prestação dos serviços públicos.

Como uma grande oportunidade de negócio para o mercado, passam a ser implementadas reformas que convergem em direção ao setor privado, seja na forma de operar ou transformando as escolas públicas em um nicho a ser explorado. Essas reformas são, em grande parte, orientadas pelos organismos multilaterais em seus documentos. Geremias (2023) destaca a defesa de escolas de gerenciamento privado e financiadas pelo dinheiro público em um dos documentos produzidos pelo Banco Mundial, em 2014.

Pelo preceito do Banco, as escolas seriam propriedade do governo, mas deveriam ser gerenciadas por entidades privadas e justifica: “É cedido geralmente mais autonomia para esses tipos de escolas sobre tomadas de decisão no nível escolar do que em escolas públicas, mas são mantidas responsáveis pelos indicadores de performance ou outras medidas de resultados” (Geremias, 2023, p.56).

Neste sentido, acreditamos que o projeto de lei em questão, aprovado sem alterações ou discussões e transformado na Lei nº 10.372 (Florianópolis, 2018d), acentua o preceito de governança da política educacional do município. A introdução da figura das organizações sociais (OS) na administração pública municipal de Florianópolis não tem precedentes, trazendo uma nova modalidade de privatização, à rede municipal de educação, através da transferência da gestão com a concessão de bem público, incluindo a estrutura da educação infantil.

Ainda que os processos de terceirização dos serviços já tivessem sido introduzidos na educação, durante a gestão de Angela Amin, com a prestação dos serviços de limpeza e vigilância das escolas e se intensificado nas gestões que a

sucederam[312], temos aqui algo ainda mais profundo, com possíveis implicações na forma como as unidades públicas serão geridas.

Como ressalta Faust; Melgarejo; Silva (2020), as diferentes reformas e as mudanças na legislação ajudam a aprofundar a exploração do trabalho por meio da flexibilização. Em busca de uma adequação das relações trabalhistas às novas demandas do capital, acontecem os sucessivos ataques aos direitos. Nesse sentido, a categoria docente é uma das que mais sente os impactos da precarização do trabalho (Silva, 2018). Assim, quando se acrescenta esse elemento do processo de introdução de professores regidos pela CLT no espaço das escolas públicas, contratados através de entidades privadas, temos questões a serem discutidas em torno do significado de "público".

A educação pública de Florianópolis vem se configurando como um grande nicho de mercado a ser explorado, a partir do crescente repasse dos recursos públicos para a esfera privada. Segundo o levantamento de Faust; Melgarejo e Silva (2020), em 2002, enquanto o percentual de gastos com a folha salarial na secretaria da educação representava 77,6 % dos gastos da pasta, as subvenções sociais representavam 0,19% e a ‘locação de mão-de-obra”, 2,2% das despesas. Em 2018, os gastos com pessoal foram reduzidos para 54,33%, enquanto as subvenções aumentaram para 3,63% e a terceirização passou a representar 11,54%.

A Lei nº 10.372 (Florianópolis, 2018d), aprovada após inúmeras artimanhas[313], foi regulamentada pelo Decreto nº 18.710 (Florianópolis, 2018e), o que permitiu o lançamento, em julho, do edital de chamamento público 01/GAPRE/2018 (Anexo C) para a qualificação como organização social (OS) e “entidades sem fins lucrativos”. A falta de familiaridade com a Legislação do Terceiro Setor que vai regulamentar a qualificação das entidades fica demonstrada neste primeiro edital, já que não existe legalmente a qualificação de entidade sem fins lucrativos e, sim critérios que as definem[314].

O documento apresenta outros equívocos com relação ao trâmite do processo. De acordo com o Decreto nº 9.190 (Brasil, 2017), a seleção da entidade

---

[312] A terceirização da força de trabalho pela prefeitura revela-se como um mercado milionário, que abrange desde atividades como a lavagem de roupas das unidades escolares até a formação continuada de professores. Ao longo das últimas gestões uma gama ainda maior de postos de trabalho ligados à Secretaria Municipal de Educação foi terceirizada (Faust; Melgarejo e Silva, 2020, 160).
[313] Para saber mais: Geremias (2023); Reis; Molina; Gelsleichter (2018).
[314] Vide seção 3.2

privada sem fins lucrativos a ser qualificada deve seguir as seguintes etapas: divulgação do chamamento público; recebimento e avaliação das propostas; publicação do resultado provisório; fase recursal; e publicação do resultado definitivo. Acontece que para o credenciamento das entidades a serem qualificadas, o edital publicado pela PMF exigia, além de toda a documentação, a comprovação de prestação de serviço na área pretendida por pelo menos dois anos. Assim, por não haver amparo legal, o edital foi retificado (Anexo D) com a revogação do item 4.2 do Edital de chamamento, que dispunha sobre a comprovação de experiência anterior. Neste certame, para a educação infantil, não se apresentaram entidades.

Também em julho, o Decreto nº 18.820/2018 (Anexo E) criou uma Comissão Permanente para Qualificação de organizações sociais, com a nomeação de seus membros. Em março de 2019, é publicado um novo chamamento público (Anexo F), agora convocando as organizações da sociedade civil (OSC) para a contratação de uma organização social educativa para a concessão administrativa (gestão), com uso de imóvel público.

Desse modo, a municipalidade modifica o procedimento de seleção e passa a utilizar a Lei do MROSC e o Decreto Federal nº 8.726/2016 com a mesma intenção de transferir a gestão das unidades para o setor privado, não mais através da qualificação de organizações sociais, mas com a atuação das OSCs.

No diário oficial, encontramos o extrato do primeiro edital de chamamento (Anexo F). A primeira unidade escolhida para ser gerida por uma OS em Florianópolis foi o Neim Professora Antonieta de Barros, no bairro Vila Aparecida, inaugurado em março de 2019. Porém, as duas organizações que se apresentaram, acabaram desclassificadas por falta de documentação (Anexo G). Verificamos que uma dessas empresas é a Associação de Saúde São Bento/ABS, justamente a empresa que se envolve, meses depois, no escândalo da O.S Laranja[315].

Com isso, foi preciso realizar um novo chamamento público em abril (Anexo H), onde a disponibilização de recursos aparece ainda maior que no primeiro edital, e envolvendo a gestão de cinco lotes, cada um com uma unidade recém-construída com financiamento internacional. Desta vez, duas entidades se apresentam, sendo que a vencedora é a Associação de Saúde São Bento – ASB (Anexo I). Os termos de

[315] Notícia vinculada no portal da revista exame tratou sobre a negligência da PMF na seleção das entidades: “Prefeitura de Florianópolis passa gestão de creches a associação laranja: Associação São Bento está ligada a transações e documentos suspeitos” (Bispo, 2019).

Colaboração são publicados no Diário Oficial nº 2.469/2019, em julho, onde está o detalhamento sobre valores a serem repassados, unidades e número de crianças atendidas (Anexo J).

Com a definição da entidade que será a gestora de um lote com cinco unidades construídas com recursos financiados pelo BID, o Sindicato da categoria (Sintrasem) inicia uma investigação, solicitando à PMF toda a documentação referente a contratação da organização da sociedade civil, vencedora do certame. No mês de novembro de 2019, após apurar uma série de irregularidades e reunir provas, o sindicato protocolou uma denúncia ao MPSC solicitando averiguações. Além disso, iniciou uma ampla campanha de divulgação com denúncias sobre o desvio de dinheiro público pela ASB em conjunto com outra entidade e a apresentação de documentação falsa no chamamento da PMF (Sintrasem, 2019). A partir daí, começaram a surgir denúncias e processos de ouvidoria também por parte das famílias atendidas e, assim, o MPSC abriu uma investigação. O caso foi tomando proporções maiores, chegando aos veículos de circulação nacional. Isso fez com que, em fevereiro de 2020, a prefeitura precisasse romper o contrato com a ASB (Paraizo, 2020).

Em junho do mesmo ano, a oposição instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara de Vereadores para apurar as irregularidades no contrato celebrado entre a Prefeitura e a OS laranja. O rito da CPI da OS laranja[316], realizado em agosto, teve a composição, em sua maioria, de membros da bancada do governo, e demorou menos de 40 minutos para ser sumariamente arquivado.

Além da gravidade relacionada ao desvio de dinheiro público, outras questões emergem da derrocada da tentativa de implementação da primeira OS de Florianópolis na educação. De acordo com Campos (2020b), que teve acesso a documentação apresentada pela OS contratada, os projetos pedagógicos propostos para o trabalho com as cinco unidades a serem geridas são extremamente similares, sem levar em consideração as particularidades de cada comunidade educativa, com concepções distantes das discussões realizadas na rede municipal e de seus documentos orientadores.

No quadro funcional da OS contratada, não havia indicação da contratação de nutricionista para cuidar da alimentação das crianças ou pedagoga para a função de

[316] A gravação da audiência da CPI São Bento está disponível no Canal da Câmara de Vereadores, no Youtube no endereço: https://youtu.be/90UgFupBgqU

supervisão das atividades, como acontece na rede pública. Os profissionais para atuarem junto as crianças eram contratadas sob o regime CLT, com salários muito inferiores aos professores efetivos na mesma função e, é claro, não ofereciam plano de carreira.

Segundo Relatório de Parceiras firmadas entre as entidades e a Prefeitura municipal (2019), publicado na página eletrônica da PMF, a Associação de Saúde São Bento recebeu R$ 5.290.420,02 em subvenções nos contratos de gestão de duas unidades em quatro meses de atendimento. No diário oficial de 13/05/2020, data em que o contrato com a ASB já havia sido revogado, a secretaria de Transparência, Auditoria e Controle publica a prestação de contas analisadas, referente a março e abril de 2020, em que a empresa aparece como regular, e descreve os valores repassados (Figura 31).

Somente no Diário Oficial de 17/06/2020, a secretaria de Transparência, Auditoria e Controle divulga a situação de irregularidade da ASB (Figura 32). E apenas em dezembro, conforme registro no diário oficial n.º 2832, a empresa é notificada.

FIGURA 33 – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANALISADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (MARÇO A ABRIL/2020)

Prestações de Contas Analisadas
Mês: março e abril de 2020
Anexo Único Portaria 020/SMTAC/2020

								Aprovado			
Órgão	Entidade	CNPJ	Convênio	Projeto	Objeto	Valor	Parcela	Sim	ACR	Não	Diligência
SEMAS	CANTINHO DOS IDOSOS	08.429.871/0001-37	034/2018	Acolhimento Institucional	Subvenção	R$ 68.402,58	7		X		
SEMAS	CANTINHO DOS IDOSOS	08.429.871/0001-37	034/2018	Acolhimento Institucional	Subvenção	R$ 68.402,58	8		X		
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Alimentação	R$ 4.000,00	1	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Alimentação	R$ 15.000,00	2	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Alimentação	R$ 11.000,00	3	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Alimentação	R$ 4.000,00	4	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Alimentação	R$ 6.500,00	1	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Alimentação	R$ 12.000,00	2	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Alimentação	R$ 13.000,00	3	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Alimentação	R$ 13.000,00	4	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Alimentação	R$ 6.500,00	5	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 88.960,29	1				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 223.792,52	2				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 212.187,28	3				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 226.428,29	4				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 230.238,16	5				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 256.804,37	6				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 201.498,24	1				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 207.218,63	2				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 206.555,73	3				X
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 223.498,79	4				X

FONTE: Reprodução Diário Oficial eletrônico do município de Florianópolis (Edição 2.689/2020).

FIGURA 34 – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANALISADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (MAIO/2020)

Prestações de Contas Analisadas
Mês: maio de 2020
Anexo Único Portaria 026/SMTAC/2020

								Resultado da Análise			
Órgão	Entidade	CNPJ	Convênio	Projeto	Objeto	Valor	Parcela	Reg.	Reg. R	Irreg.	Diligência
SEMAS	ACIC	83.598.136/0001-72	151/2018	Habilitação e Reabilitação da pessoa com def. visual	Subvenção	R$ 36.805,00	3	X			
SEMAS	ACIC	83.598.136/0001-72	151/2018	Habilitação e Reabilitação da pessoa com def. visual	Subvenção	R$ 36.805,00	4	X			
SEMAS	ACIC	83.598.136/0001-72	151/2018	Habilitação e Reabilitação da pessoa com def. visual	Subvenção	R$ 36.805,00	5	X			
SEMAS	ACIC	83.598.136/0001-72	151/2018	Habilitação e Reabilitação da pessoa com def. visual	Subvenção	R$ 36.805,00	6	X			
SEMAS	ACIC	83.598.136/0001-72	151/2018	Habilitação e Reabilitação da pessoa com def. visual	Subvenção	R$ 36.805,00	7	X			
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 201.498,24	1			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 207.218,63	2			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 206.555,73	3			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	122/2019	NEIM ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS	Subvenção	R$ 223.498,79	4			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 88.960,29	1			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 223.792,52	2			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 212.187,28	3			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 226.428,29	4			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 230.238,16	5			X	
SME	SÃO BENTO	27.229.271/0001-70	119/2019	NEIM ANTONIETA DE BARROS	Subvenção	R$ 256.804,37	6			X	
SME	Fundação Vidal Ramos	83.896.556/0001-54	041/2019	Projeto Espaço Alternativo	Subvenção	R$ 20.200,00	6	X			

FONTE: Diário Oficial eletrônico do município de Florianópolis (Edição 2713/2020).

Para além da conveniência pública e política, ou dos resultados desse processo desastroso, as constatações em torno do Programa Creche e Saúde Já (Florianópolis, 2018c) lançam incertezas com relação ao modelo proposto pelo poder executivo, evidenciando o descaso com os recursos públicos e a evidente mercantilização da educação infantil em detrimento da oferta pública de qualidade.

Temos uma primeira tentativa de implementação desse modelo através da assinatura de um contrato, firmado entre o poder público e um ator advindo do setor privado, que, envolvido em aparente 'confiança' e segurança jurídica, ou seja, sob a outorga da Lei e em nome da declarada 'eficiência' da ação pública, que vai conceder o uso de um patrimônio público, repassando a responsabilidade pela administração e gestão de cinco unidades de educação infantil para o atendimento de pelo menos 880 crianças. Uma experiência que se mostrou pífia.

O chamamento de uma entidade sem competência na área, depois de uma série de trâmites legais, levanta questionamentos em torno da *expertise* das entidades que se apresentam nesses processos e, ainda quanto as próprias fragilidades no Plano de trabalho apresentado, na contratação dos profissionais, no monitoramento e na avaliação do funcionamento do modelo de gestão proposto pela administração municipal. Salientamos que tudo ocorreu conforme previsto na legislação municipal, sendo que, foi realizada a sabatina da entidade contratada por diferentes Comissões.

De modo peculiar, o Programa Creche e Saúde Já (Florianópolis, 2018c), – onde se propõe a concretização da descentralização da prestação dos serviços públicos[317], não somente na área da saúde e educação – através da transferência da gestão de novas unidades de educação infantil às entidades privadas, vai espelhar a marca de uma gestão gerencialista nas políticas para a educação infantil do município, despreocupada com os efeitos na realidade do atendimento das crianças.

Através da fragmentação e dispersão dos serviços de atendimento educacional, a administração pública busca eficiência delegando ao setor privado a responsabilidade pela execução e gestão, assumindo um papel regulador e fomentador das relações com o setor privado. Com esse objetivo, a administração

[317] O Programa Creche e Saúde já tem como objetivo fomentar a descentralização de atividades e serviços desempenhados por órgãos ou entidades públicas municipais, mediante a participação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, incluídas associações civis e fundações privadas de igual natureza, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, ao esporte, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e à assistência social (Florianópolis, 2018, art.1º).

municipal de Florianópolis lançou uma nova modalidade de atendimento, dentro da estrutura pública da educação infantil municipal: a gestão direta por uma entidade privada das unidades de educação infantil públicas.

A adoção dessa estratégia por parte da administração municipal revela que o investimento público, advindo do financiamento internacional, para a ampliação da infraestrutura da rede própria, não se tratava afinal de um projeto com vistas ao fortalecimento da educação pública ou ao alcance da qualidade no atendimento das crianças, como foi amplamente propagado pelo gestor municipal em diferentes mídias sociais. Antes, sinalizou uma das táticas deliberadas de estruturação de um nicho de negócios para o setor privado, onde se pretende entregar as unidades infantis públicas ao setor privado, construídas e equipadas com o dinheiro público, com claro intuito de explorar economicamente o fundo público.

Outra questão evidenciada foi a ampliação de vagas derivadas da intensificação da estratégia de parcialização na rede própria durante as últimas gestões municipais, em especial a partir de 2018. Uma opção política que afeta diretamente as famílias mais empobrecidas, compostas por adultos que geralmente realizam jornada de trabalho integral. Como alternativa, a municipalidade vai oferecer os programas no contraturno, realizados junto ao setor privado, direcionados às crianças maiores de seis anos (Editais de Educação Complementar e Bairro educador). Para as menores, resta a opção pelas creches conveniadas em período integral ou ainda as soluções improvisadas e possíveis, diante da realidade imposta: creches sem fiscalização no período do contraturno; a companhia de irmãos, avós ou vizinhos, que se tornam cuidadores ou ainda a saída dos familiares do emprego, acarretando perda de poder aquisitivo.

Desse modo, a manutenção da política de conveniamento, realizada agora através das chamadas ‘parcerias’ e com números expressivos de atendimento, tendo em sua maioria vagas em período integral, bem como o apontado crescimento da parcialização das vagas na rede própria, denotam tentativa de inflexão no direcionamento das políticas de oferta implementadas na rede municipal de Florianópolis. Além do aprofundamento do hibridismo das formas de atendimento das crianças, temos o redirecionamento das políticas em direção ao setor privado com a introdução de uma modalidade, inédita na rede, que vai propor a gestão direta por entidades privadas de unidades públicas de educação infantil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

"O Brasil, como sabemos, não é um país pobre, mas desigual"
Lisete Arelaro (1945-2022)

Esta pesquisa se propôs a examinar as políticas públicas relacionadas à oferta da educação infantil na rede municipal de ensino na Capital do estado de Santa Catarina, partindo do ano de 1986 – início da gestão do primeiro prefeito eleito após o fim do sistema bipartidário, instaurado durante o regime autoritário – até 2023. Nosso objetivo foi compreender as possíveis implicações da Lei Federal nº 13.019 (Brasil, 2014b) na condução das políticas municipais de oferta, enfatizando as interações estabelecidas entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil.

A referida Lei instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) proporcionando certa fluidez às regras de governança na esfera pública municipal no que diz respeito as relações entre o setor público e privado ao possibilitar um leque diversificado de arranjos entre o executivo e as entidades privadas. A partir de 2017, a referida legislação federal começou a ser normatizada no âmbito dos municípios, onde vamos registrar a intensificação dos processos, mecanismos e estratégias de busca pelo consenso em torno da necessidade de participação das entidades privadas na execução das políticas sociais municipais.

Em nossas análises tomamos como referencial as reflexões teóricas de Gramsci sobre sociedade civil e Estado *strictu sensu* (sociedade política), assim como os conceitos derivados dessas concepções. As categorias estabelecidas *a priori* foram: *garantia do direito à educação, governança e relação público e privado*. Os conceitos relacionados a essas categorias estiveram presentes em todo o corpo desta pesquisa, no decorrer dos Capítulos, que retomaremos a seguir.

As leituras teóricas possibilitaram a ampliação do entendimento dos conceitos de sociedade política e de sociedade civil, onde identificamos os sistemas de relações estabelecidos entre eles. A ideia fantasiosa de uma sociedade civil descolada do Estado, independente do mercado e com papel mediador, capaz de resolver todas as mazelas por suas virtudes de caráter, honestidade e interesse no bem comum, foi assim desmontada, ao mesmo tempo em que ficou evidenciado que esse conceito, distante da realidade, tem servido como suporte e projeção das políticas neoliberais. Ainda assim, dicotomicamente, atestamos que a ideia de fortalecimento da sociedade

civil desponta em diferentes espectros políticos ao se abordarem as possíveis formas de organização social, seja com vistas à luta por direitos, a democratização e a participação cidadã ou mesmo buscando relacioná-la ao empreendedorismo social.

As disputas com relação a noção de sociedade civil e de Estado aparecem no cerne dos discursos ideológicos contemporâneos, escamoteando a luta de classes intrínseca, na medida em que forjam explicações acerca das mudanças e da complexificação dos processos sociais e políticos e, ainda do 'inevitável' desmantelamento do Estado de bem-estar social. Nesse sentido, diante do estabelecimento de um Estado mínimo nas questões sociais, o fortalecimento do papel da sociedade civil, entendida enquanto uma ampliação das ações isoladas de indivíduos voluntários, desponta como solução mágica (de eficiência e de baixo custo) para a incompetência do Estado 'falido' (Montaño,2015).

A interpretação de Gramsci (2011) sobre o papel da cultura como uma dimensão da política e de seu atrelamento aos processos de conquista da hegemonia, para além da dominação pela força, se mostra essencial na compreensão do esforço empenhado por determinados grupos sociais em busca de certos consensos. Percebemos então que a articulação entre sociedade civil e Estado, é crucial ao processo de hegemonia, sendo que, o poder público passa a se constituir como mais um "instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica" (Gramsci, 2007, p. 259) ao aderir aos preceitos estabelecidos pelo Capital.

Além de se complexificar, o aparelho estatal ocupa, portanto, papel central no processo de luta pela hegemonia de um determinado projeto societário, articulando-se aos aparelhos privados de hegemonia (APH) que se configuram, à primeira vista, como organismos coletivos voluntários e relativamente autônomos em relação a sociedade política. Quando em essência, após exame cuidadoso, atestamos que algumas vezes passam a fazer parte do Estado a fim de garantir o projeto hegemônico, obscurecendo a natureza específica do poder de classe.

Ao mesmo tempo, algumas entidades, antes ignoradas pelo Estado, são cooptadas e convertidas em zonas privilegiadas de interesses, modificando áreas de intersecção e os limites entre público e privado. O aparelho estatal, servindo aos interesses do Capital, precisa, nesse sentido, ser reestruturado a fim de submeter o desenvolvimento complexo da sociedade civil à sua estrutura de poder.

Dessa forma. a compreensão gramsciana sobre a relevância dos mecanismos de produção de hábitos de comportamento, valores e modos de pensar para a

estruturação do poder nas sociedades modernas joga luz sobre a operação dos aparelhos hegemônicos, de como eles atravessam entre as fronteiras do público e do privado, e de que maneira um determinado grupo busca concretizar seu projeto societário.

Essa relação de forças vai influenciar a composição de formas institucionais e legais, adequadas à manutenção da hegemonia. Desse modo, a governança se apresenta dinâmica, com ordem e intencionalidade, sendo um processo fluido e sutil que envolve a atuação de diferentes atores, além do Estado, suas Leis e regulamentações (Shiroma; Evangelista, 2014). A hegemonia se estabelece pela combinação de força e consenso, quando se busca legitimar o poder através do aparente apoio popular, formulado a partir da conformação da opinião pública que se dá pela difusão pela mídia e outros formadores de opinião.

A sociedade civil, no entanto, não é neutra ou isolada do mercado e do Estado, mas carregada de elementos políticos que só podem ser compreendidos se considerarmos o contexto sócio-histórico em que está inserida e os embates nela contidos. Nesse sentido, como afirma Acanda (2002), o conceito de sociedade civil não é somente um instrumento de análise, mas também de Projeto. Isso porque ao nos referimos a sociedade civil, estamos tratando da construção e/ou desconstrução, da ampliação ou do estreitamento de espaços que moldam as ações e o desenvolvimento de grupos sociais específicos.

Em nossa pesquisa, buscamos evidenciar a articulação entre o poder público e a sociedade civil, especialmente através da ação das entidades sociais, e as disputas ideológicas que moldam a formação e implementação das políticas de oferta para educação infantil, com olhar no contexto do município de Florianópolis. Para ampliar nossas análises realizamos o resgate histórico acerca do atendimento e proteção da criança, em um período anterior à inscrição do direito à educação infantil na CF de 1988, onde registramos as tímidas ações do Estado brasileiro com relação as políticas para as crianças realizadas nesse período e, ao mesmo tempo, a forte presença de instituições, presentes na sociedade civil, em ações assistencialistas, relacionadas aos cuidados paliativos de saúde e proteção da infância.

Acompanhamos também as mudanças estruturais na sociedade brasileira que resultaram no deslocamento de adultos e crianças às cidades e exigiram a arregimentação de ações de controle, em especial dos filantropos, que, naquele momento, buscaram se desvincular dos serviços de caridade religiosa. A chamada

“assistência científica” apregoava a desobrigação do Estado e o fortalecimento das entidades privadas, promovendo uma educação mais moral que intelectual e de conformação às desigualdades sociais (Kuhlmann Junior, 2000).

Assim, as instituições infantis representaram parte da resposta à necessidade de controle da população emergente, mais especificamente da classe trabalhadora. A introdução da mulher no mercado de trabalho também impulsionou a ampliação dos espaços direcionados aos cuidados das crianças. Algumas tentativas governamentais para organização do atendimento e proteção das crianças foram registradas nos anos 1920, novamente com a cooperação do setor privado, ainda que com o repasse de parcos recursos públicos às entidades sociais.

Nesse mesmo período, surgiram ainda tentativas, pouco exitosas, de regulamentação das creches localizadas junto às empresas. Nos anos 1950 as creches populares sobreviviam de doações e estavam vinculadas ao serviço de assistência social do Governo. Ou seja, o poder público continuava se eximir, mantendo-se distante da oferta ou de sua fiscalização.

Nos anos 1960 e 1970, tímidas iniciativas registradas na LDBEN (Brasil, 1961), na CLT (Brasil, 1967) e na LDB (Brasil, 1971) instigaram o início dos debates sobre a oferta educacional às crianças menores de sete anos. Em 1980, alinhando-se aos preceitos da Unicef e Unesco, encontraremos o primeiro Programa Nacional de Educação Pré-escolar (Brasil, 1981), baseado em uma concepção compensatória (nutricional, cultural e educacional). Esse modelo de educação em massa e de baixo custo foi executado por entidades privadas. Com um papel coadjuvante às ações estaduais e municipais, o governo federal dá o tom das políticas, oferecendo recursos limitados e sem preocupação com a qualidade.

Entre 1980 e 1990, a educação infantil passa por três fases: a expansão quantitativa, com o ingresso expressivo na pré-escola; a formulação de propostas pedagógicas para esta etapa, como forma de se descolar da visão exclusivamente assistencialista; e, finalmente o reconhecimento do direito da criança à Educação desde o seu nascimento (Didonet, 1991). Nesse período, a realidade de atendimento infantil apresentava um panorama dramático com relação aos serviços oferecidos. Esse quadro começa a se transformar a partir da ampliação dos debates em torno da formação das políticas de integração entre a pré-escola e a creche e sua vinculação à área da educação (Campos, 1999) e das pressões exercidas por diferentes setores da sociedade civil organizada e seus representantes.

Enquanto isso, diante da presença pouco marcante do Estado, de maneira crescente, as famílias precisaram encaminhar suas crianças a uma multiplicidade de formas de atendimento, desde os programas instituídos por diferentes órgãos públicos, diretamente ou através de convênios com entidades filantrópicas e comunitárias, até as iniciativas particulares instaladas em locais de níveis sociais distintos, sem quase nenhuma fiscalização do poder público.

Vimos ainda que os organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Unesco, se fazem presentes em todos os períodos estudados, incentivando a aproximação das instituições privadas e de baixo custo através de programas alternativos à educação pública e de caráter compensatório. Com isso, registramos uma naturalização com relação a impossibilidade de efetivação dos direitos das crianças pequenas pela falta de aporte de recursos públicos (Susin; Montano, 2015).

Atestamos que as relações do Estado com as instituições privadas na prestação de serviços de atendimento à criança são históricas e intrínsecas, o que nos ajudou a compreender, em parte, também a naturalização e conformação em relação a presença do setor privado na oferta da educação infantil até os dias atuais e, ainda, o tensionamento entre duas lógicas de atendimento: a assistencialista e a educativa.

Ao analisar o panorama em torno da constituição das políticas para educação infantil, temos, historicamente, em âmbito mundial, o importante avanço da legislação em torno do direito das famílias e de suas crianças aos espaços de atendimento educacional. No contexto brasileiro, o campo de lutas, envolvido em contradições, vai forjar a implementação das políticas que, ora serão pensadas e executadas como estratégia de erradicação da pobreza, ora como uma forma de concretizar o direito à educação da criança. Desse modo, a educação infantil se apresenta, ao mesmo tempo, como possibilidade de efetivação do direito da criança e também como uma maneira de suprir a necessidade das famílias trabalhadoras, podendo ainda servir aos interesses do Capital (Neiverth, 2009).

Da mesma forma, o papel das entidades e suas relações com o Estado também se modificam, especialmente com relação à execução dos serviços de atendimento à criança. A concretização das políticas educacionais de incentivo à participação de entidades privadas, arregimentadas pela legislação engendrada nesse período, vai corroborar com as condições de governabilidade sob o signo do Capital (Shiroma; Evangelista, 2014).

Na continuidade do trabalho, nossas reflexões abordaram o direito à educação infantil. A inscrição do direito das crianças na CF de 1988, após intensa mobilização social, vai acionar uma série de instâncias governamentais para sua proteção e efetivação. Os avanços legais são propositivos e exigem a formulação e implementação de políticas públicas e de financiamento. Com isso, nos últimos anos, essa etapa ganha cada vez mais espaço e foco no debate educacional, o que implica em um intenso processo de mudança e reorganização de sua estrutura.

Paralelamente, ocorrem mudanças no padrão de relações intergovernamentais onde sinalizou-se o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados que resulta na descentralização das políticas sociais. Nesse contexto, a transferência da educação infantil aos municípios exige medidas de apoio técnico e financeiro, bem como a indução de políticas de oferta por parte do governo central. A municipalização da educação, por sua vez, exerceu pressão sobre a ampliação da oferta de matrículas para o atendimento da crescente demanda local.

Para viabilizar o atendimento infantil, grande parte dos governos municipais optaram por manter, concomitantemente à estruturação de sua rede própria, a oferta através das entidades privadas sob a forma do conveniamento. De modo geral, a principal justificativa apontada pelas municipalidades é o atendimento imediato da demanda e a manutenção do auxílio financeiro às entidades. Poucas vezes, o motivo esteve embasado na qualidade do serviço prestado (Costa; Borghi, 2013). Ou seja, essa tem se mostrado uma alternativa de solução rápida e, à primeira vista, barata que desconsidera a concretização do direito à educação e a qualidade oferecida (Adrião *et al.*, 2009). Antes da regulamentação do MROSC pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), o instrumento legal amplamente utilizado na celebração dos contratos entre a municipalidade e as entidades privadas era o conveniamento, considerado frágil juridicamente por apresentar uma normatização escassa e esparsa em instruções normativas, decretos e portarias (Oliveira, 2016).

Sobre a efetivação do direito à educação infantil, as pesquisas demonstram que esta é a etapa educativa com acesso mais restrito e menos democrático em nosso país (Campos; Campos, 2012; Ferreira, 2016) e a que menos avança com relação aos investimentos na educação (Cara, 2012), fazendo persistirem políticas assistencialistas e compensatórias de outrora, em especial para as crianças de até três anos (Abramowicz; Tebet, 2017).

A implementação de uma política de financiamento mais direcionada à educação infantil, trazida pelo novo Fundeb permanente (Brasil, 2020b), que propõe o aumento da complementação de recursos da União e a vinculação de recursos ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) de forma gradativa nos próximos anos, pode ajudar a alterar o quadro em tela. Mas isso, desde que esses recursos disponibilizados sejam investidos no aprimoramento e fortalecimento da rede de educação pública, ao invés de direcionados ao setor privado.

No período anterior e logo após a formulação da Constituição de 1988, o mundo viveu o fenômeno da globalização, onde se reorganizou o cenário político e econômico. Isso gerou uma modificação no modo como os estados nacionais passam a tomar suas decisões, uma vez que os aspectos particulares ou locais perdem espaço para as questões da agenda econômica global.

Historicamente temos que a interação entre o Estado *stricto sensu* (sociedade política) e a sociedade civil resulta em modelos de ação governamentais onde o papel estatal assume diferentes perspectivas. A partir do contexto de crise do próprio capitalismo, nos anos 1970, vamos registrar o declínio da atuação do chamado Estado de bem-estar social nos países ocidentais, fazendo emergir as teorias que responsabilizam a atuação do Estado pela crise do Capital e sugerem que este deve proteger as instituições financeiras (Harvey, 2011).

Nesse mesmo período, ocorre a intensificação dos processos de associativismo em todo o mundo. Assim, enquanto o Brasil e os países latino-americanos, através dos movimentos sociais, pleiteavam o fim da ditadura, os direitos sociais e a ampliação da participação social na esfera pública, mundialmente registraremos o avanço da racionalidade neoliberal. A partir desse ideário temos a deliberação pela privatização dos direitos sociais, pela intervenção mínima do Estado na economia e pela orquestração dos países por organismos financeiros internacionais (Pires, 2009). Ou seja, não obstante todo o processo de redemocratização que promove a capacidade de organização civil e participação direta na esfera pública, vivemos, a nível mundial, uma crise do Capital que acaba sendo decisiva ao avanço das políticas neoliberais (Peroni, 2008) e ao sequestro dos direitos sociais conquistados.

No Brasil, ainda que não se tenha logrado a constituição de um Estado de bem-estar social, o histórico de enfretamento instaurado pelos movimentos sociais ajudou na conquista de direitos e ajudou a constituir o reconhecimento e a visibilidade

social das entidades da sociedade civil, legitimando suas ações. Mesmo que a capacidade de mobilização popular tenha sido bastante reprimida, ela logrou produzir alguns efeitos relevantes como a participação popular nas instâncias de governo. Realizada sob intenso controle de entidades patronais ou empresariais, ou pelas forças policiais e militares, a luta popular por avanços sociais foi atravessada pela ideologia da Terceira Via e do neoliberalismo (Fontes, 2020).

Como consequência, as reivindicações populares serão, em alguns casos, incorporadas, mas sob rígido controle empresarial, o que vai limitar a universalização de muitos dos direitos conquistados e dificultar a manutenção das associações populares. Assim, durante o período democrático, pós-1988, vai ocorrer o aumento das associações populares, refletindo uma continuidade das lutas sociais, porém, paralelamente, teremos o aumento exponencial das APHs empresariais voltadas para atuação nos “processos de sociabilidade” em áreas como a cultura, a educação e o meio ambiente (Flores, 2020).

Ao longo do tempo, esse processo de reorganização da ação coletiva promoveu mudanças significativas no padrão de associação, assim como, a diversificação das pautas de reivindicações, permitindo o surgimento de novos formatos associativos (Landim, 1988). A sociedade civil brasileira vai sendo constituída a partir de um conjunto heterogêneo, com uma variedade de grupos atuando, com concepções advindas de processos distintos de institucionalização, incluindo desde associações religiosas e suas ações de voluntariado até as entidades empresariais ligadas à proposição e implementação das políticas públicas, passando pelas executoras de políticas públicas e totalmente financiadas pelo poder executivo (Avritzer, 2012).

Desse modo, as formas associativas, populares ou empresariais, surgem nesse terreno de disputas, caracterizado pelas lutas *intra* e entre classes, e contemplam diferentes capacidades de mobilização e modalidades organizativas (Fontes, 2020) e ainda interesses diversos. A inserção de novos atores sociais emergentes, seja eles populares ou do mercado (e de seus interesses econômicos) na esfera pública, abre novas possibilidades de interação com diferentes instâncias do poder público e vão influenciar a implementação das políticas.

Em meio a esse contexto particular do modelo capitalista, em que, após uma intensa fase de expansão mundial, iniciada no pós-guerra, se tem o enfrentamento de um período de crise, encontraremos as estratégias de superação dessa fase. Nesse

sentido, com o diagnóstico comum de que o culpado pela crise é o Estado, as ideias das correntes neoliberal e da Terceira Via vão sugerir a necessidade urgente de redefinição do papel do Estado, ainda que sob entendimentos diversos sobre o que isso possa significar (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Nos anos 1990, os ideários neoliberal e da terceira via encontram eco em terras brasileiras, inclusive entre partidos de vertentes diversas, influenciando as reformas do aparelho estatal e o redirecionamento das políticas sociais. Desde então, as conquistas sociais inscritas na Constituição passam a representar um entrave na realização da nova agenda global, mobilizando estratégias de descentralização das políticas sociais, como parte do paradigma da governança que legitima o consenso em torno da ineficiência do Estado.

As duas vertentes ideológicas dividem, portanto, o mesmo entendimento de que o Estado não deve assumir sozinho a execução das políticas sociais, porém, cada uma vai buscar equacionar a crise de uma forma distinta. Para os teóricos da Terceira Via, as entidades da sociedade civil devem ser chamadas a ajudar nessa tarefa, enquanto para o neoliberalismo a solução passa necessariamente pelo mercado, ou seja, pela privatização desses serviços (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009). É, portanto, nesse contexto que emerge a formulação do Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado (PRDAE) onde encontraremos um mix desses dois projetos, com sérias repercussões para a equalização das questões sociais.

As redefinições do Estado atingem diversas áreas do governo, assim como o conjunto da sociedade brasileira. A Reforma do aparelho do Estado apresentou um escopo um pouco mais restrito com o intuito de tornar “a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (Brasil, 1995, p. 12), entendida aqui enquanto o fortalecimento da sociedade civil sob o ponto de vista da Terceira via. A sociedade civil organizada é convocada, através de suas entidades, a participar assumindo responsabilidades na execução das tarefas do Estado, prestando assistência e atendimento à população mais vulnerável, evitando assim o caos social através das ações de suas entidades privadas (Chaui, 2001) e passando a ser submetida a estrutura de poder do Estado. Ao mesmo tempo é intensificada a estratégia de privatização de empresas públicas e os processos de terceirização de serviços dentro da administração pública.

A criação pelos reformistas de um espaço “público não estatal” para a atuação das entidades privadas no âmbito público (Brasil, 1997), se insere nessas

contradições sendo justificada pelo discurso de possibilidade de se alcançar “eficiência e qualidade dos serviços e com um custo menor” (Brasil, 1995, p. 47). Nesse sentido, o Estado não se torna mínimo e o governo não é substituído. Ele não se afasta para dar lugar ao setor privado. Ao contrário, se mantém presente, não como provedor exclusivo dos serviços públicos, mas como regulador das relações entre público e privado (Shiroma; Evangelista, 2014).

As ideias que sugerem o possível equilíbrio de interesses, advindo de um ‘terceiro setor’, fora do mercado e do Estado, carrega concepções que alcançam um amplo espectro político, agradando grupos de centro, esquerda e direita. Porém, na prática, sua atuação acaba se traduzindo na flexibilização dos direitos sociais, com uma espécie de “naturalização do possível”, através da descentralização e focalização das políticas no indivíduo (Peroni, 2013; Montaño, 2002). No âmbito educacional, vai resultar em um projeto gradativo de desmonte da educação pública.

O entendimento acerca da crise aparece na base da compreensão do aprofundamento das relações entre público e privado, uma vez que entre as estratégias de superação da crise do Capital vamos encontrar a necessidade de redefinição do Estado e conformação da sociedade civil que se torna cada vez mais complexa. O discurso em torno da atuação do ‘terceiro setor’ como solução para o impasse criado pelo Capital vai promover a narrativa em torno da crise (Peroni, 2013) que direciona ao consenso em torno da inevitável execução das políticas socais por entidades privadas (Montaño, 2002).

A implementação das políticas sociais enquanto materialização de direitos sociais acaba sendo diluída pelo discurso de desenvolvimento social sustentado por meio de ações da sociedade civil organizada e suas entidades privadas. A luta por direitos universais, subsumida, cede espaço e perde força no campo político uma vez que, como querem fazer crer, o Estado “em crise” perdeu sua capacidade de execução das políticas sociais (Peroni, 2013).

Nessa justificativa falaciosa encontraremos o dilema do engajamento cívico e pacífico dos cidadãos que devem dedicar seu tempo e habilidades para apoiar as ações que pretendem promover as mudanças necessárias na sociedade. Os discursos apoiados em teorias sobre a interação entre sociedade civil e Estado são uma combinação de diversos marcos teóricos que acabam resultando em um imenso guarda-chuva conceitual. Essa debilidade proposital em torno de uma definição clara da ‘terceira via’ permite abarcar no ‘terceiro setor’ uma infinitude de instituições, com

natureza jurídica e formas de atuação diversas. Isso contribuiu à sua expansão e, ainda, à aceitação do argumento em torno da necessidade de superação da dicotomia entre público e privado, e, simultaneamente, de equiparação entre público e Estatal (Montaño, 2002).

Marcadas pela falta de proposição de enfrentamento e de modificação do sistema capitalista, as ações das entidades do 'terceiro setor' se mostram paliativas frente a conjuntura social excludente. Além de ser indulgente com as desigualdades sociais, elas acabam arrefecendo a participação cidadã, esta sim focada na conquista e exigibilidade de direitos. A adjetivação das entidades como "organizações do terceiro setor" traduz essa concepção restrita de cidadania sendo um termo utilizado na nova configuração e dinâmica da sociedade civil no contexto de delineamento da intervenção social no modelo de Estado gerencial (Martins; Souza; Pina, 2020).

Assim sendo, essas entidades não podem ser confundidas com os movimentos sociais e suas instituições que advém da mobilização em prol de demandas legítimas da sociedade e de resistência. Da mesma forma, é importante compreender a diferença entre os antigos convênios, executados junto as entidades comunitárias no atendimento das crianças, e o modelo proposto a partir das chamadas 'parcerias', instituído pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b). As pesquisas nos mostram que o argumento sobre o baixo custo em torno da execução das políticas nem sempre pode ser atestado. Como nos casos em que o governo municipal estabelece repasses às entidades privadas com valores superiores aos capitados pelo Fundeb, além de financiar a construção de prédios e a infraestrutura utilizada por essas organizações (Domiciano, 2018).

Como vemos, a implementação da educação pública brasileira é atravessada por essas contradições entre a efetivação de direitos e a introdução das concepções advindas da reforma do Estado (Oliveira, 2015) que foram traduzidas, progressivamente, na promulgação de leis legitimadoras das novas formas de gerir o social através da participação das entidades do 'terceiro setor', justificando a transferência das tarefas do Estado ao setor privado (Shiroma; Evangelista, 2014).

Na educação infantil, as reformas administrativas se refletiram no fomento à oferta por meio das entidades privadas, estratégia adotada desde a vigência do Fundef (Brasil, 1996a) e intensificada com a edição de documentos orientadores que promovem a política de conveniamento (Brasil, 1998b), e, ainda, pela legislação

engendrada que prevê a celebração de contratos de ‘parceria’ com o setor privado (Brasil, 1999; Brasil, 2014b).

Sob a égide da governança, as políticas educacionais passam a ser desenvolvidas baseadas em uma espécie de coordenação compartilhada, onde, apesar do discurso democrático que se faz presente, não se estabelece um equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade civil, possibilitando o aprofundamento da concepção mercantilista e dos processos de privatização, ao mesmo tempo em que se amplia a rede educacional pública.

Os textos das políticas educacionais produzidos desde então carregam esses elementos, com viés explicitamente economicista, introduzindo conceitos da governança e corroborando a construção de uma hegemonia discursiva que converge a globalização das políticas (Shiroma; Campos; Garcia, 2005), ao mesmo tempo em que se busca promover a ampliação do acesso.

Isso vai modificar o entendimento sobre o papel do Estado, o direcionamento e a formulação das políticas públicas educacionais, a participação das entidades privadas e suas formas de relacionamento com o poder público, instituindo novas formas de gerir o social. O Estado se mantém assim como responsável pela oferta pública assumindo novas funções e com novas formas de implementação (Shiroma; Evangelista, 2014).

Esses embates, bem como as pressões dos APHs e suas agências, representados pelos organismos internacionais como OCDE, Banco Mundial e BID e por grupos empresariais, modificam o campo de disputas, influenciando fortemente o contexto político e social brasileiro, difundindo tendências e indicando direcionamentos nas políticas (remodelagem do Estado que deve ser mínimo naquilo que não interessa ao Capital e padrões gerencialistas na forma de governar).

Todo esse processo provoca inflexões e repercute na formação e implementação das políticas para educação infantil, onde as entidades privadas se fazem presentes historicamente. A emersão das políticas de incentivo a participação das entidades privadas na execução da oferta, amplamente estimuladas pelos organismos internacionais, será justificada, sem a necessária comprovação, pela alegação de inépcia estatal e má gestão dos recursos públicos.

Registramos alterações no formato do antigo conveniamento com as entidades sociais, transmutado agora em ‘parceria’ com o poder público, e ainda tentativas de ampliação pela compra de vagas do setor privado e pela expansão da

contratação de organizações da sociedade civil com o intuito de suprir a demanda por vagas públicas, seja em espaços privados ou cedidos pelo poder público.

Assim, frente a necessidade urgente de ampliação da oferta nesta etapa, como solução, é apresentada uma panaceia com mecanismos advindos do mercado como o redimensionamento de suas estruturas, o deslocamento das centros de decisões e da gestão, cessão de uso de imóveis públicos, conjuntamente com a ampliação da contratação de organizações da sociedade civil para a execução de atividades que, em muitos casos, necessitam dos próprios servidores públicos para serem efetivadas ou mantidas (Costa, 2001), sendo que poderiam ser executadas através do fortalecimento das redes próprias já existentes.

Os projetos e programas instituídos com base nessas relações com o privado, têm forjado um modelo específico de ação estatal, especialmente em nível local, gerando impactos variáveis sobre os sistemas educacionais municipais. A capilaridade do setor privado e sua crescente influência têm resultado em interações complexas e às vezes sutis, o que obscurece o processo de privatização e suas implicações para a educação pública (Lima, 2013).

A concessão de serviços e bens públicos ao setor privado ganha destaque nos discursos políticos dos governos locais e tem promovido a ascensão de novos atores sociais, reforçando elites políticas (Costa, 2001) e instigando, de modo ascendente, a erosão das responsabilidades estatais em benefício do mercado. Ao transferir a gestão para entidades privadas, as escolas públicas passam a ser administradas sob as regras do direito privado, com modelos de gestão baseados em princípios de mercado, e não mais nos interesses coletivos (Lima, 2013).

Em meio à reformulação das ideias em torno da privatização dos serviços sociais e à legitimidade das novas responsabilidades estatais, a regulamentação legal trazida pelo MROSC (Brasil, 2014b) emerge como peça-chave no estreitamento dessas relações e na expansão da atuação do ‘terceiro setor’. Sob o pretexto da incapacidade do Estado em atender com eficiência a crescente demanda social, a legislação vem buscando viabilizar juridicamente a atuação das entidades do ‘terceiro setor’ na implementação de políticas públicas e na promoção do controle social da administração pública (Brasil, 1997).

A fim de elucidar as estratégias de busca por consenso em torno das relações público-privado, identificamos a tática de apropriação de conceitos ligados à associação colaborativa, muito deles originados no período de redemocratização.

Conseguimos assim, problematizar alguns desses constructos utilizados nos discursos e na legislação vigente, demonstrando que a adoção dessas expressões sem a devida reflexão sobre suas concepções implícitas pode servir ao propósito de obscurecer o processo em curso e, consequentemente, a essência do mecanismo de privatização da educação pública.

No processo de ampliação da legislação sobre o ‘terceiro setor”, o MROSC surge como resposta do Estado às pressões tanto de aparelhos privados de hegemonia (APHs) empresariais quanto de entidades dos movimentos sociais populares, que pretendiam firmar um marco jurídico para regulamentar e uniformizar as relações com o poder público (Montano, 2018). Nesse contexto de disputas, de um lado, encontramos a reivindicação por um aperfeiçoamento jurídico e institucional que garantisse a transparência na aplicação dos recursos públicos e fomentasse a participação cidadã por meio de entidades de iniciativa popular. Por outro lado, tensionando outros interesses, identificamos o objetivo de criar e fomentar organizações do ‘terceiro setor’ com o intuito de implementar políticas públicas ou fortalecer o empreendedorismo social.

A Lei do MROSC, refletindo essas disputas, imprime um caráter moralizador (Di Pietro, 2024) com seus instrumentos jurídicos de controle e monitoramento focados em resultados e metas, buscando consolidar a descentralização dos serviços públicos, proposta no PRDAE, através da privatização do público e da aplicação de preceitos mercadológicos na gestão.

Os procedimentos definidos pelo MROSC seguem os preceitos da governança pública orientada pela lógica do mercado, com a mensuração de resultados, a aderência a critérios de desempenho e a exigência de conformidade das organizações contratadas. Percebe-se, assim, o intento de padronizar a administração pública, através de modelos de eficiência capazes de viabilizar a descentralização das atividades do Estado.

O novo paradigma de governança pública se faz presente e reserva ao setor privado um amplo espaço na execução dos serviços públicos, estabelecendo premissas em torno do controle de resultados por metas quantitativas e da universalização de critérios e de regras para inclusão no espaço público dessas entidades, definidas na legislação como OSCs. Além disso, são propostas a simplificação e padronização dos planos de trabalho, independentemente da área de atuação, o que pode comprometer a qualidade do serviço educacional ofertado.

Soma-se a essas exigências legais o alargamento das funções de controle, monitoramento e fiscalização por parte do poder público, sem a correspondente preocupação com a avaliação dos meios empregados pelas entidades contratadas para execução dos serviços. Paradoxalmente, isso exige o aumento dos gastos públicos com o fortalecimento da burocracia administrativa, especialmente nos munícipios, principais responsáveis pela educação infantil. Diante disso, nos questionamos: qual a justificativa para criar uma nova estrutura onerosa ao invés de fortalecer e investir na rede educacional própria existente, que possui a expertise, em muitos casos, ausente nas entidades privadas contratadas?

Outro aspecto analisado diz respeito à fragilidade dos entes municipais na concretização das políticas educacionais, frequentemente associada ao sistema federativo de colaboração e ao financiamento insuficiente. Embora as políticas de financiamento tenham buscado mitigar a disparidade de recursos entre os municípios, a proximidade com o setor privado e a política de conveniamento persistiram, consolidando, em muitos casos, um modelo em que o Estado atua como regulador, distanciando-se da operacionalização direta dos serviços relacionados a oferta (Susin; Montano, 2015).

Devido à crescente demanda por vagas e a pressão exercida pela legislação educacional e pelos órgãos de controle do Estado, muitos municípios priorizam modelos de atendimento aparentemente menos onerosos aos cofres públicos visando garantir o atendimento das crianças, algumas vezes negligenciando a equidade (Susin; Montano, 2015) e a qualidade. Soma-se a isso a formação de um arcabouço legal facilitador dessas relações público-privado.

A opção por efetivar as políticas com a participação de entidades privadas nem sempre se justifica pelos aspectos levantados, revelando-se uma opção política de gestores municipais, alinhados ao modelo de governança instaurado e arregimentado pela legislação, o que corrobora as condições de governabilidade sob o signo do Capital (Shiroma; Evangelista, 2014). Sob esse prisma, a normatização do ‘terceiro setor’, à custa de direitos sociais, intensifica essa dinâmica, legitimando o processo de privatização em curso e aprofundando as políticas de austeridade que imprimem um novo trato às questões sociais (Montaño, 2002; Adrião; Peroni, 2008). O que transcende, portanto, a mera eficiência administrativa, refletindo escolhas ideológicas com implicações para a efetivação do direito à educação.

Como demonstramos, temos historicamente a criação de alternativas ao atendimento da demanda infantil com as creches comunitárias, instituições de acolhimento e abrigos, ligados ao assistencialismo e as ações de filantropia (Rizzini; Pilotti, 2021). Nessa direção, a falta de instituições educacionais públicas para todos contribui à naturalização do direcionamento da população mais carente de recursos para as soluções alternativas, que advém da busca de uma solução rápida e barata por parte do poder público, sem a necessária preocupação com à garantia do direito e da qualidade educacional (Campos; Barbosa, 2017; Kramer, 2006, 1999; Corrêa, 2003).

A indicação das mais variadas formas de privatização que ocorrem na constituição da educação básica, evidenciaram a lógica de mercado sendo impressa na expansão do atendimento nas diferentes etapas, especialmente na educação infantil (via parceria público-privado, compra de vagas ou pela gestão privada de unidades públicas). Assim, a educação pública brasileira vem sendo constituída em meio à correlação de forças entre as reivindicações populares e o desejo de instauração de um projeto privatista que reflete os interesses do Capital. Não se trata, portanto, de um processo de privatização daquilo que já estava consolidado como público, mas de uma disputa histórica pela constituição da educação pública (Pires; Arving; Domiciano, 2023).

Esse exame do contexto de constituição das políticas nacionais e das disputas em sua implementação possibilitou compreender as implicações do MROSC na formação das políticas da educação infantil em Florianópolis, foco desta pesquisa. De modo geral, inferiu-se que as políticas de oferta na rede municipal experimentam forte pressão de inflexão, especialmente no período de normatização do MROSC, sendo intensificada pelos processos estruturais em curso na Secretaria Municipal de Educação, em decorrência de um acordo financeiro firmado em 2014 junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ainda da implementação de um Programa que visa a descentralização dos serviços de educação e saúde.

Diferentemente da realidade de muitos municípios, a educação infantil em Florianópolis teve sua origem na esfera educacional, priorizando historicamente a dimensão pedagógica em sua atuação. Gerida pela secretaria de educação desde a década de 1980, esta etapa apresenta uma trajetória exitosa no que diz respeito ao estruturamento de sua rede própria, conquistando a implementação, em 1988, do

plano de cargos e salários do magistério que promoveu a qualificação de seu quadro profissional alcançando a quase totalidade de servidores efetivos pós-graduados.

Registrou-se a existência de uma ampla documentação pedagógica orientadora das políticas educacionais, construída localmente, assim como a realização de processos democráticos no interior das unidades educativas infantis através da realização de eleições diretas para direção e a constituição de instâncias participativas como a Associação de Pais e Professores e o Conselho escolar, além de uma forte organização sindical.

Ao longo dos anos, a estruturação da secretaria da educação permitiu a ampliação gradativa do atendimento às crianças através da rede própria, além da manutenção da rede conveniada. Conforme os indicadores, a rede própria passou de 92 vagas em 1976 (ano de inserção na rede municipal) para 15.457 vagas em 2023, sendo que o número de unidades próprias passou de 6 para 95 escolas infantis (Dados oficiais da PMF; Ostetto, 2000; Fülgraf, 2001; Waltrick, 2008; Oestrich, 2011; Nazário, 2014).

Encontramos indícios que sinalizam a atuação de entidades privadas, ligadas às iniciativas comunitárias, mesmo antes do surgimento das unidades próprias (Ostetto, 2000). A partir de 2017, a rede conveniada existente passou a ser mantida pelo sistema de ‘parcerias’ (Florianópolis, 2017a; 2017b). Os dados demonstram um crescimento na rede conveniada, marcadamente na década de 1980, tendo seu auge nos anos 2000, quando chega a superar o número de matrículas da rede própria, passando depois disso a declinar em quantidade de entidades e de matrículas.

Esse primeiro período de ascensão coincide com o incentivo à programas de expansão das creches comunitárias do governo federal, sob o modelo legitimado por organismos internacionais (Tristão, 2004; Waltrick, 2008). As entidades conveniadas contratadas inicialmente eram instituições tradicionalmente comunitárias ou com trabalho social reconhecido pela comunidade, sendo que algumas delas mantem sua atividade com o apoio do poder público até os dias atuais. Em 2023, treze entidades privadas eram responsáveis por quase 10% do total de matrículas da rede municipal.

Em alguns dos períodos de gestão estudados, registrou-se uma preocupação do poder público com a qualificação do atendimento via conveniamento através do estabelecimento de critérios como a formação dos professores, superação do assistencialismo e aperfeiçoamento dos contratos para garantia dos repasses (Tristão, 2004).

No período de maior expansão da atuação das entidades privadas, o governo municipal atuava em consonância com as diretrizes educacionais nacionais e com as concepções da administração pública gerencial priorizando os processos de descentralização, publicização e de terceirização em setores como alimentação, limpeza e vigilância em toda estrutura da máquina pública. Nos anos 2000, ainda que sob o mote de democratização do acesso e da permanência, a gestão municipal empreendeu ainda uma tentativa de interromper o processo de eleições de diretores. Nesse ano, 6.331 crianças eram atendidas nas 45 unidades conveniadas enquanto as 62 unidades educativas próprias registravam 5.536 matrículas na educação infantil (Fülgraf, 2001).

Desde então, ao longo de diferentes gestões, uma gama cada vez maior de serviços ligados a secretaria municipal de educação foi sendo entregue ao setor privado. Em 2018, os gastos da pasta com pessoal foram reduzidos de 77,6% para 54,33%, enquanto as subvenções sociais aumentaram de 0,19% em 2002 para 3,63% e a terceirização que antes era 2,2% passou a representar 11,54% (Faust; Melgarejo e Silva, 2020). Além disso, registrou-se um número crescente de profissionais temporários, em detrimento a efetivação dos concursados.

O exame da gestão dos prefeitos eleitos após a redemocratização revelou um padrão: a oferta da educação infantil figura invariavelmente entre as prioridades de seus governos. Além do acentuado crescimento populacional do município, esse fenômeno foi impulsionado por múltiplos fatores, incluindo a influência diretiva das políticas nacionais através da legislação e dos documentos orientadores nacionais, o aumento expressivo da demanda por vagas – notadamente na etapa da creche – e a crescente vigilância dos órgãos de controle e representativos da sociedade, assim como da forte pressão da organização sindical dos servidores municipais.

No entanto, é possível notar que essa trajetória não é linear. Observamos períodos de expansão da rede própria e, paradoxalmente, momentos de estagnação da oferta de vagas, além de uma diversidade de estratégias adotadas pelos gestores públicos para a consecução deste objetivo. Percebe-se que a maioria das gestões analisadas tem uma identificação com o espectro ideológico de centro-direita, sendo alinhados com preceitos e estratégias do mercado, e, alguns curtos períodos com a presença de partidos de centro-esquerda que priorizam a participação nas instâncias decisórias e a efetivação de direitos.

A partir de 2002, as pressões pela ampliação da oferta da educação infantil municipal foram ainda mais intensificadas. Com isso, a gestão municipal priorizou o aumento de aporte financeiro, com recursos próprios e da esfera federal, que vai resultar na ampliação do gasto por criança e na equiparação das despesas nesta etapa com as do ensino fundamental (Bassi, 2016).

Em 2008, registramos um processo de municipalização das creches estaduais com a incorporação das matrículas existentes e também da estrutura física das instituições estaduais (Nazário, 2011). A redução de matrículas no ensino fundamental a partir de 2008, assim como a redistribuição dos recursos do Fundeb (Brasil, 2006) em função da transferência administrativa das matrículas estaduais já existentes, além do recebimento de receitas adicionais do governo federal, contribuíram ao fortalecimento da rede de ensino municipal de Florianópolis e para o decréscimo das matrículas em sua rede conveniada. Nessa fase, tomando os parâmetros do CaQi (2014), a base de financiamento existente era suficiente para garantia da oferta em razoáveis condições de qualidade (Bassi, 2016).

Entre 1996 e 2012, as matrículas na creche tiveram um crescimento de 980%, representando 20% do total de matrículas municipais no ano de 2012. Os dados indicam a priorização da creche a partir da estabilização do ensino fundamental e uma oscilação no ritmo de crescimento da pré-escola (Bassi, 2016). Não obstante, esse crescimento não foi suficiente para suprir a demanda crescente na etapa da creche.

Apesar do predomínio de vagas na pré-escola, essa etapa demonstra um crescimento em ritmo menor que a creche em função da transferência de matrículas pela obrigatoriedade de ingresso no ensino fundamental a partir dos seis anos (Brasil, 2006; Bassi, 2016). Em 2008, atendendo a Lei Federal nº 11.700/2008, o município passa a focalizar o atendimento das crianças maiores de quatro anos, e, sempre que possível, realizar o atendimento das demais faixas etárias.

A implementação da legislação federal esvaziou o atendimento das crianças de seis anos e levou a maior concentração do atendimento nos grupos com crianças de 4 e 5 anos, interrompendo assim o ciclo de crescimento da creche e ignorando o aumento da demanda expressa nas listas de espera do município (Nazário, 2014). Nesse período tivemos a retomada e intensificação da estratégia de parcialização na rede própria e na conveniada, inclusive na creche. Paralelamente, ocorreu ainda a ampliação da estrutura física através da construção de novas unidades, com recursos

próprios e do governo federal, da ampliação das escolas já existentes e da municipalização das unidades estaduais e das conveniadas.

Ainda assim, mesmo com o quadro favorável em tela, em 2010, após a realização da primeira avaliação externa da etapa da educação infantil, articulada pelo BID e pelo MEC, os gestores da rede municipal de Florianópolis iniciaram as primeiras tratativas para a implementação de um projeto de expansão da educação infantil e do ensino fundamental através do recebimento de um empréstimo internacional expressivo. Sua concretização se deu apenas quatro anos depois.

No período de 2013 a 2016, a rede própria continuou sendo ampliada. A etapa da creche voltou a superar a pré-escola, tanto na rede própria quanto conveniada. A estratégia de parcialização da jornada foi mantida. Apesar disso, as estratégias adotadas não foram suficientes para dar conta do atendimento das 3.872 crianças que aguardavam na fila de espera oficial do município. Isso significou a intensificação dos processos de judicialização por vagas e a fiscalização mais rigorosa dos órgãos de controle no acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação 2015-2021 (Florianópolis, 2022a).

Em 2014 foi firmado o primeiro acordo financeiro internacional entre o BID e a PMF que envolveu a contratação de um empréstimo de mais de cem milhões de dólares a serem aplicados ao longo de cinco anos na expansão e melhoramento da educação infantil e do ensino fundamental. O acordo internacional gestado em 2010, atravessou quatro gestões municipais sendo finalizado com atraso em 2022.

A justificativa amplamente utilizada pela municipalidade foi a ampliação da rede física para atendimento da demanda, em especial na creche. Ao mesmo tempo, se lançou uma estratégia de convencimento junto à opinião pública, relacionando a relevância do Projeto para obtenção da melhoria da qualidade da educação pública e para a necessária expansão das matrículas em tempo integral (Seki *et al*., 2017).

A execução do referido projeto incluiu ainda ações que abrangem aspectos importantes do funcionamento da Rede Municipal de Educação de Florianópolis, impactando nas ações pedagógicas, no currículo, na formação e na carreira docente, assim como na gestão das unidades educativas e do próprio sistema de ensino municipal.

A adoção tácita das diretrizes do BID, impressas na execução do projeto e alinhadas com a agenda global da educação, indicou que os gestores municipais preferiram ignorar a tradição de construção das políticas municipais pautadas em

consonância com os documentos locais (Zucco, 2020). Além disso, ela demarcou uma tentativa de arrefecimento de autonomia, a partir do estabelecimento de critérios externos que desconsideraram o histórico e a constituição da rede municipal (Seki et al., 2017). Dessa forma, o documento simbolizou e as suas ações materializaram a hegemonia de um grupo dirigente, implementada a partir da ideologia pautada no discurso de qualidade e do consenso em torno da necessidade de expansão da oferta (Oestreich, 2020).

A escolha da cidade com melhor IDH entre as capitais brasileiras e com uma estruturada rede municipal de educação para ser a primeira cidade a receber um empréstimo de um banco que tradicionalmente oferece apoio financeiro e técnico para redução da pobreza extrema evidenciou o principal intento das ações elencadas no projeto. Longe de qualificar a educação pública, a ideia era controlar e moldar a educação do município para o mercado, através da formação de professores (*coaching*), do supervisionamento e controle do trabalho docente através de reformas curriculares e das avaliações em larga escala (*accountability*).

Desse modo, o acordo entre o BID e a PMF se traduziu como mais um dos reflexos do projeto reformista, instaurado nos anos 1990, em que se buscou alinhar a educação pública aos interesses do Capital promovendo a inflexão do direcionamento das políticas municipais (Melgarejo, 2017). Assim, a execução do projeto do BID foi constantemente tensionada, com focos de resistência dentro e fora da rede municipal, como aponta o próprio relatório de encerramento (BID, 2023).

Ao analisar a gestão em que ocorreu a implementação municipal do MROSC identificamos um alinhamento das políticas de oferta aos preceitos privatistas através da opção pela ampliação das relações com o setor privado, a qualquer custo, reafirmada com a reformulação da legislação local.

A partir de 2017, registrou-se que as antigas entidades conveniadas precisaram se adequar a normatização municipal do MROSC obedecendo aos editais de credenciamento e chamamento estabelecidos para regulamentar as relações com o poder público. Desde então, adotou-se uma nova nomenclatura na administração municipal com a definição de termos próprios usados nos contratos firmados com as entidades privadas que passaram a ser normalizados nos discursos.

Entre as muitas adequações exigidas pelo MROSC, ficou estabelecido que a entidade privada passaria a ter responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos, o que significa que a prefeitura se exime

totalmente nos casos de inadimplência ou não pagamento, por exemplo, dos profissionais contratados ou dos demais serviços contratados pela entidade.

Tal postura evidencia o papel regulador a ser assumido pelo poder público em detrimento de suas antigas responsabilidades perante a execução do serviço prestado. O que ajuda a explicar o 'desejável' desmonte da educação pública e sua substituição pelo modelo chamado cinicamente de 'gestão compartilhada'.

O aumento de contratados firmados com o setor privado, não apenas na secretaria municipal de educação, gerou um volume expressivo de repasses, exigindo novos mecanismos para agilizar a liberação de recursos e a sua fiscalização. Nessa direção, em 2023, a PMF aparelhou sua estrutura com sistemas informatizados, fornecidos pelo mercado, e criou uma nova e onerosa secretaria para o gerenciamento exclusivo dessas relações com o privado.

Em 2018, apoiado no discurso falacioso de 'participação da sociedade', a administração pública municipal definiu a execução das atividades e serviços estatais através da implementação de um modelo de gestão baseado em "alianças estratégicas entre o município e as entidades representativas da sociedade civil" (PL 17.484/2018, p. 1). O Programa Creche e Saúde prevê a descentralização da prestação dos serviços públicos de saúde e educação, através da transferência de gestão das novas unidades de educação infantil e saúde às entidades privadas (Florianópolis, 2018d).

A 'solução mágica' encontrada pareceu 'perfeita' para espelhar o perfil do administrador 'eficiente e responsável' com os recursos públicos daquele que estava à frente da PMF. Além disso, a expectativa do gestor era de que o programa solucionasse a demanda imposta pelo BID em que se exigiu o funcionamento, até 2019, das novas creches construídas, sob pena de pesada multa contratual.

Desse modo, a fim de garantir os interesses econômicos e políticos de um grupo político, a municipalidade resolve seguir a cartilha de recomendações do BID onde se propaga falsamente que a transferência do fundo público para o setor privado por meio das intituladas "parcerias" com o privado vai aumentar a 'eficiência' na educação. Isso se concretiza com a implementação da legislação municipal em torno do MROSC e da criação da Lei que institui o Programa Creche e Saúde Já (Florianópolis, 2018d).

A municipalidade, porém, encontrou alguns entraves ao se deparar com um campo de disputas onde se posicionaram o Ministério Público, bem como os

servidores públicos e as entidades da sociedade civil organizada que foram contrários ao Programa imposto sem a realização de uma ampla discussão pública. O modelo, sem precedentes na rede municipal, trouxe uma nova modalidade de privatização à sua estrutura com a transferência direta da gestão educacional, com a concessão de um bem público, que são as unidades públicas e toda sua estrutura, sem qualquer proposição acerca da garantia de alcance da qualidade e de equidade.

No processo de aprovação do referido Projeto de Lei, utilizou-se um amplo aparado nas mídias sociais, assim como peças publicitárias de convencimento, onde se apresentava como pretexto a Lei de responsabilidade fiscal, alegando-se que o município estava no limite prudencial. Assim, enquanto um gestor responsável, seria preciso efetuar a contratação das entidades privadas e mitigar a possibilidade de não abertura das unidades. Porém, os dados do Tribunal de Contas (TCE-SC) nesse período mostram que os recursos aplicados na educação municipal ficaram abaixo do percentual mínimo exigido.

A aprovação e implementação apressada do Programa Creche e Saúde Já resultou em uma trajetória, no mínimo, desastrosa, com erros crassos na tradução da legislação federal. Desse modo, além dos prejuízos evidentes aos profissionais contratados, às crianças e às famílias atendidas pela entidade privada, evidenciou-se o descaso com o dinheiro público e o desejo de mercantilização do serviço público em detrimento do fortalecimento da oferta pública.

A adoção de tal modelo de gestão pela administração municipal revelou que o investimento público, advindo do financiamento internacional, para a ampliação da infraestrutura da rede própria, não se tratava afinal de um projeto com vistas ao fortalecimento da rede própria ou ao alcance da qualidade no atendimento das crianças, como foi propagado pelo gestor municipal em diferentes mídias sociais. Antes, sinalizou a conjunção de uma gestão – alinhada com os princípios gerencialistas –, aos interesses do BID que favoreceu a deliberação de uma das táticas de estruturação de um nicho de negócios para o setor privado e a implementação de um projeto de desmonte da rede própria de educação existente que infelizmente continua em curso.

A entrega de unidades infantis, recém-construídas e equipadas com o dinheiro público, com claro intuito de exploração econômica do fundo público, caracterizada pela gestão privada, representa uma afronta ao direito à educação. A sua possível concretização ao longo dos próximos anos pode resultar, entre outros, na capilaridade

de um projeto educacional que reflete interesses de conformação do capital humano ao mercado.

Conforme elucida Gramsci, o Estado em sua forma ampliada é investido de função primordial na manutenção do capital. Nesse sentido, não sem resistência da sociedade civil, o regramento legal do município se modifica e se adapta com o intuito de promover o alargamento da concepção de 'público', com a assimilação de conceitos, como 'parceria', em que se camufla os processos privatistas presentes na administração pública. Introduzindo, entre outros princípios, a ideia de que os serviços sociais, até então exclusivos do Estado, podem ser transferidos, por meio de contratos, para a iniciativa privada.

O exame em torno das disputas pela aprovação do projeto que regulamentou o novo arranjo entre público e privado na esfera municipal de Florianópolis, além de evidenciar a opção da atual gestão pela ampliação das relações com o privado em detrimento do investimento na rede própria, expôs a correlação de forças e as contradições presentes nos discursos em defesa da atuação do setor privado.

A análise completa sobre os efeitos desse modelo de gestão educacional na rede municipal de Florianópolis exigiria que ele tivesse sido implementado plenamente, o que não ocorreu graças a resistência oferecida pela categoria dos servidores públicos municipais. Nossa crítica se fundamenta nas fragilidades encontradas nos processos que envolveram o modelo proposto e que incluem a falta de uma ampla e séria avaliação de seu interesse público e ainda de um planejamento coletivo quanto ao seu projeto pedagógico e com relação ao uso e aplicação dos recursos públicos disponibilizados à educação infantil municipal.

Ao analisar os dados referentes à oferta da educação infantil no contexto das políticas do município de Florianópolis não encontramos indícios que justifiquem a opção da administração pública pelo modelo de gestão direta das unidades por entidades privadas. O exame da legislação municipal, bem como da implementação do Programa Creche e Saúde Já evidenciaram os pontos frágeis da política proposta uma vez que a administração pública não conseguiu comprovar a relação custo-benefício na contratação efetuada. Ou seja, a prestação do mesmo serviço já prestado pela rede pública com a qualidade e com o montante de recursos adequado. Pelo contrário, o que se registra é um prejuízo para as crianças e suas famílias, para os cofres públicos, bem como para os profissionais contratados pela entidade privada.

A Lei municipal nº 10.372/2018, que ainda não foi revogada, se mostra, portanto, distante de ser aquele remédio eficaz propagado pela administração municipal. Ela se traduz mais precisamente enquanto um dos inúmeros ataques aos direitos sociais juntando-se as inúmeras investidas em prol do desmonte do serviço público e, principalmente, se caracteriza como um claro redirecionamento do dinheiro público ao setor privado.

Desse modo, ao invés de garantir os recursos suficientes para o financiamento das políticas públicas garantidoras de direitos sociais, vimos, no contexto local, gestores públicos se esmerando e investindo grande parte de seu capital político na formalização de políticas que visam promover o sucateamento do serviço público e, consequentemente da educação pública e de sua rede própria, tendo em vista o escoamento de recursos públicos à iniciativa privada.

Esse direcionamento das políticas e a maneira como elas são implementadas e aprovadas – apressadamente, sem uma ampla discussão com a comunidade educativa, com a utilização do rito parlamentar 'urgente-urgentíssimo' que impede qualquer debate no próprio poder legislativo, sem a realização de audiências públicas ou apresentação de pareceres de órgãos de controle social e com a total ausência de clareza sobre como o executivo pretende executar e fiscalizar os contratos firmados – denota o pouco interesse dos gestores públicos em comprovar a eficiência dos modelos e programas propostos sob o ponto de vista da justiça social.

Travestida como modelo de eficiência e fundamentada em princípios gerencialistas, a legislação engendrada em torno do estreitamento das relações entre o público e o privado preconiza mudanças em serviços públicos essenciais, buscando promover o fortalecimento da privatização, especialmente do sistema público de educação. Nesse sentido, o MROSC contribui à fragmentação e a dispersão das políticas educacionais num contexto de redução das responsabilidades do Estado, repassando suas atividades ao mercado, contrariando inclusive os objetivos iniciais que foram indicados para justificar sua própria formulação.

A normatização local do Marco Regulatório favorece a inflexão das políticas de oferta em Florianópolis ao arregimentar a intensificação da estratégia de descentralização do serviço de atendimento na educação infantil pelo poder executivo. Nesse sentido, para além da dicotomia entre público e privado, estamos diante de uma arena de disputa por diferentes projetos societários, com entendimentos diversos sobre direitos sociais e também sobre o papel do Estado.

Nessa confluência perversa, atores, com interesses contraditórios e projetos políticos antagônicos, disputam o espaço de participação social, porém, em condições desiguais. Na proposição da agenda política pautada na relevância da educação, diferentes atores se tornam protagonistas na arena política e social, desde grupos progressistas até os mais conservadores, com propostas de emancipação através da educação, assim como, em prol da educação oferecida através da difusão de programas assistencialistas e compensatórios.

Na disputa por consenso em torno da temática, temos a exaltação dos problemas da educação pública que serve como justificativa à adoção das soluções advindas do mercado, onde, conforme querem fazer acreditar, tudo funciona de modo muito mais eficiente e sem falhas. Na política educacional, a racionalidade baseada no mercado e seus mecanismos de regulação se traduziu na modulação dos investimentos e do objetivo final da educação como sendo a formação do capital humano. A literatura demonstrou a atuação dos organismos internacionais na conformação em torno da 'necessária' presença do setor privado na oferta da educação infantil, com suas soluções rápidas e de baixo custo, especialmente, para sanar o atendimento às crianças pobres.

Concomitantemente, a implementação da legislação em torno das políticas educacionais se consolida pressionando os municípios de diferentes formas, impondo ao mesmo tempo, a necessidade de efetivação do direito da criança e as políticas de austeridade fiscal. Somado a isso, a forte atuação do Ministério Público que, como defensor do direito da criança, também exerce pressão sobre a administração municipal para a solução rápida dos problemas relacionados à crescente demanda. Assim sendo, as políticas educacionais acabam por direcionar e naturalizar a presença do setor privado que, ao mesmo tempo, diversifica seu modo de operar dentro e fora dos sistemas públicos de educação.

Encerramos com a reflexão de Gramsci (2007) lucidar que a sociedade civil não é totalmente controlada pela hegemonia, mas um campo de disputas políticas, onde encontraremos um cenário da luta entre classes, com projetos distintos. Nesse sentido, a sociedade civil pode servir como espaço de resistência, e assim ter um papel ambíguo nas relações de poder. E justamente por isso devemos nos lembrar que é sempre possível construir uma nova hegemonia com novos atores sociais e diferentes formas de atuação política. Seremos resistência!

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A.; TEBET, G. G. Educação infantil: um balanço a partir do campo das diferenças. **Revista Pro-posições**, Campinas, SP: Unicamp, v. 28, p. 182-203, 2017. http://orcid.org/0000-0002-2786-5907

ACANDA, J. L. Sociedad civil y hegemonia. Havana, Cuba: Centro de Investigacion y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”, 2002. 352p.

ADRIÃO, T. PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação:** novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. 128p.

ADRIÃO, T. Dimensões e formas de privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, São Paulo: Unicamp, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em : https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5692189/mod_resource/content/1/Teresa%20Adriao_Dimens%C3%B5es%20e%20Formas%20da%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf

ADRIÃO, T; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica**: Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo. Fapesp, 2009. Relatório de pesquisa.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI. R. ARELARO, L. A simbiose entre as prefeituras paulistas e o setor privado: tendências e implicações para a política educacional local. *In: R*EUNIÃO REGIONAL ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu, MG, 2010. p. 01-14. Disponível em: http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6812--Int.pdf Acesso em: 20 ago. 2020.

ALVES, A. G. de R.; FERNANDES, M. D. E. Redefinição do papel do Estado no Brasil: implicações do Terceiro Setor para as políticas de gestão da educação básica. *In:* SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – políticas, planos e gestão da educação: democratização e qualidade social, 26., 2013, Recife. **Anais** [...]. Recife: UFPE, 2013. Disponível em: https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AndressaGomes-ComunicacaoOral-int.pdf

ARANTES, E. M. de M. Arquivo e memória sobre a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro. **Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João del-Rei: UFSJ, v. 5, n. 1, p.5-16, jan./jul. 2010. Disponível em: https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistalapip/volume5_n1/arantes.pdf

ARAUJO, V. L.; COSTA, G. M. M.; MELO, H. P. O BNDES nas privatizações do governo Sarney: pragmatismo ou uma política neoliberal. *In*: **XI Congresso brasileiro de história econômica**. 2015. Disponível em: https://www.abphe.org.br/arquivos/2015_victor_leonardo_araujo_gloria_maria_costa

_hildete_pereira_mello_o-bndes-nas-privatizacoes-do-governo-sarney-pragmatismo-ou-uma-politica-neoliberal.pdf

ARAUJO, G. C.; FREGUETE, L. M.; NASCIMENTO, R. P. Marco regulatório das organizações da sociedade civil, relações federativas e implicações para oferta de educação infantil. **Revista Práxis Educacional**, PPGEd/Uesb, v. 15, n. 31, p. 80-101, jan. 2019. Dossiê temático. DOI: https://doi.org/10.22481/praxis.v15i31.4661 Acesso em: 12 out. 2019.

ARELARO, L. R. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. *In:* ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação:** novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008, p.51-66.

ARELARO, L. R. G. **Escritos sobre políticas públicas em educação**. São Paulo: FEUSP, 2020. Disponível em: https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/622

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, p.111-141, 1999. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

ARROYO, M. G. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? *In:* CORREA, B.; GARCIA, T. O. (org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-57.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Revista Opinião pública**, Campinas, SP: Unicamp, vol. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006

BALL, S. J**. Educação Global S. A.:** novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S.; YODELL, D*. Privatización encubierta en la educación pública, Internacional de la Educación*. Bruselas, maio 2007. 145p. Disponível em: https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf

BARBALHO, A.; UCHOA, C. do V. Análise crítica dos empreendedores sociais no brasil: um referencial teórico-metodológico. **Norus - Novos Rumos Sociológicos**, PPGS/UFPel, v. 7, n. 11, p. 484–506, 2019.
DOI: https://doi.org/10.15210/norus.v7i11.17058

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 41, p. 116–141, jan. 2011. Disponível em:

http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000100007&lng=pt&nrm=iso Acesso em 3 abr. 2024.

BASSI, M. E. Rede municipal de ensino de Florianópolis: financiamento e condições de qualidade. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, SC: Universidade Regional de Blumenau, v. 11, n. 1, p. 114–137, 2016. DOI: https://doi.org/10.7867/1809-0354.2016v11n1p114-137

BAVA, S. C. A construção democrática e o Futuro**.** *In:* **Das ruas às redes:** 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza. Coleção COEP/ Cidadania em rede. Rio de Janeiro: COEP, 2008. P. 15-21. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ruas_redes_2008.pdf

BISPO, Fábio. Prefeitura de Florianópolis passa gestão de creches a associação laranja: Associação São Bento está ligada a transações e documentos suspeitos. **Exame – Agência Pública**. Florianópolis, 31 nov. 2019. Disponível em: https://exame.com/brasil/prefeitura-de-florianopolis-passa-gestao-de-creches-para-instituto-laranja/

BISPO, Fábio. Prefeitura de Florianópolis terceiriza gestão de creches para associação apontada como laranja. **Agência Pública**. Florianópolis, 28 nov. 2019. Disponível em: https://apublica.org/2019/11/prefeitura-de-florianopolis-terceiriza-gestao-de-creches-para-associacao-apontada-como-laranja/

BOBBIO, N. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. *In:* SIMPÓSIO ANPAE, 24., 2009; Espírito Santo; CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO, 3., 2009, Universidade Federal do Espírito Santo. Anais [...] https://anpae.org.br/simposio2009/281.pdf

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 92, n. 231, 31 ago. 2011. DOI**:** https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.92i231.534

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. 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. 247, p. 506–518, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/S2176-6681/278133671

BRANT, P. R. S. de S. TEIVE, G. M. G. Entre o ideário nacional da educação preparatória e os preceitos escolanovistas de Heloísa Marinho: o início da educação infantil pública de Florianópolis em 1976. **Revista Zero-a-seis**. Florianópolis, SC. UFSC: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Pequena Infância, v. 1, n. 29, p.54-68, jul. 2014.

BRUNO, D. de J. dos R.; SILVEIRA, A. A. D**.** A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento. Revista da Faculdade de Educação da USP (**Educação e Pesquisa**), São Paulo: USP, v. 49, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349254082.

CABRAL FILHO, P. **O ensino público primário em Florianópolis da Constituição Federal de 1946 à Lei de Diretrizes e Bases de 1961:** o surgimento de uma Rede Municipal de Educação. Tese (Doutorado em Educação). – Universidade de São Paulo, Programa Pós-graduação em Educação, São Paulo, 2004.

CALDAS, E. Percepção identitária e construção de legitimidade: as fronteiras simbólicas das ONGs. *In:* REIS, E. (org.). **ONGs:** novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

CARA. D. Municípios no pacto federativo: f*ragilidades sobrepostas.* **Revista *Retratos da Escola***, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/183/351

CARMINATI, M. B. **Democratizando a gestão:** conselhos de escola e as eleições de diretores na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. 2002. 198 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CARREIRÃO, Y. de S. As eleições para prefeito em Florianópolis: contribuição para uma história eleitoral. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 35-62, jan./jun. 2009. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/download/2287/1855/5060

CASAGRANDE, A. L. As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas. 2012. 201 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Rio Claro, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora Autores Associados, n. 106, p.117–128, 1999. Disponível em https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000100006

CAMPOS, R. **Educação Infantil e organismos internacionais:** uma análise dos projetos em curso na américa latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa Pós-graduação em Educação, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, R. F. A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e na Argentina. *In:* GENTILI, H. S.; MICHELS, M. H. (org.). **Práticas pedagógicas:** política, currículo e espaço escolar. Araraquara, SP: Junqueira &Marin Editores, 2011, p.75-96.

CAMPOS, R. F. **"Política pequena" para as crianças pequenas?** experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista**

Brasileira de Educação. Rio de Janeiro: Anped, v. 17, n. 49, 2012, p.81-105. DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Revista da Faculdade de Educação da USP Educação e Pesquisa**, São Paulo: USP, v. 39, p.195–209, mar. 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100013

CAMPOS, R. Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa, v. 15, p. 1-22, 2020a. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/15445/209209213474 .

CAMPOS, R. F. **Relatório de atividades do estágio pós-doutoral**. UFSC/UFG, Programa de Pós-Graduação em Educação. Supervisionado por Luiz Fernando Dourado. 349 f. Florianópolis, 2020b. *(sob concessão da autora)*

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de "terceira via". *In:* REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., GT 07, São Luis, MA: Associação Nacional de Pesquisadores em Educação, 2017. **Anais** [...]. São Luis, MA, 2017.

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

CAMPOS, R.; MADEIRA, J. S. S**.** A relação público-privado na educação infantil e a nova gestão pública. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, SP: Universidade Uninove, n. 55, p. e8852, 2020. DOI: https://doi.org/10.5585/eccos.n55.8852

CARVALHO, A. M. O. T. O Programa Nacional da Educação Pré-escolar. *In:* CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL,16., 2007, Campinas: Unicamp; SEMINÁRIO SOBRE "BIBLIOTECA",.10., 2007, Campinas: Associação de Leitura do Brasil. Campinas: Unicamp, 2007. ISBN 85-86091-76-1. Disponível em: https://alb.org.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/sem13pdf/sm13ss11_01.pdf Acesso em: 10 mar. de 2024.

CAVALCANTE, P. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. *In:* CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (org.). **Reformas do Estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Brasília, DF: Ipea, 2020. p.39–53. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10548

CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo: BIB, n.82, p.81–104, publicada em set. 2017. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/422

CELLARD, A. A análise documental. *In:* POUPART, J. *et al.* (org.) **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUI, M. A universidade operacional. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 4, n. 3, 1999. Disponível em: https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1063.

CHAUI, M. **Escritos Sobre a Universidade**. São Paulo: Editora da UNESP, p.05-41, 2001.

CHAUI. M. O totalitarismo neoliberal. **Revista de Teoría y Filosofia Clássica y Moderna.** Anacronismo e Irrupción, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, v. 10, n. 18, p. 307-328, maio-out. 2020.
DOI: https://doi.org/10.62174/aei.5434

CHICONE, S. H. **A participação das instituições não governamentais na gestão da escola pública**: uma análise do Programa "Nave-Mãe" no município de Campinas-SP. 2016, 246f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: https://doi.org/10.11606/D.48.2016.tde-17082016-161044

CÔCO, Valdete. Gestão na Educação Infantil: os processos de escolha dos dirigentes das instituições. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24, e CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3, 2009, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: UFES, 2009. Disponível em: https://www.anpae.org.br/simposio2009/345.pdf

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de políticas educacionais**, v. 9, p. 20-29, 2011.

COSTA, B. A. Banco Mundial, políticas públicas e atendimento educacional à primeira infância no Brasil. **Revista Científica Eccos**, São Paulo, SP: Uninove, n.35, p.141-156, set./dez. 2014. DOI: https://doi.org/10.5585/eccos.n35.4652

COSTA, B. A. da. BORGHI, R. O atendimento da educação infantil via conveniamento: um estudo das justificativas municipais. **Revista Atos de pesquisa em educação,** Blumenau, SC: Universidade Regional de Blumenau, v. 8, n. 3, p.1019-1032, set./dez. 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2013v8n3p1019-1032

COSTA, M. da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: Anped, n.18, p.41–51, dez. 2001. DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000300005

COSTA, M. I. S., IANNI, A. M. Z. O conceito de cidadania**.** *In:* **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea:** uma análise teórica. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. DOI: https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003. Acesso em: 02 jun. 2023.

COUTINHO, A. S.; SILVEIRA, A. D. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. **Revista Trama Interdisciplinar**, São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, v. 7, n. 2, 2016. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/article/view/9755 Acesso em: 15 set. 2024.

CRUZ, M. do C. M. T. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988**: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. 2017. 688 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

CRUZ, M. do C. M. T.; FARAH, M. F. S.; SUGIYAMA, N. B**.** Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. Revista Estudos em Avaliação Educacional, Fundação Carlos Chagas, v. 25, n. 59, p.202–241, 2014. DOI: https://doi.org/10.18222/eae255920143037

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. *In:* ***Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil*****.** Brasília, DF: MEC/SEF/DPEF/COEDI, v. 2, p.9-15, 1998. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000056.pdf Acesso em: 15 mar. 2020.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Revista Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 116. São Paulo, jul. 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010

CURY, C. R. J**.** A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n.134, p.293–303, ago. 2008. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. R. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectivas pós-modernas. Porto Alegre, RS: Artmed, 2003. 264p. (Biblioteca Artmed. Educação infantil). ISBN 8536300353.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. Gestão democrática na escola pública: escola construindo o caminho. **Revista Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 14, n. 2, p. 11-125, maio/ago. 2010. DOI: https://doi.org/10.4013/edu.2010.142.497

DALE, R.; GANDIN, L. A. **Estado, globalização, Justiça social e Educação**: Reflexões contemporâneas de Roger Dale. **Currículo sem Fronteiras**, São Paulo: Unicamp, v.14, n.2, p.5–16, maio/ago. 2014. Disponível em: https://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/dale-gandin.pdf

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Terceirização municipal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública–FCGP, Belo Horizonte, ano**, v. 14, p. 36-44, 2015.

DI PIETRO. M. s. z. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 37 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book.* 549p. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/

DIDONET, V. Balanço crítico da educação pré-escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90. **Revista Em Aberto**, Brasília: Inep, n. 50/51, v. 10, p. 19-33, abr./set. 1991. DOI: https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.10i50/51.1809

DOMICIANO, C. A. **O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia:** Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 2009. 228 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, Rio Claro, 2009.

DOMICIANO, C.; ADRIÃO, T. Privatização da e na Educação Infantil: perspectivas em diálogo. **Educação em Revista,** UFMG, v. 36, 2020. Acesso em: 11 nov. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-4698000136

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade** - Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, n.100, v. 28, p. 921–946, out. 2007. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In. DOURADO, Luiz F. (org.) **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p.17-59.

DOURADO L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. Cadernos CEDES. Campinas, SP. Centro de Estudos Educação e Sociedade / Unicamp, n. 29, v.78, p.201–215, ago, 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004

DYSMAN, M. C. A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. *In:* REIS, E. (org.). **ONGs:** novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In:* ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais.** Campinas, SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R. Qual é o valor de uma educação infantil de qualidade? **Educação em revista**, Minas Gerais: FaE/UFMG, v. 39, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-469838435

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais**.** **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF: Escola de Formação da CNTE, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. DOI: https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.173

FARIA, S. C. História e política de educação infantil. *In:* FAZOLO, E. *et al.* **Educação Infantil em Curso**. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

FARIA, A. L. G. D**.** Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade** - Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, v. 26, n. 92, p.1013–1038, out. 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300014

FAUST, J. M.; MELGAREJO, M. M.; SILVA, M. M. da. O trabalhador docente na escola pública: Novos elementos de subsunção ao capital. Revista Linhas, [*s. l.*], v. 21, n. 46, p. 145–172, 2020. DOI: https://doi.org/10.5965/1984723821462020145

FERREIRA, P**.** Educação e Constituinte. **Revista de Informação Legislativa (**RIL), Brasília, v. 23, n. 92, p. 171-194, out./nov. 1986. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181734

FERREIRA, V. S. A expansão da educação infantil e as prováveis implicações. *In:* REUNIÃO REGIONAL ANPED SUL: Educação, movimentos sociais e políticas. Eixo 5 – Educação e Infância, 10., 2016, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis, SC: UDESC. Trabalho encomendado, 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-Inf%C3%A2ncia.pdf

FILIPIM, P. V. de S.; ROSSI, E. R.; RODRIGUES, E. História da institucionalização da educação infantil: dos espaços de assistência à obrigatoriedade de ensino (1875-2013). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP: Unicamp, v. 17, n. 2, p.605–620, out. 2017. DOI: https://doi.org/10.20396/rho.v17i2.8650411

FONTES, V. Capitalismo filantrópico? – múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais. **Revista Marx e Marxismo,** Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Marx e Marxismo , UFF, Niterói, RJ, v.8, n.14, jan./jun. 2020. p. 15-35. Disponível em: https://www.niepmarx.com.br/index.php/MM/issue/view/16/17

FRIEDE, R. A equidade no ordenamento jurídico brasileiro. *In:* BRANCO, P. G. G. *et al*. (org.); **Direitos fundamentais em processo**: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: ESMP, 2020, p.661-670. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/livro-completo-web-direitos-fundamentais-em-processo.pdf

FRITSCHE, S. **Gestão Democrática da Educação Infantil:** desafios, fragilidades e possibilidades. 2019. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, PPGE, Itajaí, SC, 2019.

GEHM, B. Salários baixos e turmas cheias: escolas conveniadas são o dobro das municipais em Porto Alegre – Escolas conveniadas recebem repasses defasados que não permitem estrutura e remuneração adequadas. **Portal Brasil de Fato**: Rio Grande do Sul (Cidades – Educação), 22 fev. 2024. Disponível em: https://www.brasildefators.com.br/2024/02/22/salarios-baixos-e-turmas-cheias-escolas-conveniadas-sao-o-dobro-das-municipais-em-porto-alegre

GEREMIAS, E. B. **As Organizações Sociais na Educação Infantil em Florianópolis/SC (2018-2022)**: luta de classes e resistência à privatização. 2023. 161 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Santa Catarina., PPGE, Florianópolis, 2023.

GIDDENS, A. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1999.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, M. da G. 500 anos de lutas sociais no brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Mediações** – Revista de Ciências Sociais, Londrina, PR: PPGE/Universidade Estadual de Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000. DOI: **DOI:** https://doi.org/10.5433/2176-6665.2000v5n1p11 Acesso em 10 dez. 2021.

GOHN, M. da G**. História dos movimentos e lutas sociais:** A construção da cidadania dos brasileiros. Edições Loyola. São Paulo, SP. 2003

GOHN, M. da G. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Revista Meta: Avaliação**, v. 5, n. 14, p. 238-253, sep. 2013. Disponível em: https://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_20/20_12G_Sociedadecivil.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

GOSS, K. P.; PRUDENCIO, K. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Revista Em Tese,** Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**,** v. 1, n. 2, jul. 2004, p. 75-91. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/13624/12489

GOUVEIA, A. B. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE),** ANPAE, v. 24, n. 3, 2008. DOI: https://doi.org/10.21573/vol24n32008.19267 Acesso em: 5 ago. 2024.

GRAMSCI, A. Introdução: Cadernos do Cárcere (Volume 1). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2011.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere (Volume 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Recurso digital. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6891743/mod_resource/content/1/Quaderni-del-carcere-3_-Antonio-Gramsci-Cadernos-do-C%C3%A1rcere-v.pdf

HACHEM, D. W. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos**

Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). Porto Alegre, RG: Unisinos v. 11, n. 3, p.404-436, dez., 2019. DOI: https://doi.org/10.4013/rechtd.2019.113.08

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

HASCKEL, S. **Gestão democrática na Educação Infantil**: a eleição para diretor de creche. 2005. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, PPGE, Florianópolis, 2005.

IDOETA, P. A.; GUIMARÃES, L. I. A estratégia inspirada na África que pode ser alternativa para crianças sem creche no Brasil. **Portal Terra**: BBC News Brasil, São Paulo e Johannesburgo, 14 abr. 2019. Disponível em: https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/a-estrategia-inspirada-na-africa-que-pode-ser-alternativa-para-criancas-sem-creche-no-brasil,82f2038f88730d31aacfa5fd0c124b80ug4c0rlp.html

JACOMINI, M. A. *et al.* Contribuições para um Balanço do Fundeb: redistribuição dos recursos, despesas com remuneração e vínculo de trabalho docente. **Revista de Financiamento da Educação**, FINEDUCA, v. 10, n. 22, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-102695 Acesso em: 13 set. 2024.

JAKIMIU, V. C. L. A manutenção da cisão histórica entre “creche” e “pré-escola” e as implicações para a declaração e efetivação do direito à educação no contexto da educação infantil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, PR: Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR), v. 15, nov. 2021. DOI: https://doi.org/10.5380/jpe.v15i0.81492

KISHIMOTO, T.M. **A pré-escola em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1988.

KLEY, Edinara. A trajetória de Duduco, de benfeitor a acusado de abuso sexual. *Notícias do Dia*. Florianópolis, 4 maio 2013. Disponível em: https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/a-trajetoria-de-duduco-de-benfeitor-a-acusado-de-abuso-sexual . Acesso em: 20 set. 2024.

KRAMER, Sonia. O papel social da educação infantil. **Revista textos do Brasil.** Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1999. Disponível em: https://www.grupoinfoc.com.br/publicacoes/periodicos/p53_O_papel_social_da_Educacao_Infantil.pdf

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade** - Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, v. 27, n. 96, 2006, pp. 797-818. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300009 Acesso em: jan. 2022.

KUHLMANN JUNIOR, M. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos De Pesquisa**, São Paulo, SP, n.78, p.17–26, ago. 1991. Recuperado de http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1027

KUHLMANN JUNIOR, M**.** Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro: Anped, n. 14, ago. 2000, p.5-18 DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200002

KUHLMANN JUNIOR, M. **Infância e educação uma abordagem histórica**. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LANDIM, L. "Experiência Militante": histórias das assim chamadas ONGS. *In:* LANDIM, L. (org.). **Ações em sociedade:** militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998, p.215-239. Recuperado de: http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/landim.pdf

LAVALLE, A. G.; BUENO, N. A tese da ONG-uização e as mudanças na sociedade civil na América Latina: Cidade do México e São Paulo. *In:* REIS, E. (org.). **ONGs:** novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. Recuperado em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8099861/mod_resource/content/1/LavalleBueno_ONG.pdf

LIMA, L. C. Privatização da educação no contexto da (s) 'Terceira(s) Via(s)': uma caracterização em análise. Revista Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 177-181, ago. 2013. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/60612

LIMA, L. C.; SÁ, V. **O governo das escolas: Democracia, controlo e performatividade.** Minho: Edições Húmus, 2017.

LIMA, M. C. B.; LIMA, C. L. de S.; FONTINELES, I. C. da S. A política de financiamento da educação infantil e a incidência dos movimentos sociais. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, PR: Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR), v. 15, n. 17, 2021. DOI: https://doi.org/10.5380/jpe.v15i0.78940

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs**: uma sociologia das percepções (Texto para Discussão, n. 1820). Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/912/1/td_1820.pdf

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, VIVIANE S. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014.** Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016. v. 1. 130p. Disponível em: https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/08/Entenda-o-MROSC-Marco-Regulatorio-das-Organizacoes-da-Sociedade-Civil.pdf

LÜDKE, M. ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação:** abordagens qualitativas. 2. ed. São Paulo: EPU, 2015

MACIEL, K. R. F. L. A. Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas cortes superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais**. Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 47, jan./mar. 2013, p. 105-141. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/Katia_Regina_Ferreira_Lobo_Andrade_Maciel.pdf

MARTINS, P. de S. O direito à educação na Carta Cidadã. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF: RIL, v. 56, n. 221, p.223-246, jan./mar. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223.pdf

MARTINS, A. S.; SOUZA, C. A.; PINA, L. D. Empresas Sociais e a Privatização de Novo Tipo da Educação Básica: Um Estudo sobre a Relação Público-Privada em Cidades de Minas Gerais-Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, n. 183, dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.14507/epaa.28.5546

MEDEIROS, V. G. Q. D**.** Educacionalização do direito de punir: uma análise sociológica da emergência do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo). **Plural – Revista de Ciências Sociais**, USP, v. 27, n. 1, p.282–304, 2020. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcso.2020.155330

MELGAREJO, M. M.; SHIROMA, E. O. O projeto de educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Roteiro**, PPGEd/Unoesc, v. 44, n. 3, 2019. DOI: https://doi.org/10.18593/r.v44i3.20896

MELGAREJO. **A agenda do banco interamericano de desenvolvimento para a educação:** um estudo do acordo com a Rede Municipal de Educação de Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, PPGE, Florianópolis, 2017.

MELLO, J.; PEREIRA, A. C. R.; ANDRADE, P. G. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise das transferências federais e projetos executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil (Texto para discussão n. 2483) Brasília. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9331/1/TD_2483.PDF

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, CEDEC n. 17., jun.1989. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64451989000200004

MENDONÇA, S. R. de. Sociedade Civil em Gramsci: venturas e desventuras de um conceito. *In:* MENDONÇA, S. R. de; PAULA, D. A. de. (org.). **Sociedade Civil:** ensaios históricos. Jundiaí: Paco Editorial, 2013, p. 15-25

MILITÃO, S. C. N. O Fundeb e a municipalização do ensino fundamental em São Paulo: novo fundo, velhas tendências. **Revista Educação: Teoria e Prática**, Fundação Carlos Chagas, v. 22, n. 41, p. 145-165, 2012. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/eduteo/v22n41/v22n41a09.pdf

MIRANDA, R. Habitação Popular & Favelas em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José. **Portal da PMF**, Florianópolis, out. 2001. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_16.48.45.0484708a3bbef731e3721691ef46e10a.pdf

MOLLER, A. Organizações populares e clientelismo internacional. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 133, p. 35-50, jun. 1991. Disponível em: https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/issue/archive

MONÇÃO, M. A. G.; TRINDADE, S. A. A produção acadêmica em políticas para a educação infantil no Brasil (2000-2010). **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, PR: Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR), v. 13, n. 7, 2019. DOI: https://doi.org/10.5380/jpe.v13i0.64423

MONTANO, M. R.; PIRES, D. de O. O Marco Regulatório do Terceiro Setor: a oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. **Revista Práxis Educacional**, PPGEd/Uesb, v. 15, n. 31, p. 16-37, 2019. Disponível em: https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4656 . Acesso em: 26 nov. 2021.

MONTANO, M. R.; PERONI, V. M. V.; FERNANDES, M. D. E. O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, out. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/113825>. Acesso em: 22 nov. 2021.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social**.** São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO. C. (org.) **O canto da sereia:** crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor"**.** São Paulo: Cortez, 2015. *Ebook kindle*

MOREIRA, V.; BERNARDO, J. Prefeitura de SP oficializa municipalização de 25 escolas. Portal Metrópoles, São Paulo, SP, 13 jan. 2025. Disponível em: https://www.metropoles.com/sao-paulo/prefeitura-de-sp-oficializa-municipalizacao-de-25-escolas-veja-quais

MORETTINI, F. T. R.; SCHIER, A. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. ***Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)***, UNISINOS: Porto Alegre, v. 8, n.3, set./out. 2016. DOI: https://doi.org/10.4013/rechtd.2016.83.10

MORO, C. Avaliação de contexto e políticas para a educação infantil. **Laplage em Revista**, São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, v.3, n.1,2017, p.44-56. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5527/552756521006/552756521006.pdf

MOSS, P. Introduzindo a política na creche: a educação infantil como prática democrática. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 417-436, jul./ set. 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-65642009000300007

MUNERATO, R. V. S. **Educação infantil:** políticas públicas na década de 80. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

NASCIMENTO, A. P. S; SILVA, C. N. O. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, dez. 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/67575/38749 .

NAZÁRIO, João Dimas. Aspectos político-históricos: a educação infantil em Florianópolis (1976–2011). **Revista Linhas**, v. 15, n. 29, 2014, p. 395-422. Doi: https://doi.org/10.5965/1984723815292014395

NEIVERTH, T. **A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis:** entre o FUNDEB e a focalização. 2009. 241 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, PPGE, Florianópolis, 2009.

NESRALA, D. B. **A governança aplicada ao sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes:** um instrumento de acesso à ordem jurídica justa. 2019. 187f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2019.

NOGUEIRA, M. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. *In:* COUTINHO, C. N. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NUNES, A. N. F. Organizações sociais na educação: análise jurídica segundo o parâmetro constitucional e a legislação educacional. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, MG, ano 11, n. 21, p.9-28, jun. 2017. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24970

OESTREICH, M. **Democratização da educação infantil no município de Florianópolis:** uma análise das “creches ampliadas”. 2011. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, PPGE, Florianópolis, 2011.

OESTREICH, M. **O acordo do banco interamericano de desenvolvimento e a prefeitura municipal de Florianópolis**: o monitoramento da qualidade da educação e a formação continuada – implicações para a docência na educação infantil. 2020. 143 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Setor de Educação, PPGE, Florianópolis, 2020.

OLIVEIRA. R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade –** Revista de Ciência da Educação. Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, v. 28, n.100, out. 2007. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca de eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade –** Revista de Ciência da Educação. Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, v. 36, n. 132, p. 625-646, set. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440

OLIVEIRA, D. L. S. M. de**. Perspectivas da relação poder público-sociedade civil com a entrada em vigência da lei nº 13.019/2014**. 2016. 23 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de Formação Profissional, Brasília, 2016.

OSTETTO, L. E. **Educação infantil em Florianópolis: retratos históricos da rede municipal (1976-1996).** Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

OVERNÉ, C. A. de. O Departamento Nacional da Criança em seu primeiro quinquênio de funcionamento, a assistência e a educação à infância (1940-1945). *In:* ENCONTRO INTERNACIONAL E ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO: Histórias e Parcerias, 28., 2018. Niterói, RJ. **Anais** eletrônicos [...]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018. p.1-13. Disponível em: https://www.encontro2018.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1521422508_ARQUIVO_ANPUH2018_completo_ODepartamentoNacionaldaCriancaemseuprimeiroquinquenio defuncionamento,aassistenciaeeducacaoainfancia(1940-1945).pdf

PALÚ, J.; SOUZA, Â. R. “Novas” formas e modelos de governança e a gestão da educação e da escola: materializações, tendências e direcionamentos evidenciados nas teses de pesquisadores (as) brasileiros (as). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Relepe: Universidade Estadual de Ponta Grossa, v. 6, 2021. p. 1-25. DOI: https://doi.org/10.5212/retepe.v.6.17373.001

PARAIZO, L. Após denúncias, prefeitura de Florianópolis rompe contrato com administradora de creches: Associação de Saúde São Bento foi contratada como Organização Social (OS), mas não apresentou documentos legítimos que provavam experiência na área de educação. **Portal NSC Total**: Florianópolis, 11 fev. 2020. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/noticias/apos-denuncias-prefeitura-de-florianopolis-rompe-contrato-com-administradora-de-creches

PEREZ, O. C. **ONGs e governo:** autonomia x dependência. São Paulo: USP, 2009.

PEREZ, J. R. R. Passone, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Revista Cadernos de Pesquisa**, v. *40, n.* 140, p.649–673. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017

PERONI, V. M. V. Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *In:* REUNIÃO REGIONAL ANPED SUL: Educação, movimentos sociais e políticas. Eixo 11: Políticas Públicas e Gestão Educacional – Mesa Temática, 7., 2008, Itajaí, SC. **Anais** [...]. Florianópolis: Univali. Disponível em:

https://cristinasiqueira.pbworks.com/f/pol%25EDticas_publicas_e%2520gestao_da_educacao_veraperoni.pdf

PERONI, V. M. V. As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais. **Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional**, Curitiba PR, Universidade Tuiuti, PPGED, v.4, n. 7., p.139-160, 2009. Disponível em: https://app.utp.br/cadernosdepesquisa/pdfs/cad_pesq7/1_editorial_cp7.pdf

PERONI, V. M. V. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado**.** *In:* PERONI, V.; ROSSI, A. J. (org**.**)**. Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado:** implicações para a democratização da educação. Pelotas: Gráfica e editora UFPEL, 2011, p. 23-42.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, São Paulo: Unicamp, v.13, n. 2, p.234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf

PERONI, V. M. V., OLIVEIRA, R. T. C. de. FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Revista Educação & Sociedade**, CEDES, v.30, n. 108, p.761-778, 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, C. M. B. de. O Marco Regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional. **Revista Práxis Educacional**, PPGEd/Uesb, v. 15, n. 31, p. 38-57, 2019. DOI: https://doi.org/10.22481/praxis.v15i31.4657

PIRES, D. de O**. A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação.** 2009. UFRGS. Dissertação de Mestrado, 2009. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, PPGE, Porto Alegre, 2009.

PITANGUY, J. Celebrando os 30 Anos da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. *In:* SEMINÁRIO: 30 ANOS DA CARTA DAS MULHERES AOS CONSTITUINTES, 2018, Rio de Janeiro, RJ. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: EMERJ, 2018. p.43–55 Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serie_anais_de_seminarios/2018/serie_anais_de_seminarios_2018.html

RANCIÈRE, J. **Ainda se pode falar em democracia?** e*Book Kindle*: Kobo editions, 2011.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editoral, 2005.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, V.; MOLINA, L. R.; GELSLEICHTER, M. Avanço da agenda neoliberal: confrontos e resistência na implantação das Organizações Sociais em Florianópolis

– SC. **Revista de Políticas Públicas – RPP**. Maranhão, UFM, 2018. v. 22, n. 2, p. 641–663. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845003/html/

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A Arte de Governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: CIESPI, 2021. E*book kindle.*

ROCHA, Eloisa A. C. **A pesquisa em Educação Infantil no Brasil**: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia. Tese (Doutorado em Educação) – FAE/UNICAMP, Campinas, 1998. 187f.

ROMAGNA, D. Entenda o processo de municipalização do ensino fundamental defendido pelo governo do Estado. **Portal Sul21**. Educação. Rio Grande do Sul, 09 set. 2023. Disponível em: https://sul21.com.br/noticias/educacao/2023/09/entenda-o-processo-de-municipalizacao-do-ensino-fundamental-defendido-pelo-governo-do-estado/

ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 82, p.21-30, ago. 1992. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/979/989

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: history repeats**. Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. *In:* SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSTRUINDO O PRESENTE, Brasília, abr. 2002. **Anais** [...]. Brasília: Unesco, 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131340

ROSEMBERG, F. Políticas de Educação Infantil e Avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v.43, n. 148, p. 44-75, abr. 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100004

ROSEMBERG, F. A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras *In:* FINCO, D.; GOBBI, M. A.; GOULART, A. L. de F. (org.). **Creche e feminismo:** desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015, 188p.

SALOMON, L. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. *In:* **3º Setor:** desenvolvimento social sustentável. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

SÁ-SILVA, J. R. ALMEIDA, C. D. GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Porto Alegre: PPGH/FURG, jun. 2009. Disponível em: https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351

SCHERER, S. S. *Charter school*: proposta, redes políticas e implicações educacionais no Brasil. **Revista *Educação***, PUC, RS. v. *46, n.* 1, volume único, 2023. DOI: https://doi.org/10.15448/1981-2582.2023.1.44789

SCHERER-WARREN, I. **Democratização em Florianópolis:** resgatando a memória dos movimentos sociais**.** Itajaí: Editora Univali, 1999.

SEKI, A. K. O acordo da Prefeitura Municipal de Florianópolis com o Banco Interamericano de Desenvolvimento: uma abordagem preliminar. In: EVANGELISTA, O. **Nós da Rede:** a Educação Básica municipal na voz de seus professores**.** Florianópolis: GEPETO/NUP/CED/UFSC, v. 1, p.207–245, 2016.

SEKI, A. COSTA, H. MELGAREJO, M. EVANGELISTA, O. O BID e a agenda do Capital na rede municipal de educação de Florianópolis. **Revista Trabalho Necessário.** Niterói, RJ: Neddate/PPGEd/FEUFF, v. 15, n. 26, p.30–50, 2017. DOI: https://doi.org/10.22409/tn.15i26.p9625

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva** (Revista do Centro de Ciências da Educação), Florianópolis: UFSC, v. 23, p.427-446, 2005. DOI: https://doi.org/10.5007/%25x

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, Capital e Educação: Reflexões sobre hegemonia e Redes de Governança. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359

SILVA, J.de S e. O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104p. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/1_D_2009_O_que_favela_afinal.pdf#page=3.00

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Jus Podvim e Malheiros Editores, 2020.

SILVEIRA, A. A. D. *et al*. Efeitos da judicialização da Educação Infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 50, n. 177, pp. 718-737, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/198053147019 Acesso em 19 mar. 2021.

SINTRASEM. Exclusivo: Gean entrega creches de Florianópolis para empresa laranja. **Site Notícias Sintrasem**. Florianópolis, 25 nov. 2019 Disponível em: https://www.sintrasem.org.br/Default/Noticia/9848/exclusivo-gean-entrega-creches-de-florianopolis-para-empresa-laranja

SOARES JÚNIOR, A. Q.; SANTOS, M. A. A territorialidade e o território na obra de Robert David Sack. **Revista Geografia (Londrina),** Universidade Estadual de Londrina, v. 27, p. 7-25, 2018. DOI: https://doi.org/10.5433/2447-1747.2018v27n1p7

SOUZA, Â. R. de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE),** ANPAE, v. 32, n. 2, p.463-485, 2016. DOI: https://doi.org/10.21573/vol32n22016.63947

SOUZA, F. A. de; FLORES, M. M. L. Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica da Educação**, São Carlos, SP: PPGE em Educação da Universidade Federal de São Carlos, v. 11, n.1, p.217-229, maio, 2017. DOI: https://doi.org/10.14244/198271991604

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. O direito à educação básica nas declarações sobre educação para todos de Jomtien, Dakar e Incheon**. Revista *on line* de Política e Gestão Educacional**, Araraquara: Departamento de Educação e do PPGE da Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr/Unesp), v. 22, n. 2, p. 667–681, 2018. DOI: https://doi.org/10.22633/rpge.v22.n2.maio/ago.2018.11679

SOUZA JÚNIOR, E. J. de. **Direito social à educação escolar obrigatória:** os limites da (não?) efetividade. 2011. 238 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

SUGAI, M. I. Há favelas e pobreza na "Ilha da magia"? In: ABRAMO, P. (Org.). **Favela e mercado informal:** a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, v. 10, 2009. p. 162-199. (Coleção Habitare). Disponível em: https://issuu.com/habitare/docs/colecao_10

SUSIN, M. O. K.; MONTANO, M. R. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. *In:* PERONI, V. M. V. (org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação.** São Leopoldo: Oikos, 2015. Disponível em: https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2015.pdf

SUSIN, M. O. K.; MONTANO, M. R. A educação infantil: coisas da infância no Brasil. *In:* PERONI, V. M. V.; LIMA, P. V de; KADER, C. R. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. São Leopoldo: Oikos, 2018, p. 190-200. Disponível em: https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2018.pdf#page=5.00

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, RJ, v. 27, n. 66, abr./jun. 1957. p.22-43. Recuperado de: http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/fran/artigos/ensino2.html

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. Revista Brasileira de Estudos pedagógicos. Brasília, v.70, n.166, 1989. 515 p. Disponível em: https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/547/188

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

TEIXEIRA, A. C. Até onde vai a participação cidadã? *In:* **Das ruas às redes:** 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza / COEP. Rio de

Janeiro: Coleção COEP, 2008, p.22-29. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ruas_redes_2008.pdf Acesso em: 25 out. 2020.

TEIXEIRA, H. M. Úteis a si e à nação: a criança no processo de transição do sistema de trabalho – Brasil, segunda metade do século XIX. **Revista de História e Historiografia da Educação**, ANPUH, Curitiba, v. 1, n. especial, p.141-169, jul. 2017. DOI: https://doi.org/10.5380/rhhe.v1i0.52210

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa

TOURAINE, A. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRIPODI, Z. F. Educação infantil: da diversidade de oferta aos novos locais de governança. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p.383-392, 2016. DOI: https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.3.21890

TRISTÃO, F. C. D. **Ser professora de bebês:** um estudo de caso em uma creche conveniada. 2004. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Educação, Florianópolis, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação**.** São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade** - Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP: Faculdade de Educação/Unicamp, v. 23, n. 80, p.96-107, 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007. Acesso em: 29 set. 2022.

VIEGAS, E. R. dos S. **O mercado da formação continuada de professores no Brasil:** a presença do empresariamento social privado. 2019. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Dourados, 2019.

VIOLIN, T. C. **Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica.** 2 ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fóruns, 2010.

VIOLIN, T. C. A Inconstitucionalidade Parcial das Organizações Sociais – OSs. *In:* BLANCHET, L. A., HACHEM, D. W., SANTANO, A. C. (coord.). **Estado, Direito & Políticas Públicas.** Curitiba: Editora Ithala, 2014, p. 165-197.

WADSWORTH, J. E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. Revista Brasileira de História, APNUH, Curitiba, v. 19, n. 37, set., 1999. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-01881999000100006

WALTRICK, R. E. L. **O coordenador pedagógico na Educação infantil da rede municipal de educação de Florianópolis**: marcas de uma experiência democrática. 2008. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

WEFFORT, F. C. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

XIMENES, S. B. **Direito à Qualidade na Educação Básica:** Teoria e Crítica**.** São Paulo: QuartierLatin, 2014.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BANCO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Proposta de empréstimo para Projeto de expansão e melhoramento da educação infantil e ensino fundamental em Florianópolis – BR L1329. **Portal IDB**. Washington, EUA, 2013. Disponível em: https://bit.ly/2UOS8Xf

BANCO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Contrato de empréstimo nº 3079/OC–BR para desenvolvimento do Projeto de expansão e melhoramento da educação infantil e ensino fundamental em Florianópolis. **Portal IDB**. Washington, EUA, 2014. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-463

BANCO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Relatório de encerramento do Projeto de expansão e melhoramento da educação infantil e ensino fundamental em Florianópolis (BR-L1329/Contrato 3079OC-BR). **Portal IDB**. Washington, EUA, 2023. Disponível em: https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000138-1152544608-32

BANCO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. Projeto de Expansão e Melhoramento da educação infantil e do ensino fundamental de Florianópolis. **Portal do BID.** Washington, EUA, 2024. Disponível em: https://www.iadb.org/en/project/BR-L1329

BRASIL. Carta de Lei. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. **Portal do planalto**. Brasília, DF, Carta de Lei de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

BRASIL. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Legislação de 1879. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html

BRASIL. Lei nº 4.242, de 05 de janeiro de 1921. Fixa as Fixa a Despesa Geral dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1921. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 05 jan. 1921. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-4242-5-janeiro-1921-568762-publicacaooriginal-92098-pl.html

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 dez. 1961. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html

BRASIL. Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providencias. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 28 fev de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0229.htm

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 ago. 1971. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. **Portal do Planalto**. Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Comissão de Coordenação Geral. Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. **Portal Domínio Público,** Brasília/DF, 1981. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001765.pdf

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069**,** de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-publicacaooriginal-1-pl.html

BRASIL. Ministério da Educação. Simpósio Nacional de Educação Infantil. 1., Brasília, 1994. 194 p. **Anais** [...]. Brasília, DF: MEC. SEF. DPE. COEDI, 1994. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001906.pdf

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, nov. 1995. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, DF, nov. 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 1996. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasilia, DF, set. 1996a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicaodemotivos-148871-pl.html

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Seção 1, n. 248, p. 27833-27841.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Organizações Sociais (Caderno 2). **Portal do Governo federal,** Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/arquivos/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais/pdf/cadernos-mare-2.pdf

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 maio 1998a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=275207

BRASIL. Ministério da Educação. Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil. **Portal do MEC**. Brasília, DF, maio 1998b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfiei.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. Referenciais Curriculares Nacionais para a educação infantil (volume 1, 2 e 3). **Portal do MEC**. Brasília, 1998c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/volume2.pdf
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/volume3.pdf

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Portal da Legislação**, Brasília, DF, 23 mar 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm#:~:text=LEI%20No%209.790%2C%20DE%2023%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,Parceria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL**.** Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 09 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

BRASIL, Ministério da Saúde. Políticas Intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais. **Portal do Ministério da Saúde**. Secretaria de Políticas de Saúde; Comitê da Primeira Infância, Brasília, DF, 2002. 149 p. (Série B. textos básicos de saúde). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/0211pol_interset01.pdf

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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 16 maio 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. **Portal do MEC**. Brasília, 2005b. 32 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf

BRASIL. Lei nº 11.274, 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 129 diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 6 fev.2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, 11 de novembro de 2009. **Portal da Legislação**, Brasilia, DF, 11 nov. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil. **Portal do MEC**, Brasília, DF, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes_convenios.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. Critérios para um atendimento em Creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. **Portal do MEC**, Brasília, DF, 2009c. 1 edição (1995). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes_convenios.pdf

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Portal do MEC**, Brasília, 2010a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de ONGs - Relatório Final da CPI “das ONGS”. Portal do Senado, Brasília, outubro de 2010b. 1478p. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados subnormais (primeiros resultados). **Portal IBGE,** Brasília, DF, 2010c. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 25 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm

BRASIL. Lei nº 12.796, de 04 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 04 abr. 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica: diversidade e inclusão. **Portal do MEC**, Brasília, DF, 2013b. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/etnico_racial/pdf/diretrizes_curriculares_nacionais_para_educacao_basica_diversidade_e_inclusao_2013.pdf

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 25 jun. 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

BRASIL**.** Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 31 jul. 2014b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, altera as Leis n º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a

Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 27 abr. 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm

BRASIL. Decreto nº 8.869 de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 05 out. 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8869.htm

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação sobre o terceiro setor: dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - (Série legislação; n. 258). **Portal da Câmara dos Deputados,** Brasília, DF, 2016c. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/items/981ad029-5f35-459d-b622-33454b7a30fa

BRASIL. Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 08 mar. 2016d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. **Portal do Planalto**, Brasília, DF, 2016e. 130p.

BRASIL. Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Portal do Planalto**. Brasília, DF, nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9190.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. **Portal do Governo Federal**, Brasília, DF, 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Perfil as Organizações da Sociedade Civil no Brasil. **Portal do Ipea**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2018b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8396/1/Perfil%20das%20organiza%c3%a7%c3%b5es%20da%20sociedade%20civil%20no%20Brasil.pdf

BRASIL. Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nº 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Portal do Planalto,** Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm#art31

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020. **Portal do Governo Federal**, Brasília, DF, 2020a. 568p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Com alterações trazidas pelas Leis nº 14.276, de 2021 e nº 14.325, de 2022. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 25 dez. 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica 2019: notas estatísticas. **Portal do Inep**, Brasília, DF, 2020c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2019.pdf

BRASIL. Resolução CNAS/MC nº 29, de 11 de março de 2021. Aprova recomendações de aprimoramento ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 11 mar. 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-29-de-11-de-marco-de-2021-307924073

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira. Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2022. **Portal do Inep**, Brasília, DF, jun. 2022a. Disponível em: Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

BRASIL. Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Portal do Planalto**. Brasília, DF, 27 abr. 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm

BRASIL. Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. **Portal do Planalto**. Brasília, DF, 31 jul. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14640.htm

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resumo técnico Censo Escolar da Educação Básica – 2023 versão preliminar. **Portal do Governo Federal**, Brasília, DF, 2023b. 96p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf#page=3.37

BRASIL. Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para determinar ao poder público a obrigação de divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede de ensino. **Portal do Planalto**. Brasília, DF, 20 set. 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14685.htm

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira. Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024. **Portal do Inep**, Brasília, DF, jun. 2024a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

BRASIL. Lei nº 14.880, de 04 de março de 2024. Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), para instituir a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce) e para determinar prioridade de atendimento em programas de visitas domiciliares a crianças da educação infantil apoiadas pela educação especial e a crianças da educação infantil com sinais de alerta para o desenvolvimento, nos termos que especifica. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 04 mar. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14880.htm

BRASIL. Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024. Altera o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 12 mar. 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11948.htm

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. **Portal do Planalto.** Brasília, DF, 03 maio 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Balanço do PNE 2024. **Portal Campanha Nacional**. São Paulo, SP. Disponível em: https://campanha.org.br/especiais/balanco-do-pne-2024/

CURITIBA. Lei nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as entidades qualificadas como organizações sociais, cria o programa municipal de publicização, a comissão municipal de publicização e dá outras providências. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 23 dez. 1997. Disponível em: http://leismunicipa.is/dancp

CURITIBA, Decreto municipal nº 1.192, de 29 de março de 2017. Regulamenta o Programa Municipal de Publicização do Município de Curitiba. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 29 mar. 2017a. Disponível em: http://leismunicipa.is/preix

CURITIBA. Lei ordinária nº 15.065, de 31 de agosto de 2017. Revoga o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997, que dispõe sobre as entidades qualificadas como organizações sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 31 ago. 2017b. Disponível em: http://leismunicipa.is/svamj

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 2.350, de 27 de dezembro de 1985. Cria a secretaria municipal de educação e dá outras providências. **Plataforma Leis Municipais**, Florianópolis, SC, 27 dez. 1985. Disponível em: http://leismunicipa.is/gqbce

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 2.517, de 19 de dezembro de 1986. Dá nova redação à Lei nº1.811/81 Estatuto do Magistério Público Municipal de Florianópolis. **Plataforma Leis Municipais**, Florianópolis, SC, 19 dez. 1986. Disponível em: http://leismunicipa.is/edgcq

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 2.622, de 07 de julho de 1987. Institui o conselho escolar deliberativo nas unidades escolares na Rede Municipal de Ensino. **Plataforma s Municipais**, Florianópolis, SC, 19 dez. 1986. Disponível em: http://leismunicipa.is/gaeqd

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 2.915, de 1988. Institui o Plano de Vencimentos e de Carreira do Magistério Público e dá outras providencias. **Plataforma Leis Municipais**, Florianópolis, SC, 1988. Disponível em: http://leismunicipa.is/gaeqd

FLORIANÓPOLIS. Lei Orgânica do Município de Florianópolis, SC, de 05 de abril de 1990. **Plataforma Leis Municipais**, Florianópolis, SC, 05 abr. 1990. Disponível em: http://leismunicipa.is/tdmsi

FLORIANÓPOLIS. **Diretrizes e Metas para a Educação**. Governo da Frente Popular – 1993/1996. Florianópolis, 1993.

FLORIANÓPOLIS. **Traduzindo em ações: das diretrizes a uma proposta curricular. Educação Infantil.** Florianópolis, 1996.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 5.454, de 30 de dezembro de 1998. Dispõe sobre auxílios e subvenções do município às instituições de caráter privativo ou semioficiais e dá outras providências. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 30 dez. 1998. Disponível em: http://leismunicipa.is/qfhdg

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 7.508, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a manutenção do sistema de ensino de Florianópolis. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 27 dez. 2007. Disponível em: http://leismunicipa.is/fiqcg

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 8.642, de 27 de dezembro de 2010. Estabelece critérios para convênio entre o município de Florianópolis, representado pela secretaria municipal de Educação, e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil e educação Complementar. **Plataforma Leis municipais**. Florianópolis, SC, 27 dez. 2010. Disponível em: http://leismunicipa.is/ghqib

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 8.869, de 24 de março de 2011. Regulamenta a concessão de auxílios, contribuições e subvenções sociais consignados no orçamento do município e dá outras providências. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 24 mar. 2011. Disponível em: http://leismunicipa.is/hqigf

FLORIANÓPOLIS. Lei complementar nº 433, de 25 de maio de 2012. Autoriza o poder executivo municipal a contratar empréstimo financeiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 25 maio 2012. Disponível em: http://leismunicipa.is/nopmkm

FLORIANÓPOLIS. Secretaria de habitação e Saneamento Ambiental. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis – PMHIS. **Portal da PMF,** Floiranópolis, ago. 2012. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_16.48.45.0484708a3bbef731e3721691ef46e10a.pdf

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 13.192, de 16 de junho de 2014. Regulamenta a concessão de auxílios, contribuições, subvenções sociais e convênios do município de Florianópolis e dá outras providências. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 16 jun. 2014. Disponível em: http://leismunicipa.is/lbtsc

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 17.361, de 15 de março de 2017. Regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos e atividades previamente estabelecidos em planos de trabalho, nos termos das Leis federais nº 13.019, de 2014 e 13.204, de 2015 e do Decreto federal nº 8.726, de 2016. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 15 mar. 2017a. Disponível em: http://leismunicipa.is/ehvfq

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 17.507, de 24 de abril de 2017. Altera o decreto nº 17.361, de 2017, o qual regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades

de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos e atividades previamente estabelecidos em planos de trabalho, nos termos das leis federais nº 13.019, de 2014 e 13.204, de 2015 e do decreto federal nº 8.726, de 2016. **Plataforma Leis Municipais**. Florianópolis, SC, 24 abr. 2017b. Disponível em: http://leismunicipa.is/oqdbv

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 9.130, de 07 de julho de 2017. Altera a redação dos incisos ii, iv, vii, ix e xi do art. 3º, do inciso vi do art. 7º, do art. 8º e o anexo 13, do decreto nº 8.869/2011. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 07 jul. 2017b. Disponível: http://leismunicipa.is/cjbqd

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 18.004, de 28 de setembro de 2017. Altera o artigo 5º do art. 22 do decreto n. 17.361, de 2017, alterado pelo decreto n. 17.507, de 2017, que regulamenta as parcerias entre o Município de Florianópolis e as Organizações da Sociedade Civil, para a Consecução de finalidades de interesse Público e recíproco, mediante a execução de Projetos e atividades previamente estabelecidos em planos de trabalho, nos Termos das Leis federais nº 13.019, de 2014 e 13.204, de 2015 e do decreto federal nº 8726, de 2016. **Portal da PMF**, Florianópolis, SC, 28 set. 2017c. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/02_10_2017_18.25.41.366224c5c081074ad60171b31ef85a50.pdf

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 18.085, de 06 de novembro de 2017. Revoga o inciso IV do art. 22 e altera o § 5º do art. 22 do decreto nº 17.361, de 2017, alterado pelo decreto nº 17.507 e 18.004, de 2017, que regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos e atividades previamente estabelecidos em planos de trabalho, nos termos das leis federais nº 13.019, de 2014 e do decreto federal nº 8.726, de 2016. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 06 nov. 2017d. Disponível em: http://leismunicipa.is/rsvqm

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de credenciamento n. 001/2017, de 08 de novembro de 2017. Para celebração de Termo de colaboração mediante dispensa de chamamento Público. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 08 nov. 2017e. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/09_11_2017_10.53.09.5e94e3f05bbb5499798e97527db17636.pdf

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de chamamento público SME/SC nº 002/2018 – educação infantil, de 1º de fevereiro de 2018. Seleção de planos de trabalho de organizações da sociedade civil para fins de parceria com objetivo de atender crianças a partir de 04 (quatro) meses para atendimento da educação infantil em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 01 fev. 2018a. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05_02_2018_9.00.41.57c499c55391506a2e8038d3fb60816e.pdf

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de chamamento público SME/SC nº 004/2018 – educação infantil, de 1º de fevereiro de 2018. Seleção de planos de trabalho de organizações da sociedade civil para fins de parceria com objetivo de atender crianças a partir de 04 (quatro) meses para atendimento da educação infantil em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 01 fev. 2018b. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/doc/12_06_2018_14.18.01.58c5f5a3e4a5985dd1a2ad2ebe0fd085.doc

FLORIANÓPOLIS. Projeto de Lei nº 17.484. Institui o Programa Creche e Saúde Já no âmbito do município de Florianópolis e dá outras providências. **Portal Câmara Municipal de Florianópolis**, Florianópolis, 6 abr. 2018c. Disponível em: https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/pesquisa/0/1/0/57369

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 10.372, de 25 de abril de 2018. Institui o programa creche e saúde já no âmbito do município de Florianópolis e dá outras providências. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 25 nov. 2018d. Disponível em: http://leismunicipa.is/adbcv

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 18.710, de 25 de junho de 2018. Regulamenta o "Programa municipal Creche e Saúde Já" no âmbito do município de Florianópolis, instituído pela lei nº 10.372, de 2018, e dá outras providências. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 25 jun. 2018e. Disponível em: http://leismunicipa.is/dgwbn

FLORIANÓPOLIS. Plano do Programa Creche e Saúde Já, de outubro de 2018. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, out. 2018f. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/19_10_2018_19.14.50.6ade2005a314daa5666e78530dab4f2a.pdf

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de chamamento público SME/SC nº 005/2018 – educação infantil, de 26 de novembro de 2018. Seleção de planos de trabalho de organizações da sociedade civil para fins de parceria com objetivo de atender crianças a partir de 04 (quatro) meses para atendimento da educação infantil em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis em 2019. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 26 nov. 2018g. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/doc/30_11_2018_10.22.59.c8cdb4431fcceee29c79aaad64fead4b.doc

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de chamamento SME/SC n. 002/2019 Educação Infantil, de 12 de abril de 2019. Para seleção de organizações da sociedade civil (OSC) para fins de firmar termo de colaboração com a secretaria municipal de educação de Florianópolis a partir do ano de 2019 para atendimento de crianças a partir de 04 (quatro) meses até 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses de idade na educação infantil. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 12 abr. 2019. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/doc/15_04_2019_17.30.52.3ce0416ead91c89d2881e33e54dbc0ba.doc

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de chamamento público SME/SC nº – 001/PMF/SME/2020 - Educação infantil, de 11 de fevereiro de 2020. Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) para fins de firmar termo de colaboração com a secretaria municipal de educação de Florianópolis a partir do ano de 2020 para atendimento de crianças a partir de 04 (quatro) meses até 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses de idade na educação infantil. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 11 fev. 2020. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/doc/14_02_2020_9.46.42.b3929d53f158ab57e53abbf001017a46.doc

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 21.966, de 08 de setembro de 2020. Regulamenta a aplicação da lei federal nº 13.019, de 2014, com suas respectivas alterações, no município de florianópolis, para o fim de dispor, em âmbito local, sobre os termos de colaboração e de fomento e o acordo de cooperação entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 08 set. 2020a. Disponível em: http://leismunicipa.is/ckisy

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. Edital de credenciamento n. 0001/2020 das instituições da organização da sociedade civil que possuem parcerias vigentes com a secretaria municipal de educação de Florianópolis vigentes em 2020, de 06 de outubro de 2020. **Portal PMF**, Florianópolis, SC, 06 out. 2020b. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/docx/08_10_2020_13.26.24.935de4b384b5054e2ef2f118c2f26526.docx

FLORIANÓPOLIS. Plano Municipal de Educação de Florianópolis (2015-2025). Lei complementar nº 546, de 12 de janeiro de 2016. 2ª edição (out. 2022). **Portal da PMF,** out. 2022a. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_03_2023_14.42.17.6e7cd35a4f5e744b54fcc0a49d6d9acd.pdf

FLORIANÓPOLIS. Lei complementar nº 732, de 25 de julho de 2022. Autoriza o poder executivo municipal a contratar empréstimo financeiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Plataforma leis municipais**, Florianópolis, SC, 25 jul. 2022b. Disponível em: http://leismunicipa.is/jzqyv

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº 25.043, de 24 de março de 2023. Regulamenta a aplicação da lei federal nº 13.019, de 2014, que estabelece o regime Jurídico das parcerias entre a Administração pública e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em propostas/planos de trabalho, no âmbito do município de Florianópolis/SC e dá outras providências. **Portal PMF**, Florianópolis, 24 mar. 2023. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/30_03_2023_13.06.02.ddfcc35b7e6891f7a06c5a1589aec806.pdf

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias. Edital de Credenciamento de Organizações Sociais na área de educação nº 015.000/SMLCP/2023, de 23 de junho de 2023. **Portal Bussola**, Florianópolis, 26 jun. 2023a. Disponível em: https://app.bussolasocial.com.br/storage/conta/24/edital/497/670ff84d2edbc627ddd3292dfead727b.pdf

FLORIANÓPOLIS. Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, ano base 2022, de dezembro de 2023. **Portal da PMF**, Florianópolis, dez. 2023b. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/07_12_2023_14.47.48.3fad051fd07d032d69607f33fd50cad7.pdf

MINAS GERAIS. Resolução SEE nº 4.584, de 22 de junho de 2021. Dispõe sobre o Projeto Mãos Dadas. **Portal Governo de MG**. Belo Horizonte, MG, 22 jun. 2021. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/RESOLUCAO-SEE-No-4.584_2021.pdf

MINAS GERAIS. Resolução SEE nº 4.869, de 05 de julho de 2023. Estabelece normas e diretrizes para o Plano de Atendimento Escolar da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais, para o ano de 2024. **Portal Governo de MG**. Belo Horizonte, MG, 05 jul. 2023. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/documentos-legislacao/resolucao-see-n-o-4-869-2023/#gallery

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Processo REP–15/00459051. **Portal do MP/SC.** Florianópolis, 2018. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/4684345.PDF

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota metodológica:** Índice de Dados Abertos para Cidades 2023. Rio de Janeiro: Open Knowledge Brasil, jun. 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/17Zxst9x6kwdeW5hL6vycd-FTxM6efqqA/view https://drive.google.com/file/d/1bxneHbSufuPnpKVOW1CtsBk2Pm_o6Ldq/view

OECD. **Education at a Glance 2023:** OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. **Portal do Governo Federal**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.775, de 27 de junho de 2017. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014 - que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes

para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. **Plataforma Leis Municipais**, Porto Alegre, RS, 27 jun. 2017. Disponível em: http://leismunicipa.is/rdnev

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.905, de 28 de dezembro de 2017. Altera o Decreto n 19.775 de 27 de junho de 2017, que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014 - que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. (revogado pelo decreto 21.915/2023). **Plataforma Leis Municipais**, Porto Alegre, RS, 28 dez. 2017. Disponível em: http://leismunicipa.is/ntjvp

PORTO ALEGRE. Decreto nº 21.915, de 29 de março de 2023. Altera o Decreto n 19.775 de 27 de junho de 2017, que revoga Decretos, no âmbito do Município de Porto Alegre, do eixo Transversal. **Plataforma Leis Municipais**, Porto Alegre, RS, 28 dez. 2017. Disponível em: http://leismunicipa.is/0ggvj

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Florianópolis. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CIJ). 2019. **Portal do MPSC**, Florianópolis, SC, 2019. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/Plano%20Municipal%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Meta%201%20-Florian%C3%B3polis.pdf

UNESCO. Relatório de Monitoramento Global da Educação 2021/2 – Resumo. Atores não estatais na educação: Quem escolhe? Quem perde? **Portal da Unesco.** Paris: Unesco, 2022. 32p. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380076_por/PDF/380076por.pdf.multi

APÊNDICES

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – 2021....428

APÊNDICE B – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2020.....429

APÊNDICE C – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2019.....430

APÊNDICE D – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2018.....431

APÊNDICE E – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2017.....432

APÊNDICE F – RELAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS EM ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS.....433

APÊNDICE G – RELAÇÃO DOS NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL (INCLUINDO OS VINCULADOSÀS ESCOLAS BÁSICAS).....435

APÊNDICE H – RESULTADO BUSCA PALAVRA-CHAVE “OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL” 442

APÊNDICE I– RESULTADO BUSCA PALAVRA-CHAVE “OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL” PERIÓDICOS CAPES (2017-2022)446

APÊNDICE J – ATOS NORMATIVOS (PROGRAMAS, DOCUMENTOS, EMENDAS, LEIS E AÇÕES) EDITADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 QUE INFLUENCIAM A POLÍTICA DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....451

APÊNDICE K – AÇÕES POLÍTICAS SOBRE A INFÂNCIA IMPLEMENTADAS NO BRASIL (1920-1980).....488

APÊNDICE L – ATOS NORMATIVOS (PROGRAMAS, DOCUMENTOS, EMENDAS, LEIS E DECRETOS) EDITADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) QUE INFLUENCIAM A POLÍTICA DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNÍCIPIO DE FLORIANÓPOLIS.....494

APÊNDICE A – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – 2021

	INSTITUIÇÃO	**CRECHE MATRÍCULAS**		**PRÉ-ESCOLA MATRÍCULAS**		**TOTAL DE MATRÍCULAS**
		INTEGRAL	**PARCIAL**	**INTEGRAL**	**PARCIAL**	
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	16		49	-	65
2	CEI MORRO DA CAIXA	60		20	-	80
3	ASSOCIACAO LAR RECANTO DO CARINHO	27		22		49
4	CRECHE CRESCER	34		57		91
5	ASSOCIACAO DE MORADORES LAGOA DO PERI	16		48		64
6	CRECHE CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA	75		75		150
7	CENTRO EDUC NS MONTE SERRAT	30		54		84
8	CRECHE VO INACIA	30		45		75
9	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	109		135		244
10	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	65		50		115
11	CRECHE NS DA BOA VIAGEM – CONSELHO COMUNITÁRIO DO SACO DOS LIMÕES	86		95		181
12	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	106		94		200
13	CEI GIRASSOL IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO	196		194		390
TOTAL		**850**		**938**		**1.788**

FONTE: O autor com os microdados do relatório do FNDE/MEC.

APÊNDICE B – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2020

	INSTITUIÇÃO	CRECHE MATRÍCULAS		PRÉ-ESCOLA MATRÍCULAS		TOTAL DE MATRÍCULAS
		INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	45		20	-	65
2	ASSOCIACAO LAR RECANTO DO CARINHO	15		14	124	153
3	CRECHE CRESCER	36		58		94
4	CRECHE CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA	103		69		172
5	CENTRO EDUC NS MONTE SERRAT	60		27		87
6	CRECHE VO INACIA	41		34		75
7	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	92	36	157	1	286
8	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	76		38		114
9	CRECHE NS DA BOA VIAGEM	89		92		181
10	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	121		75		196
11	CEI GIRASSOL – IRMANDADE DO ESPÍRITO SANTO	124		275		399
TOTAL		**802**		**859**	**125**	**1.786**

FONTE: O autor com os microdados do relatório do FNDE/MEC.

APÊNDICE C – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2019

	INSTITUIÇÃO	CRECHE MATRÍCULAS		PRÉ-ESCOLA MATRÍCULAS		TOTAL DE MATRÍCULAS
		INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	53			-	53
2	ASSOCIACAO DE MORADORES LAGOA DO PERI	27		35	-	62
3	ASSOCIACAO LAR RECANTO DO CARINHO	22		6	20	48
4	CEI GIRASSOL	147		241		388
5	CEI MORRO DA CAIXA	65				65
6	CENTRO EDUC NS MONTE SERRAT	35		51		86
7	CRECHE CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA	80		81	1	162
8	CRECHE CRESCER	41		49		90
9	CRECHE NS DA BOA VIAGEM	85		98		183
10	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	78		37		115
11	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	142		70		212
12	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	80		98		178
TOTAL		**855**		**766**	**21**	**1.642**

FONTE: O autor com os microdados do relatório do FNDE/MEC.

APÊNDICE D – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2018

	INSTITUIÇÃO	CRECHE MATRÍCULAS		PRÉ-ESCOLA MATRÍCULAS		TOTAL DE MATRÍCULAS
		INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	52			-	52
2	CEI MORRO DA CAIXA	65			-	65
3	GAPA LAR RECANTO DO CARINHO	21		12		33
4	CRECHE CRESCER	34		47		81
5	ASSOCIACAO DE MORADORES LAGOA DO PERI	41		21		62
6	CRECHE CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA	103		61		164
7	CENTRO EDUC NS MONTE SERRAT	60		29		89
8	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	96		70		166
9	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	69		46		115
10	CRECHE NS DA BOA VIAGEM	88		88		176
11	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	68		93		161
12	CEI GIRASSOL	132		264		396
13	CEI VILA APARECIDA	55				55
TOTAL		**884**		**731**		**1.615**

FONTE: O autor com os microdados do relatório do FNDE/MEC.

APÊNDICE E – MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES CONVENIADAS COM PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - 2017

	INSTITUIÇÃO	CRECHE MATRÍCULAS		PRÉ-ESCOLA MATRÍCULAS		TOTAL DE MATRÍCULAS
		INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	
1	ASSOC CUL E COM DA COLONINHA A CASA DO POVO	43		15	-	58
2	CEI MORRO DA CAIXA	80			-	80
3	GAPA LAR RECANTO DO CARINHO	30		3		33
4	CRECHE CRESCER	15		64		79
5	ASSOCIACAO DE MORADORES LAGOA DO PERI	37		27		64
6	CRECHE CONSELHO COMUNITARIO DA COLONINHA	73		100	3	176
7	CENTRO EDUC NS MONTE SERRAT	65		22		87
8	LAR FABIANO DE CRISTO	17		77		94
9	EDUCANDARIO LAR DE JESUS SERTE	88		90		178
10	CRECHE SAO FRANCISCO DE ASSIS	68		47		115
11	CRECHE NS DA BOA VIAGEM	106		73		179
12	SEEDE - SEARA ESPÍRITA ENTREPOSTO DA FE	51		104		155
13	CEI GIRASSOL	165		188		353
14	CEI VILA APARECIDA	76				76
TOTAL		**914**		**810**	**3**	**1.727**

FONTE: O autor com os microdados do relatório do FNDE/MEC.

APÊNDICE F – RELAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SOCIAIS EM ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

INSTITUIÇÃO CONVENIADA	BAIRRO	NATUREZA	ANO DE FUNDAÇÃO	FINALIDADE	ANO CONVENIAMENTO
SERTE - Educandário Lar de Jesus	Cachoeira do Bom Jesus	Associação privada sem fins lucrativos	1969	Filantrópica	1986
SEEDE - Seara Espírita Entreposto da Fé	Monte Verde	Associação privada sem fins lucrativos	1990	Filantrópica	1998
IDES - Irmandade do Divino Espírito Santo – CEI Girassol	Centro	Associação civil de direito privado	1977	Filantrópica	
Sociedade Divina Providência – CEI Nossa Senhora do Mont Serrat	Centro	Associação privada sem fins lucrativos	1979	Filantrópica	
Creche Crescer – Conselho Comunitário Costeira do Pirajubaé	Carianos	Associação privada sem fins lucrativos	1984	Comunitária	1992
CEI Nossa Senhora Da Boa Viagem – Centro Comunitário Saco dos Limões	Saco dos Limões	Associação privada sem fins lucrativos	2002	Comunitária	
Creche São Francisco de Assis	Carvoeira	Associação privada sem fins lucrativos	1981	Comunitária	
Creche Vó Inácia	Caieira do Saco dos Limões	Associação privada sem fins lucrativos		Comunitária	
Associação Lar Recanto do Carinho	Agronômica	Associação privada sem fins lucrativos	1992 (Projeto do Gapa) 2016 (se torna Associação)	Filantrópica	
Centro Comunitário Colonninha	Colonninha	Associação privada sem	1979	Comunitária	

		fins lucrativos			
Fundação Hermon – (Antiga Associação Alfa Gente - CEI Morro da Caixa)	Morro da Caixa	Associação privada sem fins lucrativos	2018	Filantrópica	2019
SMOPE – Associação de Moradores da Lagoa do Peri	Armação do Pântano do Sul	Associação privada sem fins lucrativos	1986	Comunitária	

FONTE: O autor com dados da PMF/SC.

APÊNDICE G – RELAÇÃO DOS NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL (INCLUINDO OS VINCULADOSÀS ESCOLAS BÁSICAS)

1 NEIM Abraão
Rua João Meirelles, n° 1780 - Abraão
CEP: 88085-201
Fone: (48) 3348-9209
Diretora: MARIZA MARIA MARTINS DA SILVA
neim.abraao@sme.pmf.sc.gov.br

2 NEIM Anirson Antônio das Chagas
Rod. Dr. Antônio Luiz Gonzaga, 2023 - Rio Tavares
CEP: 88048-414
Fone: (48) 3226-8113
Diretora: LAILA ELENA BION CUNHA
neim.anirson@sme.pmf.sc.gov.br

3 NEIM Professora Antonieta de Barros
Rua Nossa Senhora Aparecida, s/n - Coqueiros | Vila Aparecida
CEP: 88010-970
Fone: (48) 3348-7632
Diretora: ADRIANA MARIA LOPES DE O MACHADO
neim.antonietadebarros@sme.pmf.sc.gov.br

4 NEIM Professora Alessandra Abdalla
Rua do Conselho s/nº - Tapera
CEP: 88064-000
Fone: (48) 3337-5702
Diretora: ANDREIA MARIA DE SOUZA FERNANDES
neim.professoraalessandra@sme.pmf.sc.gov.br

5 NEIM Almirante Lucas Alexandre Boiteux
Avenida Mauro Ramos, n° 658 - Centro
CEP: 88020-301
Fone: (48) 3324-2819
Diretora: LAURA SEVERO THOMAZETTI
neim.almirantelucas@sme.pmf.sc.gov.br

6 NEIM Altino Dealtino Cabral
Rua Padre Lourenço Rodrigues de Andrade, n° 120 - Santo Antônio de Lisboa
CEP: 88050-400
Fone: (48) 3334-1098
Diretora: JAQUELINE AZEVEDO
neim.altino@sme.pmf.sc.gov.br

7 NEIM Anjo da Guarda
Rua João da Cruz Meira, n° 350 - Trindade
CEP: 88036-030
Fone: (48) 3333-3819
Diretora: MIRELLA RENATA MANICA
neim.anjodaguarda@sme.pmf.sc.gov.br

8 NEIM Anna Spyrios Dimatos
Rodovia Açoriana, n° 1180 - Tapera
CEP: 88049-100
Fone: (48) 3337-0614
Diretora: ANDREZA VENTURA DA CRUZ
neim.annaspyrios@sme.pmf.sc.gov.br

9 NEIM Armação
Rua Izidoro Pires, n° 143 - Armação
CEP: 88066-520
Fone: (48)3237-5717
Diretora: LENISSA COUTINHO
neim.armacao@sme.pmf.sc.gov.br

10 NEIM Barreira do Janga
Rua Virgílio Varzea, n° 2507 - Saco Grande
CEP: 88032-000
Fone: (48) 3238-0378 | (48) 3238-3064
Diretora: GABRIELA PIRES VIEIRA
neim.barreiradojanga@sme.pmf.sc.gov.br

11 NEIM Bem-te-vi
Avenida Rio Branco, n° 719 - Centro
CEP: 88015-203
Fone: (48) 3324-1723
Diretora: MARILETE FIGUEREDO
neim.bemtevi@sme.pmf.sc.gov.br

12 NEIM Caetana Marcelina Dias
Rodovia Baldicero Filomeno, n° 3000 - Ribeirão da Ilha
CEP: 88064-001
Fone: (48) 3337-6273
Diretora: PATRICIA ABS DA CRUZ ABES
neim.caetana@sme.pmf.sc.gov.br

13 NEIM Caieira da Barra do Sul
Rodovia Baldicero Filomeno, n° 19795 - Caieira da Barra do Sul
CEP: 88064-002
Fone: (48) 3237-6184
Diretora: MICHELLE CRISTINA MENDES
neim.caieira@sme.pmf.sc.gov.br

14 NEIM Campeche
Servidão Dionísio Rafhael Ignácio, n° 287 - Campeche
CEP: 88063-315
Fone: (48) 3338-4886
Diretora: LAÍS DA COSTA INÁCIO
neim.campeche@sme.pmf.sc.gov.br

15 NEIM Canto da Lagoa
Rua Laurindo Januário da Silveira, n° 2493 - Canto da Lagoa
CEP: 88062-200
Fone: (48) 3226-8118
Diretora: LORAINE REINEHR NOBRE
neim.cantodalagoa@sme.pmf.sc.gov.br

16 NEIM Carlos Humberto Pederneiras Corrêa
Rua Zumbi dos Palmares, n° 29 - Agronômica
CEP: 88025-235
Fone: (48) 3222-7076
Diretora: BRUNA DUARTE GONÇALVES AMARAL
neim.carloshumberto@sme.pmf.sc.gov.br

17 NEIM Celso Pamplona
Rua Gualberto Senna, n° 111 - Jardim Atlântico
CEP: 88095-390
Fone: (48) 3240-1433
Diretora: TANIA CLAUDIA RITA MARTINS
neim.celsopamplona@sme.pmf.sc.gov.br

18 NEIM Celso Ramos
Rua Silva Jardim, n° 870 - Prainha
CEP: 88020-200
Fone: (48) 3225-8428
Diretora: ALINE MARIA RIOS
neim.celsoramos@sme.pmf.sc.gov.br

19 NEIM Chico Mendes
Rua João Almeida de Oliveira, n°147 - Monte Cristo
CEP: 88090-576
Fone: (48) 3240-6402
Diretora: KARINE QUINT RACHADEL
neim.chicomendes@sme.pmf.sc.gov.br

20 NEIM Clair Gruber Souza
Rua Manoel Mancellos Moura, n° 171 - Canasvieiras
CEP: 88054-030
Fone: (48) 3369-1584
Diretora: ANDREIA VANESSA GERSTNER
neim.clair@sme.pmf.sc.gov.br

21 NEIM Colônia Z-11
Rua Desembargador Ivo Guilhon Pereira de Melo, n° 64 - Barra da Lagoa
CEP: 88061-289
Fone: (48) 3232-3046
Diretora: CLEUSA ANTONIA MEDEIROS
neim.coloniaz11@sme.pmf.sc.gov.br

22 NEIM Coqueiros
Rua Bento Góia, n° 185 - Coqueiros
CEP: 88080-150
Fone: (48) 3348-2033 | (48) 3248-5184
Diretora: SHARLENE DOS SANTOS
neim.coqueiros@sme.pmf.sc.gov.br

23 NEIM Costeira do Pirajubaé
Avenida Jorge Lacerda, 1472 fundos - Costeira do Pirajubaé
CEP: 88047-001
Fone: (48) 3338-8477
Diretora: CINTIA OLIVEIRA FERNANDES
neim.costeira@sme.pmf.sc.gov.br

24 NEIM Cristo Redentor
Rua Valdemiro Monguilhot, n° 5 - Centro
CEP: 88020-310
Fone: (48) 3324-2229
Diretora: JUCELIA MARIA GONZAGA RIBEIRO
neim.cristoredentor@sme.pmf.sc.gov.br

25 NEIM Diamantina Bertolina da Conceição
Rod. Luiz Moura Gonzaga, n° 1525 - Rio Tavares
CEP: 88063-000
Fone: (48) 3226-8680
Diretora: RENATA SUELI DA ROCHA
neim.diamantina@sme.pmf.sc.gov.b

26 NEIM Dona Cota
Rua João Meirelles, n° 1515 - Abraão
CEP: 88085-201
Fone: (48) 3249-5576
Diretora: DEYZE APARECIDA TURNES
neim.donacota@sme.pmf.sc.gov.br

27 NEIM do Futuro Doralice Maria Dias
Rodovia SC 403, km 3 - Vargem do Bom Jesus
CEP: 88058-601
Fone: (48) 99999-5251 - (48) 3266 - 8798
Diretora: ELIANE BRUSCO DAS CHAGAS
neim.doralicemaria@sme.pmf.sc.gov.br

28 NEIM Doralice Teodora Bastos
Rua Manoel Mancelos Moura, n° 85 - Canasvieiras
CEP: 88054-030
Fone: (48) 3266-4789
Diretora: MARCIA ELIZA DE SOUZA
neim.doraliceteodora@sme.pmf.sc.gov.br

29 NEIM Elisabete Nunes Anderle
Servidão Timóteo José Mariano, n° 254 - Barra da Lagoa
CEP: 88061-190
Fone: (48) 3338-4785
Diretora: GRASIELA IRINETE FERREIRA MENESES
neim.elisabete@sme.pmf.sc.gov.br

30 NEIM Evandro de Souza
Rua General Vieira da Rosa - Carvoeira, Florianópolis - SC
CEP: 88045
Fone:
Diretora: JULIANA SILVA NOBORO MARQUES
neim.evandrodesousa@sme.pmf.sc.gov.br

31 NEIM Fermínio Francisco Vieira
Rua Sebastião Laurentino da Silva, n° 250 - Córrego Grande
CEP: 88037-400
Fone: (48) 3234-6381
Diretora: SIMONE CARMINATTI DE ALMEIDA
neim.ferminio@sme.pmf.sc.gov.br

32 NEIM Francisca Idalina Lopes
Rua Nossa Senhora de Fátima, n° 325 - Areias Morro das Pedras
CEP: 88066-030
Fone: (48) 3338-7816
Diretora: FABIANA KARLA DA COSTA DOMINGUES
neim.franciscaidalina@sme.pmf.sc.gov.br

33 NEIM Gentil Mathias da Silva
Rua Dom João Becker, n° 988 - Ingleses
CEP 88058-600
Fone: (48) 3369-1126 | (48) 3282-9021
Diretora: VANUSA ALDA DE SOUZA
neim.gentilmathias@sme.pmf.sc.gov.br

34 NEIM Hassis
Rodovia Jorge Lacerda, s/n° - Costeira do Pirajubaé
CEP: 88047-001
Fone: (48) 3226-3180
Diretora: MARIA EMILCE MACHADO ALVES
neim.hassis@sme.pmf.sc.gov.br

35 NEIM Hermenegilda Carolina Jacques
Rua Intendente Antônio Damasco, n° 3800 - Ratones
CEP: 88052-100
Fone: (48) 3266-8590
Diretora: LILIANE OLIVEIRA PINHEIRO
neim.hermenegilda@sme.pmf.sc.gov.br

36 NEIM Idalina Ochôa
Vereador Osvaldo Bittencourt, n° 327 - Carianos
CEP: 88047-440
Fone: (48) 3236-2646
Diretora: GIPSY MAIARA LEMES DOS SANTOS
neim.idalina@sme.pmf.sc.gov.br

37 NEIM Ilha Continente
Tv. Central Continente, 124 - Capoeiras
CEP: 88070-224
Fone: (48) 3248-6297
Diretora: ANA PAULA DA CUNHA PEREIRA
neim.ilhacontinente@sme.pmf.sc.gov.br

38 NEIM Ingleses I
Rua Três Maria, n° 1040 - Ingleses
CEP: 88058-600
Fone: (48) 3269-3691
Diretora: SAMANTHA GONZALES BROUWENSTYN
neim.ingleses1@sme.pmf.sc.gov.br

39 NEIM Professora Sueli Gadotti Rodrigues
Servidão Anibal Pedro de Oliveira, n° 319 - Ingleses
CEP: 88058-324
Fone: (48) 3369-6024
Diretora: CLÁUDIA COSTA RICARDO
neim.ingleses2@sme.pmf.sc.gov.br

40 NEIM Irmã Scheilla
Avenida Pequeno Príncipe, n° 721 - Campeche
CEP: 88063-000
Fone: (48) 3233-6035
Diretor: NEIDE MARIA DE ANDRADE
neim.irmascheilla@sme.pmf.sc.gov.br

41 NEIM Irmão Celso
Rua Rui Barbosa, n° 677 Fundos - Agronômica
CEP: 88025-301
Fone: (48) 3228-6558
Diretora: KATIA REGINA COSTA
neim.irmaocelso@sme.pmf.sc.gov.br

42 NEIM Jardim Atlântico
Rua Irmã Bonavita, esquina com a Rua Rogério Vieira - Jardim Atlântico
CEP: 88095-200
Fone: (48) 3244-0690
Diretora: FERNANDA EDITE FERREIRA
neim.jardimatlantico@sme.pmf.sc.gov.br

43 NEIM João Machado da Silva
Rua José Pedro Gil, n° 195 - Agronômica
CEP: 88025-030
Fone: (48) 3228 - 4764
Diretora: PAMELLA TOLENTINO
neim.joaomachado@sme.pmf.sc.gov.br

44 NEIM Joaquina Maria Peres
Rua Amaro Antônio Vieira, n° 2095 - Itacorubi
CEP: 88032-000
Fone: (48) 3334-2466
Diretor: INGRID FRANZONI
neim.joaquina@sme.pmf.sc.gov.br

45 NEIM Joel Rogério de Freitas
Rua Mauro de Carvalho, n° 114 - Monte Cristo
CEP: 88090-600
Fone: (48) 3240-8855 |(48) 3249-3221
Diretora: MADALENA FERNANDES IGNÁCIO
E-mail: neim.joelrogerio@sme.pmf.sc.gov.br

46 NEIM do Futuro José Rodrigues Willamil

Rod. Açoriana - Tapera, Florianópolis - SC
CEP: 88049-315
Fone:
Diretora: ALICE JOICE OLIVEIRA DE CASTRO
neim.joserodrigues@sme.pmf.sc.gov.br

47 NEIM Judite Fernandes de Lima
Rodovia João Paulo, n°1268 (Fundos Escola Básica - João Paulo)
CEP: 88030-300
Fone: (48) 3337-4832
Diretora: MICHELE ALBINO MOTTA
neim.judite@sme.pmf.sc.gov.br

48 NEIM Júlia Maria Rodrigues
Rua Eugênio Raulino Koerich, n° 231 - Jardim Atlântico
CEP: 88095-151
Fone: (48) 3244-0420
Diretora: BYANKA COELHO VIEIRA
neim.juliamaria@sme.pmf.sc.gov.br

49 NEIM Lausimar Maria Laus
Servidão Luiz Duarte Soares, n° 851 - Rio Vermelho
CEP: 88060-000
Fone: (48) 3269-7225
Diretora: CLARICE MAURA LUCAS
neim.lausimar@sme.pmf.sc.gov.br

50 NEIM Luiz Paulo da Silva
Rua Vereador Onildo Lemos, n° 1000 - Santinho
CEP: 88058-601
Fone: (48) 3269-2368 | (48) 33693623
Diretora: TAISE ANDRIM
neim.luizpaulo@sme.pmf.sc.gov.br

51 NEIM Machado de Assis
Rua Santos Saraiva s/n - Ao lado do CRAS2 - Capoeiras (Anexo ao centro comunitário de Capoeiras)
CEP: 88090-175
Fone: (48) 3244-2613
Diretora: PATRÍCIA GENIL VICENTE SILVEIRA
neim.machadodeassis@sme.pmf.sc.gov.br

52 NEIM Marcelino Barcelos Dutra
Rodovia Baldicero Filomeno, n° 11263 - Costeira do Ribeirão da Ilha
CEP: 88064-002
Fone: (48) 3237-6595
Diretora: MARIA CIRAL VIEIRA
neim.marcelino@sme.pmf.sc.gov.br

53 NEIM Maria Barreiros
Rua João Evangelista da Costa, n° 455 - Coloninha
CEP: 88090-300
Fone: (48) 3348-7043
Diretora: FERNANDA PIRES FIRMO
neim.mariabarreiros@sme.pmf.sc.gov.br

54 NEIM Maria Elena da Silva
Rua Graciliano Manoel Gomes, 619 - Ingleses do Rio Vermelho
CEP: 88058-200
Fone: (48) 9924-4969 ou (48) 3269-1253
Diretora: JOICE APARECIDA UMBELINO VIEIRA
neim.mariaelena@sme.pmf.sc.gov.br

55 NEIM Maria Nair da Silva
Rodovia SC 405, s/n - Rio Tavares
Ponto de referência: Posto de Saúde e Terminal de Integração
CEP: 88066-000
Fone: (48) 3237-3459
Diretor: TALITA MONIQUE GEROMINE
neim.marianair@sme.pmf.sc.gov.b

56 NEIM Maria Salomé dos Santos
Rua Izid Dutra, n° 249 - Sambaqui
CEP: 88051-040
Fone: (48) 3235-2500
Diretora: KÁTIA LIVRAMENTO DA ROSA
neim.mariasalome@sme.pmf.sc.gov.br

57 NEIM Maria Terezinha Sardá da Luz
Rua José Cardoso de Oliveira, n° 3547 - Jurerê Internacional
CEP: 88053-306
Fone: (48) 3282-1458
Diretora: LILIAN CRISTINA LUZ
neim.mariaterezinha@sme.pmf.sc.gov.br

58 NEIM Mateus de Barros
Rua dos Cedros, n° 88 - Monte Cristo
CEP: 88090-519
Fone: (48) 3240-9413
Diretora: ANA MARIA JOÃO
neim.mateus@sme.pmf.sc.gov.br

59 NEIM Monsenhor Frederico Hobold
Rua José Kumakola, n° 100 - Costeira do Pirajubaé
CEP: 88047-000
Fone: (48) 3226-1119
Diretora: JULIANA PEREIRA VIEIRA DA SILVEIRA
neim.monsenhorfrederico@sme.pmf.sc.gov.br

60 NEIM Monteiro Lobato
Rua José Xavier da Rosa, n° 456 - Carianos
CEP: 88047-460
Fone: (48) 3234-3374
Diretora: GISELI LIENI DA SILVA
neim.monteirolobato@sme.pmf.sc.gov.br

61 NEIM Morro da Queimada
Rua Anibal Nunes Pires, n° 580 - José Mendes
CEP: 88045-035
Fone: (48) 3225-7694
Diretora: LUCIMARA ANDRADE MARTINS
neim.morrodaqueimada@sme.pmf.sc.gov.br

62 NEIM do Futuro Morro do Horácio
R. Estanislau Vieira Filho, nº 23 - Centro, Florianópolis
CEP: 88025-180
Fone:
Diretora: MORGANA MARIA DA SILVA DE CASTRO
neim.morrodohoracio@sme.pmf.sc.gov.br

63 NEIM Morro do Mocotó
Servidão Família Furtado, s/n - Morro da Queimada
Ponto de referência: Centro de Eventos do Morro do Mocotó
CEP: 88015-540
Fone: (48) 3225-7805
Diretora: GISELE STEIN
neim.morrodomocoto@sme.pmf.sc.gov.br

64 NEIM Nagib Jabor
Rua Professor Clementino de Brito, n° 570 - Estreito
CEP: 88070-150
Fone: (48) 3248-9124
Diretora: GRASIELE ALINE DA ROCHA
neim.nagibjabor@sme.pmf.sc.gov.br

65 NEIM Nossa Senhora Aparecida
Servidão Crescêncio Mariano, n° 149 - Pantanal
CEP: 88040-000
Fone: (48) 3233-2198
Diretora: CRISTIANE JANUARIO
neim.nsaparecida@sme.pmf.sc.gov.br

66 NEIM Nossa Senhora de Lurdes
Rua Pedro Joaquim da Silva, n° 115 - Agronômica
CEP: 88025-560
Fone: (48) 3333-2527
Diretor: PEDRO HENRIQUE CARDOSO
neim.nsdelurdes@sme.pmf.sc.gov.br

67 NEIM Orisvaldina Silva
Servidão Ruth Bastos de Oliveira, n° 75 - Lagoa da Conceição
CEP: 88062-308
Fone: (48) 3232-8381
Diretora: ELIANE GOMES BONGIOLO
neim.orisvaldina@sme.pmf.sc.gov.br

68 NEIM do Futuro Orlandina Cordeiro
Rua Virgílio Várzea, n° 380 - Saco Grande
CEP: 88032-000
Fone: (48) 3238-0305
Diretora: GABRIELA MARTINS
neim.orlandina@sme.pmf.sc.gov.br

69 NEIM do Futuro Otília Cruz
Rua Professora Otília Cruz, n° 482 - Coloninha
CEP: 88095-080
Fone: (48) 3249-3458 | (48) 3249-3454
Diretora: KEITY PACHECO WERNER
neim.otiliacruz@sme.pmf.sc.gov.br

70 NEIM Pântano do Sul
Servidão Anibal Vidal De Avila, 115 - Pântano Do Sul
CEP: 88067-135
Fone:
Diretora: RAMONE IVONI DA ROSA FORTUNATO
neim.pantanodosul@sme.pmf.sc.gov.br

71 NEIM Paulo Michels
Rua Pedro Mariano da Silva, n° 63 - Sapé
CEP: 88095-680
Fone: (48) 3240-5510
Diretora: PATRICIA SILVA BECCARI BOSA
neim.paulomichels@sme.pmf.sc.gov.br

72 NEIM Pequeno Príncipe
Rua Sagrado Coração de Jesus, S/N - Morro das Pedras
CEP: 88066-070
Fone: (48) 3334-5939
Diretora: FABIANA ODETE NAIR MOREIRA
neim.pequenoprincipe@sme.pmf.sc.gov.br

73 NEIM Poeta João da Cruz e Sousa
Rua Imburana, n° 123 - Areias do Campeche
CEP: 88066-123
Fone: (48) 3238-6103
Diretora: DAIANA MENDES PEREIRA MARTINS
neim.cruzesousa@sme.pmf.sc.gov.br

74 NEIM Raul Francisco Lisboa
Rua XV de Novembro, n° 228 - Santo Antônio de Lisboa
CEP: 88050-470
Fone: (48) 3235-2636
Diretora: KELEN CRISTINA LACERDA
neim.raulfrancisco@sme.pmf.sc.gov.br

75 NEIM Santo Antônio de Pádua
Rua Coronel Luiz Caldeira, n° 60 - João Paulo
CEP: 88034-110
Fone: (48) 3334-8363
Diretora: BRUNA DE ANDRADE VIEIRA
neim.santoantonio@sme.pmf.sc.gov.br

76 NEIM São João Batista
Rua Luiz Duarte Soares, n° 189 - Rio Vermelho
CEP: 88060-380
Fone: (48) 3269-8062
Diretora: WANIA SILVEIRA DE AGUIAR
neim.saojoaobatista@sme.pmf.sc.gov.br

77 NEIM do Futuro Sergio Grando
Rua Cruz e Souza, n° 308 - Centro
CEP: 88020-710
Fone: (48) 3228-4745
Diretora: ANA LUCIA DE SOUZA SILVEIRA
neim.sergiogrando@sme.pmf.sc.gov.br

78 NEIM Stella Maris Corrêa Carneiro
Rua Luiz Boiteux Piazza, n° 5908 - Ponta das Canas
CEP: 88056-000
Fone: (48) 32842379
Diretora: GRAZIELA RAMOS COSTA MARTINS
neim.stellamaris@sme.pmf.sc.gov.br

79 NEIM Sol Nascente
R. Pedra de Listras, 515 - Saco Grande, Florianópolis - SC,
CEP: 88032-225
Fone: 3234-4641
Diretora: ADRIANA SOUZA LAMARK
neim.solnascente@sme.pmf.sc.gov.br

80 NEIM Vicentina Maria da Costa Laurindo
Rodovia SC 401, km 15 - Vargem Pequena
CEP: 88057-970
Fone: (48) 3269-6882
Diretora: CRISTIANI CAMPOS SASSO MACHADO
neim.vicentina@sme.pmf.sc.gov.br

81 NEIM Vila Cachoeira
Rod. Virgílio Várzea, n° 1278 - Saco Grande
CEP: 88032-185
Fone: (48) 3238-1599
Diretora: GRASIELA NUNES DA SILVA
neim.vilacachoeira@sme.pmf.sc.gov.br

82 NEIM Vila União
Rua Ana Carolina Silveira dos Santos, n° 79 - Vargem do Bom Jesus
CEP: 88107-398
Fone: (48) 3369-5074
Diretora: MARIA BETHÂNIA SARDO DE FIGUEREDO
neim.vilauniao@sme.pmf.sc.gov.br

83 NEIM Vó Terezinha
R. Joaquim Costa, 558 - Agronômica
CEP: 88025-400
Fone: (48) 3224-2334
Diretora: DANIELA CRISTINA DA SILVA
neim.voterezinha@sme.pmf.sc.gov.br

84 NEIM Waldemar da Silva Filho
Av. Madre Benvenuta, n° 521 - Trindade
CEP: 88036-500
Fone: (48) 3234-4741
Diretora: MARCIA MARIA DA SILVA KNOBLAUCH
neim.waldemar@sme.pmf.sc.gov.br

85 NEIM Zilda Arns Neumann
Rua Arco Iris 8ª quadra nº: 79 - Carianos
CEP: 88047-400
Fone: (48) 3236-2650
Diretora: LUCILA MONTEIRO DOS SANTOS MALAGOLI
neim.zilda@sme.pmf.sc.gov.br

86 NEIM Vinculado Virgílio dos Reis Várzea
Rua Manoel Mancellos Moura, n° 170 - Canasvieiras
CEP: 88054-030
Fone: (48) 3369-0833
Diretor: DIRCIANE SCHIMITH DALAGNOL
ebm.virgiliovarzea@sme.pmf.sc.gov.br

87 NEIM Vinculado Vitor Miguel de Souza
Rua Vitor Miguel de Souza, n° 186 - Itacorubi
CEP: 88034-390
Fone: (48) 3334-0031
Diretora: SCHEILA FERNANDO COUTINHO
ebm.vitormiguel@sme.pmf.sc.gov.br

88 NEIM Vinculado José Amaro Cordeiro
Rodovia Francisco Thomaz dos Santos, n° 1691 - Morro das Pedras
CEP: 88066-000
Fone: (48) 3338-7834
Diretora: NELI DE FATIMA WOSNES CONGINSKI
ebm.joseamaro@sme.pmf.sc.gov.br

89 NEIM Vinculado Costa da Lagoa
Estrada Geral Costa da Lagoa, n° 5500 - Costa da Lagoa
CEP: 88062-300
Fone: (48) 3335-3013
Diretora: FABIANA DE ANDRADE DOS SANTOS
ebm.costadalagoa@sme.pmf.sc.gov.br

90 NEIM Vinculado Costa de Dentro
Rua Rosália Paulina Ferreira, n° 2550 - Costa de Dentro
CEP: 88070-220
Fone: (48) 3237-7276
Diretora: RITA DE CASSIA LEITE GONÇALVES
ebm.costadedentro@sme.pmf.sc.gov.br

91 NEIM Vinculado Jurerê
Rua Jurerê Tradicional, n° 230 - Jurerê
CEP: 88053-750
Fone: (48) 3282-2034
Diretor: THIAGO CHAGAS ALMEIDA DE OLIVEIRA
ebm.jurere@sme.pmf.sc.gov.br

92 NEIM Vinculado Osvaldo Galupo
Rua Antônio Carlos Ferreira, n° 1110 - Morro do Horácio
CEP: 88025-211
Fone: (48) 3333-0400
Diretora: LIDIANY DA SILVA
ebm.osvaldogalupo@sme.pmf.sc.gov.br

93 NEIM Vinculado Retiro da Lagoa
Rua Acácio Garibaldi Santiago, n° 210 - Retiro da Lagoa
CEP: 88062-420
Fone: (48) 3232-5199
Diretor: ROBERTA BAYESTORFF
ebm.retirodalagoa@sme.pmf.sc.gov.br

94 NEIM Vinculado Albertina Madalena Dias
Rua Cristóvão Machado de Campos, n° 1537 - Vargem Grande
CEP: 88056-000
Fone: (48) 3269-5835
Diretor: EDUARDO CALDAS DA SILVA
ebm.albertina@sme.pmf.sc.gov.br

FONTE: Página eletrônica PMF (2023)

APÊNDICE H – RESULTADO BUSCA PALAVRA-CHAVE “OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL” PERIÓDICOS CAPES (1988-2016) TOTAL ENCONTRADO: 1.559 artigos

	AUTOR / ANO	**TÍTULO**	**PERIÓDICO**
1	CORRÊA, Bianca Cristina (2003)	Considerações sobre qualidade na educação infantil	Cadernos de pesquisa (Fundação Carlos Chagas), 2003 (119), p.85-112
2	SOUZA, Donaldo Bello de (2007)	Desafios para as políticas municipais de cobertura da educação infantil, fundamental e de jovens e adultos no estado do Rio de Janeiro	Estudos em Avaliação Educacional (Impresso), 2007-12-01, Vol.18 (38)
3	CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima (2009)	A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 - 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida	Pro-posições, 2009-04-01, Vol.20 (1), p.207-224
9	BORGHI, Raquel; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise (2011)	As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas	Revista brasileira de estudos pedagógicos, maio/ago. 2011, Vol.92 (231)
4	MELLO, Liliane R.; BERTAGNA, Regiane H. (2012)	A educação infantil: reflexões a partir do tema do financiamento e conveniamento em periódicos nacionais	Eccos (São Paulo, Brazil), 2012-09-01 (29), p.97
5	ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete (2012)	As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?	Educação & sociedade, 2012-06, Vol.33 (119), p.533-549
6	GANZELI, Pedro (2012)	Plano Nacional de Educação: implicações para a educação	Revista Exitus, 2012, Vol.2 (2), p.77-102
7	VIEIRA, Livia Maria Fraga (2013)	Critérios de acesso à Educação Infantil no Brasil: estigmatização da pobreza, privilégio corporativo ou discriminação positiva?	Olhar de professor, 2013-12-01, Vol.16 (1)
8	MELHUISH, Edward (2013)	Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política	Cadernos de Pesquisa, 2013-04, Vol.43 (148), p.124-149
9	FLACH, Simone de Fátima (2013)	Influências das decisões judiciais na oferta da Educação paranaense	Revista Pedagógica (Chapecó), 2013-02-21, Vol.12 (25), p.101
10	BARBOSA, Maria Carmen Silveira; FERNANDES, Susana Beatriz (2013)	Educação infantil e educação no campo: um encontro necessário para concretizar a justiça social com as crianças pequenas residentes em áreas rurais	Reflexão e ação, 2013-01-01, Vol.21 (nesp.), p.294-310

11	VILARINHO, Emília (2013)	O Direito das crianças à Educação Pré-Escolar pública de qualidade: Análise crítica da implementação do modelo de Educação e Cuidado Infantil em Portugal	Revista Pedagógica (Chapecó), 2013, Vol.15 (31), p.281-300
14	OLIVEIRA, Jaqueline; BORGHI, Raquel (2013)	Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil	Revista brasileira de estudos pedagógicos, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013
12	SORDI, Jose Osvaldo de; ELIOT, Nelson Reed; GALINDO, Pedro Reis (2014)	Problema da falta de vagas em creches: matriz de loops e a priorização de causas de problemas complexos	Revista de administração pública (Rio de Janeiro), 2014-11-01, Vol.48 (6), p.1407
13	CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges (2014)	Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil	Estudos em Avaliação Educacional (Impresso), 2014-12-30, Vol.25 (59), p.202
14	VIEIRA, Lívia Fraga (2014)	Apontamentos sobre o documento “educação infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação”	Nuances, 2014-12-22, Vol.25 (3), p.18-35
	COSTA, Beatriz Aparecida da (2014)	Banco mundial, políticas públicas e atendimento educacional à primeira infância no Brasil	Eccos (São Paulo, Brazil), 2014-09-01 (35), p.141
15	CIMADON, Aristides; MOTA, Jéssica Romeiro; JUNG, Marilia Wesseler (2014)	Restrição ao direito à educação infantil: objeções orçamentárias no entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina de 2001 a 2012	Espaço Jurídico, 2014, Vol.15 (2), p.421-442
16	SOARES, Ademilson de Sousa (2015)	A Educação Infantil na rede pública de ensino: por um projeto pedagógico de qualidade	Práxis educativa (Ponta Grossa, Paraná, Brazil), 2015, Vol.10 (2)
17	AZEVEDO, Caroline de Fátima N. de Jesus; BORGHI, Raquel Fontes (2015)	O atendimento privado subsidiado na educação infantil: os convênios e contratos administrativos em análise	Educação: teoria e prática, 2015-12-22, Vol.25 (50), p.460-473
	OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos (2015)	Algumas reflexões sobre uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil em um estudo de caso	Educação: teoria e prática, 2015-12-22, Vol.25 (50), p.474-489
18	CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa (2015)	A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas brasileiras	Revista brasileira de políticas públicas, 2015-06-14, Vol.5 (1)

19	SEVERINO, Antônio Joaquim; BAUER, Carlos (2015)	O Plano Nacional de educação (PNE) e a educação infantil	Eccos (São Paulo, Brazil), 2015-05-01 (37), p.11
20	CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes (2015)	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, Brazil), 2015-05-01 (37), p.111
21	CÔCO, Valdete; REIS, Marcela Lemos Leal; VIEIRA, Maria Nilceia de Andrade; LOVATTI, Renata Rocha Grola; ZUCOLOTTO, Valéria Menassa (2015)	O plano nacional de educação: desafios no campo da educação infantil	Eccos (São Paulo, Brazil), 2015-05-01 (37), p.77
22	MIRANDA, Nonato Assis de; APARÍCIO, Ana Sílvia Moço; ANDRADE, Maria de Fátima Ramos de (2015)	A educação infantil nas cidades do consórcio do grande abc e o plano nacional de educação: avanços e retrocessos	Eccos (São Paulo, Brazil), 2015-05-01 (37), p.59
23	ARAUJO, Flávia Monteiro de Barros (2016)	Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói	Revista Educação e Cultura Contemporânea, 2016-12-01, Vol.13 (33)
24	UCHÔA, Patrícia Maria Simões; LIMA, Juceli Bengert (2016)	Infância, educação e desigualdade no Brasil	Revista iberoamericana de educación, 2016-09-01, Vol.72, p.45-64
25	VICTOR, Sonia Lopes; PILOTO, Sumika Soares de Freitas Hernandes (2016)	Acesso e permanência da criança na escola	Journal of research in special educational needs, 2016-08, Vol.16 (S1), p.130-134
26	COPPE, Marta Regina; KNOPF, Jurema Fátima (2016)	Educação infantil do campo: um estudo no município de Chopinzinho / PR	Acta Scientiarum: education, 2016-04-01, Vol.38 (2), p.155
27	LIMA, Luciana Pereira de; SILVA, Ana Paula Soares da (2016)	Educação infantil no campo: o atendimento em um município de Minas Gerais-Brasil	Nuances, 2016-01-06, Vol.26 (2), p.132-148
28	BRANDÃO, Carlos da Fonseca; TREVELIN, Fátima Gil de Oliveira; PISSAIA, Vitor Hugo (2016)	A educação infantil e o plano municipal de educação do município de Matão (SP): atendimento à demanda e infra-estrutura	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, 2016-01-01, Vol.11 (1), p.36
29	TRIPODI, Zara Figueiredo (2016)	Educação infantil: da diversidade de oferta aos novos locais de governança	Educação, 2016-01-01, Vol.39 (3), p.383-392

30	MOMMA, Bardela, Adriana Missae; CECCON, Maria Lúcia Lemos (2016)	As parcerias com instituições sem fins lucrativos: desafios e implicações para a oferta da Educação Infantil no Brasil	Revista Exitus, 2016, Vol.6 (2), p.88-105
38	Oliveira, Jaqueline dos Santos; Borghi, Raquel Fontes (2013)	Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil	R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013

Fonte: O autor com dados do Portal de Periódicos da Capes (2022)

APÊNDICE I– RESULTADO BUSCA PALAVRA-CHAVE “OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL” PERIÓDICOS CAPES (2017-2022) – TOTAL ENCONTRADO: 1.483 ARTIGOS

	AUTOR/ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
1	MORO, Catarina (2017)	Avaliação de contexto e políticas públicas para a educação infantil	Laplage em Revista, 2017-04-14, Vol.3 (1), p.44-56
2	COUTINHO, Ângela Scalabrin; MORO, Catarina (2017)	Educação infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação	Zero-a-seis, 2017-12-18, Vol.19 (36), p.349
3	ABRAMOWICZ, Anete; TEBET, Gabriela Guarnieri de Campos (2017)	Educação Infantil: um balanço a partir do campo das diferenças	Pro-posições, 2017-12-01, Vol.28 (suppl 1), p.182-203
4	LEAL, Fernanda de Lourdes Almeida; RAMOS, Fabiana; VASCONCELOS, Fabíola Cordeiro de; COSTA, José Vilton (2017)	Oferta de educação infantil em área rural no estado da paraíba: aspectos quantitativos	Cadernos do CEDES, 2017-12, Vol.37 (103), p.335-346
5	CASTRO, Elisangela Aparecida de; SÁ, Michele Aparecida de; CAMARGO, Pedro Luiz Teixeira de (2017)	Educação infantil e políticas educacionais: do passado ao presente na busca do futuro	Acta scientiarum. Human and social sciences, 2017-08-02, Vol.39 (2), p.155
6	SILVA, Antonia Almeida; REHEM, Faní Quitéria Nascimento (2017)	Associações comunitárias e políticas educacionais para a infância: entre relações de força e performances	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 2017-08-01, Vol.98 (249), p.371-388
7	BRUSCATO, Andrea Maraschin; FARENZENA, Nalu (2017)	Políticas educacionais para crianças de zero a cinco anos: um estudo comparativo entre Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)	Cadernos de estudos sociais, 2017-06-01, Vol.32 (2), p.83-106
8	SOARES, Ademilson De Sousa; SILVA, Otavio Henrique Ferreira da (2017)	Políticas públicas e currículo na educação infantil: questões fundamentais para a qualidade no atendimento da primeira infância	@rquivo Brasileiro de Educação, 2018-11-09, Vol.5 (12), p.63-88
9	Maria Vieira Silva; Vanessa Cristina Alvarenga (2017)	Entrevista: Bianca Cristina Correa e Sumika Soares de F. Hernandez-Piloto	Revista Educação e Políticas em Debate –v. 6, n. 1, p. 12 -29 – jan./abr. 2017 -ISSN 2238-8346

10	SILVA, Petula Ramanauskas Santorum e (2018)	O processo de judicialização na educação infantil no município de Sorocaba/SP	Laplage em Revista, 2018-12-23, Vol.4 (3), p.190-208
11	LEITE, Dayseellen Gualberto; SILVA, Katharine Ninive (2018)	Os desafios da oferta obrigatória da Educação Infantil em Redes de Ensino de Pernambuco	Nuances, 2018-12-20, Vol.29 (1)
12	TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna; RODRIGUES, Érica Castilho (2018)	Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024)?	Revista Brasileira de Educação, 2018-10-08, Vol.23
13	RODRIGUES, RODRIGUES, Neila Carla Silva; SANTOS Josaias Santana dos; FILHO, Raimundo Nonato Lima (2018)	Educação Infantil: Um estudo sobre a influência da oferta de vagas na qualidade do ensino	ID on line. Revista de psicologia, 2018-05-30, Vol.12 (40), p.826-842
14	RICHTER, Leonice Matilde; SILVA, Maria Vieira (2018)	Políticas públicas para Educação Infantil e direito à educação: avanços e lacunas em âmbito municipal	Revista Educação e Políticas em Debate, 2018-04-01, Vol.7 (1)
15	ALVES, Kallyne Kafuri (2018)	A luta pela afirmação do direito à educação infantil no contexto dos desafios de sua expansão	Laplage em Revista, 2018-01-30, Vol.4 (1), p.238-253
16	BOITO, Crisliane; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (2019)	Um retrato da Educação Infantil no/do Campo no Rio Grande do Sul	Perspectiva (Florianópolis, Brazil), 2019-12-19, Vol.37 (4), p.820-843
17	FIGUEIREDO, Gil Vicente Reis (2019)	A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE	Retratos da escola, 2019-11-14, Vol.13 (26), p.465
18	CÔCO, Valdete; ALVES, Kallyne Kafuri (2019)	Instituições conveniadas de educação infantil: das condições da oferta à formação continuada	Contrapontos: revista de educação da Universidade do Vale do Itajaí, 2019-08-05, Vol.19(2), p.169
19	ARAÚJO, Vania Carvalho de; AUER Franceila; NEVES, Kalinca Costa Pinto (2019)	Educação infantil em tempo integral: "mérito da necessidade" 1 ou direito?	Eccos (Sã o Paulo, Brazil), 2019-07-01 (50), p.1-16

20	ALVES, Kallyne Kafuri; CÔCO, Valdete (2019)	Direito à educação infantil na produção acadêmica: busca por vagas nessa etapa da educação básica	Práxis educacional, 2019-05-10, Vol.15 (32), p.518
21	CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes; LEITE, Carlos Corrêa; Montoro, Fernando (2019)	Capacidade financeira dos municípios paulistas em atender às metas de educação infantil do Plano Nacional de Educação	Revista do Serviço Público, 2019-04-09, Vol.70 (1), p.59-82
22	ARAUJO, Gilda Cardoso; FREGUETE, Lilian Marques; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel (2019)	Marco regulatório das organizações da sociedade civil, relações federativas e implicações para oferta de educação infantil	Práxis educacional, 2019-01-17, Vol.15 (31), p.80
23	MONTANO, Monique Robain; PIRES, Daniela De Oliveira (2019)	O marco regulatório do terceiro setor: a oferta da educação infantil no município de porto alegre	Práxis educacional, 2019-01-17, Vol.15 (31), p.16
24	BOITO, Crisliane; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (2019)	A escola de educação infantil no contexto do campo: problematizações necessárias	Reflexão e ação, 2019-01-02, Vol.27 (1), p.119-132
25	SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira (2019)	Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação	Educaçao e Pesquisa: Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo,2019-01, Vol.45
26	SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky (2020)	A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares	Pro-posições, 2020, Vol.31
27	CECCON, Maria Lucia Lemos; DRABACH, Nadia Pedrotti (2020)	As instituições sem fins lucrativos na privatização da educação infantil	Educação em revista, 2020, Vol.36
28	CORREA, Bianca (2020)	A educação infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”	Educação em revista, 2020, Vol.36
29	SILVA, Givanildo da; DIAS, Adelaide Alves	Democratização e educação infantil: oferta e qualidade	Debates em Educação, 2020-08-18, Vol.12 (28), p.138

	(2020)		
30	CAMPOS, Rosânia; MADEIRA, Janaína Silveira Soares (2020)	A relação público-privado na educação infantil e a nova gestão pública	Eccos (Sã o Paulo, Brazil), 2020-10-01 (55), p.1-15
31	LOPES, Thais Andrea Carvalho de Figueirêdo (2020)	Implicações e entraves da efetivação do direito à educação infantil no Brasil	Revista Histedbr On-line, 2020-10-01, Vol.20
32	TRIPODI, Zara Figueiredo; SANTOS, Erisvaldo Pereira dos; TORRES, Marco Antonio (2020)	Somente financiamento importa? Possíveis fatores associados à escolha de modos de oferta de creche	Devir Educação, 2020-11-01, Vol.4 (2)
33	VILELA, Rafaela Louise Silva; TRINDADE, Alice Coutinho da (2020)	Obrigatoriedade na educação infantil: avanços e questões no cenário brasileiro	Linhas críticas, 2020-12-01, Vol.26, p.1-13
34	ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; BRUNO, Dhaiene de Jesus dos Reis (2020)	Financiamento da expansão da educação infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do SIMCAQ	Revista Inter Ação, 2020-12-06, Vol.45 (2), p.493-514
35	MARTINS, André Silva; SOUZA, Camila Azevedo; PINA, Leonardo Docena (2020)	Empresas sociais e a privatização de novo tipo da educação básica: Um estudo sobre a relação público-privada em cidades de Minas Gerais-Brasil	Education policy analysis archives, 2020-12-07, Vol.28, p.183
36	PERONI, Vera Maria Vidal; SUSIN, Maria Otilia Kroeff; MONTANO, Monique (2021)	A Relação Público-Privada na Oferta da Educação Infantil em Porto Alegre	Educação e realidade, 2021, Vol.46 (3)
37	MELO, Marcelo Paula; SILVA, Bruno Adriano Rodrigues (2021)	Privatização das políticas educacionais no Brasil: uma análise do censo IBGE-IPEA 2005 das Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL)	Emancipação, Ponta Grossa, v. 21, p. 1-16, e2114664, 2021
38	SILVA, Franceline Rodrigues; BRAGA, Daniel Santos; VIEIRA, Lívia Maria Fraga (2021)	Infraestrutura das creches e pré-escolas em Belo Horizonte: condições de oferta e distribuição territorial	Educação (UFSM), 2021-01-31, Vol.46 (1), p.1-28

39	MESQUITA, Fabiana Jardim Paes Leme de; GISI, Maria Lourdes (2021)	Expansão da educação infantil nas políticas públicas e o direito à educação de qualidade	Educação em revista (Marília, Brazil), 2021-03-05, Vol.22, p.91-106
40	COSTA, Rejane Peres Neto; NASCIMENTO, Anelise Monteiro (2021)	Escola pública de educação infantil: desafios para a ampliação das redes da Baixada Fluminense	Periferia (Duque de Caxias), 2021-09-01, Vol.13 (3), p.155
41	GARCIA, Paulo Sérgio; MIRANDA, Nonato Assis (2021)	Avaliação de planos municipais de educação: a educação infantil em questão	Eccos (São Paulo, Brazil), 2021-12-20 (59), p.e13577-21
42	SANTOS Cristiane Farias; RUIZ, Maria José Ferreira (2021)	O perfil da educação infantil da jurisdição do núcleo regional de Londrina	Eccos (São Paulo, Brazil), 2021-12-20 (59), p.e13246-16

Fonte: O autor com dados do Portal de Periódicos da Capes (2022)

APÊNDICE J – ATOS NORMATIVOS (PROGRAMAS, DOCUMENTOS, EMENDAS, LEIS E AÇÕES) EDITADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 QUE INFLUENCIAM A POLÍTICA DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

DOCUMENTO	**ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO**	**FINALIDADE**	**PROPOSIÇÕES**	**DESTAQUE**
1990: Declaração sobre Educação para Todos: Conferência Mundial sobre Educação em Jomtien	Promovida pela Unicef e Unesco, com o apoio do Banco Mundial. 1993: Plano Decenal de Educação para Todos (Portaria 489/1993)	Estabelecer ações para atingir seis metas até o ano 2000, a fim de alcançar a Educação Primária Universal (EPU) e a melhoria nos serviços de educação básica.	Alerta com relação à necessidade de qualificar educação básica, através do aperfeiçoamento do status, do treinamento e das condições de trabalho dos professores; Propõe aprimoramento dos conteúdos educacionais e do material e a reforma dos sistemas de ensino.	Apregoa a universalização da educação; Reforça a importância das alianças do setor público com todos os setores da sociedade para alcançar objetivos. Investimentos em capital humano.
1990: Ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os direitos da Criança (1989)	1924: Declaração dos Direitos da Criança, escrita por Eglantyne Jebb, foi adotada pela Liga das Nações; 1959: A primeira versão foi expandida e ratificada na Assembleia Geral das Nações Unidas; 1989: O documento foi ratificado por 196 países após a Convenção	Documento internacional adotado pela Assembleia Geral da ONU sobre os direitos da criança.	Instrumento de proteção e cuidado à infância e à adolescência, de caráter obrigatório para os países signatários. Estabelece princípios e garantias e pretende incentivar a implementação de políticas públicas para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente.	Serviu de base para elaboração dos textos do ECA e consagrou o marco jurídico-legal de “doutrina da proteção integral” [318]

[318] A CF (Brasil, 1988, art. 227) acaba se antecipando à Convenção da ONU, realizada em novembro de 1989, ao trazer em seu texto o princípio da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. "A Proteção Integral pressupõe a assistência efetiva para o pleno desenvolvimento da criança como indivíduo em fase de formação, aí incluídos recursos necessários para a sua educação, saúde, assistência social, convivência familiar, esportes, lazer, moradia e profissionalização" (Nesrala, 2019, p. 13). Dois anos depois, o Eca (Brasil, 1990, art. 1, 3 e 190) também vai reafirmar esse princípio como orientador.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	Internacional sobre os direitos da Criança.			
1990: Participação do Brasil na I Cúpula Mundial pela Infância (Unicef)		Firmar um acordo com metas a serem alcançadas até o final do século XX.	Condições de igualdade para meninas desde o nascimento.	Propõe cooperação internacional para proteção e melhoria das condições de vida das crianças.
Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente	Lei nº 13.257/2016 (altera vários artigos que demarcam a primeira infância) Lei nº 13.306/2016 (fixa em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil) Lei nº 13.812/2019 (altera de 12 para 16 anos a idade mínima para viagem sem acompanhante) Lei nº 13.798/2019 (institui a semana nacional de prevenção a gravidez na adolescência)	Estabelece como dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público a proteção integral à criança e ao adolescente e a prioridade absoluta na garantia dos seus direitos	Busca assegurar a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Prevê a responsabilização, inclusive do poder público, por omissão ou oferta irregular do que é estabelecido (Brasil, 1990, art. 208)[319]	Prioridade e reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Traz entre seus princípios norteadores: da prioridade absoluta (Brasil, 1990, art. 4 e 100), do melhor interesse, e da municipalização (Brasil, 1990, art. 88).

[319]Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:
I - do ensino obrigatório;
II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;
IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	Lei nº 14.340/2022 (estabelece procedimentos adicionais para suspensão do poder familiar. Seu artigo 157 prevê que a concessão da liminar será, preferencialmente, precedida de entrevista com a criança ou adolescente perante equipe multidisciplinar e de oitiva da outra parte).			
Lei 8.242/1990 - Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Órgão colegiado permanente, normativo e fiscalizador, integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humano)	Sofreu vetos da presidência	Definir as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes através da Gestão compartilhada (governo e sociedade civil); contribuir para a definição das políticas para infância e adolescência; fiscalizar as	O órgão colegiado do Conanda é de composição paritária, integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes (14 deles do Executivo e 14 de entidades não-governamentais).	O Brasil é um dos poucos países que prevê legalmente a constituição de conselhos paritários e deliberativos na área das políticas para crianças e adolescentes, assim como a estruturação de conselhos tutelares

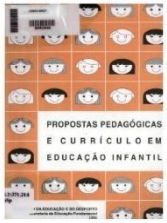
VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;
VII - de acesso às ações e serviços de saúde;
VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.
IX - de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes.
X - de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção.
XI - de políticas e programas integrados de atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente		ações do poder público e de órgãos não-governamentais; gerir o Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA).		eleitos pelas próprias comunidades[320].
1990: Criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)		Identificar fatores que incidem no processo de aprendizagem para a melhoria da qualidade do ensino.		
1993: Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Movimento suprapartidário (49 deputados e 13 senadores)	Promover o debate e o aprimoramento da legislação e de políticas públicas, além de CPIs de investigação.	Fortalecimento da pauta da infância e da adolescência na agenda pública	Surge da aliança entre o Legislativo e a sociedade civil organizada
1994: Política Nacional de Educação Infantil	Revisado e reeditado em 2006	Uma versão de pequena circulação estabelecia objetivos e ações prioritárias para a política nacional na área.	Preocupação com a qualidade da oferta na educação infantil	Processo de discussão sobre a Política de educação infantil culmina no I Simpósio Nacional de Educação Infantil

[320] O Conanda tem entre suas atribuições: fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência; definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência; acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil; convocar, a cada três anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
1994: Por uma Política de formação do Profissional de educação infantil 	Discussões apresentadas no Encontro Técnico sobre Política de Formação do Profissional de educação infantil (1994)	Analisar situação do atendimento infantil, divulgar a Política de Educação Infantil e consolidar as parcerias com entidades não-governamentais. Aprovar material a ser apresentado na Conferência Nacional de Educação para Todos. Apresentar textos analíticos sobre a atuação profissional (currículo, cursos de formação profissional, remuneração, condições de trabalho e a estruturação da carreira).	Subsidiar a formulação de uma política nacional para educação infantil e promover a articulação de esforços para promoção e reconhecimento dos direitos da criança à educação e à cidadania.	Sugere a denominação de educação infantil englobando as crianças até seis anos em creche e pré-escola; Chama atenção às especificidades[321] da área e das diferentes faixas etárias. Recebeu apoio financeiro do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

[321] As instituições de Educação Infantil têm características próprias que as diferenciam das escolas, apresentando problemáticas específicas que envolvem desde sua origem assistencialista até o corte etário das crianças, passando pela sua organização e, especialmente, pela definição de sua finalidade (ROCHA, 2001). Diversos estudos na área têm contribuído para delinear uma identidade própria da Educação Infantil que reflita suas especificidades, como, por exemplo, a indissociabilidade entre o cuidar e o educar. Algumas dessas particularidades (rotina, infraestrutura, concepções de criança e infância, entre outras) geram demandas diferenciadas, que exigem um novo campo de conhecimento a ser consolidado.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
1996: Propostas Pedagógicas em educação infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise 	O grupo que elaborou o documento passou pela mudança entre dois governos federais, sendo mantido até sua conclusão.	Discutir as propostas pedagógicas existentes pelo país e incentivar a elaboração e implementação de propostas pelas secretarias municipais a partir de uma lista de recomendações.	Revela a multiplicidade de propostas quanto à natureza e forma e constata modelos com perspectiva escolarizante com foco principal na alfabetização.	Destaca a ausência do lúdico e de outras formas de expressão, mobiliário inadequado e ênfase no aspecto cognitivo, em especial na pré-escola.
Lei 9.394/1996 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB ou LDBEN)	Ocorreram inúmeras atualizações. É renovada constantemente, cabendo à Câmara dos Deputados atualizá-la conforme discussões do contexto social	Estabelece diretrizes para diversos níveis da educação em diferentes modalidades de ensino determinando princípios gerais com relação à sua finalidade, avaliação pedagógica, destinação de recursos e formação de profissionais.	Garantia do direito à educação pública, gratuita, de qualidade e democrática a partir de um sistema nacional com uma base curricular e garantia de financiamento público. Estabelece responsabilidades e deveres da União, Estados e municípios e o regime de colaboração entre eles.	1996: educação infantil passa a compor a primeira etapa da educação básica, em creches e pré-escolas, para crianças até os seis anos; Oferta da Educação Infantil é competência prioritária dos municípios; Inclusão da E.I no censo escolar a partir de 1997. 2013: obrigatoriedade da E.I a partir dos quatro anos
Emenda Constitucional nº 14/1996 regulamentada pela Lei nº 9.424/1996	A tramitação inicia na Câmara dos Deputados e, excepcionalmente no Senado Federal (CF, 1988, art. 60, I) ou Assembleias Legislativas (CF, art. 60, III).	Cria Fundo de Desenvolvimento da Educação do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); Determina que	Equalização dos recursos por aluno com a nova distribuição das receitas entre os entes federados a fim de alcançar padrão mínimo de qualidade;	A educação das crianças não é contemplada pelos recursos desse Fundo; Estabelece cotas de aplicação mínima de receitas na educação.

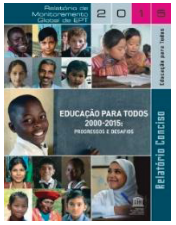
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	O processo legislativo prevê: exame de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ); exame de mérito por Comissão Especial; e votação no plenário de cada casa do Congresso Nacional (CF, art. 60, parág. 3º).	municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil.	autonomia para os sistemas de ensino.	
Lei nº 9.424/1996 – Regulamentação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) **EC nº 53/2006 -** criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação) **EC nº 108/2020 -** Fundeb passa a ser instrumento permanente de financiamento da educação pública	Lei nº 10.832 / 2003 (altera o § 1o e o seu inciso II do art. 15); Medida Provisória 339/2006 (institui o Fundeb); Lei nº 11.494 / 2007 (regulamenta o Fundeb); Lei nº 14276/2021 (modifica Lei nº 14.113/ 2020 que regulamenta o novo Fundeb)	1996: Propõe a criação e redistribuição de um fundo com recursos dos três níveis da administração pública a fim de garantir o financiamento da educação básica (ensino fundamental); 2007: aumento, de forma gradual, do aporte de investimentos; novo Plano de Carreira e Remuneração ao Magistério; 2020: mudanças no percentual de complementação da União (de 10% para 23%, progressivamente, até 2026) e nos critérios de redistribuição;	1996: Valorização e formação do profissional do magistério; 2007: assegura recursos à toda educação básica. Pela primeira vez, são subvinculados recursos para o atendimento em creches e pré-escolas. 2020: determina que escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, devem cumprir condições para inclusão de matrícula no Fundeb que devem ser validadas pelo executivo (igualdade de condições para o acesso gratuito, comprovação de finalidade não lucrativa e aplicação de excedentes financeiros em educação).	1996: estabelece valor mínimo e diferenciado por aluno e a Complementação da União nos casos em que esse valor não alcance o mínimo; 2007: as matrículas da educação infantil, informadas no Censo Escolar como conveniadas com o Poder Público, são incluídas no Fundeb; 2020: inclusão do Custo Aluno Qualidade (CAQ), insumos necessários para a garantia do padrão de qualidade (cálculo dos investimentos necessários à manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio)

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
PDE | FUNDEB FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO				
1998: Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil (Brasil, 1998b) 	Organizado pelo Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal, União Nacional dos Conselhos Municipais Câmara de Educação Básica, Conselho Nacional de Educação e MEC	Regulamentar o funcionamento das instituições	Traz fundamentos legais, princípios e orientações para educação infantil, incluindo a formação do professor, a proposta pedagógica e a gestão.	Integração da educação infantil aos sistemas de ensino
1998: Referencial Curricular Nacional para a educação infantil – RCNEI (Brasil, 1998c) 	Elaborado por equipe do MEC Volumes 1,2 e 3	Orientar o trabalho com as crianças, estabelecendo conteúdos e objetivos de aprendizagem a partir de eixos de trabalho	Demarcação do caráter educacional no atendimento para o desenvolvimento integral da criança, começa a se afastar do mero cuidado e do assistencialismo.	Referências, de caráter não obrigatório, que atendem padrões exigidos por organizações internacionais sem considerar contexto local.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
1998: Lei nº 9.637/1998 Programa Nacional de Publicização	Foi objeto da ADI n.1923/1998 (Ação Direta de Inconstitucionalidade). O Supremo Tribunal Federal, somente em 2015, decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em 'parceria' com o poder público. Porém, foi recomendada a adoção de mecanismos que tornassem o processo de publicização mais próximo aos princípios da Administração Pública. Para isso, foram publicados o Decreto 9190/2017, e a Portaria ME 297/2019, estabelecendo requisitos para a qualificação de organizações sociais.	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais	Poder Executivo passa a qualificar como Organização Social (OS) as entidades privadas, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio. ambiente, à cultura e à saúde.	Criação de uma base legal para o modelo de "parceria" entre poder público e setor privado na prestação de serviços em áreas de interesse público, ou seja, nos serviços sociais.
1998: Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), a partir da Medida Provisória 1784/1998 passa a ser denominado PDDE.	Prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e às escolas de educação especial qualificadas como entidades	Em nova redação (Lei 12.594/2012), fica determinado que o PDDE, tem o objetivo de auxiliar financeiramente, em caráter suplementar, as escolas públicas da educação básica (estaduais, municipais e do Distrito Federal), as escolas	Ao ampliar a toda a educação básica, inclui as escolas de educação infantil.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		filantrópicas ou por elas mantidas.	de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, as escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação.	
1999: Lei Federal nº 9.790 (Brasil, 1999)		Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), institui e disciplina o Termo de Parceria	Essas intituladas “parcerias” se apresentam como possibilidade de atendimento aos direitos constitucionais, principalmente para os municípios, porém esses arranjos acabam por serem efetivados sob tensões com relação à consolidação de valores públicos, como igualdade e cidadania.	Normatiza o ‘terceiro setor’, que agora passa a ser uma opção na prestação de serviços de natureza social.
2000: Lei de Responsabilidade Fiscal (FRF), Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000)	Foram nove modificações ou inclusões de novos dispositivos ao texto original por Leis complementares (LC), entre elas:	Estabelecer um código de conduta para administradores públicos com normas e limites às finanças públicas e prestação de contas.	- Fixa limites para as despesas com pessoal, para a dívida pública e determina a criação de metas para controle das receitas e despesas públicas.	Impacta a ação municipal sobre a oferta de educação infantil ao limitar a despesa total com pessoal a 60% da Receita Corrente Líquida do município, sendo 54% para

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	LC 173/2020 - Plano Federativo de Enfretamento ao Coronavírus - emergência na saúde pública; LC nº 177 e nº 178/2021 - alteram vinte e um dispositivos da LRF LC nº 200/2023 - conhecida por lei do “novo arcabouço fiscal”. Sofre ainda os efeitos diretos ou indiretos da ADI 2.238 e de diversas outras Emendas Constitucionais.	Objetiva a responsabilidade na gestão fiscal, através de ações preventivas de riscos e de correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.	Nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada sem indicar a fonte de receita ou reduzir outras despesas já existentes; - Ênfase na efetivação dos princípios da publicidade e da transparência.	o executivo e 6% para o legislativo. Caso a despesa chegue a 95% desse limite, serão vedados a concessão de vantagens, a criação de cargos comissionados e de confiança e o pagamento de horas extras, entre outros itens. Como a expansão da educação infantil exige a contratação intensiva de mão-de-obra, ela pode acabar engessada.
2000: Criação do Comitê da Primeira Infância (Codipi) – Ministério da Saúde (Resultado do I Seminário Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas)	2001: elaboração de diagnóstico piloto sobre situação da infância em 28 municípios. 2002: expansão da rede de Comitês para 700 municípios, reunindo diferentes setores da sociedade e Elaboração do documento: Políticas intersetoriais em favor da Infância: guia referencial para os gestores municipais.	O Comitê, ligado à Secretaria de Políticas de Saúde buscou construir políticas integradas para criar um pacto social em favor da criança.	Tentativa de articulação, a partir da análise e integração das políticas públicas com foco na primeira infância; Proposta de intervenção com elaboração de metodologias de intervenção em favor do desenvolvimento da primeira infância.	Foi constituído por uma Coordenação Executiva e pelo Fórum com representantes de entidades governamentais (Ministérios da Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social, Cultura e Justiça) e não governamentais (Pastoral da Criança e Fundação Orsa) e organismos internacionais (Unicef, Unesco e Banco Mundial).

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2000: Documento internacional: Educação para todos: o compromisso de Dakar (UNESCO) 		A UNESCO se compromete a colaborar, expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança, especialmente, às infâncias mais vulneráveis.	Chama atenção à insuficiência de pesquisas sobre a integração do atendimento da primeira infância ao setor da educação. Recomenda o estabelecimento de políticas públicas universais baseadas na concepção de educação como um direito das crianças desde o nascimento, da criança cidadã e sujeito de direitos.	Afirma que “o papel do Estado deve ser suplementado e apoiado por parceiras ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade” (p.3). Destaca como impactos positivos da oferta de programas de E.I a promoção da equidade e melhoria da qualidade de vida das crianças e a possibilidade de entrada no mercado de trabalho das mulheres.
2001: Lei nº 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação (PNE)	LEI nº 13.005/2014 (substitui, ainda que com atraso, o anterior PNE 2001/2010, com vigência de dez anos).	O plano decenal estabelece 20 metas e 10 diretrizes para a educação brasileira a serem alcançadas pelos entes federados.	Discussão com a sociedade sobre quais metas devem ser estabelecidas; Monitoramento das metas; Deliberações e avaliação nas edições da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que devem ser realizadas a cada quatro anos.	Documento balizador para análises e ajustes das políticas educacionais. Prevê a atuação de órgãos como Ministério Público no monitoramento das metas. Determina que entes federados elaborem democraticamente seus planos decenais.
2002: Políticas intersetoriais em favor da Infância: guia referencial para os gestores municipais	Elaborado pelo Comitê de Desenvolvimento da Primeira Infância (Codipi)	Servir como referência na construção de políticas intersetoriais,	Tentativa de promover a intersetorialidade, cooperação e universalização de políticas	Compartilhamento das experiências do Comitê nos diferentes municípios em que esteve presente

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		articuladas, integradas, a fim de assegurar os direitos das crianças		
2002: Documento internacional: Um mundo para as crianças (ONU)	Sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas	Representantes dos países participantes se comprometem a trabalhar para construir um mundo mais justo para as crianças	Iniciou a divulgação dos relatórios sobre "Situação Mundial da Infância", sendo constantemente atualizado	Inspirou a elaboração do Plano Nacional da Primeira Infância pela Rede Nacional da Primeira Infância
2003: Entrega do I Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais 2003 para ONU	O Governo se compromete a entregar o relatório a cada cinco anos, mas deixou de cumprir essa obrigação por mais de dez anos	Balanço sobre monitoramento da situação dos direitos humanos no país, com apresentação de dados estatísticos.	Subsidiar dados para análise e implementação de políticas para acesso e garantia dos direitos; Criação da Plataforma Dhesca Brasil	Mapeamento sobre a implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1992).
2004: Lei nº 10.836/2004 - Programa Bolsa Família 	Resulta da agregação de quatro programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Medida Provisória 1.164/2023 inclui pagamento de Benefício Primeira Infância para famílias com crianças até seis anos	Programa de transferência direta e condicionada de renda articulado com outras políticas de assistência social, saúde e educação	Os beneficiários com até sete anos devem manter o cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento do estado nutricional; As gestantes devem realizar os exames de pré-natal;	A frequência escolar é um dos critérios para a concessão do benefício, o que incentiva as famílias a manterem as crianças matriculadas
2005: Pacto Nacional do Poder Legislativo pela Infância e Adolescência –	I Encontro de Parlamentares em Defesa dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente	Articulação da Frente Parlamentar da Criança e Adolescente (1993) para criação da Rede Nacional	Formou as bases para a criação da Rede Nacional de defesa dos direitos de meninos e meninas, unindo	Estimulou a criação de frentes parlamentares da infância e da adolescência nas Assembleias

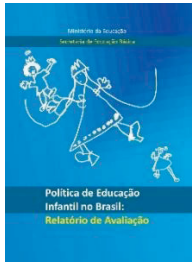
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Criação da Rede Nacional pela Infância			parlamentares federais, estaduais e municipais	Legislativas e Câmaras Municipais
2005: Política Nacional de educação infantil: pelo direito da criança de zero a seis anos à educação (MEC)	Colaboração de atores da sociedade (Comitê Nacional da educação infantil, Undime)	Trazer as diretrizes, objetivos, metas e estratégias, além de recomendações sobre a Política de educação infantil	Traz referências à avaliação das políticas; das propostas pedagógicas e do trabalho pedagógico que devem ser feitas pelas próprias instituições e envolvendo a comunidade escolar.	Busca-se romper com a indicação de focalização das ações das políticas educacionais às crianças "vulneráveis". Volta-se para uma perspectiva de universalização do acesso à Educação Infantil, independente das condições socioeconômicas da criança.
2005: ProInfantil – programa de formação coordenado pelas secretarias de educação básica (SEB), estados e munícipios	2005 a 2007: Grupo Piloto em 4 estados 2006 a 2007: mais 6 estados com a participação de 4 universidades 2008 a 2010: em 9 estados 2011 a 2012: em 18 estados com a participação de 13 universidades	Programa, em caráter emergencial, estabeleceu um curso semipresencial à professores da educação infantil. A meta era ter todos os profissionais em exercício na educação infantil com formação em nível médio até 2006 e 70% com formação superior até 2011	O curso foi ampliado com o apoio das universidades públicas e conferiu diploma com validade nacional para o exercício da docência na educação infantil para professores em 19 estados.	Também poderia ser ofertado aos professores das instituições privadas sem fins lucrativos.
2005: Lei nº 11.114/2005 - obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental aos seis anos**;**	Altera a Lei nº 9.394/ 96	Estabelecer a ampliação do ensino fundamental para nove anos, com matrícula	Discussão sobre possíveis contribuições da educação infantil para as práticas no	Antecipação da escolarização aos seis anos; Ampliação de recursos para o ensino fundamental

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Lei nº 11.274/2006 – Ampliação do ensino fundamental		obrigatória aos seis anos de idade.	ensino fundamental nos primeiros anos	
2006: Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil (MEC)	Volumes 1 e 2	Orientar gestores, professores e famílias sobre diretrizes e padrões de qualidade desejáveis para educação infantil.	Traz referências sobre qualidade para construção dos sistemas educacionais apresentando uma normatização específica para educação infantil que contempla: formação de professores, práticas pedagógicas e a participação das famílias.	Sua implementação esbarra, entre outros, na falta de recursos, de profissionais qualificados e na baixa participação das famílias.
2006: Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil no Brasil (MEC)	O documento foi discutido em seminários regionais com as secretarias municipais e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) – volumes 1 e 2	Estabelecer parâmetros para concepções, reforma e adaptação dos espaços de Educação Infantil	Elaborado em parceria com educadores, arquitetos e engenheiros	Projetos visam a qualidade dos ambientes, com ênfase nas relações entre o espaço físico, o projeto pedagógico e o desenvolvimento da criança, além da sua adequação ao meio ambiente.
2007: Criação da Rede Nacional Primeira Infância	As discussões surgem em 2005 das articulações para retomar o trabalho do Codipi (2000-2002), desta vez, contando com a participação	Contribuir na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de uma política nacional		Atuou contra o PL 414 /2008 que pretendia a antecipação da entrada das crianças de cinco anos no ensino fundamental;

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA	de organizações da sociedade civil.	para a primeira infância que inclui crianças até seis anos.		Trabalhou na construção do Plano Nacional da Primeira Infância (2010)
2007: Decreto nº 6.094/2007 **-** Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil; A criação do PDE se deu na vigência do Plano Nacional de Educação (2001-2011), porém não está articulado organicamente a este documento.	É um plano executivo que integra um conjunto de programas que envolvem todas as etapas, níveis e modalidades da educação. Os programas são divididos em quatro eixos: educação básica, superior, profissional e alfabetização.	A articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação e melhoria da qualidade do serviço educacional; Compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para execução dos programas e ações;	Entes federados adotam um programa do PDE: o plano de ação articulada (PAR). Para participar do PAR, o município assina um termo de adesão para execução de programas e ações de assistência técnica e financeira – dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Decreto nº 6.094/2007 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade). Com isso, assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertada, sendo o Ideb um indicador para a verificação

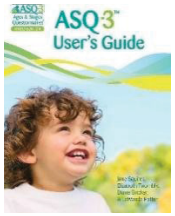
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
				do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão.
2007: Resolução 6/2007 - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) – MEC	Uma das ações definidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC	Garantir e ampliar o acesso de crianças a creches e escolas através da melhoria da infraestrutura física da rede pública. Pretende prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR).	Recursos financeiros para a construção, reforma e equipamentos das unidades de educação infantil que melhorem e expandam a infraestrutura pública; Construção e adequação dos espaços respeitando as especificidades das diferentes faixas etárias atendida e promovendo a inclusão.	Ação contribui para expansão da oferta com qualidade. A partir do Plano de Ações Articuladas, com diagnóstico da sua situação educacional, o município indica as ações necessárias à infraestrutura, com os respectivos quantitativos de atendimento. Também é possível solicitar mobiliário e equipamentos. .
2008: Lei nº 11.700/2008	Alteração LDB, inclui o inciso X no artigo 4º	Estabelecer como dever do Estado a efetiva garantia de vaga na escola pública de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos quatro anos		
2008: Lei nº 11.738/2008		Instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.	Inclui os profissionais da educação infantil	A União deve complementar os valores quando o ente federativo não dispõe de

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
				recursos próprios para o cumprimento da Lei do piso.
2008: Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil (MEC)	Versão preliminar (2007) elaborada por representantes da: Undime, Movimento de Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - Mieib, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - Contee, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - Anped, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação -Uncme e Unesco); discutido, em 2008, em seminários regionais.	Estabelecer Política de conveniamento, após determinação de repasse do Fundeb às entidades privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais)	Exigências: - Gestão financeira de contratos (acompanhamento e fiscalização da prestação de contas pelo município); - Monitoramento das condições gerais e legais de funcionamento das conveniadas; - Orientações pedagógicas a fim de garantir critérios de matrícula, formação continuada de professores e assessoramento pedagógico; - Elaboração de Plano de Trabalho pela entidade.	Fortalece a trajetória histórica em que o Estado formulou e estimulou a política de atendimento, através dessas instituições privadas, em especial, das crianças até três anos: "como forma de não ficar totalmente ausente deste atendimento" (p. 2).
2009: Relatório de Avaliação da Política de educação infantil no Brasil (MEC/Unesco e OCDE)	2006: Finalização do relatório do Projeto: Avaliação das Políticas para a Primeira Infância (Unesco/OCDE) e divulgação em inglês no *site* da Unesco (2007)	Apresentar situação da área para servir como referência na formulação e acompanhamento das políticas e programas de educação infantil	Panorama do contexto, dos problemas estruturais e desafios a serem enfrentados; Produzido a partir de estudos prévios que abordaram quatro temáticas principais: as competências governamentais, os indicadores de acesso e as	Traz a íntegra do Relatório de Avaliação da Política de Cuidado e Educação da Primeira Infância (2006), além da atualização dos dados sobre oferta e textos que subsidiaram a pesquisa.

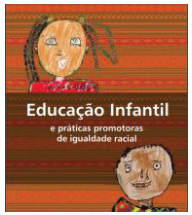
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
			condições da oferta de vagas, a questão da qualidade e o financiamento das políticas e serviços.	
2009: Critérios para um atendimento em Creches que respeite os direitos Fundamentais das crianças (MEC)	A primeira versão, debatida no I Simpósio Nacional de Educação Infantil realizado em 1994, foi editada pelo MEC em 1995 e recebeu novas análise posteriormente de pesquisadores da área da infância	Estabelecer critérios para atendimento e organização da creche.	Esclarece sobre as diretrizes e normas políticas, programas e financiamento das creches, governamentais e não governamentais. Reafirma direitos das crianças	Objetivo de qualificar o trabalho nas creches para atendimento de crianças até seis anos
2009: Indicadores da Qualidade na educação infantil	Elaborado por pesquisadores e ativistas em um processo coordenado pelo MEC em conjunto com a Ação Educativa, Unicef, Undime e pela Fundação Orsa.	Traduzir e detalhar os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil em indicadores operacionais.		Foram apresentados no Fórum da Undime, no Movimento Interfóruns da Educação Infantil, Seminário Qualidade e Acesso na Educação Infantil, e no 1º Simpósio de Educação Infantil.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2009: Lei nº 11.947/2009 – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Conversão da Medida Provisória nº 455, de 2008	De 1979 a 1993: funcionou de modo centralizado 1994: passou a repassar recursos diretamente as escolas, sendo que na maioria dos estados e municípios é centralizado em um órgão; 2000: Conselho de Alimentação Escolar (CAE) fiscalização 2003: Ampliado para atendimento de crianças matriculadas nas creches públicas e filantrópicas, antes excluídas do benefício; Alunos da pré-escola passam a receber os mesmos valores repassados aos alunos do ensino fundamental (antes, eles recebiam somente a metade);	Repasse de recursos federais para oferta alimentar na educação básica (redes públicas, entidades filantrópicas ou por elas mantidas, escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e escolas comunitárias conveniadas)	Valores fixos e diferenciados conforme faixa etária, carga horária e número de matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior; Pelo menos 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser para a compra de produtos da agricultura familiar.	Repasse direto aos estados e municípios para assegurar a segurança alimentar e nutricional.

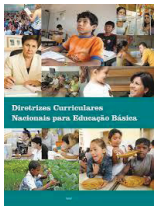
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	Escolas em comunidades indígenas recebem valores maiores, devido às particularidades socioeconômicas. 2006: obrigatoriedade de nutricionistas			
2009: Emenda Constitucional 59/2009: Estabelece a ampliação e universalização da educação básica	Acrescenta parágrafo ao artigo 76 da CF e dá nova redação aos incisos I e VII do artigo 208 e ao parágrafo 4 do artigo 211 e parágrafo 3 do artigo 212 e ao *caput* do art. 214	Ampliar o tempo de escolaridade obrigatória Assegurar oferta para os que não tiveram acesso na idade própria Reduzir percentual de desvinculação de receitas da União destinadas ao ensino básico	Ampliação dos recursos para educação básica; Universalização da pré-escola; Qualifica o papel do PNE como articulador do sistema nacional de educação em regime de colaboração	Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade
2010: Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil – MEC (DCNEIS) 	Advém da \ CNE n. 5 / 2009	Orientar o planejamento curricular a partir do eixo de interações e brincadeiras, sem divisões por faixa etária	Entende o currículo como um conjunto de práticas que articulam as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos socialmente construídos, a fim de promover seu desenvolvimento integral	De caráter normativo e mandatório, consolida marco conceitual de indissociabilidade entre o cuidar e educar; Estabelece a função da educação infantil como complementar à ação da família;

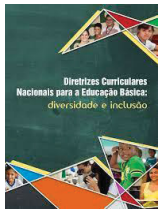
DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2010: Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) – Rede Nacional da Primeira Infância e Conanda	2020: Revisado e atualizado	2010: propor ações amplas e articuladas para garantia dos direitos da criança de até seis anos de idade (vigência até 2022) 2020: orientar decisões, investimentos e ações (vigência até 2030)	Articulação com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030.	2010: baseado nas diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) 2020: inclui referencias do Marco Legal da Primeira Infância (2016)
2010: Aplicação dos questionários ASQ-3 de avaliação em crianças da rede pública do Rio de Janeiro (RJ) (*Ages and Stages Questionnaires)* 	2010: por amostragem, aplicados em algumas escolas municipais 2011 e 2012: em toda a rede carioca em crianças de 1 mês a cinco anos e meio	Aplicação de questionários para avaliação do desenvolvimento infantil a partir de cinco dimensões: comunicação; coordenação motora ampla e fina; resolução de problemas e desenvoltura pessoal e social.	Suscitou o debate nacional sobre a validade da avaliação do desenvolvimento individual da criança em contraponto com a avaliação do contexto da/na educação infantil, incluindo as metas estabelecidas para esta etapa.	Realizado com objetivo de detectar atrasos no desenvolvimento infantil, a partir de um padrão normativo de excelência; Documento dissonante das ações adotadas pelo MEC foi produzido pela secretaria de assuntos estratégicos (SAE) da presidência da República.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2010: I Conferência Nacional de Educação (Conae)	A primeira edição da Conae reuniu 2,5 mil delegados	Deliberar sobre a criação do Sistema Nacional de Educação, além de propor diretrizes e estratégias para a elaboração do PNE. No final do ano, o PNE foi concluído e enviado ao Congresso Nacional.		Foi recomendada a ampliação da oferta da educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas
2010: Parecer CNE/CEB nº 8 sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), a partir dos referenciais construídos por pesquisadores especialistas e apresentados no livro editado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação	2014: PNE/2014: define entre suas estratégias a implantação do CAQi e do CAQ; 2015: GT CAQ (Portaria 459/2015): relatório final dos estudos sobre a implementação do CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica; 2016: Comissão Interinstitucional de Acompanhamento para Implementação do CAQi/CAQ (Portaria 142/2016); 2018: Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica (CPACEB); Parecer CNE/CEB nº 3/2019 (reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010);	Normatizar a aplicação dos padrões mínimos de qualidade da educação básica.	O CAQi propõe uma inversão da lógica que rege a definição dos orçamentos públicos partindo do que é necessário para garantir a educação com um patamar inicial de qualidade e não do que está disponível no orçamento.	Determina uma referência de qualidade no investimento em educação, a partir de insumos, como remuneração digna de profissionais, número adequado de alunos/crianças por turma, equipamentos e materiais didáticos, entre outros; O Parecer CNE/CEB n.8 não chegou a ser homologado pelo MEC

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	Nota Técnica Dired/Cgime n 12/2019; Nota Técnica Dired/Cgime n 25/2020;			
2012: Educação Infantil e práticas promotoras de igualdade racial 	Quase dez anos depois da implementação da Lei nº 10.639/2003 que inclui no currículo oficial do ensino fundamental a temática da História e Cultura Afro-brasileira e dois anos após a Lei nº 12.888/2010 que institui o Estatuto da Igualdade Racial	Apoiar os profissionais de Educação Infantil e as Secretarias de Educação na implementação das Diretrizes Curriculares da Educação Infantil no sentido da igualdade racial.	Material elaborado por formadoras no campo da prática com a colaboração de diferentes instituições (MEC, universidades e do Núcleo de estudos Afro-brasileiros do Instituto Avisa Lá – organização da sociedade civil criada em 1987)	Elaborado por entidade paulista apoiada, entre outros, pela Undime, Unesco e Unicef, além da Fundação Lemann, Itaú Social, Parceiros da Educação e muitas outras.
2012: Programa Brasil Carinhoso (integrado ao Bolsa Família) 	LEI nº 12.722/2012; Portaria interministerial nº 2/2014; Resolução/SEB/MEC nº 1/2014; Resolução CD/FNDE/MEC Nº 19/2015	Transferir recursos para custear despesas de manutenção da educação infantil a fim de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.	Oferecer incentivo para que os municípios aumentem a oferta de vagas em creches (repasse de 50% do Fundeb para crianças de até 48 meses de famílias beneficiárias do Bolsa Família matriculadas em creches públicas ou conveniadas).	A garantia de acesso à creche passa ser estratégica no combate à desigualdade e na superação da pobreza. Tentativa de integrar políticas de inclusão educacional da criança e de inclusão da mãe trabalhadora.
Lei nº 12.722/2012 - Criação do Benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância		Implementado para beneficiar famílias com crianças até seis anos, beneficiárias do Bolsa Família como uma	O benefício é posteriormente estendido para todas as famílias extremamente pobres.	Concedido automaticamente, de forma cumulativa com outros benefícios

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		complementação de renda para superação da situação de extrema pobreza.		
2012: Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação	Documento escrito pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria número 1.147/2011, do MEC; 2012: Portaria 379 nomeia representantes dos órgãos e entidades para o Grupo de Trabalho de Avaliação da EI; Os trabalhos resultam no documento: Política de Educação Infantil no Brasil: relatório de avaliação.	Propor diretrizes e metodologias de avaliação na e da Educação Infantil que devem ser adotadas na política pública nacional.	Surge da necessidade de subsidiar a inclusão da educação infantil nas formulações sobre a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica que estava em tramitação	Propõe avaliar as condições de oferta e dinâmicas institucionais e não o desenvolvimento da criança
Lei nº 12.796/2013 – Passa a vigorar a obrigatoriedade de matrícula a partir dos quatro anos	Altera a Lei nº 9.394/ 96	Estabelece a obrigatoriedade da matrícula na educação básica a partir dos quatro anos. A educação infantil será organizada, no mínimo, com carga horária anual de 800 horas, distribuída em 200 dias letivos. O atendimento deve ser, no mínimo, de quatro horas diárias para o	Induz ao aumento de matrículas na pré-escola; As alterações englobam a educação especial, que deve ser oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.	- Atenção da municipalidade se concentra no atendimento da demanda da pré-escola; - Para atender exigência legal, são colocadas em prática estratégias como a parcialização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos (com redução da jornada de 8 horas para 4h) e o conveniamento, sem

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		turno parcial e de sete para a jornada integral.		preocupação com a realidade das crianças e suas famílias; - Interpretações equivocadas da Lei acentuam foco na pré-escola como preparatória à escola, enquanto a creche é vista como espaço opcional, de cunho assistencialista, podendo ser oferecida por meio de programas de baixo custo - Agravamento da cisão entre creche e pré-escola. (Campos; Madeira, 2020)
2013: Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica 		Estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio		Propõe uma revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
2013: Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação		Estabelecer princípios e práticas para a inclusão social, garantindo o acesso	Trata de questões de classe, gênero, raça, etnia e geração trazendo as	Propor políticas públicas que contemplem a diversidade da sociedade brasileira

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
básica: diversidade e inclusão 		à educação e considerando a diversidade humana, social, cultural e econômica dos grupos historicamente excluídos.	categorias: das mulheres, dos afrodescendentes, dos indígenas, das pessoas com deficiência, das populações do campo, de diferentes orientações sexuais, dos sujeitos albergados, em situação de rua ou em privação de liberdade	através do acesso à educação
Portaria nº 505/2013 (INEP) – Cria a Comissão de Especialistas da Avaliação da Educação Infantil		Elaborar proposições para implementação da avaliação na educação infantil nacional		
Lei nº 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)		O PNE para o decênio 2014/2024, define 10 diretrizes à educação brasileira e estabelece 20 metas a serem cumpridas na vigência.	Estabelece uma agenda nacional para a educação; Reitera o princípio de cooperação federativa presente na CF/1988 e na LDB/ com a criação em 2019 da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	O Balanço do PNE (Campanha nacional pelo direito à educação, 2024) salienta que: - Não se consolida como um Plano de Estado em função das sucessivas trocas de governo (quatro governo e doze ministros da educação até 2024) e da pandemia (Covid/2019); Repete a mesma meta de 50% das crianças de zero a três anos por não ter sido alcançada no PNE anterior.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Lei nº 13019/2014 -Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	Alterada pela Lei nº 13.204/2015 e regulamentada pelo Decreto 8726/2016 Entra em vigor em 2016 na União, Estados e Distrito Federal. Nos municípios, em 2017 (demanda normatização própria por parte de cada ente federado para o atendimento das necessidades locais) Institui o termo de colaboração e o termo de fomento; Altera as Leis nº 8.429/1992 e nº 9.790/1999.	Estabelecer o regime jurídico das "parcerias" voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública (União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público) e as organizações da sociedade civil.	Cria diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade. Estabelece regramento do regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público.	Amplia e flexibiliza a atuação do setor privado nos municípios através de instrumentos de contratualização da gestão que permitem diferentes arranjos, inclusive com a cessão do aparelho público e a contratação de professores e profissionais celetistas. (
2015: Fórum Mundial de Educação (Declaração de Incheon) 	Educação 2030 - Declaração de Incheon: Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos	Estabelecer metas (Marco de Ação da Educação 2030) para Estados-membros, reafirmando o compromisso de Dakar (2000)	Meta 4.2 estabelece que seja garantido até 2030 “que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”	Encoraja e reforça a governança participativa com o protagonismo das “parcerias coordenadas em todos os níveis”, ou seja, a participação do setor privado em todos os estágios, desde o planejamento até o monitoramento e avaliação. Encoraja que “a oferta da educação infantil seja pelo menos um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória”.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Emenda constitucional 95/2016 - Novo regramento do Regime Fiscal tem validade de vinte anos, podendo ser revista após dez anos em vigor	A primeira alteração Emenda Constitucional 10229/2019: autoriza o Governo Federal a não incluir no teto de gastos as transferências a estados e municípios ligadas à cessão onerosa do pré-sal. O teto foi alterado por outras PECs (pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia; revisão das regras de pagamento de precatórios e concessão de benefícios fiscais).	Estabelecer Novo Regime Fiscal, conhecido como teto de gastos públicos.	Tentativa de evitar o descontrole das contas públicas e frear o crescimento da dívida pública.	Restrição de gastos penaliza, especialmente, as políticas sociais provocando quedas expressivas nos investimentos sociais e execução financeira dos órgãos e das políticas garantidoras de direitos.
Lei nº 13.257/2016 – Princípios e diretrizes para formulação e implementação de Política Pública para crianças até seis anos **(Marco Legal da Primeira Infância)**		Estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância	Modifica artigos do ECA e inclui a garantia de cuidados especiais à primeira infância e sua priorização	Política Nacional Integrada formulada e implementada com a coordenação intersetorial, articulando políticas setoriais, a fim de garantir os direitos da criança em seus primeiros seis anos de vida.
2016: Proposta não concretizada de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)	Portaria nº 981 de 26/08/2016 revogou sua criação	Substituir o SAEB, a fim de realizar um processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades	Pretendia incluir a ANEI – Avaliação Nacional da Educação Infantil, de modo bianual, a partir de 2017	A criação foi revogada com a justificativa de que a ANEI devia ser pautada na BNCC, que ainda estava em discussão. Ideia era incluir a avaliação das habilidades das crianças.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2016: Programa Criança Feliz (Decreto Federal n 8.869/2016)	Resolução CNAS nº 29/2021: recomendações para aprimoramento do Programa, dando ênfase na integração das políticas de modo efetivo	Derivado da Lei do Marco Legal da Primeira Infância, integra ações nas áreas de educação, saúde, justiça e cultura, para promoção do desenvolvimento integral das crianças de até três anos.	Os municípios podem ou não aderir ao Programa. Com a adesão, serão articuladas ações intersetoriais (educação, saúde, direitos humanos, cultura), com o Sistema de Justiça e de Garantia de Direitos e o Comitê Gestor do Programa Bolsa Família.	Foi instituído sob cunho de policiamento e culpabilização das famílias pobres, partindo do princípio de que elas não têm capacidade para cuidar de suas crianças; Método adotado é o mesmo utilizado no *Care for Child Development* (CCD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) com foco nas habilidades dos pais para o desenvolvimento das crianças; Visitas semanais às casas de famílias de baixa renda para identificação de suas necessidades, visando o enfrentamento de vulnerabilidades. As equipes são capacitadas e orientadas por um técnico de nível superior, seguindo as orientações e metodologia do CCD (Campos, 2020a).
2017: Base Nacional Curricular Comum (BNCC)	2013 a 2015: elaboração da primeira versão com 300 pág. (especialistas e universidades)	Estabelecer orientações para nortear os currículos das escolas públicas e privadas de ensino infantil e fundamental brasileiras	A construção do texto teve um percurso longo e polêmico e foi marcado pelas mudanças e rupturas políticas.	Processo de elaboração envolveu embates entre diferentes grupos (tanto no interior do MEC quanto entre os dos setores público e privado) e resultou em uma

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR EDUCAÇÃO É A BASE	2016: segunda versão com 676 pág. (participação da sociedade civil) 2017: terceira versão aprovada 2018: Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)			listagem de tarefas a serem desenvolvidas em cada ano ou faixa etária.
2018: Panorama das políticas de educação infantil no Brasil / Unesco 	Trabalho de Consultoria realizada em 2014 para o Projeto Estratégias Regionais para Docentes na América Latina e Caribe, coordenado pela *Secretaría Técnica Estrategia Regional Docente* (Chile), a pedido da UNESCO-OREALC.	Servir como ferramenta de apoio para o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento das políticas, contribuindo para a concretização dos compromissos acordados nos marcos normativos e metas relacionadas à educação infantil no Brasil.	O MEC, por meio da Coordenação Geral da Educação Infantil, solicitou a revisão e ampliação do documento, complementando dados sobre: marco legal; oferta; financiamento; currículo e orientações pedagógicas; avaliação da educação infantil; formação e carreira dos profissionais de educação infantil.	Aponta avanços e desafios, fornecendo um panorama da legislação e das pesquisas. Chama atenção para o que ainda não alcançou a "qualidade adequada", como por exemplo a formação inicial dos professores.
2018: Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil		Atualização da versão de 2006 incorporando elementos da BNCC		Discutido com a participação de entidades (Inep, Secadi, Seb, Todos pela educação, Movimento pela base, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Undime,

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
				Unesco, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, entre outros)
2019: MEC firma compromisso pela educação básica em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)		Impulsionar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação para jovens e adultos e tornar o Brasil referência na América Latina até 2030	Busca integração das esferas (estadual, municipal e federal)	
2020: Emenda Constitucional nº 108/2020 (Fundeb Permanente)	Lei nº 14.113/2020 Regulamenta o Fundeb e revoga dispositivos da Lei nº 11.494/2007; Leis nº 14.276/2021 e 14.325/2022: alteram dispositivos da Lei nº 14.113/2020	Trata do financiamento da educação básica, a partir do aprimoramento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e sua transformação em mecanismo permanente de financiamento da educação básica.	Estabelece que o padrão mínimo de qualidade deve considerar as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração; Ampliação do efeito redistributivo a partir de 2026.	Prioridade à educação infantil: 50% dos recursos da complementação VAAT serão destinados, de forma global, à educação infantil; e inclusão de fator multiplicativo nas ponderações referentes à educação infantil na complementação VAAT; Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público continuam a receber recursos do Fundeb pelas

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
				matrículas na educação infantil.
2020: Programa Tempo de Aprender	Portaria 280/2020	Aperfeiçoar, apoiar e valorizar professores e gestores escolares do último ano da pré-escola e do 1º e 2º ano do ensino fundamental. por meio da adesão dos entes federados.	- 183 milhões de reais repassados por meio do PDDE emergencial;	- Através da Política Nacional de Alfabetização (PNA), pretende a aplicação de práticas já testadas com a finalidade de "corrigir" a rota das políticas de alfabetização. - Ações para alfabetização (1º, 2º e 3º anos do EF); *preparação para a alfabetização na pré-escola*; alfabetização de jovens e adultos fora do contexto da EJA; e literacia familiar (Programa Conta pra mim). - Programa Nacional do Livro Didático PNDL 2022 é o primeiro edital específico para EI com ciclo de atendimento de 4 anos e distribuiu 2,8 milhões de *livros didáticos* para 65 mil pré-escolas. O Edital PNLD 2019, foi destinado para EI e EF com ciclo de atendimento de 3 anos.
2021: Implementação do Saeb - educação infantil	2019: educação infantil foi avaliada pela primeira vez, como estudo-piloto.	Oferecer subsídios para elaboração, monitoramento e aprimoramento das		Permite um diagnóstico do contexto da educação infantil por meio da análise

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	O Sistema de avaliação da educação básica (Saeb), foi criado em 1990 e tem passado por constantes aprimoramentos	políticas educacionais nas diferentes esferas governamentais.		dos questionários eletrônicos respondidos pelos professores e diretores de creches e pré-escolas, bem como pelos gestores das redes públicas.
2022: Análise do Panorama Climático para Crianças e Adolescentes no Brasil – Unicef		Chamar atenção para risco climático sofrido, priorizando crianças e adolescentes nos debates e políticas voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas	Efeitos da crise afetam de modo desproporcional crianças e adolescentes que vivem em situação de maior vulnerabilidade, já privados de outros direitos	40 milhões de crianças e adolescentes brasileiros estão expostos a risco climático ou ambiental; Impactos da crise climática afetam a garantia de direitos das futuras gerações
Portaria MEC 357/2022 – Programa Primeira Infância na escola		Programa de adesão voluntária, que pretende desenvolver ações para garantir qualidade no atendimento educacional infantil por meio da colaboração entre União, Estados e municípios.	Eixos estruturantes: - Avaliação e monitoramento da implementação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil; - Gestão, liderança e fortalecimento institucional; - Currículo e práticas pedagógicas.	Assistência financeira às escolas públicas de educação infantil, nos moldes do Programa Direto na Escola
2023: Lei nº 14.617/2023 – Institui o mês de agosto como o Mês da Primeira Infância.		Promoção de ações integradas de conscientização sobre a importância da atenção integral às gestantes e às	Reconhecimento das especificidades da primeira infância, considerando também a diversidade das infâncias brasileiras;	Pretende impulsionar o desenvolvimento de políticas, programas, ações e atividades que priorizem a efetivação dos direitos das

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		crianças até seis anos e suas famílias.		crianças na primeira infância.
2023: Lei nº 14.685 – obrigatoriedade de divulgação de lista de espera e critérios de elaboração da lista		Transforma em Lei o dispositivo da LDB/1996	Mais transparência para processo de seleção e oferta de vagas	Não estabelece critérios sobre formas de divulgação
2023: Frente Parlamentar Mista da Criança e Adolescente		Promover e defender os direitos das crianças e adolescentes, acompanhar a tramitação de proposições legislativas, aprimorar e sugerir inovações na legislação, entre outras ações que fortaleçam a garantia de direitos		
2024: Lei nº 14.817	Tramitação por cinco anos;	Estabelecer diretrizes para a valorização de professores da rede pública de educação	Assegura um plano de carreira, formação continuada e condições de trabalho que assegurem respeito e dignidade para professores e profissionais que atuem no suporte pedagógico e técnico (diretores, supervisores, inspetores, secretários, técnicos etc.).	Precisa garantir condições de assistência técnica e financeira para que os objetivos possam ser alcançados. Representa uma compilação das diretrizes existentes na CF, LDB e PNE.

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2024: Lei nº 14.851/ (obrigatoriedade de Lista de Espera das creches)	Cumprimento com atraso da estratégia 1.4 do PNE 2014-2024 que determina que, no primeiro ano de vigência do PNE, serão estabelecidos normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.	Obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.	- Estabelece parâmetros para a criação das listas. - As listas de espera devem obedecer a critérios de prioridade de atendimento a serem definidos por cada ente federado; - As listas devem alimentar o planejamento da expansão da oferta de vagas, em cooperação federativa, possibilitando a avaliação e o direcionamento das políticas públicas para crianças de até três anos. - As redes com levantamentos em dia terão prioridade no recebimento de recursos federais (infraestrutura e equipamentos).	- Levantamentos devem ser realizados anualmente pelo Distrito Federal e os Municípios, com apoio dos estados e da União; - Formação de uma base de dados com informações unificadas (saúde, educação, assistência social) dos estados e municípios a partir da promoção de articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, de assistência social e de direitos humanos e órgãos de proteção à infância no mapeamento territorial, regionalizado e local.
2024: Lei nº 14.880 (Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos)	Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância),	Prevê a Atenção Precoce (serviços multiprofissionais para potencializar o desenvolvimento) para crianças de até três anos, sendo priorizado atendimento para aquelas da educação especial e para bebês prematuros. Determinar prioridade de atendimento em programas	Criação de políticas públicas, de modo integrado entre os ministérios, para a primeira infância. Criação e a articulação de serviços multiprofissionais e intersetoriais de atenção precoce, em cooperação com os serviços de educação, saúde e assistência social.	. *Não está previsto aporte financeiro da União para o cumprimento das medidas.*

DOCUMENTO	ALTERAÇÕES / ELABORAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		de visitas domiciliares a crianças da educação infantil apoiadas pela educação especial e a crianças da educação infantil com sinais de alerta para o desenvolvimento.		

FONTE: O autor com base nos dados da pesquisa bibliográfica, Portal Gov[322] e na Legislação brasileira (2024).

[322] http://portal.mec.gov.br/pet/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira

APÊNDICE K – AÇÕES POLÍTICAS SOBRE A INFÂNCIA IMPLEMENTADAS NO BRASIL (1920-1980)

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
1919	Departamento da Criança - Idealizado pelo médico Moncorvo Filho	Instituto de Proteção e Assistência à infância, criado pelo médico Moncorvo Filho e mantido por doações	Monitorar a situação da infância e fomentar ações em prol das crianças e mulheres grávidas pobres, promover a proteção à infância
1921	Lei nº 4.242 (Brasil, 1921) – trata da assistência e proteção de menores abandonados e delinquentes, sendo regulamentada pelo decreto federal 4547/1922 e 16272/1923	Câmara Legislativa Federal Ministério de Estado da Justiça e Negócios Interiores	Os autores ou cumplices de crime ou contravenção, considerados "menores delinquentes", tornaram-se inimputáveis até os 14 anos, não valendo mais a Teoria do Discernimento de 1890. Com isso, maioridade penal muda de 9 para 14 anos.
1923	Juizado Privativo de Menores da Capital Federal	Ministério de Estado da Justiça e Negócios Interiores	Primeira instituição estatal voltada para a assistência a crianças abandonadas física e moralmente
1923	Conselho de Assistência e Proteção aos Menores	Ministério de Estado da Justiça e Negócios Interiores	Vigiar e proteger os menores egressos das escolas de preservação ou reformatórios, em liberdade vigiada
1925	Regulamentação para funcionamento das escolas nas indústrias e fábricas	São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal (legislação própria de cada estado)	Atender os filhos de operários oferecendo lugar de guarda e alimentação junto à empresa.
1927	Código de Menores	Senado	Proíbe a Roda dos expostos e promove a maioridade penal aos 18 anos. Delinquentes entre 14 e 17 anos iriam para reformatórios e menores de 14 anos, sem família, para a escola de preservação.
1930	Criação do Ministério da Educação e Saúde Pública	Governo provisório (1930-1934)	Desenvolver atividades pertinentes a vários ministérios (saúde, esporte, educação e meio ambiente). Até então, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.
1932	Manifesto dos Pioneiros da Educação	Documento redigido por intelectuais como Anísio Teixeira	Propunha a criação de uma política nacional para educação pública, laica, obrigatória e gratuita.
1940	Departamento Nacional da Criança (DNCr)	Ministério da Educação e Saúde Pública	Coordenar ações nacionais de proteção à infância, maternidade e adolescência
1941	Serviço de Assistência a Menores (SAM) – primeiro órgão federal a se responsabilizar pela assistência aos	Ministério da Justiça e Negócios interiores	Atender crianças e adolescentes até 18 anos abandonados e/ou delinquentes, encaminhando-os às instituições oficiais ou

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
	menores nacionalmente.		internando-os em colônias correcionais e reformatórios.
1942	Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria	Órgão assistencial público fundado pela então primeira-dama Darcy Vargas para ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, torna-se órgão de assistência, sendo presidida pelas primeiras-damas. Foi registrado inicialmente como sociedade civil e, em 1969, foi transformado em fundação.
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943	Presidência da República (Getúlio Vargas)	"Quando não houver creches que atendam convenientemente à proteção da maternidade, a juízo da autoridade competente, os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos trinta mulheres, com mais de dezesseis anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido as empregadas guardarem, sob vigilância e assistência, os seus filhos no período de amamentação" (Não paginado.).
1946	Criação do Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef), presente no Brasil desde 1950	Organizações das Nações Unidas (ONU)	Ajudar crianças dos países atingidos pela guerra. "Defender e proteger os direitos de crianças e adolescentes, atender suas necessidades básicas e criar oportunidades para que alcancem seu pleno potencial" (Não paginado.)
1948	Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP)	Setor privado	Atendimento de crianças até sete anos
1950	Coordenação de Proteção Materno-infantil	Ministério da Saúde	Substituir o Departamento Nacional da criança
1953	Comitê-Brasil da OMEP	Setor privado	Organização educativa não-governamental
1955	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição Campanha da Merenda Escolar (CME)	Instituto de Nutrição	Iniciativas nacionais para o combate à fome, mantido com ajuda internacional; Apenas se manteve o Programa de Alimentação Escolar com recursos externos para algumas crianças em período escolar
1959	Declaração dos Direitos da Criança	Assembleia da Organizações das Nações Unidas (ONU)	Reafirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), enumerando direitos e liberdades da criança;

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
			Afirma que ela, por sua imaturidade física e mental, requer proteção e cuidado, antes e depois do nascimento.
1961	Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 4.024 (Brasil, 1961)	Congresso Nacional	Art. 23 -A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternais ou jardins de infância. Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária (BRASIL, 1961)
1964	Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) – Ao assumirem o poder, os militares substituem o SAM pela Funabem para implementação da PNBEM.	Ministério da Justiça e Negócios interiores 1974: Ministério da Previdência e Assistência Social	Formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor mediante estudo do problema e planejamento; Orientar, coordenar e fiscalizar a política implantada; A questão da infância passou a ser tratada como problema de segurança nacional e deu origem às Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (Febem) existentes até 2006.
1967	Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) - Decreto-Lei nº 229/1967		Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos trinta mulheres com mais de 16 anos terão local para guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação. Até que a criança complete seis meses de idade, a mulher tem o direito, durante a jornada de trabalho, a dois descansos especiais de meia hora cada um, para amamentação. Esse período pode ser prorrogado, a critério da autoridade competente, quando a saúde do filho o exigir. Essa exigência poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
			SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais.
1967	Plano de Assistência ao Pré-escolar	Departamento Nacional da Criança	
1969	Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA)	1969: Ministério do Trabalho e Previdência Social. 1977: Ministério da Previdência e Assistência Social 1990: Ministério da Ação Social 1995: extinta após denúncias de desvio de verbas	Proteger a infância e a maternidade, em conjunto com a sociedade e as famílias Com a mudança dos governos federais, passou a ter outras funções: criação de creches, postos de puericultura, maternidades e hospitais infantis
1970	Divisão Nacional de Proteção Materno Infantil	Ministério da Saúde	Substituir a Coordenação Proteção Materno-infantil
1971	Lei nº 5.692 - Lei de Diretrizes e Bases do ensino (Brasil, 1971)	Congresso Nacional	Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. Proposta ambígua e insuficiente em relação ao atendimento das crianças até sete anos, dedica apenas um inciso (Art.17 § 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes.)
1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)	Ministério da Saúde	atender crianças pobres de estabelecimentos oficiais de 1º grau
1974	Projeto Casulo	Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Atendimento odontológico, higiênico e médico das crianças até seis anos
1975	CPMI sobre situação da criança desassistida	Câmara dos Deputados	Investigar o problema da violência policial contra a criança e adolescente e contribuir para elaboração de novo Código de Menores
1975	Programa de Atendimento ao Pré-Escolar (Proepe) Coordenação de Educação Pré-escolar (Coepre)	Ministério da Educação e Desportos	Determinar as diretrizes do atendimento ao pré-escolar pelas Secretarias Estaduais através da Coordenação de Educação Pré-Escolar (Coepre)
1976	II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)	Estratégia do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) envolvia diversos ministérios	Deu origem ao programa de alimentação escolar (1979),
1979	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Ministério da Educação e Desportos	Criado nos moldes do atual Pnae, vai sendo aprimorado ao longo do tempo
1979	Novo Código de Menores	Senado	Traz a doutrina da Situação irregular mantendo paradigma discriminatório do “menor abandonado ou deliquente”

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
			que deve ser tutelado pelo Estado Prevê o recolhimento de crianças e jovens em internato até a maioridade.
1981	Programa Nacional de Educação Pré-Escolar	Ministério da Educação e Cultura (MEC)	Integrar as Secretarias de Estado da Educação e o Mobral para expandir o atendimento de crianças até seis anos. Definir a participação das diferentes esferas administrativas na implementação Estabelecer as diretrizes e estratégias para o seu desenvolvimento, Enfatizar o papel supletivo do MEC. Foi responsável por 50% do atendimento pré-escolar público no Brasil em 1982.
1982	Movimento nacional de meninos e meninas de rua	1985: se estabelece como entidade civil Subsidiado por entidades internacionais, como a Unicef	Exercer pressão contra a política de bem-estar do menor (1964/1979) e pela criação de políticas nacionais. Não presta atendimento direto aos menores, mas procura mobilizar os próprios menores e todos os envolvidos como técnicos, educadores de rua, diretores e funcionários de instituições de atendimento para mudança na prática.
1983	Pastoral da Criança	Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	Promover a erradicação da mortalidade infantil causada pela desnutrição. Desenvolvia programas ligados às áreas de nutrição e saúde (Programa Nacional do Leite, Projeto Cresça Criança, em convênio com a UNICEF). Também tinha subprogramas para financiar creches comunitárias.
1985	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Ministério da Justiça	Atuava por meio da Comissão de Creches e desenvolvia uma série de atividades que fortaleceram a luta pelo direito a creche para crianças até seis anos
1986	Programa Nacional do Leite e o Projeto Cresça Criança	Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) e Unicef	Vinculado à Pastoral da Criança
1986	Encontro nacional de meninos e meninas de rua	Brasília - DF	Repercussão internacional. Início de comissões formadas por crianças. Pleiteava a criação de um Fórum Permanente pelos direitos da criança e do adolescente e de

ANO	AÇÃO POLÍTICA	VINCULAÇÃO	PROPOSTA
			uma Seccional Brasileira de DCI (Defesa Internacional da Criança).
1987	Programa Municipal de Educação Pré-escolar	Ministério da Educação e Cultura	Repasse de recursos financeiros para as prefeituras e entidades através da Coordenadoria de Apoio Pedagógico à Educação Pré-Escolar da Secretaria de Ensino Básico (SEB)
1987	Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar	Ministério da Educação e Cultura	Repasse de recursos financeiros aos estados
1987	Emenda constitucional “Criança Prioridade Nacional”	Assembleia Nacional Constituinte (ANC) - Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC)	O documento foi entregue pelas próprias crianças, com 250 mil assinaturas de eleitores. Junto da emenda, as crianças entregaram um abaixo assinado com mais de um milhão de assinaturas de crianças e adolescentes.
1988	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Fundo de Assistência Escolar (FAE)	Atendimento ao pré-escolar com distribuição de merenda às crianças matriculadas em pré-escolas públicas e filantrópicas e aos os irmãos menores de sete anos dos alunos matriculados no ensino de 1º grau.
1988	Fórum Nacional de Defesa das Crianças e Adolescentes (FDCA) - em funcionamento até os dias atuais.	Entidades sociais, incluindo movimentos sindicais	Articulou a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (1993); Consolidar a luta pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes através da proposição e monitoramento das políticas públicas; Desempenhou papel importante no processo e discussão da Constituição de 1988 e do ECA (1990).

FONTE: O autor com base na pesquisa bibliográfica e na Legislação brasileira (2022).

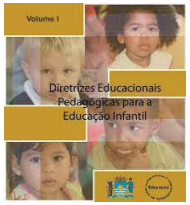
APÊNDICE L – ATOS NORMATIVOS (PROGRAMAS, DOCUMENTOS, EMENDAS, LEIS E DECRETOS) EDITADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) QUE INFLUENCIAM A POLÍTICA DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNÍCIPIO DE FLORIANÓPOLIS

DOCUMENTO	**LEGISLAÇÃO**	**FINALIDADE**	**PROPOSIÇÕES**	**DESTAQUE**
1988: Lei nº 2.825/1988	Revogada pela Lei Complementar nº 105/2002	Criar órgãos e funções gratificadas na recém-criada secretaria municipal de Educação (Lei nº 2.350/1985)	Estruturação dos cargos da nova secretaria municipal de Educação	Intenção de articulação entre administrativo e pedagógico
1988: Lei nº 2.915/1988	Alterada parcialmente pelas Leis: nº 3.180/1989 nº 3.688/1991 nº 4.304/1994 nº 7.298/2007 nº 7.677/2008.	Instituir o Plano de Vencimentos e de Carreira do Magistério Público Municipal	Organização das categorias profissionais e suas respectivas carreiras	Valorização profissional com progressão na carreira
1990: Lei Orgânica do Município (Florianópolis, 1990)		Elaborada pelo município e consoante as determinações e limites impostos pelas constituições Federal e Estadual, regulamenta as ações dos órgãos públicos municipais e prefeito	Atribui autonomia à municipalidade	Embasa as Leis municipais estabelecendo regras para o processo legislativo municipal e para a regulamentação orçamentária.
1991: Lei nº 3.691/1991	alterada pela Lei nº 7.503/2007	Criar o Conselho Municipal de Educação (órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, propositivo, mobilizador, consultivo, fiscalizador e controlador da implementação das políticas de educação)	Composto por quinze membros representantes da SME; dos profissionais da educação da RME; da SEE; das entidades sociais; das famílias vinculadas às APP; das famílias vinculadas ao Conselho Deliberativo Escolar; de instituições vinculadas aos	Relatórios de monitoramento do PME

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
			portadores de necessidades educativas especiais ;das escolas particulares; dos profissionais da educação das escolas particulares; das entidades comunitárias (área continental e área insular); das universidades públicas, em sistema de rodízio; dos diretores das unidades, em sistema de rodízio, (Ensino fundamental e educação infantil).	
1992: Subsídios para Elaboração do Plano Municipal de Educação da SME/Florianópolis	Documento orientador	Estabelecer princípios, metas e diretrizes para ações da secretaria de educação	Elaborado por profissionais da rede municipal de ensino, professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e membros da equipe de transição do governo da Frente Popular	
1993: Diretrizes e Metas para a Educação – Governo da Frente Popular 1993-1996	Elaborado pelo mesmo grupo que assina os "Subsídios para elaboração do Plano Municipal de Educação"	Apresentar dados atualizados sobre a educação no município, explicitando sua concepção de escola pública, as diretrizes, metas e ações da gestão.	Apoio nas diretrizes: democratização da gestão e do acesso, política de educação de jovens e adultos e foco na qualidade.	
1994		Ampliação do processo eleitoral para diretores na educação infantil	Democratização da educação	Extensão da democratização às unidades infantis

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
1996: Traduzindo em ações: das Diretrizes a uma Proposta Curricular	Documento orientador	Reiterar e fortalecer o Projeto Político Pedagógico da Rede Municipal	Passa a chamar educação infantil ao invés de educação pré-escolar, com a conotação da dupla função de cuidar e educar	Construído coletivamente pelos profissionais da rede municipal, reafirma o caráter educativo
2000: Síntese da Qualificação da Educação Infantil	Documento orientador	Estabelecer princípios gerais para o trabalho pedagógico nas unidades	Dispõe que a educação das crianças pequenas é uma responsabilidade conjunta e pública do Estado, da família e da instituição.	Registra as dificuldades de expansão da rede em função da falta de financiamento
2000: Subsídios para Reorganização Didática da Educação Básica do Município	Documento orientador	Fornece elementos para "construção teórico-prática de uma escola pensada para a sociedade atual".	Traz três textos para subsidiar os currículos nas escolas	
Resolução nº 01/2002		Fixar normas para a Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino do Município de Florianópolis		
Lei complementar nº **105/ 2002**		Altera a estrutura da secretaria municipal de educação		
Resolução 01/2006	Adequação da Lei Federal nº 11.274/2006	Implantação do ensino fundamental de noves anos na rede municipal a partir de 2007		
Lei Municipal nº 7.508/2007		Organizar o funcionamento e manutenção do Sistema	Estabelece os princípios de: igualdade de condições para o	Não faz referência ao princípio de descentralização e nem

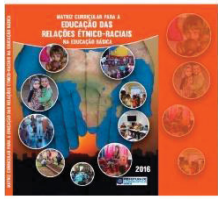
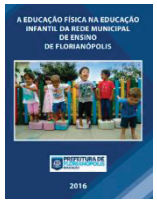
DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		Municipal de Ensino de Florianópolis	acesso e a permanência; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e à diversidade; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público; valorização do profissional da educação; gestão democrática do ensino; garantia de padrão de qualidade; vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais; e liberdade de organização estudantil, sindical e associativa.	prevê a viabilização da gestão democrática por outros mecanismos, como os grêmios estudantis e os conselhos escolares
2008: Finalização do **Plano Municipal de Educação** por comissão composta por entidades da sociedade civil (Lei Complementar nº 379/2010)	Estabelecido pelo PNE (2001) a necessidade de elaboração, de modo articulado, dos planos estaduais e municipais Aprovado pela Lei complementar nº 379/2010 (com vigência de dez anos)	Nortear política educacional no município estabelecendo intenções, metas e estratégias a curto, médio e longo prazo para o decênio.	Definição de diretrizes educacionais alinhadas ao que preconiza o PNE. Previsão de recursos de financiamento; Compromisso de continuidade das políticas educacionais.	Divulgação de um diagnóstico educacional. Possibilidade de monitoramento e avaliação das políticas educacionais.
Resolução CME 01/2009 (Conselho Municipal de Educação)		Fixar normas de funcionamento da educação infantil em instituições públicas e privadas	Organização, funcionamento e supervisão das instituições públicas e privadas	

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Decreto nº 8.642 (Florianópolis, 2010)	Revogado pelo Decreto nº 9.493/2011	Estabelece critérios para convênio entre o município e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil e educação complementar.	As entidades deverão se enquadrar às normas da Resolução da Educação Infantil, elaborada pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, que estabelece padrões mínimos de qualidade para creches e para pré-escolas, no prazo máximo de cinco anos a contar do início do ano letivo de 2009.	Permite o repasse direto de recursos para a contratação de profissionais para atendimento das crianças
2010: Diretrizes Educacionais Pedagógicas para a Educação Infantil		Estabelecer diretrizes para Rede Municipal de Educação subsidiando a ação pedagógica dos professores e o Projeto Político Pedagógico das Unidades Educativas		
2011: Primeira edição do Congresso de Educação Básica da Rede Municipal de Educação de Florianópolis	Edições realizadas anualmente. 	Ampliar a reflexão sobre os processos educativos visando à qualificação da prática pedagógica e a integração entre as diferentes etapas e modalidades de ensino da Educação Básica.	Reúne palestrantes nacionais e internacionais e pesquisadores na área da educação, inclusive os pesquisadores-professores da própria rede municipal	Evento gratuito aberto a profissionais de educação, não só da rede municipal de Florianópolis.
Decreto municipal 8869/2011	Alterado pelo Decreto nº 9.130/2011 (incisos ii, iv,	Regulamenta a concessão de auxílios, contribuições e		

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
	vii, ix e xi do art. 3º, do inciso vi do art. 7º, do art. 8º e o anexo 13) Revogado pelo Decreto nº 9.493/2011	subvenções sociais consignados no orçamento do município e dá outras providências.		
Decreto 9.493/2011	Revogado pelo Decreto nº 12.561/2014	Estabelece critérios para convênio entre o município e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil, educação complementar e educação especial.	- Exigência de incluir entidade no Censo Escolar; - Valor repassado por criança ou adolescente atendido (período parcial ou período integral) baseado nos valores definidos pelo FUNDEB (investimento aluno) com valor único.	Mantem repasse direto para contratação de professores. Conforme as orientações específicas em cada convênio ou, a critério da conveniada, a Secretaria Municipal de Educação se compromete a contratar os professores para o atendimento das crianças e adolescentes diretamente na instituição, seguindo o critério do número de crianças e adolescentes.
2012: Orientações Curriculares para a Educação Infantil		Debater a função da Educação Infantil, a concepção de criança, de currículo, a relação creche e família, o papel dos professores e ação pedagógica fundamental para a aprendizagem e o desenvolvimento da criança	Trazem os núcleos da ação pedagógica: linguagem gestual-corporal, oral, sonoro-musical e escrita; relações sociais e culturais; contexto espacial e temporal; identidade e origens culturais, sociais e da natureza; manifestações, dimensões, elementos, fenômenos físicos e naturais.	Brincadeira como eixo norteador da ação pedagógica

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Decreto 12.561/2014		Estabelece critérios para convênio entre o município e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para a oferta de educação infantil, educação complementar e educação especial.	- Atender aos padrões mínimos de qualidade definidos pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis e Secretaria Municipal de Educação; - Saldo não utilizado será obrigatoriamente aplicado: em caderneta de poupança, em fundo de aplicação financeira; - Saldo remanescente, inclusive os provenientes das receitas obtidas com aplicações financeiras serão computados e a crédito do Convênio e aplicadas no objeto de sua finalidade, - Em caso de conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, o saldo financeiro remanescente será devolvido à Prefeitura em até 30 dias da situação, sob pena de imediata instauração de tomada de contas pela Controladoria Geral de Controle Interno.	O Convênio poderá ser firmado pelo prazo de vigência de até 36 meses, podendo ser prorrogado no limite estabelecido na Lei nº 8.666/93.
Decreto municipal nº 13.192/2014	Revogado pelo Decreto nº 17.361/2017	Regulamentar a concessão de auxílios, contribuições, subvenções sociais e convênios do município de Florianópolis		

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Decreto nº 13.800/2014 – cria o FME	O PNE prevê a realização de Conferências Nacionais de Educação (CONAE) a serem realizadas a cada quatro anos a partir das discussões trazidas pelos Fóruns dos Estados e municípios	Institui Fórum Municipal de Educação que tem como objetivo coordenar a Conferência Municipal de Educação	Órgão, de caráter consultivo, formado por entidades integrantes do próprio sistema e representantes da sociedade civil: sindicatos, estudantes, movimentos sociais universidades, Conselho de Educação, entre outros.	O FME e a Conferência Municipal de Educação estão vinculados a SME recebendo suporte técnico e administrativo da Diretoria Geral da SME
2015: Currículo da Educação Infantil da RMEF		Aprimorar o documento: Orientações curriculares para a educação infantil (2012)		
2015: Diretrizes Curriculares para a Educação Básica da rede municipal de ensino de Florianópolis / SC		Articular as Diretrizes Nacionais (DCNEIs) ao conjunto normativo existente na rede municipal de Educação		
2016: Plano Municipal de Educação (2015-2025)	Lei Complementar nº 546/2016	Estabelece 10 diretrizes e metas e estratégias para a educação do município, adequadas ao PNE 2014/2024	Comissão Técnica da Secretaria Municipal de Educação elaborou o documento-base que foi discutido pelo Fórum Permanente de Educação (sociedade civil	- Metas: universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos e ampliar a educação infantil em creches, de forma a atender no mínimo 75% das crianças de até 3 três anos;

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
			organizada, instituições de ensino, universidades, administração pública, sindicatos, entidades sociais, Câmara Municipal através da Comissão de Educação, Cultura e Desporto)	- Monitoramento e avaliação: Fórum Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação Dotações orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentária Anual
2016: Matriz Curricular para a educação das relações étnico-raciais na educação básica				
2016: A educação física na educação infantil da RMEF				
Resolução CME 01/2017 (Conselho Municipal de Educação)		Estabelecer normas de funcionamento para a Educação Infantil em Florianópolis	Define carga mínima anual	Obrigatoriedade da matrícula de crianças a partir de quatro anos

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Decreto Municipal 17.361/2017 Normatização em âmbito municipal das leis federais nº 13.019/2014 e nº 13.204/2015 e do Decreto Federal nº 8.726/2016	Alterada pelos decretos nº 17.507/2017 (inclui § 5º do art. 22), nº 18.084/2017 (altera o § 5º do art. 22) e nº 18.085/2017 (revoga o inciso IV do art. 22 e dá nova redação ao § 5º do art. 22) Revogado pelo Decreto nº 2.111/2019	Regulamentar as 'parcerias' entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos e atividades.	Apregoa maior transparência e controle no repasse de recursos públicos ao setor privado.	Substitui o conveniamento das entidades pelo modelo de 'parceria'; Fragilidade nos processos de seleção, monitoramento e avaliação; Precisou ser substituído pelo Decreto nº 21.966/2020 para se adequar à Lei MROSC.
Lei municipal nº 10.372 (Florianópolis, 2018d)	Regulamentada pelo Decreto nº 18.710/2018 (Florianópolis, 2018e)	Criar o Programa Creche e Saúde Já	Fomentar a descentralização de atividades e serviços com a gestão das unidades pelas entidades privadas.	Prevê a qualificação pelo poder público das entidades privadas sem fins lucrativos como Organização Social no âmbito municipal
Decreto nº 18.494/2018		Unificar a denominação das creches e Núcleos de Educação Infantil (NEI) que passam a ser Núcleos de Educação Infantil Municipal (NEIM)		
Resolução CME 01/2019		Estabelecer normas e diretrizes para elaboração de Projeto Político Pedagógico e regimento Interno nas unidades educativas		
Decreto nº 21.966/2020	Revogado pelo Decreto nº 25.043/2023	Regulamentar a Lei nº 13.019/2014, no município de Florianópolis, a fim de dispor		

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
		sobre os termos de Colaboração e de fomento e o acordo de cooperação entre a Administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.		
2021: Base Nacional Comum Curricular e os documentos curriculares municipais da educação infantil de Florianópolis: recontextualização curricular		Articular o conteúdo da BNCC aos documentos existentes na RMEF	Buscou manter a relevância dos documentos curriculares elaborados anteriormente na própria rede municipal	
2021: Para escolher bons livros para as crianças				

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
2022: Reedição das Orientações Curriculares da educação infantil da RMEF		Elaborada com base nas discussões do documento: Base Nacional Comum Curricular e os documentos curriculares (2021), pretende atualizar e ampliar os conceitos relacionados ao currículo da educação infantil	Manter discussões construídas anteriormente acerca do currículo.	Consultoria: Márcia Buss-Simão; Eloisa Rocha; Léa Tiriba; Josiana Picolli; Caroline Machado, Patrícia Lima, Eliane Debus, Alessandra Rotta; Maria Isabel Leite, Sandra Mara Cunha, Diego de Medeiros Pereira; Sérgio Luiz Ferreira de Figueiredo, Maristela Della Flora; Juçara Brigo, Mônica Kerscher; Pamela Nunes; Rodrigo Souza; Suzani Cassiani; Yonier Orozco; Maria Isabel Leite e Catarina Moro.
Plano Municipal de Educação 2015 - 2025 (2a edição)		Ampliar a divulgação da Lei complementar nº 546, de 12 de janeiro de 2016		
Lei complementar nº 736/2023 – Criação da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias (SMLCP)		Dispor sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder Executivo municipal de Florianópolis		

DOCUMENTO	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	PROPOSIÇÕES	DESTAQUE
Decreto nº 25.043/2023		Regulamentar a Lei nº 13.019 (Brasil, 2014b), em âmbito municipal, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em propostas/planos de trabalho.		
Decreto nº 25.495/2023		Instituir o Comite Municipal Intersetorial da Primeira Infância (CIPI/Florianópolis) destinado à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da criança na primeira infância, conforme as diretrizes do Plano Nacional pela Primeira Infância	Assegurar a articulação, a normatização e as ações necessárias para implementação do Marco Legal da Primeira Infância no município	Responsável pela elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, que deverá ser aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA
Projeto de Lei nº 19.291/2024		Estabelece a Política Municipal do Cuidado		Proposta de atender a legislação sobre a proteção e a garantia dos direitos das crianças, adolescentes, pessoas idosas e das pessoas com deficiência.

FONTE: O autor com base no Diário Oficial Eletrônico do Município de Florianópolis; página eletrônica da PMF e Sistema Leis Municipais[323].

[323] https://leismunicipais.com.br/#

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – MAPA DOS 85 NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL – NEIM 2023 NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF)....511

ANEXO B – MAPA ENTIDAES PRIVADAS COM ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF).....513

ANEXO C – EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/GAPRE/2018 PARA QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS).....514

ANEXO D – RETIFICAÇÃO DO EDITAL 001/GAPRE/2018 517

ANEXO E – CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS 518

ANEXO F – EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 001/2019 PARA FIRMAR TERMO DE COLABORAÇÃO 519

ANEXO G – RESULTADO DO CHAMAMENTO DO EDITAL 01/2019 (DESCLASSIFICAÇÃO DOS PARTICIPANTES) 520

ANEXO H – EXTRATO DO CHAMAMENTO 001/2019 - ABRIL 521

ANEXO I – RESULTADO ETAPA ELIMINATÓRIA.....522

ANEXO J – EXTRATO TERMO DE COLABORAÇÃO FIRMADO COM A ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE SÃO BENTO (ASB) 523

ANEXO K – CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO - APURAÇÃO OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASB.....526

ANEXO L – QUALIFICAÇÃO INSTITUTO SOLEIL.....527

ANEXO M – RESUMO DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS CONTRATO BID 528

ANEXO N – PRINT DO SITE BÚSSOLA SME COM GRAFICOS E DISTRIBUIÇÂO DE PROJETOS (2024).....529

ANEXO O – DESPESAS COM EDUCAÇÃO (2012-2022) 530

ANEXO P – PRINT JORNAL PMF PARA DIVULGAÇÃO TRABALHO DA SME EM 2019 531

ANEXO Q – ORGANOGRAMA DA SME (2022) 532

ANEXO R – LEI COMPLEMENTAR Nº 736/2023 533

ANEXO S – NOTÍCIA SOBRE MODELO DE O.S NA EDUCAÇÃO EM GOIÁS 537

ANEXO T – PRIMEIRA NOTIFICAÇÃO ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO 540

ANEXO U – INVESTIGAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO 541

ANEXO V – CONTRATAÇÃO SITE BUSSOLA EM 2019 543

ANEXO W – REPRODUÇÃO DO CONTEÚDO MATÉRIA BLOG BÚSSOLA SOCIAL 544

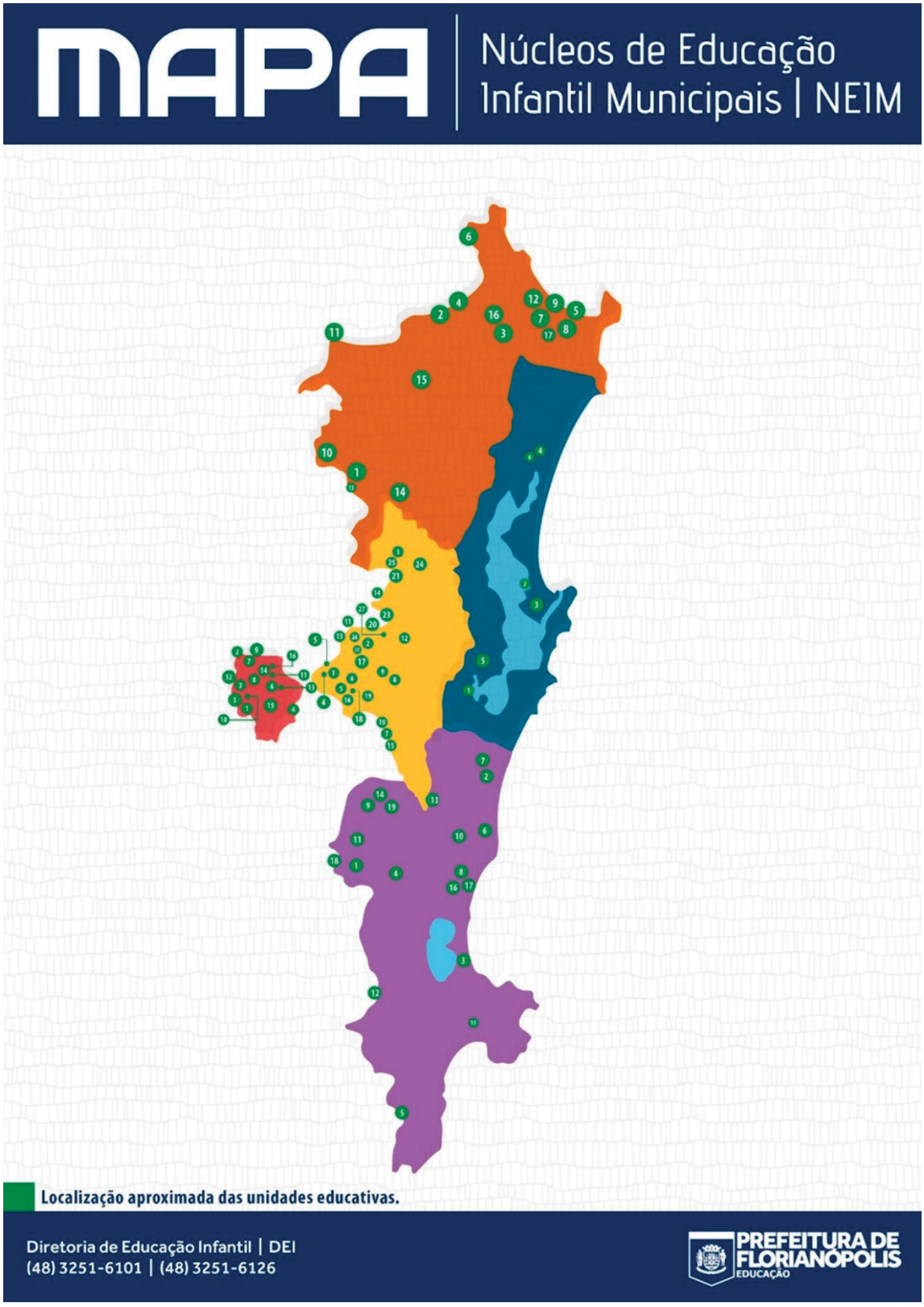
ANEXO X – EDITAL DE CREDENCIAMENTO SME/SC/001/2021 549

ANEXO Y – RELAÇÃO ENTRE AS NECESSIDADES E REALIDADES DO MUNICÍPIO, INTERVENÇÕES PROPOSTAS E OBJETIVOS DO RELATÓRIO DO PROJETO DO BID 550

ANEXO Z – REPRODUÇÃO NOTA TÉCNICA DA FAMURS SOBRE ATUAÇÃO DAS OSCS 552

ANEXO AA – ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS POR FAIXA ETÁRIA CONFORME PORTARIA DE MATRÍCULA N° 709 /2024 564

ANEXO A – MAPA DOS 85 NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL – NEIM 2023 NA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF)



Região Norte

1. **NEIM Altino Dealtino Cabral** - Santo Antônio de Lisboa
2. **NEIM Clair Gruber Souza** - Canasvieiras
3. **NEIM do Futuro Doralice Maria Dias** - Vargem do Bom Jesus
4. **NEIM Doralice Teodora Bastos** - Canasvieiras
5. **NEIM Gentil Mathias da Silva** - Ingleses
6. **NEIM Hermenegilda Carolina Jacques** - Ratones
7. **NEIM Ingleses I-** Ingleses
8. **NEIM Luiz Paulo da Silva** - Santinho
9. **NEIM Maria Elena da Silva** - Ingleses
10. **NEIM Maria Salomé dos Santos** - Sambaqui
11. **NEIM Maria Terezinha Sardá da Luz** - Jurerê
12. **NEIM Professora Sueli Gadotti Rdrigues** - Ingleses
13. **NEIM Raul Francisco Lisboa** - Santo Antônio de Lisboa
14. **NEM Stella Maris Corrêa Carneiro** - Ponta das Canas
15. **NEIM Vicentina Maria da Costa Laurindo** - Vargem Pequena
16. **NEIM Vila União** - Vargem do Bom Jesus

Região Leste

1. **NEIM Canto da Lagoa** - Canto da Lagoa
2. **NEIM Colônia Z-11** - Barra da Lagoa
3. **NEIM Elisabete Nunes Anderle** - Barra da Lagoa
4. **NEIM Lausimar Maria Laus** - Rio Vermelho
5. **NEIM Orisvaldina Silva** - Lagoa da Conceição
6. **NEM São João Batista** - Rio Vermelho

Região Continental

1. **NEIM Abraão** - Abraão
2. **NEIM Celso Pamplona** - Jardim Atlântico
3. **NEIM Chico Mendes** - Monte Cristo
4. **NEIM Coqueiros** - Coqueiros
5. **NEIM Dona Cota** - Abraão
6. **NEM Ilha Continente** - Capoeiras
7. **NEIM Jardim Atlântico** - Jardim Atlântico
8. **NEIM Joel Rogério de Freitas** - Monte Cristo
9. **NEIM Júlia Maria Rodrigues** - Jardim Atlântico
10. **NEIM Machado de Assis** - Capoeiras
11. **NEIM Maria Barreiros** - Coloninha
12. **NEIM Mateus de Barros** - Monte Cristo
13. **NEIM Nagib Jabor** - Capoeiras
14. **NEIM Paulo Michels** - Sapé
15. **NEIM Professora Antonieta de Barros** - Vila Aparecida
16. **NEIM Professora Otília Cruz** - Coloninha

Região Central

1. **NEIM Almirante Lucas Alexandre Boiteux** - Centro
2. **NEIM Anjo da Guarda** - Morro da Penitenciária
3. **NEIM Barreira do Janga** - Saco grande
4. **NEIM Bem-te-vi** - Centro
5. **NEIM Carlos Humberto Pederneiras Corrêa** - Agronômica
6. **NEIM Celso Ramos** - Prainha
7. **NEIM Cristo Redentor** - Centro
8. **NEIM Costeira do Pirajubaé** - Costeira
9. **NEIM Evandro de Sousa** - Caeira do Saco dos Limões
10. **NEIM Fermínio Francisco Vieira** - Córrego grande
11. **NEIM Hassis** - Costeira do Pirajubaé
12. **NEIM Irmao Celso** - Agronômica
13. **NEIM Joaquina Maria Peres** - Itacorubi
14. **NEIM Joao Machado da Silva** - Morro da Nova Trento
15. **NEIM Judite Fernandes de Lima** - João Paulo
16. **NEIM Monsenhor Frederico Hobold** - Costeira do Pirajubaé
17. **NEIM Morro da Queimada** - Morro da Queimada
18. **NEIM Morro do Horácio** - Morro do Horácio
19. **NEIM Morro do Mocotó** - Morro da Queimada
20. **NEIM Nossa Senhora Aparecida** - Pantanal
21. **NEIM Nossa Senhora de Lurdes** - Agronômica
22. **NEIM Orlandina Cordeiro** - Saco Grande
23. **NEIM Professor Sérgio Grando** - Morro do Céu
24. **NEIM Santo Antonio de Pádua** - João Paulo
25. **NEIM Sol Nascente** - Saco Grande
26. **NEIM Vila Cachoeira** - Saco Grande
27. **NEIM Vó Terezinha** - Comunidade Santa Vitória
28. **NEIM Waldemar da Silva Filho** - Trindade

Região Sul

1. **NEIM Anna Spyrios Dimatos** - Tapera
2. **NEIM Anirson Antonio das Chagas** - Rio Tavares
3. **NEIM Armação** - Armação
4. **NEIM Caetana Marcelina Dias** - Ribeirão da Ilha
5. **NEIM Caieira da Barra do Sul** - Caieira da Barra do Sul
6. **NEIM Campeche** - Campeche
7. **NEIM Diamantina da Bertolina da Conceição** - Rio Tavares
8. **NEIM Francisca Idalina Lopes** - Morro das Pedras
9. **NEIM Idalina Ochôa** - Carianos
10. **NEIM Irmã Scheilla** - Campeche
11. **NEIM José Rodrigues Willamil** - Tapera
12. **NEIM Marcelino Barcelos Dutra** - Ribeirão da Ilha
13. **NEIM Maria Nair da Silva** - Rio Tavares
14. **NEIM Monteiro Lobato** - Carianos
15. **NEIM Pântano do Sul** - Pântano do Sul
16. **NEIM Pequeno Principe** - Morro das Pedras
17. **NEIM Poeta João da Cruz e Sousa** - Areias do Campeche
18. **NEIM Professora Alessandra Abdalla** - Tapera
19. **NEM Zilda Arns Neumann** - Carianos

FONTE: Site da PMF[324] (2023).

ANEXO B – MAPA ENTIDAES PRIVADAS COM ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (PMF)

[324] FONTE: Site PMF (2023))https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educacao/index.php?cms=mapas+unidades+educativas&menu=4&submenuid=139)

ANEXO C – EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 01/GAPRE/2018 PARA QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS)

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Edição Nº 2227 Florianópolis/SC, terça-feira, 10 de julho de 2018 pg. 1

Sumário:

Orgãos Municipais	Pg.
GABINETE DO PREFEITO	1
SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL	3
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO	4
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	8
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	12
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA	17
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	17
SECRETARIA MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR, TRABALHO E RENDA	18
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS	18
ANEXOS	19

(clique nos itens para consulta)

GABINETE DO PREFEITO

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 01/GAPRE/2018. PARA QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS NOS TERMOS DA LEI N. 10.372, DE 2018. O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, Estado de Santa Catarina, por intermédio do Gabinete do Prefeito, na forma e condições estabelecidas no presente Edital de Chamamento Público, faz a CONVOCAÇÃO PÚBLICA para fins de que as entidades possam se qualificar, mediante REQUERIMENTO, como Organização Social e Entidade Sem Fins Lucrativos, no âmbito do Município de Florianópolis, de acordo com a Lei Federal n. 9.637, de 1998, e Lei Municipal n. 10.372, de 2018 e Decreto n. 18.710, de 2018, nos seguintes termos: 1. DO REQUERIMENTO: O requerimento da entidade interessada deverá seguir o modelo constante no anexo único deste Edital, e dirigido ao titular da pasta da área correspondente a sua finalidade estatutária, subscrito pelo representante legal da entidade, cuja assinatura deverá ser reconhecida em cartório e acompanhada de todos os documentos indispensáveis ao pleito, conforme discriminados no presente edital e no art. 14 do Decreto n. 18.710, de 2018, através de envelope lacrado, identificado externamente com o nome da entidade pretendente à qualificação, da seguinte forma:

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 001/2018 DE CONVOCAÇÃO PARA QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. Requerente: (Nome da Entidade)

2. DO OBJETO: O presente edital tem por objeto tornar PÚBLICA a seleção de organizações privadas sem fins lucrativos para se qualificarem como Organização Social e Entidade Sem Fins Lucrativos no âmbito do Município de Florianópolis/SC. 3. DA HABILITAÇÃO: Para fins de habilitação à qualificação como Organização Social e Entidade Sem Fins Lucrativos, as interessadas deverão entregar requerimento ao Exmo. Senhor Prefeito de Florianópolis Gean Marques Loureiro, por intermédio do titular da pasta da área correspondente a sua finalidade estatutária e através da Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público, juntamente com os documentos necessários listados no item 04, a partir da seguinte data e horário: 11/07/2018, das 13h00min as 18h00min, na sede do órgão competente, de segunda a sexta-feira. Os interessados poderão requerer a qualquer tempo a inscrição, a partir da data de publicação do presente edital. 4. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS: Para fins de qualificação e credenciamento como Organização Social e Entidade Sem Fins Lucrativos, as entidades privadas deverão possuir os requisitos necessários à apresentação dos documentos que comprovem a capacidade de atuar conforme o art. 14 do Decreto n. 18.710, de 2018, mediante requerimento acompanhado dos seguintes documentos: 4.1. Cópia autenticada do ato constitutivo, o qual deverá conter, nos termos do art. 12 do Decreto n. 18.710, de 2018: a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação; b) finalidade não econômica, no caso de associações civis, ou não lucrativas, no caso de fundações privadas, com obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades; c) aceitação de novos membros ou associados, na forma do estatuto, no caso das associações civis; d) previsão de incorporação integral do patrimônio, legados ou doações que lhe foram destinados por força do contrato de gestão e a ele afetados, bem como dos excedentes financeiros vinculados ao referido instrumento, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social congênere qualificada no âmbito do Município na mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município, na proporção dos recursos e bens por este alocados; e) previsão de adoção de práticas de planejamento sistemático de suas ações, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades; f) obrigatoriedade de publicação anual, no jornal de circulação local, de relatórios financeiros, elaborados em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade e o relatório de execução do contrato de gestão; g) proibição de distribuição de bens ou de parcelas do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive, no caso de associações civis, em razão de

desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade; h) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do poder público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral; e i) composição e atribuições da diretoria. 4.2. Comprovar a prestação de serviço na área em que se pleiteia a qualificação, em prazo igual ou superior a 02 (dois) anos, por intermédio de: a) declaração(ões) emitida(s) por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado que ateste a prestação de serviço na área em que se qualificou; b) certidão(ões) emitida(s) por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado que ateste o tempo de serviço prestado. 4.3. Cópia autenticada da ata de eleição ou nomeação dos integrantes da atual Diretoria Executiva ou instância equivalente, acompanhada do currículo de seus membros. 4.4. Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação deve ser demonstrado as atribuições privativas do Conselho de Administração nos termos do art. 5º da Lei n. 10.372, de 2018. 4.5. Certidões Negativas de Débitos: a) Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União; b) Certificado de Regularidade do FGTS; e c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. 4.6. Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ. 4.7. Plano estratégico da entidade. 4.8. Qualificação dos membros da equipe técnica da entidade. Obs.: Os documentos de habilitação deverão ser apresentados em original ou por fotocópia previamente autenticada em Cartório ou por servidor da Administração, e estar dentro de seus prazos de validade na data de entrega e abertura dos envelopes ou, também, cópias obtidas na *internet*, desde que possam ter a sua autenticidade e veracidade confirmadas pelo mesmo meio. Para os documentos que não apresentarem prazo de validade, considerar-se-á 90 (noventa) dias a partir da data de emissão ou conforme legislação específica determinando tal validade. 5. DO PROCEDIMENTO E DOS PRAZOS: Recebido e autuado o Requerimento, o Processo será encaminhado pelo titular da pasta à Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público de Qualificação que o analisará, verificando o cumprimento das disposições estabelecidas neste instrumento. 5.1. A Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público de Qualificação decidirá sobre o requerimento, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento. 5.1.1. Na hipótese de ser constatada a falta de documentação inerente à qualificação, ou existir documentação com prazo de validade expirado, a Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público de Qualificação solicitará o envio do(s) documento(s) dentro dos padrões exigidos pela Legislação Municipal, incumbindo à entidade interessada o dever de atender ao solicitado em até 03 (três) dias úteis, sendo que expirado este prazo o requerimento poderá ser indeferido; 5.1.2. Indeferido o requerimento nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 10.372, de 2018, o processo será arquivado, cabendo recurso, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da data da publicação da decisão. 5.2. Cumpridos os requisitos, a Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público de Qualificação encaminhará o processo à Secretaria Municipal da Administração, para análise e parecer num prazo de até 30 (trinta) dias. 5.2.1. Sendo favoráveis os pareceres para qualificação da entidade como Organização Social, com ratificação dos mesmos pelo setor de Controle Interno do Município, o Secretário de Administração encaminhará exposição de motivos ao Chefe do Poder Executivo, acompanhada da minuta de decreto específico de qualificação da entidade como Organização Social. 5.3. A documentação de habilitação deverá ser apresentada em nome do requerente que será responsável pela execução do contrato e faturamento, com o mesmo número do CNPJ e endereço. Serão aceitos documentos com a mesma razão social, porém CNPJ e endereço diverso quando os mesmos tiverem validade para todas as filiais e matriz. 5.4. O requerente que entender estar desobrigado de apresentar qualquer documento de habilitação deverá demonstrar esta situação, juntando o respectivo comprovante. 6. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS: 6.1. Eventuais conflitos ou pontos omissos ou obscuros serão resolvidos pela Comissão Julgadora do Processo de Chamamento Público de Qualificação, com amparo na legislação municipal, proferirá manifestação. 6.2. A pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que tiver seu pedido de qualificação indeferido, poderá reapresentá-lo a qualquer tempo. 6.3. Qualquer alteração da finalidade ou do regime de funcionamento da entidade que implique mudança nas condições que instruíram sua qualificação deverá ser comunicada à Prefeitura Municipal de Florianópolis, através da Secretaria Municipal de Administração, acompanhada das justificativas e dos documentos pertinentes, sob pena de cancelamento da qualificação; 6.4. O prazo de validade do reconhecimento será de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da publicação do Decreto que o motivou, ficando a entidade interessada em renová-lo, obrigada a apresentar novo requerimento no prazo de 30 (trinta) dias subsequentes ao vencimento; 6.5. O resultado do requerimento será divulgado na página Oficial do Município de Florianópolis, através do endereço eletrônico www.pmf.sc.gov.br e Diário Oficial

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2227 Florianópolis/SC, terça-feira, 10 de julho de 2018

Eletrônico do Município, se deferido o pedido, por meio de Decreto Municipal. Se indeferido o pedido, por meio de publicação do despacho com as razões do indeferimento; 7. PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL: O prazo para eventual impugnação deste edital será de 03 (três) dias úteis, a contar de sua publicação. Florianópolis, 10 de julho de 2018. GEAN MARQUES LOUREIRO - PREFEITO MUNICIPAL.

de juros simples de meio por cento ao mês

Estado de Santa Catarina
Prefeitura Municipal de Florianópolis
Gabinete do Prefeito
Secretaria Municipal da Casa Civil

ANEXO ÚNICO
MODELO DE REQUERIMENTO

CHAMAMENTO PÚBLICO N. 001/2018.

QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL E ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS NA ÁREA DE SAÚDE

Excelentíssimo (a) Senhor (a)
Secretário (a) da (Nome da pasta competente),

A (Nome da entidade) _____, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede na (endereço) Rua _____, CNPJ n. _____, neste ato representada pelo seu representante legal Sr.(a) _____, **(descrever a qualificação do representante legal)** vem requerer sua qualificação como Organização Social e Entidade Sem Fins Lucrativos no município de Florianópolis, com fundamento na Lei Federal n. 9.637, de 1998 e na Lei Municipal n. 10.372, de 2018 e do Chamamento Público n. 001/2018, juntando para tanto, em anexo, a documentação necessária.

Número de folhas enumeradas e rubricadas constante no envelope lacrado: ___/folhas.

Nestes termos, pede deferimento

(Local e data)

_____
(Assinatura do Representante Legal)

Observação: a documentação necessária deverá, preferencialmente, ser apresentada na ordem prevista no item 4 do Edital de Chamamento Público n. 001/2018, com todas as folhas rubricadas, além de numeradas no canto inferior direito, no formato "01 de 50", sendo que os dois primeiros dígitos identificarão o número da folha e os dois últimos a quantidade total de folhas existentes.

FONTE: Diário Oficial PMF (2018).

ANEXO D – RETIFICAÇÃO DO EDITAL 001/GAPRE/2018

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2295 Florianópolis/SC, terça-feira, 16 de outubro de 2018 pg. 1

GABINETE DO PREFEITO

RETIFICAÇÃO AO EDITAL EDITAL N. 01/GAPRE/2018 - O Município de Florianópolis, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ n. 82.892.282/0001-43, com sede na Rua Tenente Silveira, n. 60, Centro, CEP 88010-300, neste ato representado pelo Senhor Prefeito Municipal Gean Marques Loureiro, torna pública a Retificação do Edital de Chamamento Público n. 01/GAPRE/2018 para qualificação de organizações sociais e entidades sem fins lucrativos nos termos da lei n. 10.372, de 2018. Art. 1º Fica revogado o item 4.2 do Edital de Chamamento Público n. 01/GAPRE/2018.Art. 2º Ficam mantidas as demais disposições constantes no Edital de Chamamento Público. Florianópolis, 16 de outubro de 2018.GEAN MARQUES LOUREIRO - Prefeito Municipal

ANEXO E – CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2241 Florianópolis/SC, segunda-feira, 30 de julho de 2018 pg. 1

DECRETO N. 18.820, DE 30 DE JULHO DE 2018 - CRIA COMISSÃO PERMANENTE PARA QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, NOS TERMOS DA LEI N. 10.372, DE 2018 O PREFEITO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, usando da competência que lhe é conferida pelo inciso III, do art. 74, da Lei Orgânica Municipal, e em conformidade com o art. 2º, III, da Lei n. 10.372, de 2018, com o inciso III do art. 12 do Decreto n. 18.710, de 2018 e com o Edital de Chamamento Público N. 01/GAPRE/2018, DECRETA: Art. 1º Fica criada a Comissão Permanente Para Qualificação das Organizações Sociais no âmbito do município de Florianópolis que será composta pelos seguintes membros dos órgãos da Administração Pública Municipal: I – Secretaria Municipal de Educação: Jean Ribeiro Fernandes; II – Secretaria Municipal de Saúde: Edenice Reis da Silveira; III – Secretaria Municipal de Assistência Social: Rodrigo Lisboa; IV – Secretaria Municipal de Administração: Ana Paula Daros; e V – Secretaria Municipal da Casa Civil: Karoline da Silva. Art. 2º A presente Comissão Permanente não será remunerada e suas atividades serão consideradas de relevantes serviços prestados ao Município. Art. 3º A Comissão realizará reuniões semanais, ou conforme demanda, na sede da Secretaria Municipal da Casa Civil. Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Florianópolis, 30 de julho de 2018. GEAN MARQUES LOUREIRO PREFEITO MUNICIPAL CONSTÂNCIO ALBERTO SALLES MACIEL SECRETÁRIO MUNICIPAL DA CASA CIVIL e.e.

FONTE: Diário Oficial PMF (2018).

ANEXO F – EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO 001/2019 PARA FIRMAR TERMO DE COLABORAÇÃO

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2363 Florianópolis/SC, sexta-feira, 25 de janeiro de 2019 pg. 8

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 001/2019 PARA CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COLABORAÇÃO – Secretaria Municipal de Educação. Objeto: Constitui objeto deste Edital de Chamamento Público selecionar as Organizações da Sociedade Civil (OSC), sem fins lucrativos, regularmente constituídos, para fins de atendimento de crianças dentro da faixa etária de 04 (quatro) meses até 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses para atendimento da Educação Infantil a partir de 2019, em período integral, na região do Continente, para parceria na administração de instituição educativa que envolve a concessão administrativa para uso de imóvel público e a transferência de recursos financeiros destinados ao atendimento de crianças da Educação Infantil, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis/SC, conforme demanda expressa no Edital. **Prazo:** O Edital de Chamamento Público ficará disponibilizado para consulta no endereço: http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?cms=setor+de+convenios+e+projetos+especiais&menu=6&submenuid=301 no período de 30 (trinta) dias corridos a partir de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. A Organização da Sociedade Civil interessada poderá comparecer na Secretaria Municipal de Educação – 9º Andar (Sala 903), na Rua Conselheiro Mafra, 656 – Centro, Florianópolis/SC – CEP: 88010.914, no horário das 13hàs18h, para apresentação dos originais e entrega das cópias para autenticação pela equipe da SME dos documentos acima relacionados **OU** fazer as autenticações em cartório, se for o caso. Não há obrigação de autenticação em cartório, mas necessariamente a apresentação das originais para um confere com o original perante um funcionário público para atestar a autenticidade. A autenticação em cartório é uma faculdade/decisão da organização. **Apresentação dos Planos de Trabalho e demais documentos em envelope lacrado: Até às 18h do dia 27/02/2018.**

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

ANEXO G – RESULTADO DO CHAMAMENTO DO EDITAL 01/2019 (DESCLASSIFICAÇÃO DOS PARTICIPANTES)

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2388 Florianópolis/SC, sexta-feira, 1 de março de 2019 pg. 39

RESULTADO DO CHAMAMENTO PÚBLICO/SME/SC Nº 001/2019_– Objeto: Constitui objeto deste Edital de Chamamento Público selecionar as Organizações da Sociedade Civil (OSC), sem fins lucrativos, regularmente constituídos, para fins de atendimento de crianças dentro da faixa etária de 04 (quatro) meses até 05 (cinco) anos e 11 (onze) meses para atendimento da Educação Infantil a partir de 2019, em período integral, na região do Continente, para parceria na administração de instituição educativa que envolve a concessão administrativa para uso de imóvel público e a transferência de recursos financeiros destinados ao atendimento de crianças da Educação Infantil, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis/SC. **Instituições Participantes:** *Associação de Saúde São Bento/ASB e Associação das Creches Beneficentes do Rio Grande do Sul.* **Instituições Desclassificadas:** ***Associação de Saúde São Bento/ASB:*** Não apresentou os documentos solicitados: item 10.1.1 e) obrigatório: Extrato da publicação do estatuto em Diário Oficial da União Estado ou Município; cópia autenticada da Lei Municipal e/ou estadual que reconhece a entidade como de utilidade Pública e Federal se houver. ***Associação das Creches Beneficentes do Rio Grande do Sul:*** Não apresentou os documentos e materiais solicitados: item 10.1.1 e) obrigatório: não entregou a mídia do Plano de Trabalho, certidão negativa de débitos municipais, prova de regularidade relativa ao FGTS, Certidão de Débito Trabalhista negativa ou positiva com efeitos de negativa; Cópia autenticada do Balanço financeiro da Organização Social Civil do exercício solicitado; Não comprovou experiência prévia na realização, com efetividade, do ***objeto da parceria ou de natureza semelhante,*** em conformidade com os incisos I a VII, do art. 29 do Decreto 17.361/2017. Não apresentou declaração que oferece igualdade de condições para acesso e a permanência na Educação Infantil, com atendimento educacional gratuito a todas as crianças e adolescentes e pessoas com deficiência, vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa como de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra. Presidente da Comissão de Seleção

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

ANEXO H – EXTRATO DO CHAMAMENTO 001/2019 - ABRIL

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2416 Florianópolis/SC, sexta-feira, 12 de abril de 2019 pg. 15

EXTRATO DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/SME/2019 - Objeto: Seleção de proposta para a celebração de parceria com o Município, representado pela Secretaria Municipal de Educação, por meio da formalização de Termo de Colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC) com finalidade educativa, envolvendo a permissão de uso imóvel público e a transferência de recursos financeiros destinados ao atendimento de crianças da educação infantil no município de Florianópolis na faixa etária a partir de 4 (quatro) meses até 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses.Valor total: R$ 945,00 (novecentos e quarenta e cinco reais) mensais por criança perfazendo um valor total **máximo** de R$ 10.602.900,00 (dez milhões seiscentos e dois mil e novecentos reais) por ano para os cinco projetos.Dotação Orçamentária: Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081; 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081; 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081.Local da entrega da documentação: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - DIRETORIA OPERACIONAL DA SME. RUA CONSELHEIRO MAFRA, 656 – 5º ANDAR, SALA 503 – CENTRO. CEP 88.010-010 – FLORIANÓPOLIS (SC).Período de entrega da documentação: 15/04/2019 a 13/05/2019, das 13h às 18h.O Edital encontra-se disponível no site: http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?cms=setor+de+convenios+e+projetos+especiais&menu=6&submenuid=301 e na Secretaria Municipal de Educação. Esclarecimentos: editaissme.pmf@gmail.com. (CONSULTAR ANEXO AO FINAL DESTA EDIÇÃO)

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

ANEXO I – RESULTADO ETAPA ELIMINATÓRIA

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2441 Florianópolis/SC, terça-feira, 21 de maio de 2019 pg. 7

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

RESULTADO DA ETAPA ELIMINATÓRIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO/SME/SC Nº 002/2019 – Objeto: seleção de proposta para a celebração de parceria com o Município, representado pela Secretaria Municipal de Educação, por meio da formalização de Termo de Colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC) com finalidade educativa, envolvendo a permissão de uso imóvel público e a transferência de recursos financeiros destinados ao atendimento de crianças da educação infantil no município de Florianópolis na faixa etária a partir de 4 (quatro) meses até 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses – 05 lotes. **INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES:** Associação de Saúde São Bento/ASB, CNPJ: 27.229.271/0001-70 e Associação de Assistência Social e Educacional Liberdade – IBHASE, CNPJ: 11.421.131/0001-69. **INSTITUIÇÃO HABILITADA E CLASSIFICADA:** Associação de Saúde São Bento/ASB. Nota: 8,125. **INSTITUIÇÃO DESCLASSIFICADA:** Associação de Assistência Social e Educacional Liberdade – IBHASE, CNPJ: 11.421.131/0001-69. **A instituição não apresentou a comprovação, no prazo solicitado, em relação ao item: 6.3:** - Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com cópias autenticadas de comprovante de residência, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal - SRF de cada um deles; - Cópia do extrato do estatuto publicado em Diário Oficial da União, Estado ou Município; - Comprovação de experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante em conformidade com os incisos I ao VII, do art.29 do Decreto 17.361/2017. - Comprovação de abertura ou de existência de

conta corrente com a finalidade específica para movimentação dos recursos públicos em nome da Organização da Sociedade Civil. Recurso do resultado da etapa eliminatória do processo de seleção até 24/05/2019. **Presidente da Comissão de Seleção.**

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

ANEXO J – EXTRATO TERMO DE COLABORAÇÃO FIRMADO COM A ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE SÃO BENTO (ASB)

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2469 Florianópolis/SC, segunda-feira, 1 de julho de 2019 pg. 8

Edição Nº 2469 Florianópolis/SC, segunda-feira, 1 de julho de 2019 pg. 8

PORTARIA Nº185/2019 - O Secretário Municipal de Educação, no uso das atribuições, RESOLVE: Art. 1º Autorizar o afastamento da servidora **Sheila Patrícia Cardoso**, matrícula nº 28289-8, lotada na Diretoria de Gestão Escolar, nos dias 03 e 04 de julho de 2019, por estar em compensação de horas excedentes além da jornada de trabalho, conforme o Processo Funcional nº 003732/2018. Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Florianópolis, aos 27 de junho de 2019. MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA - Secretário Municipal de Educação.

EXTRATO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 119/PMF/SME/2019 – Parceira: Associação de Saúde São Bento. Objeto: O presente Termo de Colaboração tem por objeto a ação conjunta entre a PMF/SME e a organização da sociedade civil para executar o plano de trabalho para atendimento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) crianças na faixa etária a partir 04 (quatro) meses até 05 (três) anos e 11 (onze) meses para atendimento na educação infantil, em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis/SC, LOTE 01 - NEIM Antonieta de Barros, que integra este instrumento como Anexo I, aprovado por meio do Chamamento Público nº 002/SME/2019, com resultado publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 31/05/2019. Valor: O MUNICÍPIO transferirá, à ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, o valor total de R$ 8.334.687,00 (oito milhões e trezentos e trinta e quatro mil e seiscentos e oitenta e sete reais) de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação previsto no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados abaixo previstos para os 36 (trinta e seis) meses, a partir da cessão de uso/permissão; O repasse dos recursos financeiros seguirá o cronograma de desembolso físico-financeiro aprovado no Plano de Trabalho, parte integrante deste instrumento. Crédito Orçamentário: As despesas com a execução do Termo de Colaboração ocorrerão à conta de recursos alocados no respectivo orçamento do MUNICÍPIO, dotação orçamentária no Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/ Proj. Ativ. 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/Proj. Ativ. 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081 ou outra que vier a substituí-la. Vigência: Este Termo de Colaboração terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, possibilitada a sua prorrogação nos termos da Lei. Será realizada a publicação do seu extrato no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. O termo inicial dos prazos de vigência iniciará a partir da assinatura da cessão de uso/permissão, do lote para a instituição. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL por meio de Termo Aditivo, devidamente justificada e formalizada com novo plano de trabalho, a ser apresentada ao MUNICÍPIO em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término da sua vigência. A prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração, em decorrência de atraso na liberação dos recursos por responsabilidade do MUNICÍPIO, será promovida "de ofício", limitada ao período do atraso verificado, por meio de Termo de Apostila. O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido a qualquer momento, por iniciativa do MUNICÍPIO OU ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, através de comunicado escrito com antecedência mínima de 90(noventa) dias, ou por descumprimento de suas cláusulas e demais dispositivos. Assinaturas: Gean Marques Loureiro e Maurício Fernandes Pereira, pela Empresa e Reni dos Santos, pela Instituição.

EXTRATO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 120/PMF/SME/2019 – Parceira: Associação de Saúde São Bento. Objeto: O presente Termo de Colaboração tem por objeto a ação conjunta entre a PMF/SME e a organização da sociedade civil para executar o plano de trabalho para atendimento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) crianças na faixa etária a partir 04 (quatro) meses até 05 (três) anos e 11 (onze) meses para atendimento na educação infantil, em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis/SC, LOTE 02 - NEIM Santa Vitória, que integra este instrumento como Anexo I, aprovado por meio do Chamamento Público nº 002/SME/2019, com resultado publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 31/05/2019. Valor: O MUNICÍPIO transferirá, à ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, o valor total de R$ 6.771.698,00 (seis milhões e setecentos e setenta e um mil e seiscentos e noventa e oito reais), de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação previsto no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados abaixo previstos para os 36 (trinta e seis) meses, a partir da cessão de uso/permissão; O repasse dos recursos financeiros seguirá o cronograma de desembolso físico-financeiro aprovado no Plano de Trabalho, parte integrante deste instrumento. Crédito Orçamentário: As despesas com a execução do Termo de Colaboração ocorrerão à conta de recursos alocados no respectivo orçamento do MUNICÍPIO, dotação orçamentária no Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/ Proj. Ativ. 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/Proj. Ativ. 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081 ou outra que vier a substituí-la. Vigência: Este Termo de Colaboração terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, possibilitada a sua prorrogação nos termos da Lei. Será realizada a publicação do seu extrato

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. O termo inicial dos prazos de vigência iniciará a partir da assinatura da cessão de uso/permissão, do lote para a instituição. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL por meio de Termo Aditivo, devidamente justificada e formalizada com novo plano de trabalho, a ser apresentada ao MUNICÍPIO em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término da sua vigência. A prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração, em decorrência de atraso na liberação dos recursos por responsabilidade do MUNICÍPIO, será promovida "de ofício", limitada ao período do atraso verificado, por meio de Termo de Apostila. O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido a qualquer momento, por iniciativa do MUNICÍPIO OU ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, através de comunicado escrito com antecedência mínima de 90(noventa) dias, ou por descumprimento de suas cláusulas e demais dispositivos. Assinaturas: Gean Marques Loureiro e Maurício Fernandes Pereira, pela Empresa e Reni dos Santos, pela Instituição.

EXTRATO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 121/PMF/SME/2019 – Parceira: Associação de Saúde São Bento. Objeto: O presente Termo de Colaboração tem por objeto a ação conjunta entre a PMF/SME e a organização da sociedade civil para executar o plano de trabalho para atendimento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) crianças na faixa etária a partir 04 (quatro) meses até 05 (três) anos e 11 (onze) meses para atendimento na educação infantil, em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis/SC, LOTE 03 - NEIM Sol Nascente, que integra este instrumento como Anexo I, aprovado por meio do Chamamento Público nº 002/SME/2019, com resultado publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 31/05/2019. Valor: O MUNICÍPIO transferirá, à ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, o valor total de R$ 2.203.796,00 (dois milhões e duzentos e três mil e setecentos e noventa e seis reais), de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação previsto no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados abaixo previstos para os 36 (trinta e seis) meses, a partir da cessão de uso/permissão; O repasse dos recursos financeiros seguirá o cronograma de desembolso físico-financeiro aprovado no Plano de Trabalho, parte integrante deste instrumento. Crédito Orçamentário: As despesas com a execução do Termo de Colaboração ocorrerão à conta de recursos alocados no respectivo orçamento do MUNICÍPIO, dotação orçamentária no Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/ Proj. Ativ. 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/Proj. Ativ. 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081 ou outra que vier a substituí-la. Vigência: Este Termo de Colaboração terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, possibilitada a sua prorrogação nos termos da Lei. Será realizada a publicação do seu extrato no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. O termo inicial dos prazos de vigência iniciará a partir da assinatura da cessão de uso/permissão, do lote para a instituição. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL por meio de Termo Aditivo, devidamente justificada e formalizada com novo plano de trabalho, a ser apresentada ao MUNICÍPIO em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término da sua vigência. A prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração, em decorrência de atraso na liberação dos recursos por responsabilidade do MUNICÍPIO, será promovida "de ofício", limitada ao período do atraso verificado, por meio de Termo de Apostila. O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido a qualquer momento, por iniciativa do MUNICÍPIO OU ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, através de comunicado escrito com antecedência mínima de 90(noventa) dias, ou por descumprimento de suas cláusulas e demais dispositivos. Assinaturas: Gean Marques Loureiro e Maurício Fernandes Pereira, pela Empresa e Reni dos Santos, pela Instituição.

EXTRATO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 122/PMF/SME/2019 – Parceira: Associação de Saúde São Bento. Objeto: O presente Termo de Colaboração tem por objeto a ação conjunta entre a PMF/SME e a organização da sociedade civil para executar o plano de trabalho para atendimento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) crianças na faixa etária a partir 04 (quatro) meses até 05 (três) anos e 11 (onze) meses para atendimento na educação infantil, em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis/SC, LOTE 04 - NEIM Rio Tavares, que integra este instrumento como Anexo I, aprovado por meio do Chamamento Público nº 002/SME/2019, com resultado publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 31/05/2019. Valor: O MUNICÍPIO transferirá, à ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, o valor total de R$ 7.823.989,00 (sete milhões e oitocentos e vinte e três mil e novecentos e oitenta e nove reais), de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação previsto no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados abaixo previstos para os 36 (trinta e seis) meses, a partir da cessão de uso/permissão; O repasse dos recursos financeiros seguirá o cronograma de desembolso físico-financeiro aprovado no Plano de Trabalho, parte integrante

deste instrumento. Crédito Orçamentário: As despesas com a execução do Termo de Colaboração ocorrerão à conta de recursos alocados no respectivo orçamento do MUNICÍPIO, dotação orçamentária no Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/ Proj. Ativ. 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/Proj. Ativ. 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081 ou outra que vier a substituí-la. Vigência: Este Termo de Colaboração terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, possibilitada a sua prorrogação nos termos da Lei. Será realizada a publicação do seu extrato no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. O termo inicial dos prazos de vigência iniciará a partir da assinatura da cessão de uso/permissão, do lote para a instituição. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL por meio de Termo Aditivo, devidamente justificada e formalizada com novo plano de trabalho, a ser apresentada ao MUNICÍPIO em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término da sua vigência. A prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração, em decorrência de atraso na liberação dos recursos por responsabilidade do MUNICÍPIO, será promovida "de ofício", limitada ao período do atraso verificado, por meio de Termo de Apostila. O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido a qualquer momento, por iniciativa do MUNICÍPIO OU ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, através de comunicado escrito com antecedência mínima de 90(noventa) dias, ou por descumprimento de suas cláusulas e demais dispositivos. Assinaturas: Gean Marques Loureiro e Maurício Fernandes Pereira, pela Empresa e Reni dos Santos, pela Instituição.

EXTRATO DO TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 123/PMF/SME/2019 – Parceira: Associação de Saúde São Bento. Objeto: O presente Termo de Colaboração tem por objeto a ação conjunta entre a PMF/SME e a organização da sociedade civil para executar o plano de trabalho para atendimento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) crianças na faixa etária a partir 04 (quatro) meses até 05 (três) anos e 11 (onze) meses para atendimento na educação infantil, em parceria com a secretaria municipal de educação de Florianópolis/SC, LOTE 05 - NEIM Tapera, que integra este instrumento como Anexo I, aprovado por meio do Chamamento Público nº 002/SME/2019, com resultado publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 31/05/2019. Valor: O MUNICÍPIO transferirá, à ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, o valor total de R$ 6.608.350,00 (seis milhões e seiscentos e oito mil e trezentos e cinquenta reais) de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação previsto no Plano de Trabalho aprovado, conforme dados abaixo previstos para os 36 (trinta e seis) meses, a partir da cessão de uso/permissão; O repasse dos recursos financeiros seguirá o cronograma de desembolso físico-financeiro aprovado no Plano de Trabalho, parte integrante deste instrumento. Crédito Orçamentário: As despesas com a execução do Termo de Colaboração ocorrerão à conta de recursos alocados no respectivo orçamento do MUNICÍPIO, dotação orçamentária no Proj. Ativ. 2.928 / 502 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/ Proj. Ativ. 2.929 / 384 / 3.3.50.43.00.00.00.00.0081/Proj. Ativ. 2.929 / 387 / 4.4.90.39.00.00.00.00.0081 ou outra que vier a substituí-la. Vigência: Este Termo de Colaboração terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, possibilitada a sua prorrogação nos termos da Lei. Será realizada a publicação do seu extrato no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOEM. O termo inicial dos prazos de vigência iniciará a partir da assinatura da cessão de uso/permissão, do lote para a instituição. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL por meio de Termo Aditivo, devidamente justificada e formalizada com novo plano de trabalho, a ser apresentada ao MUNICÍPIO em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término da sua vigência. A prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração, em decorrência de atraso na liberação dos recursos por responsabilidade do MUNICÍPIO, será promovida "de ofício", limitada ao período do atraso verificado, por meio de Termo de Apostila. O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido a qualquer momento, por iniciativa do MUNICÍPIO OU ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, através de comunicado escrito com antecedência mínima de 90(noventa) dias, ou por descumprimento de suas cláusulas e demais dispositivos. Assinaturas: Gean Marques Loureiro e Maurício Fernandes Pereira, pela Empresa e Reni dos Santos, pela Instituição.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA

EDITAL DE TOMADA DE PREÇOS Nº 380/SMA/DSLC/2019 - A Secretaria Municipal da Administração torna público, para o conhecimento dos interessados, que em ato público será realizada licitação, na modalidade Tomada de Preços, tipo menor preço, tendo como objeto a Contratação de empresa para execução da Macrodrenagem em área do Distrito da Lagoa da Conceição - Florianópolis/SC. O limite para a entrega dos envelopes será às 13h50min do dia 18/07/2019. A

FONTE: Diário Oficial PMF (2019).

ANEXO K – CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO - APURAÇÃO OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASB

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 3673 Florianópolis/SC, terça-feira, 23 de abril de 2024 pg. 4

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PORTARIA N. 114/CGM, DE 22 DE ABRIL DE 2024

O CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, no uso de suas atribuições estabelecidas no Art. 48 da Lei Complementar n. 736/2023, e em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, resolve: **Art. 1º** Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial com a finalidade de apurar os fatos relativos à omissão no dever de prestar contas por parte da entidade Associação de Saúde São Bento, CNPJ 27.229.271/0001-70, nos termos do inciso I do Art. 2º. da Instrução Normativa n. TC- 13/2012, referente a parcerias com a Secretaria Municipal de Educação, provenientes do Edital de Chamamento Público n. 002/SME/2019, com inadimplência e glosa de valores nas Prestações de Contas relativas aos Termos de Parcerias n. 119/SME/2019 e 122/SME/2019 totalizando R$ 742.279,00. **Art. 2º** Designar o servidor Leonardo Gesser, matrícula nº 33709-9, para realizar, a partir de 24 de abril de 2024 e no prazo de 90 (noventa) dias, a Tomada de Contas especial, com observância das normas estabelecidas na Instrução Normativa n. TC- 13/2012, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente para obtenção do ressarcimento, competindo-lhe a formalização e a instrução do procedimento, com emissão de Relatório Final. Florianópolis, 22 de abril de 2024.

FONTE: Diário Oficial PMF (2024).

ANEXO L - QUALIFICAÇÃO INSTITUTO SOLEIL

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2941 Florianópolis/SC, terça-feira, 11 de maio de 2021 pg. 1

DECRETO N. 22.878, DE 11 DE MAIO DE 2021. QUALIFICA O INSTITUTO SOLEIL COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE EDUCAÇÃO – OS O PREFEITO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, usando da competência e atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 74 da Lei Orgânica do Município, DECRETA: Art. 1º Fica qualificado como Organização Social de Educação o Instituto Soleil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro no município de Barueri, estado de São Paulo, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o n. 61.394.763/0001-59, nos termos e para os fins constantes da Lei n. 10.372, de 2018. Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Florianópolis, aos 11 de maio de 2021. GEAN MARQUES LOUREIRO PREFEITO MUNICIPAL EVERSON MENDES SECRETÁRIO MUNICIPAL DA CASA CIVIL.

FONTE: Diário Oficial PMF (2021).

ANEXO M – RESUMO DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS CONTRATO BID

O Instrumento de **Alteração Contratual nº 1** foi formalizado entre o Banco e o Município de Florianópolis em 12 de março de 2019. Nesta alteração, o prazo para desembolso dos recursos foi prorrogado de 04 (quatro) para 5,5 anos (cinco anos e seis meses), com vigência até 31 de dezembro de 2020.

A prorrogação do prazo de vigência contratual fez-se necessária, principalmente, por[325]:

- **Com a crise financeira, o município passou por graves problemas financeiros, o que provocou um impacto direto na sua capacidade de pagar a contrapartida do Programa.** As consequências foram mais severas para o Componente 1, onde as transferências federais também foram mais limitadas.

- **Atraso na disponibilidade de novas unidades educacionais.** Muitas ações do programa começaram com a entrada da nova infraestrutura e seu atraso gerou, portanto, impactos no cumprimento dos objetivos do projeto. Desta forma, o atraso na entrega de unidades educacionais acabou afetando o cronograma de cumprimento de dois objetivos pedagógicos do projeto.

Desta forma, é possível concluir que, apesar do atraso registrado no Programa, os motivos que o justificam são bastante relevantes e difíceis de serem controlados. O cronograma de execução original também pode ter sido subestimado, devido ao nível de complexidade da execução das intervenções (execução de obras). Entretanto, a equipe da Prefeitura demonstrou-se comprometida e conseguiu elevar o nível da execução do Programa com os desembolsos do BID.

O Instrumento de **Alteração Contratual nº 2** foi formalizado entre o Banco e o Município de Florianópolis em 3 de março de 2021. A segunda alteração refere-se à extensão ao prazo para o desembolso do Empréstimo, que foi prorrogado até 14 de julho de 2021.

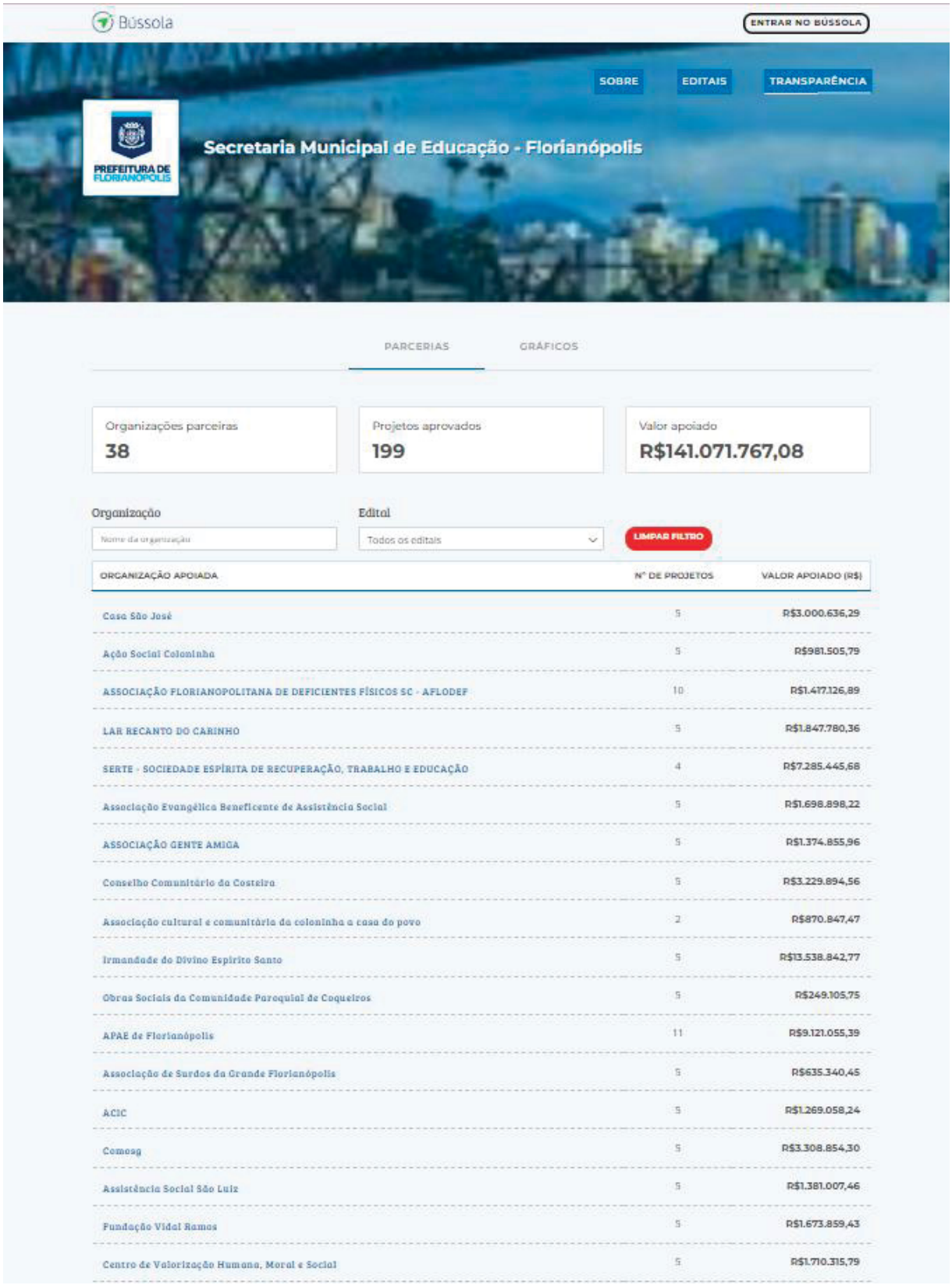
Esta extensão foi devido, principalmente, à pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus. Com a pandemia, a medição dos indicadores foi prejudicada, já que durante quase todo o ano de 2020 os alunos não puderam frequentar as aulas e a Prova Brasil e a Prova Floripa não puderam ser realizadas. Assim sendo, o Banco realizou a abertura do sistema para modificar/ replanejar as metas estabelecidas em março de 2020.

Ainda em decorrência dos atrasos ocasionados pela pandemia de COVId-19 foi necessário nova prorrogação do prazo para desembolso. Dessa forma, a **Alteração Contratual nº 3** foi firmada entre o Banco e o mutuário em 16 de dezembro de 2021 e por meio desse instrumento, o prazo para desembolso foi novamente prorrogado até 31 de dezembro de 2022.

FONTE: (BID, 2024).

[325] Ficha de Revisão de Carteira, 2019.

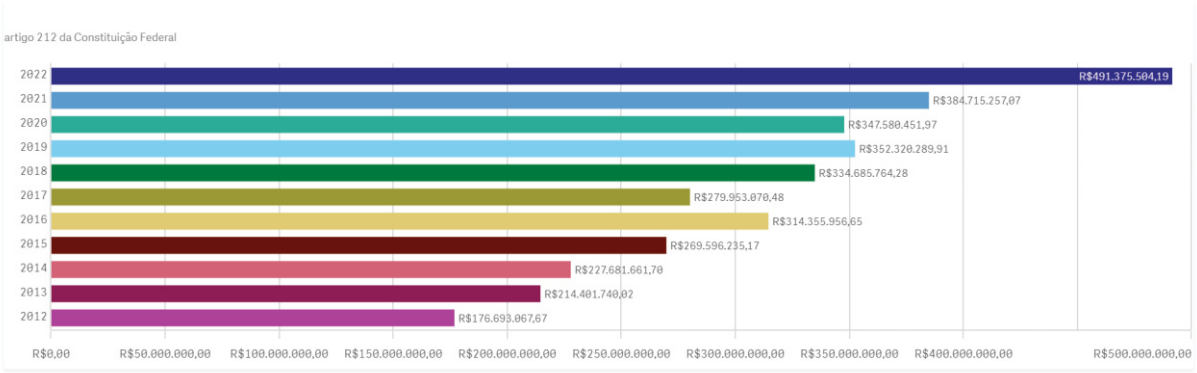
ANEXO N – PRINT DO SITE BÚSSOLA SME COM GRAFICOS E DISTRIBUIÇÂO DE PROJETOS (2024)



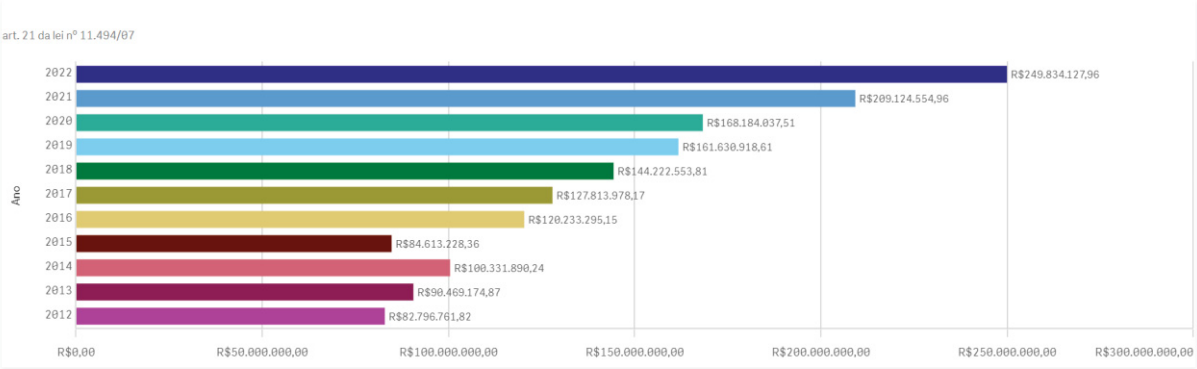
FONTE: PORTAL BÚSSOLA SOCIAL. 2024. Disponível em: https://investidor.bussolasocial.com.br/educacaofloripa/parcerias

ANEXO O – DESPESAS COM EDUCAÇÃO (2012-2022)

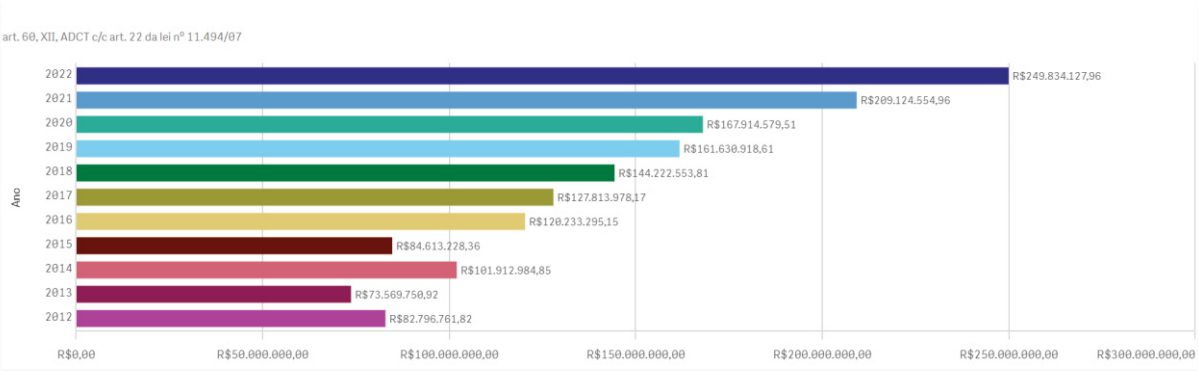
Total das despesas em educação



Fundeb – apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Básica



Total da despesa com profissionais do magistério em efetivo exercício com recursos do Fundeb



FONTE: Painel de Transparência TCE/SC (2024).

ANEXO P – PRINT JORNAL PMF PARA DIVULGAÇÃO TRABALHO DA SME EM 2019

FONTE:

https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/19_12_2019_9.10.12.57af63f0bc5e268da3c868ad8bbfa0a0.pdf.

ANEXO Q – ORGANOGRAMA DA SME (2022)

FONTE: PMF (2023).

Seção VIII

Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias

Art. 73. Compete à Secretaria Municipal de Licitações, Concessões e Parcerias:

I - planejar, normatizar, receber, coordenar, supervisionar, orientar, formular políticas públicas e executar todas as ações relacionadas às licitações e aos contratos para alienações e concessão de direito real de uso de bens, compras, inclusive por encomenda, locação, concessão e permissão de uso de bens públicos, prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados, obras e serviços de arquitetura e engenharia, contratações de tecnologia da informação e de comunicação;

II - planejar, normatizar, receber, coordenar, supervisionar, orientar, formular políticas públicas e executar todas as ações relacionadas às concessões e permissões da prestação de serviços públicos, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pelo município de Florianópolis e garantir suas execuções;

III - definir políticas públicas e exercer o controle de todas as contratualizações municipais, centralizando e controlando todas as licitações, contratos, concessões, permissões, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres;

IV - instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de elaboração de estudos técnicos preliminares, termos de referência, cotações de preços, editais, contratos, reajustamentos, repactuações, gestão e desempenho contratual, os quais englobarão todos os órgãos municipais;

V - instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de elaboração de editais, das comissões de seleção, das comissões de avaliação e monitoramento das parcerias com as organizações da sociedade civil, os quais englobarão todos os órgãos municipais;

VI - instituir, supervisionar, executar ações e coordenar os sistemas integrados de concessões e permissões da prestação de serviços públicos, autorizações, parcerias, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, os quais englobarão todos os órgãos municipais;

VII - administrar o cadastro de fornecedores;

VIII - administrar com eficácia e eficiência os recursos da Secretaria, prezando pelos princípios da legalidade e economicidade, a fim de otimizá-los e garantir novas ações e projetos a serem desenvolvidos para a gestão documental;

IX - exercer outras atividades correlatas designadas pelo Prefeito Municipal ou atribuídas mediante decreto do Poder Executivo.

Art. 74. Os cargos e as funções gratificadas da Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias estão dispostos no Anexo IV-H desta Lei Complementar.

Subseção I
Da Superintendência de Licitações e Contratos

Art. 75. Compete ao Superintendente de Licitações e Contratos:

I - coordenar, supervisionar e executar as ações relacionadas às licitações e contratos para alienações e concessão de direito real de uso de bens, compras, inclusive por encomenda, locação,

Documento assinado digitalmente por 2 signatários
Para verificar sua autenticidade, acesse: https://www.cmf.sc.gov.br/cer e informe o código: 230209160841BDF109

SMLCP – Secretaria Municipal de Licitações, Contratos e Parcerias

Vagas	Cargos
01	Secretário Municipal
01	Secretário Adjunto
01	Assessor Jurídico
01	Secretário do Secretário
01	Auxiliar Técnico
01	Gerente Administrativo e Financeiro
01	Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro
01	Superintendente de Licitações e Contratos
01	Diretor de Licitações
01	Gerente de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Editais
01	Chefe de Departamento de ETP, TR e Editais
01	Gerente de Cotações e Preços Públicos
01	Chefe de Departamento de Cotações e Preços Públicos
01	Gerente de Compras e Serviços
01	Chefe de Departamento de Apoio à Comissão e aos Agentes de Contratação, Equipe de Apoio e Pregoeiros
01	Gerente de Licitações de Serviços e Obras de Arquitetura e Engenharia
01	Chefe de Departamento de Apoio ao Pregão Eletrônico
01	Diretor de Contratos
01	Gerente de Gestão e Desempenho de Contratos
01	Chefe de Departamento de Reequilíbrio e Desempenho Contratual
01	Gerente de Contratos Estratégicos
01	Chefe de Departamento de Controle de Contratos Estratégicos

Vagas	Cargos
01	Superintendente de Concessões e Parcerias
01	Secretário Municipal
01	Secretário Adjunto
01	Assessor Jurídico
01	Secretário do Secretário
01	Auxiliar Técnico
01	Gerente Administrativo e Financeiro
01	Chefe de Departamento Administrativo e Financeiro
01	Superintendente de Licitações e Contratos
01	Diretor de Licitações
01	Gerente de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referências e Editais
01	Gerente de Cotações e Preços públicos
01	Gerente de Compras e Serviços
01	Chefe de Departamento de Apoio à Comissão e aos Agentes de Contratação, Equipe de Apoio e Pregoeiros
01	Gerente de Licitações de Serviços e Obras de Arquitetura e Engenharia
01	Chefe de Departamento de Apoio ao Pregão Eletrônico
01	Diretor de Contratos
01	Gerente de Gestão e Desempenho de Contratos
01	Chefe de Departamento de Reequilíbrio e Desempenho Contratual
01	Chefe de Departamento de Controle de Contratos Estratégicos
01	Superintendente de Concessões e Parcerias
01	Diretor de Parcerias e Convênios
01	Gerente de Parcerias e Convênios

Vagas	Cargos
01	Chefe de Departamento de Parcerias
01	Gerente de Prestação de Contas
01	Chefe de Departamento de Prestação de Contas
01	Diretor de Concessões e Autorizações
01	Gerente de Concessões e Autorizações
01	Chefe de Departamento de Concessões e Autorizações

FONTE: PMF (2023).

ANEXO S – NOTÍCIA SOBRE MODELO DE O.S NA EDUCAÇÃO EM GOIÁS

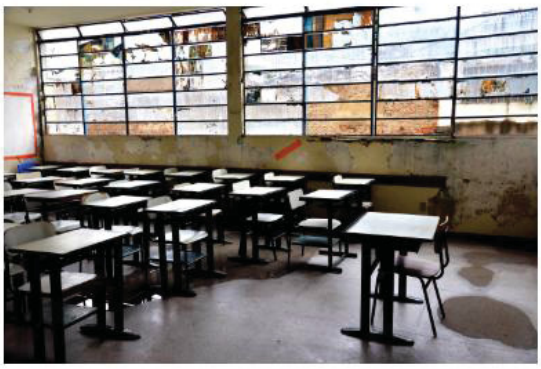
Educação

Qualificação de organizações sociais da educação em Goiás começou em 2015

MARIANA TOKARNIA – ENVIADA ESPECIAL
Publicado em 25/01/2016 - 15:21
Goiânia e Anápolis (GO)

Versão em áudio

0:00 / 7:35



Cuidar da administração e da infraestrutura das escolas caberá às organizações sociais, que poderão

também contratar professores e funcionários administrativos Valter Campanato/Agência Brasil

As organizações sociais (OS) que poderão concorrer ao edital para administrar 23 escolas de Goiás começaram a ser qualificadas em setembro do ano passado pelo governo. Ao todo, até o momento, sete entidades estão aptas a concorrer ao edital da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (Seduce). Os envelopes com as propostas serão abertos no dia 15 de fevereiro.

A pressa, no entanto, não foi apenas para a qualificação: quatro dessas entidades passaram a existir também no ano passado e pelo menos duas estão ainda sem sede própria. Existem organizações sociais que atuam no setor de saúde no estado e agora buscam o ramo da educação.

O recente surgimento de tais entidades é um dos argumentos usados por professores e estudantes para questionar o modelo. "Como poderão gerir as escolas públicas do estado de Goiás?", pergunta, em uma publicação do Facebook, o professor da Universidade Federal de Goiás (UFG) Rafael Saddi, que apoia o movimento de ocupação das escolas estaduais por estudantes em protesto contra o modelo. Os estudantes pedem mais transparência e mais tempo para dialogar.

O edital foi publicado no *Diário Oficial* do estado no dia 30 de dezembro do ano passado. Este será o primeiro chamamento – haverá pelo menos mais dois em 2016. O objetivo é chegar a 200 escolas administradas por organizações sociais até o fim do ano, informa a Secretaria de Educação. A expectativa é de que pelo menos 13 entidades participem do edital.

De acordo com o *site* da Casa Civil do estado, sete entidades foram consideradas aptas para participar do processo, entre as quais, a Associação Educacional Olimpo e o Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente. Em Goiânia, na quarta-feira (20), a **Agência Brasil** foi até os endereços informados nos decretos de qualificação de duas entidades. Nenhuma das duas tinha ainda sede própria.

No primeiro caso, o endereço informado era do Educandário Sol Nascente – Educação Infantil e Fundamental e, no segundo, do escritório Velasco Fayad Advogados. Fomos recebidos por uma recepcionista e por uma funcionária da escola, e ambas desconheciam as entidades. Tentamos contato por telefone e por *e-mail*, mas não recebemos retorno até a publicação da matéria.

As localizações, no entanto, não são estranhas às entidades. A Associação Educacional Olimpo foi criada em 9 de junho do ano passado e qualificada no dia 18 de janeiro, e é presidida por Marcelo de Moraes Melo, do Colégio e Pré-Vestibular Olimpo, que atua na cidade desde 2004. A escola registrada como sede faz parte do grupo Olimpo, conforme fomos informados no local. O Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente foi criado no dia 4 de setembro e qualificado em 28 de dezembro do ano passado, e é dirigido por José Izecias de Oliveira, ex-reitor da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Na página da organização social consta como uma das fundadoras a mestre em letras e crítica literária Maria Elizete de Azevedo Fayad, uma das advogadas que trabalham no escritório.

Mais duas OS foram criados no ano passado; Inove e Instituto Consolidar. A Inove foi criada em 14 de setembro e qualificada no dia 17 de dezembro e o Instituto Consolidar, criado em 14 de agosto e qualificado no dia 22 de janeiro.

Há ainda o Instituto Brasileiro de Cultura, Educação, Desporto e Saúde (Ibraceds), criado em maio de 2009 e qualificado em setembro de 2015, a Fundação Antares de Ensino Superior, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão (Faespe), criada em junho de 2006 e qualificada no dia 22 de janeiro deste ano, e o Instituto Brasileiro de Educação e Gestão Ambiental (Ibeg), criado em novembro de 2002 e qualificado no último dia 22. O Ibeg tem sede em Brasília.

Entre as OS, algumas têm atividades ligadas à saúde, conforme a descrição do registro do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). É o caso do Ibraceds, que já presta serviço na saúde, informa o presidente da entidade, Antonio Almeida. "Faço esse serviço há 35 anos. Atuar na educação é uma oportunidade de contribuir para a melhoria da vida da sociedade", diz.

Almeida destaca que, se vencer o edital, a prioridade será conferir maior eficiência ao setor. "Hoje os profissionais de educação trabalham com a maior dificuldade do mundo. Queima uma lâmpada, têm que tirar dinheiro do bolso. Vamos melhorar os salários das pessoas que serão contratadas e incentivar os professores concursados a uma maior produtividade."

Qualificação

Em Goiás, o sistema de administração por OS existe na saúde há algum tempo. Desde 2013, cada entidade tem de se qualificar em uma área específica de atuação e ser reconhecida pela Casa Civil. No caso da educação, as entidades são avaliadas também pela Seduce, pela Controladoria- Geral e pela Procuradoria-Geral do Estado. Como esse sistema não existia, tanto profissionais quanto escolas e faculdades apressaram-se para fazer o registro com o CNPJ adequado para receber a qualificação e poder participar do edital.

"Capacidade técnica não se mede pelo tempo de existência. Aconteceu também na saúde, [onde], desde que reúna especialistas de renome, [a organização] pode ser qualificada", ressalta o procurador do estado de Goiás Rafael Arruda, que acompanha a implementação dos programas de parceria na Casa Civil. De acordo com Arruda, a qualificação como OS de educação não confere nenhuma vantagem à entidade. Reconhecidas, as OS têm "capacidade técnica superada. [O reconhecimento] não pressupõe experiência, analisa a formação do corpo técnico e experiência do corpo diretivo", explica.

"Sabemos que é difícil ter experiência com educação porque é uma experiência completamente nova, e não tem OS com experiência em educação, mas, de repente, aquelas que tem experiência em educação em outro nível, de alguma forma. Temos que ver", diz a secretária de Educação, Raquel Teixeira. Segundo a secretária, no processo de chamamento das entidades é que a seleção será mais rigorosa. "Na hora de apresentar o projeto, eles informam quem será o responsável pela execução. Aí, a secretaria será mais exigente no perfil apresentado, considerando não apenas a experiência com gestão, mas com educação."

Organizações sociais

Pela proposta do governo estadual, organizações sociais, que são entidades privadas sem fins lucrativos, deverão cuidar da administração e infraestrutura das escolas e poderão também contratar tanto professores quanto funcionários administrativos.

As OS serão responsáveis pela formação continuada do corpo docente e pela garantia de melhorias no desempenho dos estudantes. O projeto-piloto começará por 23 unidades da Subsecretaria Regional de Anápolis.

Na terça-feira (26), o Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente enviou nota, por e-mail, para a **Agência Brasil**. Segundo nota da entidade, as atividades iniciais encontram-se em "pleno funcionamento nas dependências cedidas por membros fundadores, sem nenhum prejuízo para as ações em desenvolvimento". O instituto diz que aceitou "o desafio lançado pelo Poder Público de implementar a política de gestão compartilhada do ensino fundamental e médio nas escolas goianas. Por acreditar que possui um corpo diretivo com larga experiência e vivencia na gestão educacional e pública, prepara a construção de uma proposta com vistas à superação das debilidades atualmente enfrentadas pelo setor".

O instituto avalia ainda que o modelo não está sendo implementado com pressa, pois a política pública de parceria com o terceiro setor na gestão de serviços públicos foi iniciada em 2012, com a transferência da administração de hospitais para as OS. A entidade vê "na iniciativa governamental, além de uma inovação, reais possibilidades no fortalecimento da cidadania e de melhorias na qualidade de ensino".

Relacionadas

Goiás: sete de 23 escolas de projeto-piloto têm todos os itens de infraestrutura

Contrários a novo modelo de gestão, estudantes ocupam 27 escolas em Goiás

Edição: Nádia Franco

FONTE: Reprodução Site Agência Brasil (2016)[326]

[326] https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/organizacoes-sociais-da-educacao-comecaram-ser-qualificadas-no-ano-passado

ANEXO T – PRIMEIRA NOTIFICAÇÃO ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Edição Nº 2835 Florianópolis/SC, terça-feira, 8 de dezembro de 2020 pg. 6

acordo com o Parecer Nº 14/2020, do Conselho Municipal de Educação, aprovado em 02 de dezembro de 2020. Artigo 2º A autorização de funcionamento fica estabelecida para atendimento à Educação Infantil, por prazo indeterminado. Artigo 3º Fica estabelecido que, o NEIM Evandro de Sousa, será supervisionado pela Secretaria Municipal de Educação, podendo ser suspensa a autorização, quando detectadas irregularidades com base na legislação vigente. Artigo 4º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário. Florianópolis, 07 de dezembro de 2020. MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA - Secretário Municipal de Educação.

PORTARIA N º 407/2020 O Secretário Municipal de Educação de Florianópolis, no uso de suas atribuições legais de acordo com a Lei nº 7508/2007, que criou o Sistema Municipal de Ensino e as Resoluções 01/2017 e 01/2019 do Conselho Municipal de Educação, que autorizam o funcionamento e a supervisão das Instituições Públicas e Privadas de Educação Infantil no âmbito do Município de Florianópolis. Resolve: Artigo 1º Fica autorizado o funcionamento do **Colégio Contemporâneo Bambini**, inscrita no CNPJ 07.589.422/0001-93, sito a rua João Evangelista da Costa, nº 283 Bairro: Coloninha, - Florianópolis/SC, CEP 88090-301; com base na legislação vigente de acordo com o Parecer Nº 16/2020, do Conselho Municipal de Educação aprovado em 02 de dezembro de 2020. Artigo 2º A autorização de funcionamento fica estabelecida para atendimento a Educação Infantil. Artigo 3º Fica estabelecido que o Colégio Contemporâneo Bambini, será supervisionado pela Secretaria Municipal de Educação, podendo ser suspensa a autorização, quando detectadas irregularidades, com base na legislação vigente. Artigo 4º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.Florianópolis, 07 de dezembro de 2020.MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA - Secretário Municipal de Educação.

NOTIFICAÇÃO ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO – Em virtude da informação do objeto DY 866 962 519 BR – 01/12/2020 – 14:33 – PORTO ALEGRE/RS – Cliente desconhecido no local – Entrega não realizada – objeto será devolvido ao remetente – A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS torna público e NOTIFICA a ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO por meio do OFÍCIO Nº 20/2020/SPTC/DIOP/SME/PMF sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS IRREGULAR DO TERMO DE FOMENTO Nº 122/2019 (ANIRSON ANTÔNIO DAS CHAGAS), cujo teor foi devidamente publicado na íntegra no DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – (DOEM), EDIÇÃO Nº 2832, no dia 03/12/2020, p. 5.

NOTIFICAÇÃO ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO – Em virtude da informação do objeto DY 866 962 519 BR – 01/12/2020 – 14:33 – PORTO ALEGRE/RS – Cliente desconhecido no local – Entrega não realizada – objeto será devolvido ao remetente – A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS torna público e NOTIFICA a ASSOCIAÇÃO SÃO BENTO por meio do OFÍCIO Nº 21/2020/SPTC/DIOP/SME/PMF sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS IRREGULAR DO TERMO DE FOMENTO Nº 119/2019 (ANTONIETA DE BARROS), cujo teor foi devidamente publicado na íntegra no DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – (DOEM), EDIÇÃO Nº 2832, no dia 03/12/2020, p. 5.

EXTRATO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 565/EDUC/BID/2020 – LICITAÇÕES-E BANCO DO BRASIL Nº 849294/2020 - A Prefeitura Municipal de Florianópolis/Secretaria Municipal de Educação, por interveniência da Pregoeira Oficial do Projeto de Expansão e Aperfeiçoamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em Florianópolis, designada pela portaria nº 2075/2020, de 1º de outubro de 2020, torna público aos interessados que realizará licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por lote, envio de lances: modo de disputa aberto, em conformidade com a legislação nacional. Objeto: contratação de empresa especializada para fornecimento de equipamentos de informática: Rack 10u parede, patch panel e switch para atender a Escola do Futuro de Ratones da Rede Municipal de Educação de Florianópolis. Fonte: recurso 160/BID. Data/hora limite para inserir proposta: de 09 de dezembro de 2020, às 08h até 18 de dezembro 2020, às 13h45min. Data de abertura da sessão: 18 de dezembro de 2020, às 14h. Endereço eletrônico: http://www.licitacoese.com.br/aop/index.jsp. Alexsandra Turnes Clasen - Pregoeira.

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N° 966/SME/2020; **Objeto:** contratação de empresa para fornecimento de mobiliários e equipamentos para a Creche Hassis da Rede Municipal de Educação de Florianópolis, pelo Termo de Compromisso 1461/2014 – FNDE/MEC; **Número e Modalidade da Licitação**: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 371/SMA/DSLC/2020; **Contratada:** SUPRIMÓVEIS MOBILIÁRIO CORPORATIVO LTDA - EPP.; **Valor:** O valor global estimado da presente ATA é de R$ 2.340,00 (dois mil, trezentos e quarenta reais).; **Vigência:** O prazo de vigência da presente ATA será de 12 (doze) meses, contado a partir da data da publicação da respectiva ATA, não

ANEXO U – INVESTIGAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Edição Nº 3593 Florianópolis/SC, sexta-feira, 22 de dezembro de 2023 pg. 20

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PORTARIA N. 201/CGM/2023 O CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO, Gestor do Órgão Central dos Sistemas Municipais de Controle Interno e Ouvidoria, usando das competências e atribuições que lhe são conferidas pelo inciso II do art. 82, da Lei Orgânica do Município, pelo art. 48 e seguintes da Lei Complementar n. 736/2023, pelo Decreto n. 20.532, de 29 de julho de 2019, e pelo Decreto n. 25.208, de 15 de maio de 2023, **RESOLVE: Art. 1º.** Designar **VALMOR MANOEL DOS SANTOS,** matrícula 6348, como Ouvidor-Setorial Substituto para responder pelas atividades de OUVIDORIA SETORIAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LIMPEZA E MANUTENÇÃO URBANA, atendendo as orientações técnicas e normativas oriundas da Controladoria-Geral do Município. **Art. 2º.** As atividades de Ouvidoria Setorial e Lei de Acesso à Informação serão desenvolvidas concomitante às funções que ocupa, sem prejuízo, e serão consideradas prestação de serviço público relevante, não fazendo jus a qualquer espécie de gratificação ou remuneração especial. **Art. 3º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Florianópolis, 21 de dezembro de 2023. **RODRIGO DE BONA DA SILVA,** Controlador-Geral do Município.

PORTARIA N. 202/CGM/2023 O CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, no uso de suas atribuições estabelecidas no Art. 48 da Lei Complementar n. 736/2023, e em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, resolve: Art. 1º Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial com a finalidade de apurar os fatos relativos à omissão no dever de prestar contas por parte da entidade Associação de Saúde São Bento, CNPJ 27.229.271/0001-70, nos termos do inciso I do Art. 2º. da Instrução Normativa n. TC- 13/2012, referente a parcerias com a Secretaria Municipal de Educação, provenientes do Edital de Chamamento Público n. 002/SME/2019, com inadimplência e glosa de valores nas Prestações de Contas relativas aos Termos de Parcerias n. 119/SME/2019 e 122/SME/2019 totalizando R$ 742.279,00. Art. 2º Designar o servidor Leonardo Gesser, matrícula nº 33709-9, para realizar, a partir de 24 de novembro de 2023 e no prazo de 60 (sessenta) dias, a Tomada de Contas especial, com observância das normas estabelecidas na Instrução Normativa n. TC- 13/2012, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente para obtenção do ressarcimento, competindo-lhe a formalização e a instrução do procedimento, com emissão de Relatório Final. Florianópolis, 22 de dezembro de 2023. RODRIGO DE BONA DA SILVA, Controlador-Geral do Município.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

PORTARIA 409/SMS/GAB/2023 - O Secretário Municipal de Saúde, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, inciso I, da Lei Orgânica do Município, c/c o art. 9º, inciso III da Lei Complementar nº 596/2017, e: Considerando os dispositivos do Art. 16 do Decreto nº 18.667/2018; Considerando a essência e obrigatoriedade do princípio constitucional "da transparência" que visa legitimar as ações praticadas pela Administração Pública, reduzindo o distanciamento que a separa da sociedade, e ainda; Considerando a obrigatoriedade do subprincípio da "transparência" denominado "publicidade" dos atos dos Gestores Públicos e dos tomadores de recursos, com a correta, legal e transparente gestão dos recursos financeiros dos Entes; **RESOLVE:** Art. 1º. PUBLICAR no DOEM – Diário Oficial do Município o "RELATÓRIO ANALÍTICO DE PAGAMENTO DE DIÁRIAS" referente ao mês de novembro do exercício de 2023, conforme é apresentado no ANEXO I, parte integrante desta Portaria; Art. 2º. Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação. Florianópolis, 20 de dezembro de 2023. **Humberto João dos Santos** - Secretário Adjunto Municipal de Saúde. **(Anexo ao final dessa edição)**

Portaria: CTD 00440/2023 A Secretária Municipal de Saúde, no uso de suas atribuições legais, de acordo com o que dispõe o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, art. 19, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, notadamente na Lei n° 4.302/1994, alterada pela Lei nº 6.690, de 24 de maio de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 5.727, de 29 de abril de 2008, pelo Decreto nº 20.736, de 27 de setembro de 2019, pelo Decreto nº 21.352, de 17 de março de 2020, Resolve: **Art. 1º - RETIFICAR** a Portaria **CTD 00392**, da servidora **FERNANDA BARRETO LISBOA SOARES**, matrícula **695190, FARMACEUTICO** para atuar em caráter temporário, na Secretaria Municipal de Saúde. **ONDE SE LÊ: "01/10/2023", LEIASE: "02/04/2024".** Florianópolis, 20 de dezembro de 2023 **HUMBERTO JOÃO DOS SANTOS** Secretário Municipal Adjunto de Saúde

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00395/2023 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e,

nível II", LEIA-SE: "passando do nível II ao nível III". Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação. Florianópolis, 23 de abril de 2024. Cynthia Camargo d'Ivanenko Vahl, Secretária Municipal da Administração

PORTARIA Nº 00673/2024, de 23 de abril de 2024. A SECRETÁRIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO, usando da competência e atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº 11.359/2013, com base no Decreto nº 11.374/2013 e, em atenção ao parágrafo 2º, do inciso II, do art. 99 da Lei Complementar nº 706, de 27 de janeiro de 2021, resolve DESIGNAR o servidor LAIONARDO LACI BASTOS, matrícula nº 76484-1, ocupante do Cargo em Comissão de Auxiliar Técnico no Gabinete do Prefeito, para acumular suas funções junto à Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura, com ônus para o destino, pelo período de 09/04/2024 a 31/12/2024. DEISE FÁTIMA MENEZES, Secretária Adjunta Municipal da Administração.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PORTARIA N. 114/CGM, DE 22 DE ABRIL DE 2024 O CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, no uso de suas atribuições estabelecidas no Art. 48 da Lei Complementar n. 736/2023, e em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, resolve: **Art. 1º** Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial com a finalidade de apurar os fatos relativos à omissão no dever de prestar contas por parte da entidade Associação de Saúde São Bento, CNPJ 27.229.271/0001-70, nos termos do inciso I do Art. 2º. da Instrução Normativa n. TC- 13/2012, referente a parcerias com a Secretaria Municipal de Educação, provenientes do Edital de Chamamento Público n. 002/SME/2019, com inadimplência e glosa de valores nas Prestações de Contas relativas aos Termos de Parcerias n. 119/SME/2019 e 122/SME/2019 totalizando R$ 742.279,00. **Art. 2º** Designar o servidor Leonardo Gesser, matrícula nº 33709-9, para realizar, a partir de 24 de abril de 2024 e no prazo de 90 (noventa) dias, a Tomada de Contas especial, com observância das normas estabelecidas na Instrução Normativa n. TC- 13/2012, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente para obtenção do ressarcimento, competindo-lhe a formalização e a instrução do procedimento, com emissão de Relatório Final. Florianópolis, 22 de abril de 2024. **RODRIGO DE BONA DA SILVA** Controlador-Geral do Município de Florianópolis

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00059/2024 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e, de acordo com o que dispõe a Lei nº 5344/98, o Decreto nº 441/98 e a Portaria SMS/GAB/Nº 52/2013. **RESOLVE**: DESIGNAR a servidora JACQUELINE CARVALHO DE ARAUJO, matrícula Nº 76646-1, ocupante do cargo de 0707-TECNICO DE ENFERMAGEM, no Programa de Saúde da Família, a partir de 22/04/2024. Florianópolis, 22 de abril de 2024. **HUMBERTO JOAO DOS SANTOS** SECRETARIO MUNICIPAL ADJUNTO DE SAUDE

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00060/2024 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e, de acordo com o que dispõe a Lei nº 5344/98, o Decreto nº 441/98 e a Portaria SMS/GAB/Nº 52/2013. **RESOLVE**: DESIGNAR a servidora BEATRIZ SILVEIRA DE ABREU, matrícula Nº 76640-2, ocupante do cargo de 0707-TECNICO DE ENFERMAGEM, no Programa de Saúde da Família, a partir de 22/04/2024. Florianópolis, 22 de abril de 2024. **HUMBERTO JOAO DOS SANTOS** SECRETARIO MUNICIPAL ADJUNTO DE SAUDE

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00061/2024 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e, de acordo com o que dispõe a Lei nº 5344/98, o Decreto nº 441/98 e a Portaria SMS/GAB/Nº 52/2013. **RESOLVE**: DESIGNAR a servidora GISELE ANDREIA DE LIMA, matrícula Nº 76638-0, ocupante do cargo de 0707-TECNICO DE ENFERMAGEM, no Programa de Saúde da Família, a partir de 22/04/2024. Florianópolis, 22 de abril de 2024. **HUMBERTO JOAO DOS SANTOS** SECRETARIO MUNICIPAL ADJUNTO DE SAUDE

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00062/2024 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e, de acordo com o que dispõe a Lei nº 5344/98, o Decreto nº 441/98 e a Portaria SMS/GAB/Nº 52/2013. **RESOLVE:** DESIGNAR a servidora JANINE BARBOSA, matrícula Nº 76642-9, ocupante do cargo de 0707-TECNICO DE ENFERMAGEM, no Programa de Saúde da Família, a partir de 22/04/2024. Florianópolis, 22 de abril de 2024. **HUMBERTO JOAO DOS SANTOS** SECRETARIO MUNICIPAL ADJUNTO DE SAUDE

PORTARIA/SS/GAB/PSF/Nº 00063/2024 O Secretário de Saúde, no uso de suas atribuições e, de acordo com o que dispõe a Lei nº 5344/98, o

ANEXO V – CONTRATAÇÃO SITE BUSSOLA EM 2019

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2377 Florianópolis/SC, quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019 pg. 5

EXTRATO DO CONTRATO Nº 015/SEMAS/2019 – **Objeto:** Contratação de empresa especializada para locação/uso de software, implementação, capacitação, manutenção e periódica atualização de "sistema integrado de gestão de parcerias com organizações da sociedade civil e organização social"; **Modalidade da Licitação:** Pregão Presencial nº 707/SMA/DSLC/2018; **Contratada:** BÚSSOLA TÉCNOLOGIA SOCIAL LTDA - ME; **Valor:** O valor total do presente Contrato é de R$ 219.500,00 (duzentos e dezenove mil e quinhentos reais). **Vigência:** A vigência do presente Contrato iniciará com sua assinatura e se estenderá até 31/12/2019, prorrogável na forma da Lei. **Dotação:** Projeto/Atividade: 2.391, e pelo elemento de despesa: 3.3.90.40.00 – Fontes de Recursos: 80. **Data de Assinatura:** 04/02/2019; **Assinaturas:** Sra. Maria Cláudia Goulart da Silva, Secretária Municipal de Assistência Social e o Sr. Vinicius Schlup, pela empresa.

ANEXO W – REPRODUÇÃO DO CONTEÚDO MATÉRIA BLOG BÚSSOLA SOCIAL

Prefeitura de Florianópolis mudou a forma de prestação de contas e análises com ajuda da Bússola Social. Em 2022, foram quase R$ 100 milhões aportados a organizações

Pilhas e pilhas de papel com prestação de contas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) tomavam conta das salas da Secretaria de Transparência, Auditoria e Controle da Prefeitura de Florianópolis até 2019. Onde está aquela prestação de contas específica? Já veio da Secretaria responsável? Em que estágio está a avaliação daqueles documentos? Essas eram algumas perguntas que os servidores faziam e que, normalmente, demoravam algum tempo para serem respondidas.

Essa situação começou a mudar em 2019, quando a Prefeitura adotou o sistema Bússola. O contador Sandro José da Silva, secretário adjunto da pasta, relata que a administração pública estava, a cada ano, aumentando os repasses para as organizações – tanto no que diz respeito aos valores quanto ao número de OSCs. “Essa grande quantidade passou a nos causar preocupação, porque o nosso objetivo é exatamente o controle e a garantia de que os recursos públicos estão sendo bem empregados”, relata Sandro.

Os repasses para as OSCs, esclarece o contador, têm o objetivo de levar o recurso diretamente à ponta, com serviços para o cidadão, a criança, o adolescente, o acolhido. Eles ocorrem de maneira antecipada: primeiro a organização recebe o recurso e depois presta contas de forma mensal.

Para dar uma ideia da evolução nos processos, em 2020, a Prefeitura de Florianópolis firmou 84 convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSC), repassando um total de R$ 30 milhões. Já em 2022, a Prefeitura ampliou o número de convênios com OSCs para 200 e os repasses de verba para um total de quase R$ 100 milhões.

O perfil dos atendidos é muito variado. Por meio da Secretaria de Saúde, por exemplo, os convênios visam prestar atendimentos para pessoas com deficiência física, com deficiência renal, ostomizados. As parcerias da Educação buscam, de forma prioritária, o estabelecimento de ações de contraturno escolar. Um grande

exemplo é o projeto Bairro Educador, que atende cerca de 2 mil crianças, com teatro, música, cinema e computação.

O Restaurante Popular, inaugurado recentemente, é uma demanda de parceria da Assistência Social e atende pessoas de baixa renda ou outros moradores que buscam uma refeição com valores acessíveis. Além disso, a Assistência realiza convênios para acolhimento de crianças e idosos, assim como apoio a pessoas em situação de rua.

Apenas para citar mais exemplos do perfil dos atendidos, o Esporte realiza repasses para estimular a prática esportiva entre crianças, jovens e adultos – tanto por meio das escolinhas quanto de rendimento.

“É imensurável a qualidade que a gente passou a ter com o sistema: o controle, a gestão, os avanços na transparência.” (Sandro José da Silva) – Secretário adjunto de Transparência, Auditoria e Controle

Economia de tempo, papel, deslocamento nos processos da Prefeitura de Florianópolis

No primeiro ano de parceria com a Bússola Social, a Secretaria de Saúde incluiu todos os seus processos de repasse no sistema. Outras Secretarias foram incorporando o padrão na medida em que servidores foram capacitados e entenderam a importância e facilidades trazidas pela mudança.

Um dos pontos destacados por Sandro trata da unificação das informações. “Temos muitos casos de organizações que estabelecem convênios com mais de uma secretaria. Se uma OSC recebia recursos de cinco pastas, ela teria que entregar a documentação básica em todas elas”, detalha o contador. E quando falamos de básico, não se trata de pouco: são, por exemplo, CNDs, estatutos sociais, cerca de 50 documentos no total. “Agora, o cadastro é unificado, o que facilita muito”.

“Todo o envio de documentação pelas OSCs e análises ocorrem dentro do sistema Bússola” (Sandro José da Silva) – Secretário adjunto de Transparência, Auditoria e Controle

Para a administração pública, uma das vantagens é o cruzamento de informações. Para exemplificar, é possível verificar se o mesmo colaborador da organização é pago com recursos repassados por secretarias diferentes. A fiscalização, portanto, fica mais efetiva. Isso também porque antes nem sempre o controle recebia as prestações de todas as secretarias, do mesmo mês, ao mesmo

tempo. “Há um trâmite de conferência dentro de cada secretaria. Por isso, os tempos eram diferentes”, explica o contador.

Para as organizações, o sistema também permitiu economia de papel e de deslocamento. “A entrega desses documentos gerais em cada secretaria era um questionamento que recebíamos e com razão. Por que, afinal de contas, as organizações estavam estabelecendo convênios com a mesma prefeitura e tinham gastos tanto com cópias quanto com deslocamento?”, relata o contador.

A servidora Juliana de Abreu, do setor de prestação de contas de parcerias com OSCs, resume algumas das vantagens da utilização do sistema Bússola: mais rapidez no fluxo das prestações de contas, mais precisão, ajustes que podem ser solicitados dentro do sistema para a organização, assim como cada envolvido no fluxo pode acessar do seu local de trabalho.

“O sistema nos permite compilar os dados de uma forma mais eficiente e rápida.” (Juliana de Abreu) – Chefe do setor de prestação de contas de parcerias com OSCs

Adoção do sistema por todas as secretarias da Prefeitura de Florianópolis

Após a adesão ao sistema pela Secretaria de Saúde e os resultados alcançados em 2019, outros departamentos foram adotando o formato. Até que, este ano, todos os convênios já estão centralizados no ambiente digital, com a participação de sete pastas – as secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Turismo e Cultura e as Fundações Franklin Cascaes e de Esportes.

Sandro lembra que a pandemia de Covid-19 foi um marco para entender que os avanços com o Bússola iam além dos verificados primeiramente: “Tínhamos que receber os documentos, fazer as análises, com servidores em home office em decorrência da pandemia. Utilizar o sistema foi o que permitiu que as organizações continuassem a prestar contas e que nós pudéssemos dar sequência ao trabalho”.

Agora, os projetos futuros envolvem adotar o formato no acompanhamento das Leis de Incentivo que, em Florianópolis, compreendem cultura e tecnologia. “Trata-se de um processo diferente das subvenções, porque os recursos são captados por um período maior e pelos proponentes”, detalha. Segundo o secretário adjunto, estudos estão sendo feitos para adaptação do sistema.

Apoio da equipe da Bússola Social

Durante todo o processo de implementação, conta Sandro, o apoio da equipe Bússola foi fundamental. Uma das questões envolve adaptações do sistema a

necessidades específicas de secretarias, como parcerias para acolhimento e projetos esportivos, por exemplo. “Apresentamos essas necessidades para a equipe e fomos realizando adequações”, explica.

O contador tinha uma preocupação especial sobre a forma como as organizações receberiam as modificações e ressalta que a participação da equipe da Bússola foi fundamental para demonstrar as melhorias também para as OSCs. “O Áureo Giunco Jr., cofundador da Bússola Social] colaborou de forma intensa, trouxe um olhar muito importante nesse diálogo”, elogia o contador.

“A troca de informações entre Prefeitura e Bússola foi muito importante para termos os resultados que colhemos hoje.” (Sandro José da Silva) – Secretário adjunto de Transparência, Auditoria e Controle

Como funciona o processo

Para entender o que significam as mudanças proporcionadas pelo sistema, é importante conhecer a tramitação das prestações de contas de acordo com a legislação federal e do próprio município.

O fluxo de trabalho congrega quatro instâncias:

1) Equipe técnica, que analisa o financeiro;

2) Gestor, que é o fiscal do contrato específico e que acompanha a parceira, verificando ações e metas;

3) Comissão de monitoramento e avaliação;

4) Secretaria de Transparência, Auditoria e Controle.

Antes da utilização do sistema Bússola, cada uma dessas etapas representava o encaminhamento da documentação para estes responsáveis que, nem sempre, atuam nos mesmos locais. Agora, assim que uma etapa é finalizada, isso é indicado no sistema e a próxima já pode ser iniciada.

Nesse ponto, Sandro chama a atenção para outro avanço: as correções e indicações de melhorias para as organizações. “Hoje, indicamos no sistema o que tem que ser modificado ou explicado. Antes, a organização era notificada, tinha que ir até o setor retirar a documentação para então apresentá-la novamente”. E os servidores podem se concentrar apenas no que foi alterado, sem ter que rever todo o processo.

A automação de alguns relatórios também é destacada pelo contador. Um dos casos é o balancete (ou seja, o registro de entradas e saídas dos recursos). A entidade preenche as informações e o próprio sistema monta o balancete. Assim, os técnicos tiveram um avanço: “Quando era preenchido no Word, por exemplo, fazíamos a

análise com a calculadora ao lado para garantir que não havia risco de preenchimento de dados errados pelas entidades”.

Avanços significativos na transparência dos repasses e reconhecimento

O sistema Bússola permitiu à Prefeitura de Florianópolis avançar também no que diz respeito à transparência nos convênios e repasses. Hoje no Portal da Transparência é possível verificar cada um dos convênios, divididos por Secretaria, inclusive com planos de trabalho das entidades.

Além disso, os dados incluem orçamento, quando os recursos foram repassados, quando a organização deveria prestar contas, se já prestou e qual a situação da prestação de contas (em análise, pendente ou aprovado). “Isso representa transparência para o cidadão, para os órgãos de controle e para as próprias organizações”, resume o secretário adjunto.

“Implementamos uma forma simples para que todos acompanhem os dados dos convênios pelo Portal da Transparência. Isso é muito relevante” (Sandro José da Silva) – Secretário adjunto de Transparência, Auditoria e Controle

A utilização do sistema Bússola levou a iniciativa da Secretaria a um reconhecimento no ano passado. A prefeitura, por meio do Programa de Boas Práticas na Administração Pública, reconhece os servidores e inovações que têm feito a diferença na gestão. O projeto foi o vencedor na categoria Gestão de Transparência e Participação Popular. Entre os critérios analisados pela comissão avaliadora, estiveram criatividade, relevância, aderência, resultados e replicabilidade.

Com relação à replicabilidade, inclusive, o secretário adjunto relata que já foi procurado por representantes de outras prefeituras para entender como funciona o Bússola. Ele acredita que o sistema, com todas as melhorias que proporcionou a Florianópolis, pode colaborar com o controle e a transparência de outras administrações públicas.

Saiba como a Bússola pode te ajudar!

ANEXO X – EDITAL DE CREDENCIAMENTO SME/SC/001/2021

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
Edição Nº 2868 Florianópolis/SC, segunda-feira, 25 de janeiro de 2021 pg. 1

EDITAL DE CREDENCIAMENTO N. 0001/2021 DAS INSTITUIÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUE POSSUEM PARCERIAS VIGENTES COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS VIGENTES EM 2020– Secretaria Municipal de Educação. **Objeto**: **CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS** consideradas como **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL** que atualmente prestam serviços educacionais à SME, com base em convênios vigentes até 31.12.2020 e que não conseguiram credenciamento de 2020, para que, em regime de mútua cooperação com o Município de Florianópolis (Secretaria Municipal de Educação), contribuam para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade de gestão e de Instituições de Educação Infantil, Educação Complementar e Educação Especial, sem fins lucrativos, e transferência de recursos financeiros destinados à continuidade do atendimento, conforme capacidade máxima atualmente atendida, e de acordo com projetos expressos em eventuais e futuros **PLANOS DE TRABALHO** a serem fomentados pelas instituições para a celebração de **TERMOS DE COLABORAÇÃO a serem** firmados mediante **DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, em consonância com o inciso IV do art.30, da Lei Federal n. 13.019/2014 e suas alterações e o Decreto Municipal n. 21.966, de 08 de setembro de 2020.** Loca/Prazo: A inscrição dos interessados ocorrerá por meio da Plataforma Eletrônica do Sistema de Gestão de Parcerias da Prefeitura Municipal de Florianópolis. A **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL** que pretender se credenciar deverá anexar na Plataforma, **num prazo de 15 (quinze) dias, a partir da data de publicação deste edital**, os documentos atualizados, relacionados no edital - De 26/01/2021 até 09/02/2021. O edital estará disponível no site: http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?cms=setor+de+convenios+e+projetos+especiais&menu=6&submenuid=301 e na Plataforma Eletrônica do Sistema de Gestão de Parcerias da Prefeitura Municipal de Educação. **Qualquer dúvida entrar em contato**: Informações e esclarecimentos poderão ser obtidos junto à Comissão de Seleção do Credenciamento pelo telefone (48) 32516983/6139 ou pelo e-mail: editais@sme.pmf.sc.gov.br .Qualquer dúvida com relação à Plataforma Eletrônica do sistema de gestão de parcerias deverá requerer esclarecimento pelo e-mail suporte@bussolasocial.com.br ou chat na plataforma caso a instituição já tenha efetuado seu cadastro.

ANEXO Y – RELAÇÃO ENTRE AS NECESSIDADES E REALIDADES DO MUNICÍPIO, INTERVENÇÕES PROPOSTAS E OBJETIVOS DO RELATÓRIO DO PROJETO DO BID

Fonte: BID, 2023.

ANEXO Z – REPRODUÇÃO NOTA TÉCNICA DA FAMURS SOBRE ATUAÇÃO DAS OSCS

A Famurs, acompanha atentamente a aprovação e regulamentação da Lei 13.019/2014 e os desdobramentos da mesma nas mais variadas áreas da gestão pública. No site da Famurs estão disponíveis inúmeras informações e parecer referente ao tema. Da mesma forma a Escola de Gestão Pública – EGP da Famurs, desenvolveu várias edições de importante curso que aprofunda conhecimentos referentes a nova lei, tema que seguirá na agenda da EGP em 2018. É com base nela que consideramos adequada a presente Nota Técnica – NT, buscando focar nos aspectos relacionados diretamente ao desenvolvimento da Educação nos Municípios.

A Constituição Federal de 1988 previu a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, direito fundamental das crianças de 0 a 5 anos, a ser garantido pelo Estado. Posteriormente, a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) dispôs, em seu artigo 54, inciso IV, sobre o atendimento em Creche e Pré-escola às crianças de 0 a 5 anos como dever do Estado com a educação.

A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabeleceu, em seu artigo 4º, inciso II, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de Educação Infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. E no artigo 29 esclareceu que "a Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade".

Em 2014, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação- PNE, instituindo pela primeira vez metas objetivas para serem alcançadas no próximo decênio, traz em suas diretrizes a universalização do atendimento escolar, conforme art. 2º, inciso II e estabeleceu em seu anexo as metas e estratégias para o período, sendo sua primeira meta a ampliação da oferta de vagas para Educação Infantil, tendo como meta 1, *"universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE."*

A busca pelo atendimento da meta 1 do PNE é uma das grandes preocupações de todos os gestores municipais, porém a falta de recursos tem sido um grande obstáculo, em especial para a garantia de oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos. Mesmo nos municípios que já atingiram a meta 1, garantindo a universalização de vagas na pré-escola e a ampliação das vagas para crianças de 0 a 3 anos para 50% da demanda, vemos um aumento exponencial da judicialização na busca de vagas para Educação Infantil, com a obrigação de garantia de vaga para crianças desta faixa-etária, mesmo que para isso seja necessário que o município compre vagas na rede privada de ensino ou ocorrendo o sequestro de valores da administração municipal para o pagamento destas vagas em escolas privadas.

Essa judicialização das vagas de Educação Infantil traz grandes prejuízos para as administrações municipais, tanto na gestão de vagas por parte das secretarias de educação, desorganizando o controle de novas matrículas, passando as crianças com decisão judicial na frente das que estão na fila de espera, como também prejuízos financeiros ao obrigar a compra de vagas e as mesmas não são computadas nos cálculos de repasse do Fundeb e demais programas e ações de financiamento da educação pública, pois tais alunos não constam no censo escolar da rede municipal de ensino.

A ampliação de vagas na Educação Infantil por parte das administrações municipais ainda enfrenta outro grande desafio, que é o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...)" e em seus artigos 19 e 20 estabelece o limite de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal em 54%. Este limitador impossibilita que muitos Municípios efetuem concurso ou contratações emergências para professores de Educação Infantil, mesmo que a inclusão destas crianças no censo escolar garantam os recursos para o custeio das vagas e o município tenha recebido recurso para construção de novas escolas de Educação Infantil.

Além das dificuldades expostas, os municípios ainda tem que lidar com um grave problema que são as obras de escolas de Educação Infantil inacabadas e abandonadas pela empresa MVC Componentes Plásticos Ltda. em todo Estado, iniciadas com recursos do FNDE, através do programa Proinfância e que deixaram de criar nos últimos anos mais de 40 mil vagas nos municípios, com isto aumenta a cobrança da população e também demandas judicias, sem considerar ainda o custo político gerado pelo problema aos gestores locais.

Considerando a conjuntura acima apresentada, os municípios precisam buscar alternativas para enfrentar este grande desafio que é a universalização do acesso à educação infantil, mesmo este tema sendo prioritário para os gestores, as dificuldades operacionais e as limitações legais e orçamentárias impõem obstáculos muitas vezes intransponíveis. Uma das alternativas é a formalização de parcerias através de Termos de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil – OSCs utilizando a nova legislação em vigor que regula a relação do poder público com estas entidades.

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A partir da entrada em vigor em janeiro de 2016, para a União e Estados e em janeiro de 2017 para os municípios, da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a União, Estados e municípios tiveram que instituir um novo regime jurídico para as relações de parceria entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Esta mudança implica no fim da utilização do convênio como instrumento de parceria com entidades privadas, ficando este restrito às parcerias entre entes federados e à participação de OSCs em serviços de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos do artigo 199, §1º, da Constituição Federal. As parcerias serão firmadas considerando os novos instrumentos jurídicos e as novas regras, desde a seleção das propostas, passando pela execução até a prestação de contas.

Atualmente, o convênio é o instrumento jurídico mais utilizado para as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público. No entanto, ele foi criado inicialmente para regular as relações entre entes do governo federal e entes estaduais e municipais. A sua aplicação para as parcerias com organizações muitas vezes trata as OSCs como se fossem estados ou municípios, apesar da sua natureza jurídica de direito privado.

A criação de instrumentos jurídicos específicos para as relações de parceria com as organizações contribui para que se reconheçam as suas peculiaridades, evitando analogias indevidas com os entes federados e a aplicação de regras inadequadas. Com esta mudança, substitui-se a utilização do convênio como instrumento de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, ficando este restrito às parcerias entre entes federados, como era seu propósito original.

A lei 13.019/2014, em seu artigo 2º, incisos VII, VIII e VIII-A apresenta três instrumentos jurídicos próprios para formalização das parcerias com as OSCs:

1. a) Termo de Colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública,** que envolvam a transferência de recursos financeiros;
2. b) Termo de Fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros;
3. c) Acordo de Cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a

consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam a transferência de recursos financeiros**.

Para que os Municípios possam firmar parcerias com as OSCs é necessário que sejam cumpridos alguns ritos constantes na Lei nº 13.019/2014, em especial, conforme seu art. 22, a realização de um Chamamento Público através de edital onde todas as entidades aptas poderão apresentar suas propostas, sendo definidos critérios públicos e objetivos para escolha da melhor proposta. Esta escolha deverá ser realizada, conforme art. 27, parágrafo 1º, pela Comissão de Seleção, que é o órgão colegiado destinado a processar e julgar os procedimentos de chamamentos públicos.

A administração municipal deverá também designar um gestor, que conforme o art. 2º, inciso VI, é o "*agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização*". O art. 58 estabelece a obrigatoriedade da administração pública monitorar e avaliar a execução das parcerias firmadas, sendo esta obrigação coordenada pelo gestor, conforme o art. 61.

O prazo de vigência dos Termos de Colaboração deverá ser o necessário para a boa execução do objeto proposto, não podendo ultrapassar o período total de vigência de 5 anos, conforme exposto no art. 21, do Decreto 8.726/2016, que diz: *"A cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco anos."*

A ATUAÇÃO DAS OSCs NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O grande desafio hoje para Municípios na educação infantil é a criação de vagas, principalmente para crianças de 0 a 3 anos, para atender à crescente demanda. Como visto na presente Nota Técnica, este desafio enfrenta uma série de obstáculos e limitações. Neste contexto, é imperativo que os gestores busquem alternativas para o cumprimento de suas obrigações, buscando concatenar necessidade a viabilidade operacional e principalmente, financeira.

No que tange a Educação Infantil ser uma obrigação dos municípios, conforme preconiza a Constituição Federal em seu art. 208, inciso IV, e do Plano Nacional de Educação, em sua meta 1 estabelecer a universalização de acesso a pré-escolas para as crianças de 4 e 5 anos e a garantia de suprimento mínimo de 50% da necessidade de vagas para crianças de 0 a 3 anos, vemos que a maioria dos municípios não consegue alcançar tais objetivos, principalmente utilizando apenas sua própria estrutura.

Mantendo o foco de que as diretrizes pedagógicas devem sempre estar sobre responsabilidade das Secretarias de Educação, é possível construir alternativas a estes desafios, como por exemplo, a seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a celebração de um Termo de Colaboração na gestão de escolas de Educação Infantil. Esta alternativa deve ser muito bem avaliada pelos gestores municipais, levando em consideração alguns pontos:

– Não gera impacto na Folha de Pagamento para cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Uma das grandes dificuldades dos gestores dá-se em virtude de muitos municípios já terem atingido o limite prudencial (entre 51,3 a 54%) de comprometimento das receitas líquidas correntes com folha de pagamento, conforme art. 19 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Este limite, apesar de não gerar nenhuma punição ao gestor, já o impede de realizar novas despesas na área de pessoal, como por exemplo, a criação de cargo, emprego ou função, alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, e pagamento de horas extras. Esta situação faz com que as administrações municipais fiquem impossibilitadas de contratar professores e demais profissionais para atuarem nas escolas de educação infantil, mesmo que o município tenha construído uma nova escola para atender a demanda por vagas e os recursos provenientes do Fundeb e MDE sejam suficientes para cobrir tal custeio.

Ao contrário do que ocorre quando há terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores e empregados públicos, que deve ser contabilizada como "outras despesas de pessoal", conforme o parágrafo 1° do artigo 18 da LRF, o município, ao firmar um Termo de Colaboração com uma OSC para a gestão de uma escola de educação infantil, não contabilizará os valores destinados ao pagamento de pessoal da entidade (professores, auxiliares, merendeiras, direção, pessoal de apoio diretamente vinculado ao objeto do Termo de Colaboração) que atuará na unidade escolar como despesa de pessoal, sendo somente contabilizado o repasse de recursos a título de "Despesas de Transferências Correntes", conforme artigo 13 da Lei 4.320/64.

– Alunos são contabilizados no cálculo do Fundeb

Nos processos de compra de vagas para Educação Infantil, quando o município as adquire da rede privada para atender a demanda, muitas vezes obrigados por decisões judiciais, tais vagas não poderão ser custeados com os recursos da educação, como Fundeb e MDE, devendo tal despesa ser paga com recursos livres da prefeitura.

Cabe registrar ainda de que os alunos matriculados na rede privada, mesmo os provenientes da compra de vagas pelo município, não são computados no censo escolar para fins de cálculo de recursos do Fundeb a serem recebidos, ou seja, além do recurso para a compra de vagas ter que sair do "Caixa Único" ou "recurso livre" da prefeitura, o município não receberá recursos do Fundeb referente estes alunos.

Ao firmar um Termo de Colaboração com uma OSC para a oferta de educação infantil no município, as crianças matriculadas nas escolas gestadas pela Organização serão inseridas no censo escolar do munícipio pela Secretaria de Educação, da mesma forma que os demais alunos, recebendo os recursos do Fundeb correspondentes a estes alunos, conforme indica a legislação abaixo:

Lei 11.494/2007, art. 8, em seu parágrafo 1° estabelece: *"Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas:*

I – na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos"

Decreto 6.253/2007, art. 13, estabelece: *"Admitir-se-á, a partir de 1° de janeiro de 2008, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder executivo competente."*

O cálculo dos valores a serem repassados seguirão os fatores de ponderação definidos pelo FNDE, calculado a partir no Valor Aluno Ano (VAA) para o estado.

VALOR ALUNO ANO (VAA) PARA O RIO GRANDE DO SUL EM 2017: R$ 3.980,03

ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	FATOR DE PONDERAÇÃO	VAA-RS	VAA CONSOLIDADO
Creche pública em tempo integral	1,30	R$ 3.980,03	R$ 5.174,04
Creche conveniada em tempo integral	1,10	R$ 3.980,03	R$ 4.378,03
Creche pública em tempo parcial	1,00	R$ 3.980,03	R$ 3.980,03
Creche conveniada em tempo parcial	0,80	R$ 3.980,03	R$ 3.184,02
Pré-Escola em tempo integral	1,30	R$ 3.980,03	R$ 5.174,04
Pré-Escola em tempo parcial	1,00	R$ 3.980,03	R$ 3.980,03

O recebimento dos recursos do FUNDEB se dará da mesma forma que é feito o repasse para as escolas públicas municipais, sendo estas novas vagas contabilizadas no censo escolar do ano subsequente à sua criação. O Município poderá solicitar antecipação deste recurso através do SIMEC, em "Novas Turmas" ou "Novas Escolas", dentro do módulo PAR.

Além dos recursos do Fundeb, o município receberá também os valores de outros programas que consideram o censo escolar para cálculo de repasse, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.

Mesmo que o valor a ser repassado pelo Fundeb e demais programas fique abaixo do custo por aluno definido no Termo de Colaboração com a OSC e o município tenha que completar com recursos livres para a execução do respectivo Termo, ainda assim tal despesa será menor do que com a compra de vaga, onde a integralidade do custeio sairia do Caixa Único da prefeitura.

– Autonomia na definição do modelo de parceria

O município, através de sua Secretaria de Educação tem total autonomia, respeitando as legislações vigentes, de organizar o modelo de parceria que irá firmar para a gestão de escolas de educação infantil, inclusive no que tange as diretrizes e projetos políticos pedagógicos de cada escola.

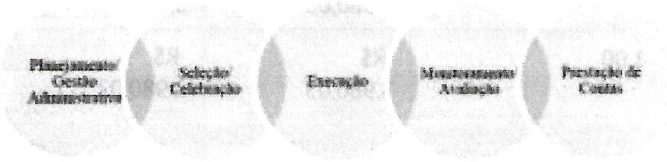
O Município poderá definir, por exemplo, se a parceria contemplará a disponibilização de espaço físico para a instalação da escola ou se serão utilizados equipamentos públicos já existentes, se a entidade será responsável pela aquisição de mobiliário, equipamentos e material pedagógico ou irá utilizar os disponibilizados pela Secretaria de Educação, se a compra e distribuição dos insumos para a alimentação escolar serão feitos de forma centralizada pela

Administração ou será de responsabilidade da entidade, período de funcionamento da escola, disponibilização de uniforme escolar e qualquer outro tema que julgue relevante, considerando que cada definição destas terá impacto direto nos custos de gestão da escola por parte da entidade, acarretando valores a serem pagos pelo Município.

O controle sobre as atividades das escolas gestadas pelas OSCs deverá ser absoluto por parte das secretarias de educação, a gestão das vagas e listas de espera será feita pela Secretaria, que definirá seus critérios de oferta, bem como a utilização do sistema da FICAI (Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente) para os alunos de 4 e 5 anos. Sistema este que controla o abandono e a evasão escolar no RS.

ETAPAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM TERMO DE COLABORAÇÃO

Para que o município possa firmar uma parceria através de um Termo de Colaboração é importante que sejam seguidas algumas etapas, que serão apresentadas de forma resumida abaixo.



1. I) Planejamento:

Etapa onde o município deve definir qual o modelo de parceria quer firmar, quais os objetivos e o que será exigido no edital a ser construído. Nesta etapa deve ser elaborado o Plano de trabalho, que segundo o art. 22, da Lei 13.019/2014 deve ter as seguintes informações, conforme exposto em seus incisos:

"(...)

I – diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

II – descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;

III – prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;

IV – definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V – elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

VI – plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;

VII – estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;

VIII – valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;

IX – modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;

X – prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria."

Na construção do Plano de Trabalho é fundamental que se levante os custos atuais que o município tem para o funcionamento de uma escola de educação infantil, com o mesmo número de vagas que deseja disponibilizar através da parceria, para que assim possa dimensionar de forma mais correta as projeções de recursos a serem repassados a entidade selecionada.

1. **II) Seleção**:

Etapa para escolha da entidade com a qual será firmada a parceria, via de regra a seleção se dará através de um Chamamento Público, conforme art. 23 da Lei 13.019/2014. O edital para o Chamamento Público deverá estabelecer critérios quanto ao objeto, meta, custos e indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação de resultados, conforme incisos do referido artigo. A legislação prevê a não realização de Chamamento Público em algumas situações, devendo estas se enquadrarem nas hipóteses de Dispensa ou Inexigibilidade, conforme artigos 30 e 31 da Lei.

No processo de Chamamento Público, de acordo com os incisos do art. 24 da referida Lei, o edital deverá conter no mínimo:

"(...)

I – a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria;

II – o tipo de parceria a ser celebrada;

III – o objeto da parceria;

IV – as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V – as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI – o valor previsto para a realização do objeto;

VII – a exigência de que a organização da sociedade civil possua:

1. *a) no mínimo, 1 (um) ano de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; (o tempo mínimo de existência de um ano refere-se a parcerias firmadas pelo poder público municipal, nas esferas estaduais e federal o tempo mínimo é de dois e três anos, respectivamente, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los.)*
2. *b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;*
3. *c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas."*

As propostas apresentadas pelas OSCs deverão ser julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos do art. 27 e seus parágrafos.

Após cumpridas todas as etapas e prazos do Chamamento Público e definida a organização selecionada, parte-se para a assinatura do termo de colaboração, que deverá respeitar o exposto no art. 42 da Lei 13.019/2014:

" Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I – a descrição do objeto pactuado;

II – as obrigações das partes;

III – o valor total do repasse e o cronograma de desembolso;

IV – a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

V – a contrapartida, quando for o caso, e a forma de sua aferição em bens e/ou serviços necessários à consecução do objeto;

VI – a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII – a obrigação de prestar contas com definição de forma e prazos;

VIII – a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1o do art. 58 desta Lei;

IX – a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X – a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão dessa, houverem sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI – a estimativa de aplicação financeira e as formas de destinação dos recursos aplicados;

XII – a prerrogativa do órgão ou da entidade transferidora dos recursos financeiros de assumir ou de transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII – a previsão de que, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XIV – a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos na conta bancária específica da parceria em instituição financeira indicada pela administração pública;

XV – o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Lei, bem como aos locais de execução do objeto;

XVI – a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII – a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória no 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XVIII – a obrigação de a organização da sociedade civil inserir cláusula, no contrato que celebrar com fornecedor de bens ou serviços com a finalidade de executar o objeto da parceria, que permita o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, nos termos desta Lei, salvo quando o contrato obedecer as normas uniformes para todo e qualquer contratante;

XIX – a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX – a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constarão como anexos do instrumento de parceria:

I – o plano de trabalho, que dele é parte integrante e indissociável;

II – o regulamento de compras e contratações adotado pela organização da sociedade civil, devidamente aprovado pela administração pública parceira.

III) Execução

Fase em que se dá início as atividades da OSC em relação ao objeto proposto, dentro dos termos constantes no Termo de Colaboração. Nesta fase a entidade fará a contratação da equipe e adequação da estrutura onde funcionará a escola de Educação Infantil, devendo seguir as resoluções do Conselho Municipal de Educação.

1. IV) Monitoramento e avaliação

Fase concomitante a execução do termo de colaboração, onde a prefeitura deve promover o monitoramento, inclusive com visitas ao local de execução da parceria, e a avaliação do cumprimento do objeto durante a execução da parceria, por intermédio do Gestor, conforme o art. 2º, inciso VI, da Lei 13.019/2014, com o propósito de acompanhar e medir o seu desempenho em relação aos objetivos e metas estabelecidas. O Gestor deverá produzir um relatório técnico, conforme exposto no art. 59 deverá conter:

"(...)

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 e valores comprovadamente utilizados;

IV – Quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos;

V – Análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas;

VI – Análise das 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."

1. V) Prestação de Contas

Fase destinada a verificação do atendimento das metas estabelecidas para o cumprimento do objeto pactuado na parceria, bem como da regularidade na aplicação dos recursos públicos. A prestação de contas deve ser feita observando os prazos e normas de elaboração constantes no Termo de colaboração e seu respectivo Plano de Trabalho, conforme art. 63 da Lei 13.019/2014. O art. 66 lista os relatórios que deverão ser produzidos para a prestação de contas:

"(...)

I – Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, assinado pelo seu representante legal, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das

ações, tais como lista de presença, fotos e vídeos, se for o caso;

II – Relatório de Execução Financeira, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.

Parágrafo único. O órgão público signatário do termo de colaboração ou do termo de fomento deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente:

I – Relatório da visita técnica in loco realizada durante a execução da parceria, nos termos do art. 58;

II – Relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento."

O gestor ficará responsável pela emissão de parecer técnico de análise da prestação de contas, conforme exposto no art. 67 da referida Lei.

CONCLUSÃO

Temos entendimento claro de que a Educação Infantil é fundamental para o pleno desenvolvimento da criança, etapa que se não for bem ofertada não terá possibilidade efetiva de recuperação na vida de nossos pequenos, é por lei de responsabilidade primeira do poder público e que a gestão deveria ser feita exclusivamente pelas administrações municipais, garantindo uma educação totalmente pública e de qualidade, com profissionais concursados para tal e bem remunerados também seria o ideal. Infelizmente a realidade tem imposto situações de difícil solução, pois a crescente demanda por vagas está além da capacidade de pronta resposta por parte dos municípios, que pelas questões apresentadas na presente NT não tem conseguido atender aos anseios dos pais e responsáveis que buscam uma escola pública de Educação Infantil para seus filhos.

Os problemas gerados vão muito além da importância pedagógica da Educação Infantil. Neste difícil cenário que enfrentamos, as prefeituras têm urgência em buscar soluções com o objetivo de ampliar o acesso à Educação Infantil inclusive por questões legais. Com a iniciativa aqui abordada poderemos agregar qualidade e driblar as dificuldades econômicas e financeiras que decorrem do quadro estadual e nacional que limitam o desenvolvimento qualificado das comunidades. Onde aquilo que é de direito dos entes federados locais não vem sendo cumprido e as demandas seguem as mesmas e em alguns casos inclusive aumentam.

A realização de parcerias, através de Termos de Colaboração, com Organizações da Sociedade Civil vem ao encontro desta necessidade, pois além de possibilitar o atendimento das demandas por novas vagas na Educação Infantil, garante o repasse de recursos novos do Fundeb ao Município, referente as crianças atendidas pela entidade.

Por ser um tema relativamente novo, é de suma importância que os Municípios que pretendem recorrer a essa possibilidade busquem qualificar suas equipes, para que todas as etapas da construção de uma parceria com as OSCs se deem de forma segura e transparente, garantindo assim o sucesso na execução dos objetivos propostos.

Observação: na Área Técnica de Educação da Famurs estão disponíveis documentos/modelos de processos já realizados com foco em educação, consultas e pareceres emitidos por órgãos de controle e fiscalização, os quais podem ser solicitados, caso acha interesse, pelo e-mail aect@famurs.com.br que remeteremos o kit para os nossos municípios associados.

Porto Alegre/RS, 19/12/2017

Marlise Maria Fernandes

Assessora Técnica da Área da educação -Famurs

Gestora Pública – ULBRA

Especialista em Gestão Estratégica de Políticas Públicas – UNICAMP

ANEXO AA – ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS POR FAIXA ETÁRIA CONFORME PORTARIA DE MATRÍCULA N° 709 /2024

CRECHE			
GRUPO	**DATA DE NASCIMENTO DA CRIANÇA**	**IDADE DA CRIANÇA**	**NÚMERO MÁXIMO DE CRIANÇAS POR TURNO**
1	A partir de 01/04/2024	mínimo de 4 meses	15 crianças
2	De 01/04/2023 a 31/03/2024	1 ano a 1 ano e 11 meses	
3	De 01/04/2022 a 31/03/2023	2 anos a 2 anos e 11 meses	
4	De 01/04/2021 a 31/03/2022	3 anos e 3 anos e 11 meses	20 crianças

PRÉ-ESCOLA			
GRUPO	**DATA DE NASCIMENTO DA CRIANÇA**	**IDADE DA CRIANÇA**	**NÚMERO MÁXIMO DE CRIANÇAS POR TURNO**
5	De 01/04/2020 a 31/03/2021	4 anos a 4 anos e 11 meses	25 crianças
6	De 01/04/2019 a 31/03/2020	5 anos a 5 anos e 11 meses	